TRAFIKVERKET

RAPPORT

Förutsättningar för en beredskapsflygplats i Gävleborgs län

Redovisning av regeringsuppdrag
30 mars 2023

Trafikverket
Postadress: Röda vägen 1, 781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

Konfidentialitetsnivå: Ej känslig

Dokumenttitel: Förutsättningar för en beredskapsflygplats i Gävleborgs län

Författare: Berglund Lisa, PLnpa

Dokumentdatum: 2023-03-31

Ärendenummer: TRV 2022/144704

Kontaktperson: Lisa Berglund

Publikationsnummer: 2023:030

ISBN: 978-91-8045-145-1

TMALL 0004 Rapport generell 4.0

Sammanfattning

Den 22 december 2022 fick Trafikverket i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för att en flygplats i Gävleborgs län ska bli beredskapsflygplats framöver.

Sedan 2012 har Trafikverket ingått årliga överenskommelser med ett antal flygplatshållare i syfte att säkerställa att de håller beredskap för att öppna upp flygplatsen för samhällsviktiga lufttransporter under de tider då flygplatsen är stängd. Beredskapsflygplatserna används främst för akuta sjuktransporter med ambulansflyg men även polis, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvaret, Sjöfartsverket m.fl. nyttjar möjligheten att använda flygplatserna även när de normalt håller stängt.

Det finns flera flygfält i Gävleborgs län men Trafikverket har valt att koncentrera sin utredning till fyra flygplatser: tre har tidigare har varit godkända instrumentflygplatser och den fjärde flygplatsen är ett tidigare krigsfält som genom sin storlek eventuellt skulle kunna vara av intresse i sammanhanget – den s.k. Fönebasen i Ljusdal.

- **Gävle flygplats.** Kommunen beslutade år 2016 om att stänga instrumentflygplatsen på Rörberg. Lokalerna på flygplatsområdet används idag till kommunalförbundets räddningstjänst. Den södra delen av banan är utarrenderad till en trafikskola för halkkörning. När det kommer till luftfart används flygplatsen av privatflyg och till viss del privathelikopter samt av flygklubbar som bland annat bedriver brandflyg på länsstyrelsens uppdrag.
- **Söderhamns flygplats.** Flygplatsområdet har underhållits och använts kontinuerligt sedan nedläggningen av flygflottiljen år 1998. Idag finns ett flertal verksamheter på området. När det gäller luftfart används flygplatsen främst av Polisen, hemvärnsflyget, brandflyg, kommersiellt helikopterflyg och privatflyg.
- **Hudiksvalls flygplats.** Idag bedrivs ingen flygverksamhet vid flygplatsen. Flygplatsen är sedan länge såld till en motorklubb som bedriver bland annat dragracing och annan typ av motorsport på området.
- **Fönebasen.** Någon flygverksamhet förekommer inte på Fönebasen idag utan banan används istället för halkbaneutbildning för blåljusverksamhet.

Regionens behov och förutsättningar har utretts genom dialoger med representanter för kommunerna samt Region Gävleborg och länsstyrelsen. För att belysa behov hos operatörer som utför samhällsviktiga flygtransporter i och kring Gävleborgs län, skickade Trafikverket en enkät med ett antal frågor till de operatörer som utför majoriteten av samhällsviktiga flygtransporter.

Även om regeringen efterfrågat en utredning om förutsättningar kan en analys av behov inte utelämnas. Behovsbilden är i mångt och mycket även en viktig faktor för de faktiska förutsättningarna att driva och upprätthålla en beredskap samt är viktigt att beakta utifrån hushållning med statens pengar.

Behovet av en beredskapsflygplats i Gävleborgs län är svåranalyserat. Dels på grund av att de olika berörda aktörerna ger delvis disparata bilder i detta avseende, dels på grund av att beredskapsflygplatssystemet inte är utrett utifrån totalförsvars-aspekter. Om så hade varit fallet, hade behovsanalysen kunnat bli mer heltäckande.

Trafikverket delar MSB:s bedömning att befintlig luftfartsinfrastruktur är viktig att bevara. Staten bör ha ett intresse i att väl rustade flygplatser med förutsättningar att hantera kriser inte läggs ned. Ett led i att stödja viktig flygplatsinfrastruktur behöver emellertid inte vara att inrätta flygplatsen som en beredskapsflygplats i enlighet med villkoren i dagens system. Systemet med beredskapsflygplatser är till allra största del utformat för mer frekventa lufttransporter än större händelser och kriser som kan vara mycket intensiva men under en begränsad tid. Trafikverket bedömer att det främst är häri som behovet av en fungerande instrumentflygplats i Gävleborgs län ligger, även om det finns ett behov av mer vardaglig användning hos sjukvården.

Ingen av flygplatserna i Gävleborg är en certifierad instrumentflygplats i dagsläget och för att kunna bli aktuell som beredskapsflygplats på dagens villkor skulle flygplatshållaren behöva genomföra en lång process av olika ansökningar och tillstånd. Tiden och kostnaderna för att uppnå detta skulle enligt Trafikverkets bedömningar vara betydande. Att sedan driva en beredskapsverksamhet, i avsaknad av kommersiell trafik som kan bära kostnader, är förenat med ytterligare betydande kostnader.

Trafikverket bedömer sammantaget att endast en flygplats i Gävleborgs län idag har förutsättningar att eventuellt kunna bli en beredskapsflygplats och det är flygplatsen i Söderhamn. Även där finns dock stora utmaningar, både finansiella och praktiska.

Utifrån behovsanalysen och de finansiella och praktiska utmaningar som finns vill Trafikverket lyfta frågan om det finns en annan lösning för Söderhamn än att flygplatsen ska inrättas i systemet med beredskapsflygplatser fullt ut. Trafikverket bedömer att flygplatsen kan komma att bli viktig men kanske inte övervägande utifrån att hantera de sjukvårdstransporter som typiskt sett utgör huvuddelen av de samhällsviktiga flygtransporterna till vardags. Den framtida funktionen för en beredskapsflygplats i Gävleborgs län skulle kunna ses ur ett annat perspektiv än övriga flygplatser i dagens nätverk– som en del av den viktiga infrastrukturen vid kriser och höjd beredskap i det civila försvaret. Att inrätta flygplatsen som en beredskapsflygplats kan vara ett led i att upprätthålla flygplatsen för detta ändamål, men Trafikverket vill lyfta möjligheten att titta på frågeställningen från ett annat perspektiv.

Innehåll

Inledning 7
Om uppdraget 7
Tolkning av uppdraget 7
Avgränsning 7
Metod och upplägg 8
Definitioner och begrepp 9
Förkortningar 9

Dagens system med beredskapsflygplatser 12
Bakgrund 12
Användningen av systemet 13
Systemets uppbyggnad och villkor 14
Åtaganden i avtalen 15
Beräkning av ersättning 16

Vägen mot en instrumentflygplats 17
Indelning och certifiering av flygplatser 17
Tillståndsprövande myndigheter 18
Processen mot en godkänd instrumentflygplats 18
Transportstyrelsens tillståndsprövning 18
Om drifttillståndet (flygplatscertifikatet) 19
Om godkännande av luftrum och instrumentprocedurer 20
Om tillståndet och utnämningen av leverantör av flygtrafik-ledningstjänst 21
Tidsaspekter för prövning av olika tillstånd 21
Kostnader för tillståndsprövning 22
Prövning av tillstånd enligt miljöbalken 23

Flygplatser i Gävleborgs län 24
Gävle flygplats (”Rörberg”) 24
Söderhamns flygplats (”gamla F15”) 27
Hudiksvalls flygplats 31
Ljusdals flygplats (Fönebasen) 33

Vad krävs av Gävleborgs flygplatser? 35
Process mot och krav på en beredskapsflygplats 35

Finansieringsfrågan 36

Berörda aktörers bedömningar av förutsättningar och behov 38

Regionala och lokala aktörers inspel och bedömningar 38

Användarnas bedömningar 40

Trafikverkets bedömning 43

Behovsanalys 43

Analys av förutsättningar 46

Sammanfattande slutsatser 48

Bilaga 1 Frågeformulär till användare av beredskapsflygplatser 50

Inledning

Om uppdraget

Den 22 december 2022 fick Trafikverket i uppdrag av regeringen att ingå överenskommelser om att flygplatser ska vara beredskapsflygplatser under 2023[1]. Regeringens beslut handlar till största delen om vilka flygplatser Trafikverket ska ingå avtal med och på vilka villkor för år 2023. Beslutet avslutas med en beskrivning av det uppdrag som föreliggande rapport handlar om:

> *”Trafikverket ska utreda förutsättningarna för att en flygplats i Gävleborgs län ska bli beredskapsflygplats framöver.”*

Uppdraget ska redovisas till regeringskansliet senast den 31 mars 2023.

Tolkning av uppdraget

Trafikverket har tolkat uppdraget som att regeringen främst är intresserad av de förutsättningar som föreligger, inte primärt behovet av en beredskapsflygplats i Gävleborgs län. Behovet är dock grunden till hela det beredskapssystem som Trafikverket, enligt myndighetens instruktion[2], har i uppdrag att säkerställa varför en analys av behov inte kan utelämnas. Behovsbilden är i mångt och mycket också en viktig faktor för de faktiska förutsättningarna att driva och upprätthålla en beredskap.

Trafikverket tolkar vidare att uttrycket ”framöver” kan betyda både inom en snar framtid och på lång sikt. Trafikverket kommer beröra tidsperspektivet i utredningen.

Trafikverket kan konstatera att samtliga flygplatser i beredskapssystemet alltid har varit instrumentflygplatser. Det är inget som står explicit i regeringens instruktion till Trafikverket men det ligger implicit i att regeringen uppdrar till Trafikverket att säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras. En icke-instrumentflygplats kan endast användas vid fint väder med god sikt, och beredskapssystemet aktualiseras främst nattetid då sikten huvudsakligen är begränsad eller till och med dålig. Som en följd har Trafikverket vid utredningen utgått från att förutsättningarna för en beredskapsflygplats i Gävleborg omfattar en målbild där det etableras en godkänd/certifierad instrumentflygplats i länet.

Avgränsning

Trafikverkets har av uppenbara skäl inte försökt bedöma om förutsättningarna eller kriterierna för något av de flygsäkerhets- eller miljörelaterade tillstånd som krävs för att etablera en instrumentflygplats i Gävleborgs län är uppfyllda.

---

[1] Regeringsbeslut I2022/02414 ”Uppdrag att förhandla och ingå överenskommelser om att flygplatser ska vara beredskapsflygplatser under 2023”

[2] Förordning (2010:185) med Trafikverkets instruktion § 2 p.15

Metod och upplägg

Trafikverket har, i syfte att inhämta information och fakta, haft dialog med de aktörer i länet som bedömts som relevanta och berörda av utredningen. Fysiska möten har genomförts med, i kronologisk följd:

- Region Gävleborg. Mötet genomfördes med tjänstepersoner som representerade sjukvården, kris- och beredskapsverksamheten samt regional utveckling/tillväxtsidan.
- Länsstyrelsen i Gävleborgs län. Mötet genomfördes med representanter inom försvars-, kris- och beredskapsfrågor.
- Gävle kommun. Mötet genomfördes med tjänstepersoner från kommunledningskontoret och näringslivsavdelningen. Även kommunstyrelsens ordförande deltog.
- Söderhamns kommun. Mötet genomfördes med tjänstepersoner från samhällsavdelningen och kommunledningen samt representanter för de företag som är aktiva på flygplatsområdet, Flygstaden AB och Linding AB.
- Hudiksvalls kommun. Mötet genomfördes med tjänstepersoner från kommunledningsförvaltningen samt räddningstjänsten.

I samtliga kommuner genomfördes fysiska besök på respektive flygplats. I tillägg till dessa besök har dialog skett med företrädare för Ljusdals kommun om den s.k. Fönebasen, ett tidigare krigsfält i denna kommun.

Ovan nämnda aktörer gav en bra bild av länets behov och förutsättningar utifrån deras respektive uppdrag och kompetensområden. I syfte att få en specifik bild av behovet av en flygplats i länet från de som faktiskt använder beredskapsflygplats-systemet har Trafikverket gått ut med ett frågeformulär[3] till de mest frekventa användarna, vilka återges nedan. Svar inkom från de som är markerade med fet stil.

- **Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg**
- **Babcock Scandinavia Aviation**
- Grafair
- Hummingbird
- Svensk Luftambulans
- **Försvarsmakten**
- **Sjöfartsverket**
- **Polisen**
- **Kustbevakningen**
- **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)**

[3] Frågeformuläret återfinns i bilaga 1.

Trafikverket har även haft dialoger med Transportstyrelsen och Luftfartsverket i de delar som gäller krav på och tillstånd för flygplatser, luftrum och flygtrafiktjänst.

Trafikverket har därefter sammanställt inhämtad fakta och presenterar den i föreliggande rapport. Samtliga fakta och uttalanden är granskade och godkända av de personer Trafikverket har haft möten med.

Om inget annat anges är de foton på flygplatserna som förekommer i rapporten tagna av Trafikverket vid tillfället för besöken som nämnts ovan.

Definitioner och begrepp

För den aktuella utredningen har Trafikverket utgått från att begreppet ”samhällsviktiga flygtransporter” omfattar akuta eller av annat skäl, utifrån ett samhällsperspektiv, prioriterade transporter för bl.a. hälso- och sjukvård, t.ex. ambulansflyg, samt för räddningstjänst, kustbevakning, brandflyg och andra aktörer inom krisberedskap och totalförsvar. Vad gäller begreppet ”beredskapsflygplats” avser det en certifierad/godkänd instrumentflygplats som har beredskap enligt avtal med Trafikverket för att kunna öppna upp för samhällsviktiga flygtransporter när flygplatsen normalt är stängd.

Förkortningar

AFIS	(Aerodrome Flight Information Service, flyginformationstjänst för flygplats) verksamhet med uppgift att bedriva flyginformationstjänst vid okontrollerad flygplats
AIP	(Aeronautical Information Publication) publikation för luftfarten med information om bland annat flygplatser, luftrum och nationella regler som riktar sig till flygoperativ personal för färdplanering och för användning i flygsimulatorer
ANS	(Air navigation services, flygtrafiktjänst) sammanfattande beteckning för flygledningstjänst (ATM), informationstjänst för luftfarten (AIS), flygvädertjänst (MET), flygräddningstjänst (SAR) och kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster (CNS)
ATC	(Air Traffic Control Service, flygkontrolltjänst) områdeskontrolltjänst, inflygningskontrolltjänst och flygplatskontrolltjänst; ATC tillhandahålls i syfte att 1) förebygga kollisioner a) mellan luftfartyg, och b) mellan luftfartyg och ett hinder inom manöverområdet, samt 2) påskynda och bibehålla ett välordnat flygtrafikflöde
ATM	(Air Traffic Management, flygledningstjänst) en sammanfattande benämning på flygtrafikledning, flödesplanering och luftrumsplanering
CNS	(Communication, navigation and surveillance, kommunikations-, navigations- och övervakningstjänst) sammanfattande beteckning där

	kommunikationstjänst avser fast eller rörlig luftfartstjänst som möjliggör kommunikation mark/mark, luft/mark och luft/luft i syfte att utöva flygtrafiktjänst, navigationstjänst avser hjälpmedel och tjänst som förser luftfartyg med positionsbestämning och tidsanpassad information och övervakningstjänst avser hjälpmedel och tjänst som används för att fastställa luftfartygs position i syfte att möjliggöra separering
CTR	(Control Zone) kontrollerat luftrum som sträcker sig från jordytan upp till en angiven övre gräns
DME	(Distance Measuring Equipment) radiomottagare och sändare på marken i kombination med sändare och mottagare i luftfartyg som gör det möjligt att på instrument i luftfartyget avläsa avståndet till sändaren
EASA	(European Union Aviation Safety Agency) den gemensamma europeiska flygsäkerhetsmyndigheten: EASA tar fortlöpande över tillstånds- och tillsynsuppgifter som tidigare utfördes av de europeiska ländernas egna flygsäkerhetsmyndigheter
ILS	(Instrument Landing System) markradioutrustning 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 sättpunkten
LNAV	(Lateral Navigation) funktion i RNAV-utrustningen som beräknar, visar och ger lateral vägledning för en flygväg
LPV	(APV med SBAS) utrustning som är tillgänglig och användbar för COM, NAV och inflygning, där APV (Approach Procedure with Vertical Guidance) är en instrumentinflygning med stöd av en virtuell glidbana som räknats fram av luftfartygets system, och SBAS står för satellitbaserad stödfunktion
LOC	(Localizer, kurssändare) del av en ILS som ger guidning i sidled under slutskedet av en inflygning
MET	(Meteorological Services, flygvädertjänst) de hjälpmedel och tjänster som förser luftfartyg med flygväderprognoser, presentationer och observationer liksom all annan flygväderinformation och data som ICAO:s medlemsstater tillhandahåller för användande inom luftfarten och en sammanfattande benämning på observationstjänst, prognostjänst, övervakningstjänst och delgivningstjänst
NDB	(Non-Directional Radio Beacon) radiofyr som sänder oriktade radiosignaler genom vilka man med instrument i ett luftfartyg kan bestämma bäringen till fyren
PAPI	(Precision Approach Path Indicator, glidbaneljus) anläggning för visuell glidbaneindikering som i slutskedet av en inflygning ger

	löpande informationer om luftfartygets avvikelser i höjdled från anläggningens glidbana
PCN	(Pavement Classification Number) beskriver banbeläggningens bärighetsförmåga
PinS	Instrumentinflygningsprocedur för helikopter
TIA	(Trafikinformationsområde, Traffic Information Area) avgränsat okontrollerat luftrum som sträcker sig uppåt från en angiven ovanför jordytan belägen gräns i höjdled inom vilket flyginformationstjänst för flygplats (AFIS) utövas
TIZ	(Trafikinformationszon, Traffic Information Zone) avgränsat okontrollerat luftrum som sträcker sig från jordytan upp till en angiven övre gräns inom vilket flyginformationstjänst för flygplats (AFIS) utövas
TMA	(Terminalområde, Terminal Control Area) kontrollområde upprättat för en eller flera flygplatser
TSFS	Transportstyrelsens författningssamling
VFR	(Visual Flight Rules) visuella flygregler
VOR	(Very High Frequency Omnidirectional Radio Range) navigeringssystem inom frekvensområdet 108 till 117,975 MHz bestående av sändare på marken och mottagare i luften, sändningen innehåller information som ger kontinuerlig bäringsinformation med referens till magnetisk norr på markstationens uppställningsplats

Dagens system med beredskapsflygplatser

Bakgrund

Sedan 2012 har Trafikverket ingått årliga överenskommelser med ett antal flygplatshållare i syfte att säkerställa att de håller beredskap för att öppna upp flygplatsen för samhällsviktiga lufttransporter under de tider då flygplatsen är stängd.

Trafikverket fick år 2011 i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för att ingå dessa överenskommelser. I samverkan med Transportstyrelsen, som år 2009 lämnade förslag till regeringen på ett beredskapssystem[4], föreslog Trafikverket hur verksamheten skulle kunna se ut i praktiken och vilka flygplatser som verket rekommenderade skulle ingå. Från och med 2012 har sedan uppdraget att ingå dessa överenskommelser framgått i Trafikverkets instruktion[5].

Beredskapsflygplatserna var tio till antalet, både statliga och regionala och spridda över landet, fram till december 2020 då pandemin innebar att regeringen bedömde att fler flygplatser krävdes i systemet för att kunna frakta patienter, personal och materiel. Sveriges kommuner och regioner hade inför regeringens beslut om att utöka nätverket av beredskapsflygplatser inkommit med en skrivelse om behovet och även pekat ut flygplatserna som SKR ansåg behövdes. Dessa var 17 till antalet och regeringen gav Trafikverket i uppdrag att omedelbart ingå avtal med dessa.

Under 2021 tecknades sedan löpande kortare avtal med månadsvis ersättning med de 17 s.k. temporära beredskapsflygplatserna. I december 2021 beslutade regeringen att de temporära flygplatserna fortsatt skulle vara beredskapsflygplatser under 2022, och då på helårsbasis och med samma villkor som de tio ordinarie. Begreppet ”temporära” utelämnades.

Regeringen tog ett liknande beslut i december 2022 inför 2023, det vill säga gav Trafikverket i uppdrag att teckna årliga avtal med 27 flygplatser, alla på samma villkor.

Vilka beredskapsflygplatserna har varit sedan december 2020 har varierat något. Skavsta ingick avtal med Trafikverket för december 2020 men valde sen att tacka nej till en fortsättning. I mars 2022 lade Skövde flygplats ned sin verksamhet och avtalet om beredskap upphörde. I regeringsbeslutet från december 2022 valde regeringen att ta bort Norrköping och Eskilstuna ur nätverket och istället lägga till Västerås, Halmstad och Skavsta. Dagens nätverk av beredskapsflygplatser framgår i figur 1.

Gävleborgs och Uppsala län är de enda län i landet som inte har någon beredskapsflygplats. Gävleborgs län är dock det enda län som inte har någon instrumentflygplats.

---

[4] ”Tillgänglighet till flygplatser för samhällsviktiga transporter” TSL 2009-519

[5] Förordning (2010:185) med Trafikverkets instruktion § 2 p.15

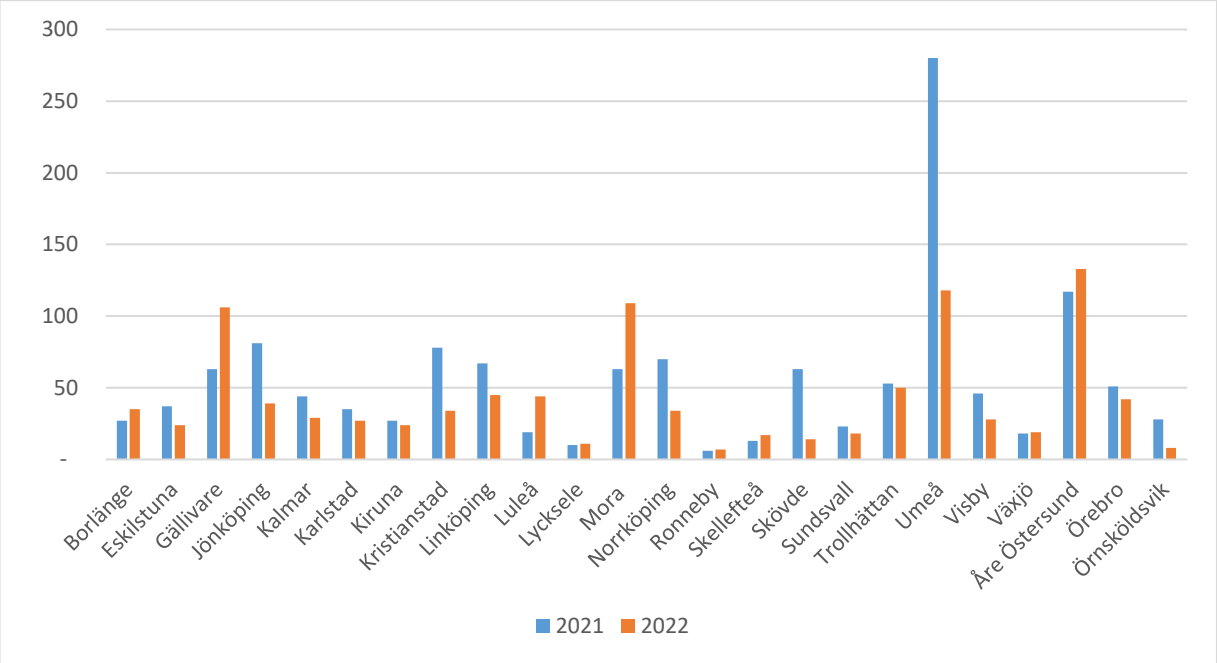
Figur 1. Beredskapsflygplatser år 2023

Användningen av systemet

Beredskapsflygplatserna används främst för akuta sjuktransporter med ambulansflyg men även polis, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvaret, Sjöfartsverket m.fl. nyttjar möjligheten att använda flygplatserna även när de normalt håller stängt. I diagram 1 redovisas det antal gånger flygplatserna har öppnat för att ta emot/släppa iväg samhällsviktigt flyg under stängda timmar. Av samtliga rörelser utgjorde ambulansflygningar drygt 90 procent både år 2021 och 2022.

Eftersom Arlanda, Malmö och Landvetter har öppet dygnet runt finns ingen statistik om öppnanden på stängda timmar. De erhåller heller ingen ersättning från Trafikverket och redovisar därmed ingenting, se vidare under Beräkning av ersättning.

Diagram 1. Antal öppnanden för samhällsviktigt flyg 2021 och 2022 under den tid då flygplatsen är stängd.



Källa: Trafikverket

Systemets uppbyggnad och villkor

Modellen bygger kortfattat på att en flygledare och två markpersonal befinner sig i beredskap i hemmet på de tider flygplatsen har stängt och de kan då ringas ut i händelse av en akut samhällsviktig transport. Antalet personer i beredskap är en kvarleva från när systemet utreddes under 2009 och 2011. Under åren har samtliga flygplatser i olika sammanhang lyft att två personer på marken är för lite, speciellt under vintern, samt att beredskapsåtagandet genererar andra stora kostnader som modellen inte täcker.

Detta har inneburit att Trafikverket på uppdrag av regeringen har gjort översyner av systemet[6]. Den senaste utredningen lämnades in till regeringen i november 2021 men några beslut utifrån olika förslag i utredningarna har inte tagits. Regeringen tillsatte år 2022 en större utredning om hela landets flygplatssystem. I februari 2023 redovisades denna utredning och där finns förslag gällande beredskapssystemet[7]. Denna utredning är i skrivande stund ute på remiss.

Dagens modell är således densamma som vid införandet år 2012. Det enda som ändrats under vägen, förutom att fler flygplatser tillkom som en följd av pandemin,

[6] Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna", Trafikverket, publikation 2020:145 samt "Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter", Trafikverket, publikation 2021:223

[7] "Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap" Ds 2023:33

är storleken på anslaget för verksamheten. Fram till år 2021 var anslaget 9,5 Mkr per år för de flygplatser som ingick från start. Med fler flygplatser har naturligtvis anslaget ökat och under 2022 och 2023 tillfördes ytterligare medel till verksamheten. Idag är anslaget till Trafikverket för systemet med beredskapsflygplatser 70 Mkr.

Modellen är en enkel lösning för att hantera akuta situationer i vardagen. Regeringen har i uppdragen till Trafikverket begärt att systemet ska utredas även avseende ett totalförsvarsperspektiv men Trafikverket har menat att verket inte haft förutsättningar att ta detta större grepp på systemet. Frågan har berörts i utredningarna men några skarpa förslag har inte lagts.

Systemet bygger i enlighet med Trafikverkets instruktion, på frivilliga överenskommelser med flygplatshållarna. Trafikverket ingår nya avtal med respektive flygplatshållare inför varje nytt år.

Åtaganden i avtalen

Avtalen har varierat något till sin utformning under de år som systemet varit i bruk. Men åtagandet har under hela perioden varit formulerat som:

Flygplatsen förbinder sig att under perioden xxxxx hålla beredskap de timmar på dygnet då Flygplatsen är stängd, för att på begäran, från företrädesvis men inte begränsat till, Joint Rescue Co-ordination Centre, JRCC, (Sjöfartsverkets gemensamma ledningscentral), SOS alarm, Polisen, Kustbevakningen samt företag/operatörer som bedriver verksamhet med luftburna ambulanstransporter, ta emot luftfartyg som utför akuta eller av annat skäl prioriterade sjuktransporter, räddningsinsatser, uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet.

Personal ska inom en timme infinna sig på flygplatsen och uppta arbetet med att öppna upp flygplatsen. Trafikverket ställer vidare krav på att ett antal tjänster ska tillhandahållas:

Flygplatsen ska tillhandahålla sådana tjänster, i egen regi eller inköpta av annan aktör, som krävs för att ta emot och släppa iväg luftfartyg enligt ovan. Dessa tjänster omfattar:

- *Fälthållning (snöröjning, halkbekämpning och banbesiktning)*
- *Flygtrafikledningstjänst (radarledning, övervakning av inflygningshjälpmedel, hantering av högintensiv banbelysning)*
- *Räddningstjänst*
- *Avisning av luftfartyg*
- *Tankning av luftfartyg*
- *Väderobservationer*
- *Öppnande av grindar för ambulans*
- *Övriga tjänster som är nödvändiga för att ta emot och släppa iväg luftfartyg enligt Avtalet*

Avtalsparten förbinder sig vidare att per kvartal redovisa de kostnader som uppdraget inneburit samt antal öppnanden som genomförts eller inte kunnat genomföras.

Beräkning av ersättning

Trafikverket tog i utredningen 2011 fram en finansieringsmodell som fortfarande används. Modellen fördelar det anslag som Trafikverket tilldelas av regeringen genom att en schabloniserad timkostnad för en flygledare och två markpersonal i beredskap multipliceras med det antal timmar som flygplatsen har stängt under ett år. Antalet stängda timmar kommande år beräknas genom att använda stängda timmar v. 41 föregående år och detta extrapoleras sedan till ett årsvärde.

Ersättningen varierar således utifrån öppettider där flygplatser med mer generösa öppettider får lägre ersättning och de som har mer stängt en högre summa. De tre stora flygplatserna – Stockholm Arlanda, Göteborg Landvetter och Malmö Sturup – har öppet dygnet runt. Detta innebär att de aldrig behöver ha personal i beredskap för att ta emot samhällsviktiga transporter eftersom denna kapacitet finns på dygnets alla timmar ändå. Därmed får de inte någon ersättning från Trafikverket eftersom den endast utgår till personal i beredskap. De tre stora flygplatserna omfattas dock av kraven i avtalet som Trafikverket har med Swedavia.

Förutom de tre stora flygplatserna, som alltså inte får någon ersättning alls, är det idag Umeå flygplats som har lägst ersättning, 814 tkr medan Mora och Borlänge flygplatser har mest, 3 984 tkr var.

Samtliga flygplatser lyfter att systemet fortsatt är underfinansierat. Detta eftersom det finns kostnader som uppstår som följd av uppdraget men som modellen inte täcker. Sådana kostnader kan röra kemiska preparat som kan behöva läggas ut för att snabbt få en bana landningsbar, infrastruktur som används särskilt för samhällsviktigt flyg, bränsle till snöröjningsfordon, schemaplanering etc. Därtill behövs ofta fler än två personer på marken för att få banan landningsbar vintertid.

Så fort en flygplats är öppen bedrivs enligt EU:s semantik s.k. ekonomisk verksamhet. Ett bidrag från en offentlig aktör till ekonomisk verksamhet (samtidigt som tre andra kriterier är uppfyllda) utgör statsstöd, vilket är otillåtet. En flygplats som är stängd bedriver inte ekonomisk verksamhet och därmed kan staten ge bidrag till kostnader som uppstår under den stängda tiden utan att det är ett statsstöd. Så fort flygplatsen öppnar avslutas Trafikverkets ersättning och de kostnader som då uppstår behöver täckas genom t ex avgifter gentemot användarna av tjänsten. Då kostnaderna för detta kan bli orimligt höga, för höga för att ta ut på ett litet ambulansflyg enligt flygplatserna, blir det i praktiken ofta så att ägarna till flygplatsen får stå för det som avgifterna inte täcker. Här finns en stor kritik mot systemet, dvs. att nätet av beredskapsflygplatser anses vara en nationell angelägenhet men bekostas av de enskilda kommunerna.

Trafikverket har i sin senaste utredning från 2021 berört detta och föreslår att en ny utredning ska tillsättas i syfte att modellen ska täcka fler kostnader än idag.

Vägen mot en instrumentflygplats

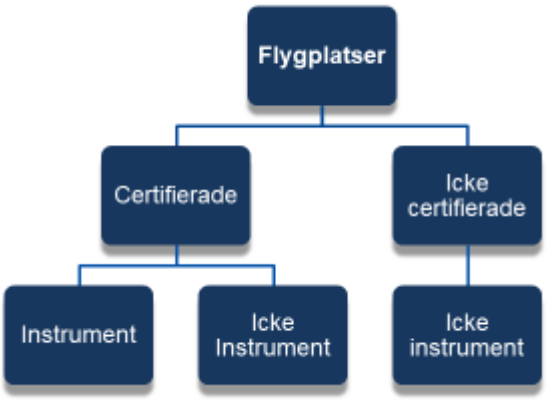
Indelning och certifiering av flygplatser

Flygplatser kan delas in i tre typer utifrån deras status och olika faciliteteter etc.: godkända instrumentflygplatser, godkända icke-instrument flygplatser och flygplatser som inte kräver godkännande (se figur 2).

I Sverige finns totalt 206 flygplatser och flygfält. Av dessa är merparten (154 st) icke certifierade flygplatser, sådana som inte kräver godkännande, medan 47 flygplatser är godkända/certifierade enligt antingen EU:s eller svenskt regelverk. Av dessa 47 är 44 godkända instrumentflygplatser (inom dessa 44 återfinns dagens 27 beredskapsflygplatser). Inrättande, tillstånd och tillsyn av en flygplats prövas av Transportstyrelsen.

- **Godkända instrumentflygplatser** (civila respektive militära flygplatser). Flygplatserna är utrustade med instrumentinflygningshjälpmedel som stöd för piloternas navigering vid flygning i mörker eller väder med nedsatt sikt. Exempel på tekniska hjälpmedel som förekommer är ILS, VOR/DME, PAPI, NDB.
- **Godkända icke-instrument flygplatser.** För närvarande finns tre godkända flygplatser (Borås, Göteborg/Säve och Varberg) som inte har några instrumentinflygningshjälpmedel, vilket innebär att flygplan endast kan använda flygplatsen vid väderförhållande med bra sikt och molnhöjd.
- **Flygplatser som inte kräver godkännande.** I Sverige finns det många mindre flygfält som används av flygklubbar eller av enskilda personer. Sådana flygfält behöver inte vara godkända av Transportsstyrelsen, men ska ändå uppfylla vissa krav enligt regelverket.

Figur 2. Indelning av svenska flygplatser.



Källa: Transportstyrelsen

De svenska flygplatserna certifieras utifrån verksamhet och utformningen av banan vid flygplatsen. Certifiering/godkännande kan ske på tre olika sätt:

- certifiering enligt EU:s regler[8]
- nationell certifiering. Vissa flygplatser certifieras utifrån nationell lagstiftning och krav i myndighetsföreskrifter (TSFS). Det är främst militära flygplatser (flygflottiljer) med civil flygtrafik som inryms i denna kategori, såsom Luleå/Kallax och Ronneby.
- militärt certifierade flygplatser som är kopplat till helt militära flygplatser (flygflottiljer och flygbaser).

Tillståndsprövande myndigheter

Transportstyrelsen ansvarar för såväl tillstånd för inrättande av svenska flygplatser som certifiering och övrig tillståndsprövning, med undantag för prövning av tillstånd enligt miljöbalken, samt utövar tillsyn över dessa tillstånd.

Tillstånds- och anmälningsplikten för flygplatser som kräver tillstånd enligt miljöbalken prövas av Mark- och miljödomstolen, Miljöprövningsdelegationen eller kommunen beroende på kriterier i miljöbalken som rör banlängd, antal rörelser och om flygplatsen är civil eller militär.

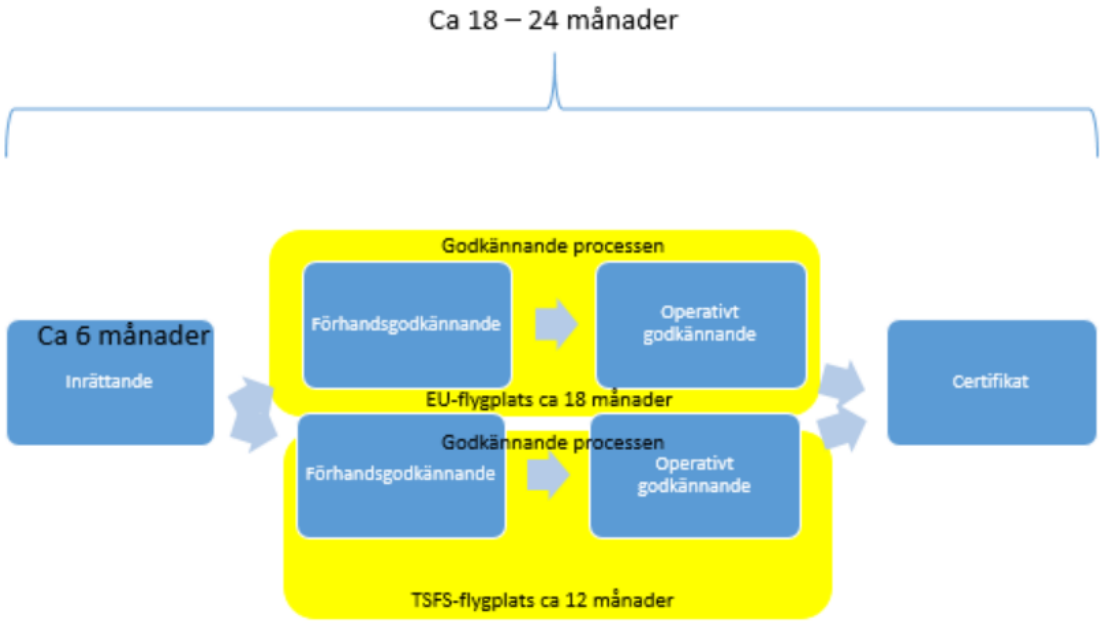
Processen mot en godkänd instrumentflygplats

Transportstyrelsens tillståndsprövning

Processen för att bli godkänd av Transportstyrelsen, från inrättande till godkänd instrumentflygplats, framgår av figur 3.

[8] Kommissionens förordning (EU) nr 139/2014 av den 12 februari 2014 om krav och administrativa rutiner för flygplatser enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008

Figur 3. Transportstyrelsens process för godkännande och tillstånd av flygplatser



Källa: Transportstyrelsen

Det första steget för att etablera en godkänd flygplats, är att ansöka om tillstånd om inrättande av flygplatsen. Tillstånd att inrätta en flygplats krävs enligt luftfartslagen (2010:500) dels vid anläggning av en flygplats för allmänt bruk, dels när en befintlig flygplats byggs om, såvida ombyggnaden inte är av mindre betydelse för flygplatsens användning.

Nästa steg är att den sökande ansöker om ett godkännande för en instrument-flygplats. Godkännandet sker i form av utfärdandet av ett flygplatscertifikat som består av en operativ del, en anläggningsdel och flygplatsens ledningsfunktion.

För att en flygplats ska kunna användas som instrumentflygplats krävs i tillägg till ovan en leverantör av flygtrafikledningstjänst vid flygplatsen, godkända luftrum och godkända instrumentprocedurer. För att kunna bedriva flygtrafikledningstjänsten ska den certifierade leverantören av flygtrafikledningstjänst dessutom vara utnämnd att tillhandahålla tjänsten i det definierade luftrummet. Dessa processer beskrivs mer ingående nedan.

Om drifttillståndet (flygplatscertifikatet)

En flygplats ska certifieras enligt EU:s regler när den har en belagd instrumentbana[9] på 800 meter eller mer, är öppen för allmänt bruk och används för kommersiella lufttransporter. Om flygplatsen inte hanterar mer än 10 000 betalande flygpassagerare per år och inte mer än 850 rörelser relaterade till fraktverksamhet per år kan Transportstyrelsen besluta om undantag från EU-

[9] En bana som används av flygtrafik som utförs enligt instrumentflygreglerna.

reglerna om certifiering. Även flygplatser som kontrolleras eller drivs av militären är undantagna från kravet att certifieras enligt EU-reglerna.

För instrumentflygplatser som inte faller under EU:s kriterier för certifiering, eller om Transportstyrelsen beslutat om undantag från certifiering enligt EU-reglerna, ska flygplatsen certifieras enligt nationella krav.

I ansökan till Transportstyrelsen ska den sökande lämna in följande uppgifter[10]:

- Beskrivning av flygplatsens ledningsfunktion.
- Att flygplatsens verksamhetshandbok uppfyller Transportstyrelsens föreskrifter.
- Att flygplatsens infrastruktur med installationer, utrustning, hinderbegränsande ytor samt skyddsområden för kommunikations-, navigations- och övervakningsutrustning uppfyller Transportstyrelsens föreskrifter.
- Att gränsytorna mellan den egna organisationen och flygplatsens aktörer, externa leverantörer samt relevanta myndigheter har tagits omhand så att gällande föreskrifter och målen i flygplatsens verksamhetshandbok är uppfyllda.
- Verifikat på att kompetens och erfarenhet finns som krävs för att driva och underhålla flygplatsen i enlighet med Transportstyrelsen föreskrifter.

Under ärendets gång kommer Transportstyrelsen att granska de olika underlagen mot regelverket, kalla in viktiga funktioner i ledningen för bedömning av deras individuella förutsättningar att inneha aktuell roll och göra en eller flera s.k. tillträdeskontroller på flygplatsen. Tillståndsprövningen kommer även att involvera andra myndigheter och intressenter, däribland Försvarsmakten, länsstyrelsen och berörd(a) kommuner.

Om godkännande av luftrum och instrumentprocedurer

För att en flygplats ska kunna användas som instrumentflygplats krävs godkända kontrollerade luftrum, vanligen en kontrollzon (CTR) eller trafikinformationszon (TIZ) och ett terminalområde (TMA) eller trafikinformationsområde (TIA), beroende på vilken tjänst som ska utövas, samt godkända instrumentprocedurer. Sådana luftrum och procedurer får tas fram av godkända procedurdesignorganisationer och luftrumsdesignorganisationer. I Sverige finns för närvarande en sådan godkänd organisation, Luftfartsverket (LFV).[11]

Innan flygplatsen kan använda flygprocedurerna och luftrummet ska en ansökan skickas in till Transportstyrelsen. Av Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2018:98) om användning och utformning av luftrum och flygprocedurer

[10] Godkännande om nationell flygplats - Transportstyrelsen

[11] Organisationer godkända för luftrums- och procedurkonstruktion - Transportstyrelsen

och förordning (EU) nr 2017/373 framgår vilka uppgifter som krävs för en sådan ansökan.[12]

Om tillståndet och utnämningen av leverantör av flygtrafik-ledningstjänst

För att en instrumentflygplats ska kunna certifieras krävs att en certifierad leverantör tillhandahåller flygtrafikledningstjänst på flygplatsen. Detta kan ske i form av antingen flygkontrolltjänst (ATC), informationstjänst för flygplats (AFIS) på plats, eller i form av fjärrstyrd flygtrafikledningstjänst, ATC eller AFIS, där tjänsten utövas från en annan plats.

Enligt det svenska regelverket kan flygplatsen antingen ingå avtal med en redan certifierad leverantör eller etablera en egen leverantör som då i så fall även måste certifieras av Transportstyrelsen för att kunna bedriva tjänsten och utnämnas som leverantör i berört luftrum. Tillståndsprövningen inför certifiering av en leverantör av flygtrafikledningstjänst sker enligt Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 2017/373 av den 1 mars 2017 om gemensamma krav för leverantörer av flygledningstjänst/flygtrafiktjänster och övriga nätverksfunktioner för flygledningstjänst.

Noteras kan att en ny EU-förordning träder i kraft i september 2023 enligt vilken all utrustning som används för flygtrafiktjänster (ANS) och flygledningstjänst (ATM) ska vara antingen certifierad eller deklarerad av EASA, eller att man kan visa Transportstyrelsen att den uppfyller gällande standarder. De nya kraven förväntas dels leda till högre kostnader för flygplatshållaren för inköp av utrustningen, dels att det kommer att ta längre tid att få tillstånd att använda utrustningen i verksamheten för den som tillhandahåller flygtrafikledningstjänsten.

Det krävs även stödtjänster till flygtrafikledningen vid flygplatsen, som flygvädertjänst (MET) och kommunikations-, navigations- och övervakningstjänst (CNS) där flygplatsen i det senare fallet antingen har certifikat själv eller ingår avtal med certifierad CNS-leverantör.

Tidsaspekter för prövning av olika tillstånd

Transportstyrelsen har som ledning för den som ansöker om olika typer av tillstånd bedömt handläggningstiden för tillståndet i fråga. För ett inrättandetillstånd skattas tiden till cirka 6 månader. För ett drifttillstånd (flygplatscertifikat) har Transportstyrelsen bedömt handläggningstiden för en nationell certifiering av en flygplats till 12 månader och för EU-certifiering till 18 månader. Om ansökan är komplett kan handläggningstiden bli kortare, men processen är ofta iterativ i så mån att den som ansöker lämnar in underlag som Transportstyrelsen granskar och sedan begär kompletteringar till för att kunna pröva slutligt. Vid många eller stora kompletteringar kan handläggningen därmed försenas.

[12] Ansökan om flygprocedurer - Transportstyrelsen

Vad gäller tillståndsprövningen som rör leverantören av flygtrafikledningstjänst har Transportstyrelsen bedömt handläggningstiden som följer (med känd avses att den certifierade leverantören tillhandahåller tjänsten vid annan flygplats i Sverige):

- 6-12 månader för en känd leverantör när det gäller ATC på plats
- 4-10 månader för en känd leverantör när det gäller AFIS på plats
- 8-15 månader för en känd leverantör när det gäller fjärrstyrd flygtrafikledningstjänst
- 12-18 månader för en ny leverantör när det gäller ATC på plats
- 10-15 månader för en ny leverantör när det gäller AFIS på plats
- 18-24 månader för en ny leverantör när det gäller fjärrstyrd flygtrafikledningstjänst.

De tider som anges ovan motsvarar vanligen tillståndsprövning vid byte av leverantör, eftersom nyetablering - som vi har beskrivit tidigare - är ovanligt i Sverige. Transportstyrelsen gör bedömningen att tillståndsprövningen kan ta längre tid vid en nyetablering.

Kostnader för tillståndsprövning

Transportstyrelsens verksamhet finansieras med avgifter. Tillståndsprövning, i förekommande fall i form av grundläggande avgifter och tilläggsavgifter, tas ut med de belopp som framgår av aktuella föreskrifter i TSFS. För prövning av nya tillstånd och ändringar i gällande tillstånd eller motsvarande ärendehandläggning, inklusive handläggning av ansökningar om undantag, togs vid tiden för detta uppdrag en avgift ut som baseras på nedlagd tid med en timtaxa per påbörjad 30-minuterasperiod à 1 400 kronor.[13] För prövning av undantag från föreskrifter utöver vad som anges ovan och för intyg eller godkännanden där ingen fast avgift har fastställts enligt Transportstyrelsens föreskrifter tas en avgift ut som motsvarar den nedlagda arbetstiden och uppkomna kostnader enligt samma timkostnad och principer som beskrivits tidigare.

Tillståndsprövning av en ny flygplats förekommer mycket sällan i Sverige. Det svårt att bedöma vilka kostnader som kan uppstå i samband med ett sådant förfarande vilket till mycket stor del beror på för ärendet individuella faktorer såsom flygplatsens utformning, andra lokala förutsättningarna för flygplatsen, mognaden hos den som söker m.m. En ungefärlig kostnad att certifiera en ny instrumentflygplats har skattats till cirka 3 miljoner kronor av Transportstyrelsen.

Till det tillkommer en kostnad för inrättande av luftrum. Ett helt nytt luftrum innebär många samråd med berörda (Försvarsmakten, berörda kommuner, flygtrafikledningar, flygklubbar m fl). LFV bedömer att kostnaden för detta uppgår till cirka 300 000 kronor. För en satellitbaserad procedur till respektive bana med LNAV- och LPV (SBAS)-minima gör LFV bedömningen att kostnaderna uppgår till cirka 250 000 kronor för två procedurer. I denna summa ingår dock inte den flygvalidering av SBAS-proceduren som också krävs. För en konventionell procedur

[13] Avgifter för tillståndsprövning - Transportstyrelsen (2023-03-16)

beror kostnaden på vilken typ av hjälpmedel som flygplatsen avser installera. LFV bedömer kostnaderna till cirka 75 000 kronor för hjälpmedel av typen LOC, NDB och VOR) samt till 120 000 kronor när det gäller ILS.

För Transportstyrelsens tillsyn tas en fast årlig avgift ut. Med tillsyn avses planering, genomförande och efterarbete för att kontrollera om ett tillsynsobjekt uppfyller krav och villkor som följer av lagar, EU-förordningar eller andra föreskrifter. Till den fasta avgiften tillkommer en rörlig avgift i form av ersättning för resor, boende etc.

Prövning av tillstånd enligt miljöbalken

Flygplatser med en instrumentbana som är längre än 1 200 meter (s.k. A- eller B-anläggningar) kräver tillstånd enligt miljöbalken. Sådan verksamhet ska alltid antas medföra betydande miljöpåverkan. Flygplatser med mer än 500 flygrörelser per år men som inte omfattas av tillståndsplikt enligt förevarande mening är anmälningspliktiga (C-anläggningar). Även helikopterplattor med fler än 500 flygrörelser per år är anmälningspliktiga.

Tillstånds- och anmälningsplikten för flygplatser framgår av 24 kap. 3-5 §§ Miljöprövningsförordningen (2013:251). Tillstånd för A-verksamhet, dvs. civil flygplats med instrumentbana längre än 1 200 meter, söks hos Mark- och miljödomstolen. Tillstånd för B-verksamhet, dvs. flottiljflygplats eller civil flygplats med infrastruktur för militär flygverksamhet med instrumentbana längre än 1 200 meter söks hos Miljöprövningsdelegationen. Anmälan om C-anläggning görs till den kommunala miljömyndigheten[14].

Det är svårt att bedöma tidsåtgången och kostnaden för miljötillstånd av flygplatsverksamhet, vilket kan förklaras dels av ett omfattande underlag i form av den miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som krävs inför miljöprövning, dels att miljöprövningen i regel omgärdas av långa processer då det ofta förekommer överklaganden.

När det gäller prövning av tillstånd enligt miljöbalken i s.k. mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet tas det inte ut någon ansökningsavgift. När det gäller miljöfarlig verksamhet finns det ett system med årliga avgifter för prövning och tillsyn som administreras av länsstyrelsen.[15]

[14] https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/branscher-och-verksamheter/provning-av-flygplatser2/#E2130848802

[15] Ansökningsavgifter och kostnader - Sveriges Domstolar

Flygplatser i Gävleborgs län

Det finns flera flygfält i Gävleborgs län men Trafikverket har valt att koncentrera sin utredning till fyra flygplatser: tre har tidigare har varit godkända instrumentflygplatser och den fjärde flygplatsen är ett tidigare krigsfält som genom sin storlek eventuellt skulle kunna vara av intresse i sammanhanget – den s.k. Fönebasen i Ljusdal. Trafikverket har dock inte besökt kommunen och sett området, men ett digitalt möte med tjänstepersoner på kommunen har genomförts

Beredskapsflygplatser är som nämnts tidigare enbart instrumentflygplatser. I den enkät som Trafikverket skickat ut till användare av beredskapssystemet framkommer i något fall att man använder mindre flygfält i Gävleborg vid transporter med helikopter. Trafikverket tolkar dock sin instruktion från regeringen om att säkerställa ett nät av flygplatser som håller beredskap som att det ska vara just flygplatser, med de tjänster som krävs för att användarna så långt det är möjligt ska vara fullt operativa i alla lägen. Med detta som bakgrund har utredningen fokuserat på de tre tidigare instrumentflygplatserna samt delvis Fönebasen på grund av dess storlek.

Gävle flygplats (”Rörberg”)

Historik

Flygplatsen öppnades 1971. Under 1970-talet bedrevs inrikestrafik till Bromma och Arlanda, även viss chartertrafik förekom. Som mest hade flygplatsen över 26 000 passagerare årligen under perioden 1988 till 1990. När tågtrafiken öppnades till Arlanda år 1997, samtidigt som vägnätet mot Stockholm förbättrades, fick inrikestrafiken allt svårare att hävda sig. Den 1 mars 2000 upphörde den kommersiella flygtrafiken vid flygplatsen.

År 2016 beslutade Gävle kommunfullmäktige att stänga flygplatsen som en godkänd instrumentflygplats. Före beslut om stängning lyssnade kommunen in behovet av fortsatt verksamhet på flygplatsen för samhällsviktiga flygtransporter hos instanser med samhällsviktigt flyg, såsom Region Gävleborg, Länsstyrelsen, Polismyndigheten och Försvarsmakten. Ingen hävdade Rörberg som avgörande för sin verksamhet.

Under 2019 inleddes detaljplanearbete för att omvandla Rörberg till verksamhetsmark för storskaliga datacenter. En av följderna av att omvandla flygplatsen till verksamhetsmark var att samhällsviktiga transporters möjlighet att landa och tanka försvann från Rörberg. Därför föreslog Gävle kommun 2019, efter dialog med berörda intressenter, en ny avtalslösning för möjlighet till landning och tankning i Tolvforsskogen. Detta förslag avfärdades efter en lång process, av såväl Polismyndigheten som av Region Gävleborg, som avsåg lösa landning och tankning på annat sätt och på annan plats.

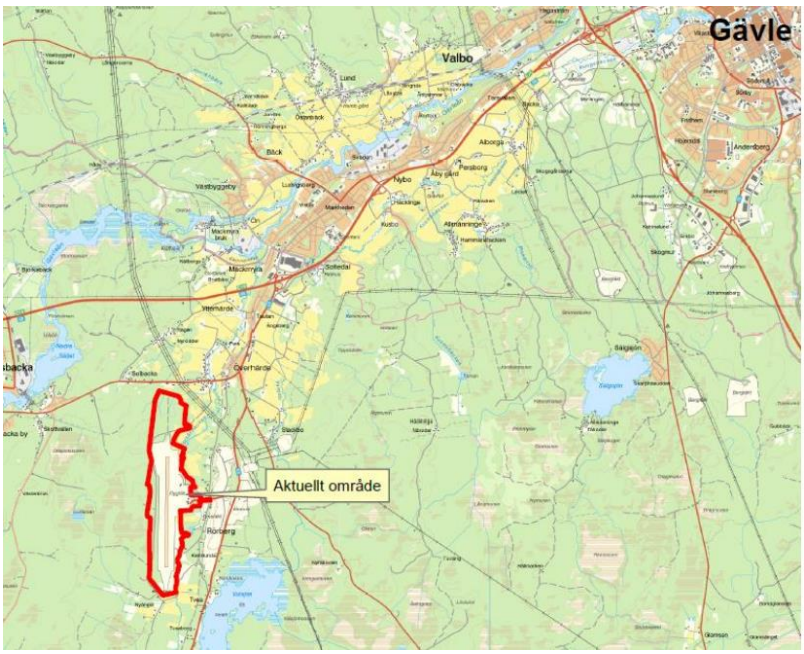
Försvarsmakten inkom i samband med detaljplanearbetet med två olika yttranden. I det första yttrandet gjordes inget anspråk på Rörberg men när detaljplanen antagits och vunnit laga kraft kom ett nytt yttrande där FM hävdade ”militärregionalt

intresse”. FM gavs då möjlighet att förvärva Rörberg men avböjde. Detaljplanen överklagades och upphävdes av Mark- och miljödomstolen. Den aktuella intressenten hade nu klivit av sitt avtal med Gävle kommun.

Med anledning av Microsofts etablering av storskaliga datacenter i Gävle planerar Vattenfall idag en utbyggnad av elinfrastrukturen i regionen (se vidare nedan). I koncessionsansökan för de nya elledningarna korsar de den södra delen av Rörberg. I samband med samrådsprocessen för elkoncessionen inkom Försvarsmakten med tre, delvis olika yttranden. I det första yttrandet lyftes inget anspråk, i det andra yttrandet hävdade FM ”militärregionalt intresse”, medan i det tredje och sista yttrandet hade FM inga synpunkter på kraftledningsplanerna.

Flygplatsen ligger sydväst om Valbo och 15 kilometer från Gävle centrum, se karta nedan.

Bild 1a. Karta över området. Flygplatsen inringad med rött.



Källa: Gävle kommun

Användning idag

Sedan beslutet om att stänga instrumentflygplatsen på Rörberg har kommunens ambition varit att upplåta flygplatsen till annan verksamhet. För kommunen är Rörberg idag endast ett markinnehav. Lokalerna på flygplatsområdet används till kommunalförbundets räddningstjänst. Den södra delen av banan är utarrenderad till en trafikskola för halkkörning.

När det kommer till luftfart används flygplatsen av privatflyg och till viss del privathelikopter samt av flygklubbar som bland annat bedriver brandflyg på länsstyrelsens uppdrag. Dock använder ingen av dem den asfalterade banan utan gräsfältet på sidan om.

Vattenfall behöver säkra energiförsörjningen till Microsofts etablering och som ett led har de lämnat in en koncessionsansökan till Energimarknadsinspektionen för

att dra en stor kraftledning rakt över banan. Detta skulle naturligtvis omöjliggöra en användning av flygplatsen till luftfart. Kommunen ser gärna att ledningen grävs ned men detta är enligt uppgift inte något som kommunen kan avgöra. Elledningens dragning är sannolikt inget som kommer ändras, det steg som är kvar i processen är att Energimarknadsinspektionen ska godkänna ansökan. Detta beslut väntas komma tidigast under 2024.

Flygplatsens skick och status

Flygplatsen kan endast användas av ovan nämnda luftfart vid väderförhållande som medger luftfart enligt visuella flygregler, i klartext ”vackert väder”. Delar av den lågintensiva belysningen är kvar men alla inflygningsljus är borta. Det finns en bränsletank som flygklubben ansvarar för och flygtornet finns kvar men all annan typ av infrastruktur är borta. Flygtornet lutar och är i behov av rivning eller möjligen renovering och bedöms inte kunna användas i befintligt skick.

Banan har god bärighet enligt kommunen och är 2 000 m lång och 45 m bred. Omtoppning skedde år 2016. På bild 1b nedan syns banan längst bort mot skogen. Bilden är tagen från flygledartornet. På bild 1c visas banan från andra hållet.

Bild 1b. Gävle flygplats.

Bild 1c. Gävle flygplats

Översiktsplan och miljötillstånd för Gävle flygplats

Flygplatsen i Gävle är inrättad som en flygplats. Rörberg finns inte utpekat som ett prioriterat allmänt intresse i gällande översiktsplan (ÖP) från 2017 men nämns som nedlagd instrumentflygplats. Skrivningen öppnar för annan aktör än kommunen att driva flygplatsen.

Kommunstyrelsen antog detaljplanen för verksamhetsmark på Rörberg år 2019 i samband med att Facebook visat intresse för att etablera datahallar på platsen. Detaljplanen överklagades och upphävdes på grund av formaliafel.

Samhällsbyggnadsutskotten har reviderat projektbeställningen för Rörberg, vilket omfattar att återuppta detaljplanearbetet för verksamhetsmark. Det har dock pausats i avvaktan på förhandling med en aktör om att anlägga solceller på området. Det har emellertid påträffats PFAS på området och utredningar pågår för att avgränsa föroreningarna.

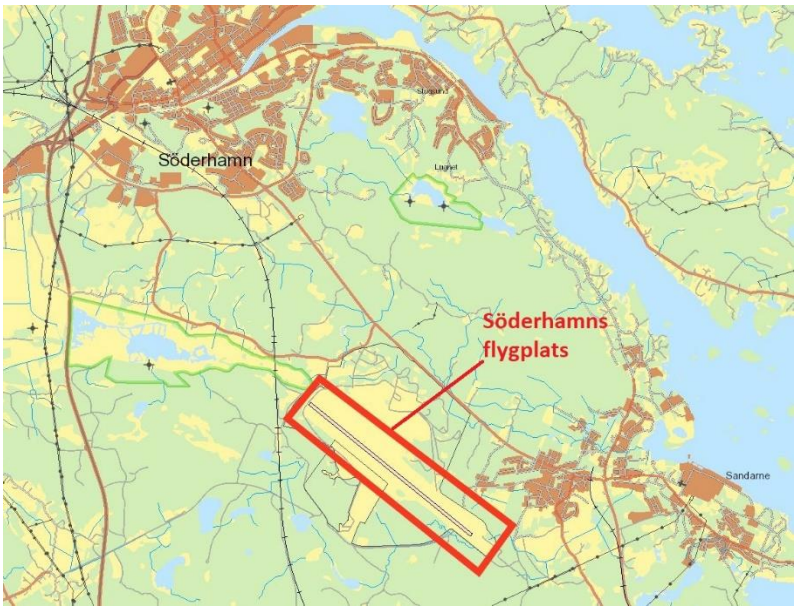
Söderhamns flygplats (”gamla F15”)

Historik

Söderhamns flygplats anlades redan år 1943 som en militär flygflottilj. Flottiljen var både militär och civil och från 1983 till 2002 bedrevs reguljär flygtrafik till Arlanda. Som mest hade flygplatsen strax över 12 000 passagerare per år. Flottiljen lades ner 1998 efter att Försvarsmakten beslutat om nedläggning år 1996. År 2002 lades trafiken till Arlanda ned, vilket kan förklaras dels med att snabbtåget X 2000 började trafikera Ostkustbanan med stopp på Arlanda, dels en förbättring av E4 som resulterade i att restiden med bil till Arlanda förkortades.

Flygplatsen ligger 4 kilometer från centrala Söderhamn, se bild 2a.

Bild 2a. Karta över området.



Källa: Söderhamns kommun

Användning idag

Flygplatsområdet har idag ett flertal verksamheter och det förvaltas av det privata företaget Flygstaden AB. Det är kommunens största företagspark och har funnits sedan slutet av 1990-talet, efter nedläggningen av flygflottiljen. Flera olika branscher finns representerade på Flygstaden, exempelvis träindustri, utbildning, bevakning, bygg, IT, fastighetsservice- och underhåll, lokalvård, kemi och vägunderhåll. Till detta kommer flera offentliga aktörer med kundtjänst- och arkivverksamhet.

På området finns olika typer av lokaler, boende, uppställningsytor, garage, förråd och kringliggande tjänster. Området är planerat och byggt för utrymmeskrävande flygverksamhet vilket innebär att det finns stora öppna ytor. Vägnätet är väl utbyggt med separat infart till området för tunga transporter. Det finns även potentiell anslutningsmöjlighet till järnväg via gamla Ostkustbanans industrispår.

När det gäller luftfart används flygplatsen idag främst av Polisen, hemvärnsflyget, brandflyg, kommersiellt helikopterflyg och privatflyg. Kommunen ansvarar för banan och tankanläggningen, men driften är utlagd på ett privat företag.

Tankanläggningen kom till genom det av MSB finansierade projektet ”Tankning av luftfartyg” som Polisflyget har drivit tillsammans med Svensk Luftambulans (SLA), Babcock och Sjöfartsverket. Under 2023 kommer det finnas en större kapacitet för flygbränsle i en uppgraderad bränsleanläggning med syfte att vara ett regionalt beredskapsstöd. Den kommer erbjuda JetA1 med två anläggningar för trycktankning och två för öppen tankning. Flygplatsen tillhandahåller även Avgas 100LL för brandflyget.

MSB har placerat ett flertal containrar med utrustning för bekämpning av skogsbränder på flygplatsen.

Delar av taxibanan används även tidvis av trafikskolor för halkkörning.

Sjöfartsverket har för avsikt att genom sitt myndighetsgemsamma projekt ”SOLO” utveckla s.k. PinS-procedurer för inflygning av samhällsviktiga helikoptrar till Söderhamn.

Under år 2022 har ett antal övningar i Försvarsmaktens regi genomförts vid Söderhamns flygplats.

Flygplatsens skick och status

Flygplatsen i Söderhamn är inrättad som en flygplats. Flygplatsen har ända sedan nedläggningen år 1998 skötts och underhållits, den har aldrig varit stängd för luftfartyg. Enligt kommunen är anläggningen alldeles för stor och har för bra kapacitet för att bara förstöras. De senaste två åren har investeringar gjorts bl.a. för att säkra elförsörjningen.

Banan är en s.k. korsande bana (två banor som är byggda som ett kors) där den längsta banan är 2 500 m lång och 40 m bred. Den korsande banan är 1 200 meter och är idag stängd men kan enligt kommunens ansvariga öppnas, mycket lite är förstört. Bärigheten för den längsta banan är dock relativt låg (det s.k. PCN-värdet är mellan 20-35). Detta värde är det senast publicerade och kan vara ett annat idag. För den korsande banan har ingen PCN-mätning gjorts under senare tid. Bilderna 2b och 2c visar banan från olika håll.

Bild 2b. Söderhamns flygplats.

Bild 2c. Söderhamns flygplats.

All infrastruktur är bevarad, även maskiner såsom gräsklippare och snöröjnings-fordon. Undantaget är banljus och inflygningsljus som är borttagna. Alla master för inflygningsljusen är dock bevarade. Det finns även ett större antal underjordiska skyddsrum som Försvarsmakten byggde när anläggningen var aktiv som flottilj. Det yttre staketet är bevarat men är i sämre skick. Staketet runt själva banområdet är i bra skick. Flygtornet är i gott skick, se bild 2d. Det finns ett reservaggregat som går på diesel och är på 150 kWh.

Flygplatsen är idag begränsad gällande resurser för brand- och räddningstjänst. Det är dock relativt nära till den kommunala räddningstjänsten.

Bild 2d. Söderhamns flygplats.

Översiktsplan och miljötillstånd för Söderhamns flygplats

Den fördjupade översiktsplanen för Söderhamns kommun tar upp flygplatsen som ett utvecklingsområde. Det finns politiska diskussioner om området men det finns en konsensus om att inriktningen ska vara flygverksamhet. Flygplatsen är inget militärt skyddsobjekt.

Det finns inte längre något miljötillstånd för flygverksamhet, kommunen begärde upphävande av detta efter att den civila flygplatsen avvecklades. I den gällande fördjupade översiktsplanen är restriktioner med tanke på buller dimensionerade efter ett scenario med 6 000 flygrörelser per år, dygnet runt och även med tyngre transportplan. Detta för att inte inskränka på flygplatsens utvecklingsmöjligheter. Det innebär att inga nya bostadsområden eller annan bullerkänslig verksamhet kan etableras inom områden där de skulle utgöra ett hinder för flygverksamhet.

PFAS har påträffats på området och det pågår arbete med att utreda föroreningssituationen.

Hudiksvalls flygplats

Historik

Hudiksvalls flygplats ligger ett par kilometer norr om staden längs E4. Den invigdes 1968 på initiativ av kommunen. År 1977 inleddes reguljärflygtrafik till Arlanda och Bromma. År 1987 startades en flyglinje till Vasa i Finland via Sundsvall och Umeå som dock lades ner ganska snabbt. Passagerarantalet var som störst under 1987 till 1990, toppen nåddes 1988 med 25 000 passagerare.

År 2001 lades trafiken ned. Bidragande orsaker var dels att snabbtåget X 2000 började användas på Ostkustbanan med stopp på Arlanda, dels att E4 förbättrades med resultatet att restiden med bil till Arlanda förkortades.

Användning idag

Idag bedrivs ingen flygverksamhet vid flygplatsen. Flygplatsen är sedan länge såld till en motorklubb som bedriver bland annat dragracing och annan typ av motorsport på flygplatsen.

Flygplatsens skick och status

Idag används flygplatsen som nämnts till företags- och industriverksamhet utan koppling till luftfartsområdet. Banan är belamrad längs sidorna av betongblock (se bild 3a och b) och delar av banan och större delar av övriga manöverområden och platta utgör i princip förvaringsyta av byggmaterial m.m. (se bild 3c). En större solcellspark upptar grönytorna runtom banan.

Bild 3a. Hudiksvalls flygplats.

Bild 3b. Hudiksvalls flygplats.

Bild 3c. Hudiksvalls flygplats.

Översiktsplan och miljötillstånd för Hudiksvalls flygplats

Flygplatsen finns inte med i kommunens gällande översiktsplan och det är länge sedan den omnämndes i detta sammanhang. Den finns i vart fall inte med i ÖP från 2008. Området är inte detaljplanelagt.

Flygplatsen ligger precis på en grundvattentäkt och ligger således mycket illa till. Någon tillbyggnad eller renovering är inte lämpligt. Kommunen avser att begära att länsstyrelsen ska klassa vattentäkten som ett riksintresse.

Kommunen tror inte att det finns något miljötillstånd för flygverksamhet kvar.

En annan användning än idag av flygplatsen skulle kräva både detaljplaneläggning och tvångsinlösen av marken.

Ljusdals flygplats (Fönebasen)

Historik

Fönebasen är en nedlagd militär flygplats som är belägen 2,5 mil nordväst om Ljusdal. Banan är 2 100 m lång. Det har tidigare funnits tre mindre banor men de är rivna sedan 10 år tillbaka.

Användning idag

Någon flygverksamhet förekommer inte på Fönebasen idag. Flygklubben i kommunen håller till på Ljusdals flygfält som ligger betydligt närmare tätorten.

Idag används banan istället för halkbaneutbildning för blåljusverksamhet. Det är ett privat företag som arrenderar marken och som i sin tur hyr ut till denna verksamhet. Kommunen har sedan 2016 ett tillsvidareavtal med den privata entreprenören.

Flygplatsens skick och status

Banan är belagd med en bredd på 25 m men har en stråkbredd på 75 m. Samtliga asfaltsytor är i mycket gott skick enligt Ljusdals kommun[16]. Bärigheten ligger på 11-25 PCN[17]. Det finns en stor verkstadshall och en maskinhall men inget flygledartorn.

Översiktsplan och miljötillstånd för Fönebasen

Fönebasen finns inte omnämnd i Ljusdals översiktsplan och det finns inga politiska beslut eller någon politisk diskussion om att utveckla eller avveckla området. Kommunen har inga planer för området.

Det har anlagts en hel del vindkraftsparker i kommunen det senaste decenniet. Den närmaste parken ligger 18 km från Fönebasen. Vid anläggande av dessa parker har Försvarsmakten inte haft några synpunkter.

Det finns inga miljötillstånd kvar.

Bild 4. Fönebasen i Ljusdals kommun.

Källa: Ljusdals kommun

[16] Fönebasen - Ljusdals kommun

[17] Fönebasen - Ljusdals kommun

Vad krävs av Gävleborgs flygplatser?

Ingen av flygplatserna i Gävleborg är certifierad instrumentflygplats i dagsläget och för att kunna bli aktuell som beredskapsflygplats på dagens villkor skulle flygplatshållaren alltså behöva genomföra en lång process av olika ansökningar och tillstånd som beskrivits i tidigare avsnitt.

Såväl Söderhamn som Gävle flygplatser har inrättandetillstånd sedan tidigare. Dessa tillstånd kan dock bli föremål för ny prövning eftersom de förutsättningar som rådde vid tiden för utfärdande kan ha förändrats. Trafikverkets utredning har inte visat att ny prövning kommer att vara nödvändig men det kan heller inte uteslutas att det skulle kunna bli aktuellt. Enligt Transportstyrelsen har även Hudiksvalls flygplats ett tidigare inrättandetillstånd. Fönebasen är inte inrättad som flygplats.

Trafikverket har vare sig i uppgift eller förutsättningar att bedöma de aktuella flygplatsernas utsikter att erhålla en viss typ av godkännande eller inte.

Process mot och krav på en beredskapsflygplats

En grundförutsättning för att vara en beredskapsflygplats är att flygplatsen är en instrumentflygplats, i syfte att kunna hantera lufttransporter vid dåligt väder/dålig sikt. Flygplatsen måste sedan vara utpekad av regeringen, Trafikverket kan inte själva bestämma vilka flygplatser som ska ingå i systemet.

En beredskapsflygplats åtar sig att hålla beredskap de timmar på dygnet då flygplatsen är stängd, för att på begäran, öppna flygplatsen för de som bedriver samhällsviktig verksamhet. En stängd flygplats har definierats som att ingen flygledning finns på plats. Under år 2023 har Trafikverket förutsatt att flygledning finns på plats på aktuella flygplatser under kl.07 till 16 även om det i AIP framgår att tornet har stängt. Flera flygplatser har börjat ha stängt/öppet i sekvenser men det är inget som Trafikverket vill uppmuntra genom att ge ersättning för stängda perioder mitt på dagen, och verket har även bedömt att personal finns kvar på flygplatsen mellan de öppna sekvenserna. Under 2023 får således ingen flygplats ersättning för beredskap för mer än 15 timmar per dygn.

Om en operatör inom samhällsviktigt flyg under flygplatsens stängda timmar ringer på flygplatsens journummer ska personal inom en timme infinna sig på flygplatsen och uppta arbetet med att öppna upp flygplatsen. Vid varje sådan öppning ska nedan tjänster tillhandahållas. Om det behövs mer än två personer på fält/ramp för att tillhandahålla detta måste flygplatsen själv bekosta beredskap för dem. Trafikverket ersätter idag endast två ramp-/fältpersonal i beredskap.

- Fälthållning (snöröjning, halkbekämpning och banbesiktning)
- Flygtrafikledningstjänst (radarledning, övervakning av inflygningshjälpmedel, hantering av högintensiv banbelysning)
- Räddningstjänst
- Avisning av luftfartyg

- Tankning av luftfartyg
- Väderobservationer
- Öppnande av grindar för ambulans
- Övriga tjänster som är nödvändiga för att ta emot och släppa iväg luftfartyg

I utredningen Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet, För tillgänglighet och beredskap (Ds 2023:3), härefter kallad flygplatsutredningen, föreslås att staten bör ställa större krav på flygplatser och deras ägare med hänsyn till totalförsvarsperspektivet. Utredningen föreslår att för att en flygplats ska få del av statligt stöd eller utnämnas till beredskapsflygplats bör personalen krigsplaceras. Vidare bör flygplatserna genomföra beredskapsplanering och vidta åtgärder för att säkerställa en robust verksamhet som klarar påfrestningar i fredstid och vid höjd beredskap.[18]

Att rekrytera och utbilda tillräckligt med personal för att uppfylla ovan krav bedömer Trafikverket kan bli en tämligen lång och kostsam process för flygplatserna i Gävleborg. Det kan förvisso göras parallellt med processen för att bli en instrumentflygplats. Därtill krävs även en kritisk massa av anställda för att kunna leva upp till arbetstidslagar när man ska rulla en beredskap dygnet runt.

Finansieringsfrågan

Förutom att processen mot en instrumentflygplats och en beredskapsflygplats tar tid innebär det också kostnader. Trafikverkets ersättningssystem bekostar inget som krävs för förberedelser utan enbart lönekostnader för en flygledare och två markpersonal de timmar de har beredskap. Om en flygplats i Gävleborgs län ska bli en instrumentflygplats för att sedan bli en beredskapsflygplats bedömer Trafikverket kostnaderna som betydande. Någon mer precis uppskattning än så har inte gjorts vad gäller investeringskostnaderna.

Söderhamns flygplats har mer infrastruktur än övriga flygplatser som undersökts, så där bedöms investeringskostnaderna vara lägst men fortfarande betydande. De kan dock skjuta i höjden ytterligare beroende på banans bärighet och beskaffenhet, i den mån den behöver förbättras.

Utöver kostnader för investeringar och olika tillstånd tillkommer sedan betydande driftskostnader som ska täckas. I och med att ingen av flygplatserna bedöms få tillbaka kommersiell trafik i det närmaste decenniet (elflyg och persontransporter med drönare skulle kunna ändra på det framöver) och en tillkommande beredskapsverksamhet knappast inbringar några stora intäkter behöver driftskostnaderna täckas av andra medel.

[18] ”Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap” Ds 2023:33, s.294

Det kan eventuellt vara möjligt att få statlig medfinansiering från Trafikverket för vissa investeringar men ett flertal villkor behöver uppfyllas[19]. För driftskostnaderna behövs annan finansiering. Trafikverket har förvisso ett system med driftbidrag till flygplatser men ingen av flygplatserna i Gävleborg omfattas av det idag. Den juridiska möjligheten att ge driftbidrag till en flygplats utanför förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur eller förordning (2006:1577) om statsbidrag för icke statliga flygplatser har inte utretts.

Den statliga flygplatsutredningen[20] föreslår ett nytt system för driftstöd där ett driftstöd ska gå till flygplatser med allmän trafikplikt (av staten upphandlad flygtrafik) och ett stöd till beredskapsflygplatser. Detta skulle inte omfatta statliga flygplatser. Utredningen menar att för det fall Försvarsmakten eller andra myndigheter har behov av en särskild flygplats ska de kunna träffa särskilda överenskommelser med flygplatshållaren för att för att säkerställa tillgång till flygplatsen och de tjänster man är i behov av.

Beroende på om flygplatsutredningens förslag i dessa avseenden blir en realitet eller inte skulle driftstöd kunna bli aktuellt i och med ett utnämnande till beredskaps-flygplats. Det vill säga, det skulle kunna innebära en dellösning för en flygplats i Gävleborgs län som eventuellt blir beredskapsflygplats, naturligtvis dock beroende på omfattningen av detta driftstöd.

En åtgärd som skulle kunna minska investeringskostnader skulle kunna vara funktionen med fjärrstyrt torn, dvs. att flygtrafikledningen finns på annat håll. Idag styrs t.ex. Örnsköldsviks flygplats från tornet i Sundsvall och Kiruna, Östersund och Umeå styrs på distans från Arlanda flygplats. För Gävle flygplats del skulle detta kunna innebära att kostnader för att renovera det befintliga tornet kan undvikas. Däremot skulle andra kostnader uppstå för installationer som skulle behövas göras för att fjärrstyrd flygtrafikledning skulle kunna bli aktuell, såsom kameror m.m.

[19] Ansök om statlig medfinansiering till regionala kollektivtrafikanläggningar, trafiksäkerhet och miljö - Bransch (trafikverket.se)

[20] ”Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap” Ds 2023:33

Berörda aktörers bedömningar av förutsättningar och behov

Regionens behov och förutsättningar har utretts genom dialoger med representanter för Gävle, Söderhamns och Hudiksvalls kommuner respektive Region Gävleborg och länsstyrelsen. Region Gävleborg har därtill inkommit med en skrivelse i ämnet till Trafikverket. För att belysa behov och förutsättningar hos operatörer, såväl offentliga som privata, som utför samhällsviktiga flygtransporter i och kring Gävleborgs län, skickade Trafikverket en enkät med ett antal frågor till de operatörer som utför majoriteten av samhällsviktiga flygtransporter.

Regionala och lokala aktörers inspel och bedömningar

Region Gävleborg

Som en följd av att man inte har haft tillgång till vare sig certifierade instrumentflygplatser för trafik under öppna tider, eller beredskapsflygplatser under stängningstid, har Region Gävleborg löst sina transportbehov med marktransporter eller i förekommande fall använt flygplatser i andra regioner. I tillägg till detta kan akuta ambulanstransporter utföras med helikopter till helikopterplattor på sjukhusen i Gävle och Hudiksvall.

I regionen finns ingen högspecialiserad sjukvård, vilket innebär att transporter till regionen från andra regioner sällan förekommer.

Region Gävleborg konstaterar i en skrivelse till Trafikverket[21] att behovet av en beredskapsflygplats i länet är stort. Ett framtida NATO-medlemskap eller åtaganden som värdlandsstöd förstärker behovet av en beredskapsflygplats än mer, enligt regionen. Regionen ser två potentiella flygplatser i länet idag, Söderhamn och Gävle. För sjukvårdens behov anser regionen att flygplatsen i Gävle är att föredra och regionen förordar att Trafikverket lyfter in Gävle flygplats som beredskapsflygplats i Gävleborg. Även transporter med ambulanshelikopter skulle underlättas när det finns möjlighet till inflygning till instrumentflygplats vid dåligt väder, eftersom ambulanshelikoptrar i dagsläget inte kan landa vid Gävle sjukhus vid dåliga väderförhållanden.

Vid en kris har Söderhamn fördelen att flygplatsen ligger mitt i länet. Gävle har däremot ett mer strategiskt läge sett ur ett infrastrukturperspektiv i och med kopplingen till järnväg och en av landets största hamnar, bedömer regionen. Ett eventuellt NATO-medlemskap och värdlandsupplägget kan innebära att större och längre transporter blir aktuella. I bedömningen av Gävles strategiska läge lägger även regionen in det faktum att det finns kärnkraft i närheten och en mycket akut evakuering är ett scenario i krisplaneringsverksamheten.

[21] TRV 2023/144704 ”Skrivelse – Beredskapsflygplats Gävleborgs län”, Region Gävleborg

I infrastrukturprogrammet för regionen omnämns Arlanda och vikten av goda järnvägsförbindelser dit. Programmet är dock 10 år gammalt och ska uppdateras. Synen på flygplatser har förändrats under denna period – från att de inte ska användas eller ens finnas till att bli viktiga. Detta förändrade synsätt har inte minst kommit av nya företeelser inom luftfarten, såsom elflyg och drönare.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har i uppdrag av MSB produktionsansvaret för skogsbrandsbevakning med flyg och ansvarar för genomförandet inom de ramar som MSB anger. Länsstyrelsen upphandlar denna tjänst och har i dagsläget avtal med KSAK (Kungliga svenska aeroklubben) som samordnar uppdraget. KSAK har avtal med sex flygklubbar för att lösa skogsbrandsbevakningen med flyg rent praktiskt i Gävleborgs län. I avtalet beskrivs omfattningen av bevakningen, t.ex. vad avser flygslingornas sträckning och hur ofta bevakning ska utföras. Däremot säger avtalet inget om var bevakningen ska utgå ifrån eller var flygplanen ska vara stationerade.

Om Sverige går med i NATO blir värdlandsstöd aktuellt och det kan även antas att omfattning och frekvens av olika typer av övningar skulle öka. Detta sammantaget ökar behovet av flygplatser och övningsområden.

Vad gäller miljötillstånd har Söderhamn och Gävle haft tillstånd eftersom de varit instrumentflygplatser med en banlängd över 1 200 m. Tillstånden är dock sedan ett antal år tillbaka upphävda på kommunernas begäran. Idag finns därmed inga tillstånd enligt miljöbalken för flygverksamhet vid dessa platser.

Gävle kommun

Kommunens bedömning är att det är sjukvårdens behov och andra samhällsviktiga aktörers behov som bör styra var en beredskapsflygplats gör sig bäst. Bedömningen är samtidigt att ingen instrument- och beredskapsflygplats, oavsett önskemål, är aktuell på Rörberg om Vattenfalls koncessionsansökan godkänns.

Ibland hävdas det att Rörberg är viktig för det av länsstyrelsen upphandlade brandflyget, men kommunen tillbakavisar att specifika flygfält eller flygplatser skulle vara en förutsättning för länsstyrelsens avtal. Detta bekräftas även av länsstyrelsen.

Kommunen uppger att det skulle krävas omfattande re- och nyinvestering samt bemanning för att omvandla Rörberg till beredskapsflygplats. Kommunen har inte uppskattat någon kostnad, men bedömer att den skulle vara omfattande. En sådan typ av uppstart är inget som kommunen planerar, än mindre har budgeterat för.

Även på grund av kraftledningen bedömer kommunledningen att det inte finns förutsättningar för en beredskapsflygplats i Rörberg.

Söderhamns kommun

Söderhamns kommun ser stora möjligheter med flygplatsen utifrån ett totalförsvarsperspektiv. På 3-6 timmar kan flygplatsen vara klar att användas fullt ut om Försvarsmakten eller MSB skulle behöva den, enligt företaget som idag sköter och driftar verksamheten på flygplatsen. Kommunen ser också stora möjligheter utifrån

den kommande marknadsutvecklingen med elflyg. Söderhamn ligger i mitten av landet och skulle kunna bli ett viktigt stopp för laddning av elflyg från södra Sverige på väg upp för att möta industriboomen i norra Sverige, enligt kommunen.

Kommunen inser att en process för att få flygplatsen till en instrumentflygplats igen, och sedermera utgöra beredskapsflygplats, är förenat med kostnader. Men i övrigt är alla förutsättningar utom kompetens/personalresurser på plats, bedömer kommunen. Kompetens finns dock inom rimligt avstånd och kommunen ser inte det som en hindrande faktor.

Hudiksvalls kommun

Hudiksvalls kommun bedömer att det inte finns några förutsättningar alls för att göra flygplatsen till en beredskapsflygplats. Kommunen vill inte sträva åt det hållet överhuvudtaget utan förordar, vilket även det s.k. Hälsingerådet[22] gör, att Söderhamns flygplats ska lyftas fram.

Ljusdals kommun

Kommunen har inga ambitioner eller planer på att utveckla Fönebasen eller återuppta någon form av flygverksamhet där.

Användarnas bedömningar

Kommunalförbundet Svenskt ambulansflyg

Kommunalförbundet Svenskt ambulansflyg (KSA) gör bedömningen att Gävleborg med två akutsjukhus, Gävle respektive Hudiksvall (och i viss mån även Bollnäs med medicinsk akutavdelning), med anledning av transportavstånden till exempelvis Arlanda eller Uppsala-Ärna, har ett stort behov av närhet till beredskapsflygplats.

Avstånden till andra flygplatser jämfört med avståndet till en flygplats mitt i regionen utgör, speciellt vid dåligt väder med begränsningar för helikopter och vägambulans, en icke oväsentlig tidsskillnad avseende transporttider för akuta sjukdomstillstånd menar de.

KSA använder inte flygplatser i Gävleborg idag eftersom de behöver en godkänd öppen instrumentlandningsflygplats med räddningstjänst. Utöver detta har de behov av adekvat markström, bränsle (Jet A1), typgodkänd avisningsvätska för flygplanstypen (Pilatus PC-24) samt, om möjligt, omlastningsyta för patienter mellan flygplan och vägambulans under tak, inomhus och i värme.

Flygoperatören konstaterar att antalet flygtransporter kopplade till hälso- och sjukvården i region Gävleborg år 2021 enligt regionens egen rapportering är relativt sett låga, 19 stycken (14 rörelser gick till Arlanda och 5 till Sundsvall) men KSA menar att siffrorna ska ses mot avstånden till Arlanda eller Sundsvall, där alternativa transportsätt sannolikt väljs snarare än transporter med flygplan.

[22] Hälsingerådet är ett frivilligt samarbete för gemensamma strategiska frågor mellan Hälsinglands kommuner (Bollnäs, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ovanåker, Söderhamn) Hälsingerådet - Hälsingerådet (halsingeradet.se)

Vad gäller utvecklingen framåt gör KSA bedömningen att behovet av transporter kommer att öka utifrån den ökande specialiseringen inom sjukvården med långdistanstransporter till specialistsjukvård, anslutande specialist- eller neonatalteam vid svåra sjukdomsfall som kräver dörr till dörrtransport samt anslutande team för organdonationer. En beredskapsflygplats inom regionen skulle öka förmågan till transporter med ambulansflygplan. KSA nämner Söderhamn i ett exempel för att visa minskningen av avstånden om detta var en beredskapsflygplats, och konstaterar att det skulle innebära en icke oväsentlig tidsskillnad avseende transporttider för akuta sjukdomstillstånd.

Babcock International

Ambulansflygoperatören Babcock ser vad gäller deras flygplanoperationer ett stort behov av samhällsviktiga flygtransporter till och från Gävleborgs län: det skulle underlätta bland annat marktransporterna med patient menar man. Med avseende på helikopteroperationer anses behovet vara oerhört stort. Babcock landar ofta på sjukhusen i Gävle, Hudiksvall och Bollnäs och för fram att förekomsten av helikopterflygplatser är livsviktig. Därtill finns ett stort behov av bränsleanläggningar och instrumentinflygningar (PinS) för att säkerställa tillgängligheten.

Enligt Babcocks statistik för 2022 från helikoptrarna i Uppsala, Jämtland-Härjedalen och Karolinska Sjukhuset skedde 78 landningar på sjukhuset i Gävle, 38 landningar på sjukhuset i Hudiksvall och 10 landningar i Bollnäs. Merparten av transporterna var oplanerade. De landar även frekvent för tankning på flygplatsen i Söderhamn, som man anser är en mycket viktig strategisk tankpunkt. Statistik för nyttjandet av flygplatserna i Söderhamn och Gävle saknas men i Gävle har man enbart landat av logistiska skäl såsom flytt av helikoptrar.

Babcock är idag begränsade avseende helikopteroperationer i Gävleborg då de i mörker är begränsade till att molnen inte får vara lägre än 366 meter. I länet är underlaget på väderobservationer därtill bristande. Om PinS-inflygningar och något kamerasystem skulle etableras på någon flygplats i länet skulle den operativa begränsningen i mörker sänkas väsentligt. Kameran skulle även öka tillgängligheten vid flygning i god sikt. För operation med flygplan behövs en instrumentflygplats.

Polisen

Polisflyget, som enbart flyger med helikopter, säger sig ha ett stort behov av en instrumentflygplats i området, på grund av den korta räckvidden för helikopter och avståndet till andra alternativ som Arlanda, Borlänge och Sundsvall. Polisflyget menar att förutsättningar att ta sig till och verka i Gävleborgs län avsevärt har försämrats sedan Gävle flygplats lades ner. Vid helikopterverksamhet är det normalt ett behov av tankning som uppstår. Man använder sig av Söderhamns flygplats för tankning och det är också den flygplats man ser störst behov av inom Gävleborgs län.

Försvarsmakten

Försvarsmakten genomför transporter till och från flygplatser i Gävleborg, i första hand enligt visuella flygregler (VFR). För de behov i Gävleborgsområdet som uppstår idag använder Försvarsmakten även Uppsala alternativt Sundsvall, där

infrastruktur för tankning, boende och mat finns tillgänglig. Tankning och landning sker för Försvarsmaktens del främst vid Hudiksvalls[23] flygplats i den mån man använder regionens infrastruktur.

Försvarsmakten konstaterar att tankningsbehov alltid kan vara aktuellt beroende på uppdrag som genomförs inom Sveriges gränser. När det gäller behov av specifika tjänster eller utrustning för Försvarsmakten anger de att deras helikoptrar kan flyga i relativt dåligt väder och att de inte kräver stora ytor för att operera och landa i området under VFR.

Försvarsmakten ser inte ett behov av att ha en beredskapsflygplats i Gävleborgs län utifrån den egna verksamheten inbegripet de transporter de har utfört de senaste åren och de transporter de bedömer kan aktualiseras i framtiden.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB menar att de i vissa lägen kan vara i behov av att tillfälligt basera eller tanka med skopande flygplan eller helikoptrar på en flygplats i Gävleborgs län. De anger att det är viktigt med många flygplatser och att man i det längsta bör undvika att lägga ned befintliga baser och flygplatser. Vidare att det är nödvändigt med väl rustade flygplatser med förmågor, resurser och öppettider som fungerar även i kris och höjd beredskap. Nedgrävd och omkringliggande infrastruktur är central enligt MSB samt tillfartsvägar, järnvägar för gods m.m.

Flygplatsområden generellt behöver skyddas från byggande som reducerar förmågan, t.ex. bostadsområden, vindkraft, solcellsanläggningar (som stör ut signaler för navigering) etc.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket ser positivt på utökning av en beredskapsflygplats i Gävleborgs län, förslagsvis Söderhamn. Under perioden 2014-2023 har Sjöfartsverket genomfört 56 utlarmade insatser till regionen med helikopter som rört sjöräddning, flygräddning, eller annan räddningstjänst.

Kustbevakningen

Kustbevakningens uppdrag vad avser flygverksamheten, innefattar sällan eller nästan aldrig statistiskt sett, ett transportbehov kopplat till en beredskapsflygplats och därmed finns inte heller ett sådant behov kopplat till Gävleborgs län. Kustbevakningen opererar och planlägger i dagsläget sin verksamhet utifrån de flygplatser som är tillgängliga alla veckodagar och dygnet runt. Det kan dock förekomma att Kustbevakningen, vid operativa behov för specifika kustbevakningsoperationer, använder sig av beredskapsflygplatser.

[23] I Försvarsmaktens svar på Trafikverkets frågeformulär står det Hudiksvalls flygplats här, men av sammanhanget gör Trafikverket bedömningen att det rör sig om en felskrivning och att det troligtvis är Söderhamns flygplats som avses. Trafikverket har inte lyckats få något förtydligande från Försvarsmakten.

Trafikverkets bedömning

Behovsanalys

I inledningsavsnittet anges att behovet är grunden till hela det beredskapssystem som Trafikverket har i uppdrag att säkerställa och att en analys av behov inte kan utelämnas om än regeringen har efterfrågat förutsättningarna. Behovsbilden är i mångt och mycket även en viktig faktor för de faktiska förutsättningarna att driva och upprätthålla en beredskap samt är viktigt att beakta utifrån hushållning med statens pengar.

Behovet av en beredskapsflygplats i Gävleborgs län är svåranalyserat. Dels på grund av att de olika berörda aktörerna ger delvis disparata bilder i detta avseende, dels på grund av att systemet inte är utrett utifrån totalförsvarsaspekter. När det gäller totalförsvarsbehovet av beredskapsflygplatser har Trafikverket fått i uppgift att utreda detta i de två översynerna av beredskapssystemet. I slutrapporteringarna av båda dessa översyner framhåller emellertid Trafikverket att en sådan utredning kräver ett eget uppdrag med andra förutsättningar än vad som gavs. Om systemet hade varit utrett utifrån totalförsvarsaspekter hade behovsanalysen kunnat bli mer heltäckande.

Sjukvårdens behov

Sjukvården i regionen har sedan många år tillbaka lärt sig att hantera det faktum att man inte har tillgång till en flygplats som dygnet runt kan hantera alla sorters luftfartyg. Regionen har löst detta med marktransporter direkt till destinationen, med marktransport till andra regioners flygplatser eller med de ambulanshelikoptrar man har tillgång till.

Region Gävleborg har dock behov av en beredskapsflygplats för sjukvården, oaktat att de idag löser dessa transporter på annat sätt. Även KSA ser ett stort behov av en beredskapsflygplats i länet utifrån de transportströmmar som förekommer idag, och förväntas förekomma i framtiden med en fortsatt ökande specialisering och t.ex. organtransporter från sjukhus utomlands.

Region Gävleborg förordar, just utifrån sjukvårdens behov, att Trafikverket ska lyfta fram Gävle flygplats som länets beredskapsflygplats.

Trots att behovet från sjukvården finns bedömer Trafikverket att det kanske framför allt finns andra typer av samhällsviktiga flygtransporter som en beredskapsflygplats i länet kan behövas för.

Behov utifrån totalförsvarsaspekter

Trafikverket har i sin översyn av systemet i juni år 2020[24] berört frågan om olika nivåer på beredskapsflygplatser. Under utredningen kom förslag på att beredskapsflygplatserna med fördel skulle kunna delas in i olika nivåer utifrån vilken funktion och vilka tjänster de kan erbjuda och när. Indelningen skulle vara i tre nivåer där nivå 1 skulle handla om att vintertid enbart ta emot helikopter, nivå 2

[24] ”Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna”, Trafikverket, publikation 2020:145 (TRV 2019/140576)

skulle motsvara de krav som finns på dagens beredskapsflygplatser och nivå 3 skulle vara så kallade multiberedskapsflygplatser som skulle fungera i alla aspekter även under stora kriser och höjd beredskap och krig.

Trafikverket konstaterar i rapporten att en nivåindelning kan bidra till att systemets ändamålsenlighet kan förbättras men att komplexiteten i systemet ökar och riskerar att minska dess effektivitet och funktionalitet. Operatörer förde fram att det blir svårhanterligt för dem att planera sina rutter genom att de då måste ha vetskap om de exakta nivåer och tjänster som erbjuds på enskilda flygplatser.

Trafikverket ansåg dock att begreppet multiberedskapsflygplats är intressant utifrån stora kriser, höjd beredskap och krig och framförde i rapporten att uppdraget att utreda detta snarast bör komma till stånd, *"Att utreda flygplatsernas roll och vilka behov staten har under stora kriser, höjd beredskap och krig är centralt"*[25].

Trafikverket fick i juni 2021 ytterligare ett uppdrag kopplat till översyn av beredskapsflygplatssystemet. Detta uppdrag ska ses som en "översyn av översynen" i syfte att vid behov revidera och komplettera förslag och slutsatser utifrån pandemins påverkan. I detta uppdrag angavs att förslag avseende totalförsvarsaspekter skulle redovisas. I rapporten sammanfattas detta som följer:

Totalförsvarsaspekterna när det gäller systemet med beredskapsflygplatser har dock inte kunnat klarläggas fullt ut. Trafikverket bedömer att en bred samverkan bör initieras för att få fram vilka behov med avseende på totalförsvarsaspekter som finns när det gäller systemet och beredskapsflygplatserna liksom vilka krav som kan behöva uppfyllas av flygplatserna ur ett totalförsvarsperspektiv.[26]

Något sådant uppdrag har inte tillställts Trafikverket efter redovisningen av uppdraget 2021.

Kopplingen mellan flygplatssystemet och totalförsvaret berörs även i flygplatsutredningen:

> *" Även om jag fångat flera viktiga aspekter i ett totalförsvarsperspektiv, ser jag behov av fördjupade och kompletterade analyser i ett totalförsvarsperspektiv."*[27]

Beredskapssystemet är således alltjämt ett system för hantering av akuta lufttransporter i fredstid och vid lokala kriser av inte alltför stor magnitud.

Utifrån svaren från de användare som har sin kompetens inom just totalförsvar, framkommer disparata bilder. MSB bedömer att det finns ett behov i Gävleborgs län, i alla fall tillfälligt och i vissa lägen, och menar vidare att det generellt är mycket viktigt med många flygplatser som är väl utrustade. Försvarsmaktens behov av en flygplats i länet anger de vara ganska litet.

---

[25] "Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna", Trafikverket, publikation 2020:145, s.49

[26] "Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter", Trafikverket, publikation 2021:223, s.7

[27] "Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap" Ds 2023:33, s.238

Trafikverket bedömer att behovet av en beredskapsflygplats i länet med utgångspunkt från försvarsperspektivet inte kan anses vara stort, mot bakgrund av Försvarsmaktens enkätsvar. Behovet kan dock komma att aktualiseras vid civila kriser. En djupare analys av totalförsvarets behov i bred samverkan på nationell nivå skulle naturligtvis kunna få ett annat resultat.

MSB:s bedömning att befintlig luftfartsinfrastruktur är viktig att bevara delas av Trafikverket. Staten bör ha ett intresse i att väl rustade flygplatser med förutsättningar att hantera kriser inte läggs ned.

Övriga aktörers behov

Polisen lyfter fram sitt behov av tankning av helikopter och menar att Söderhamns flygplats är den flygplats de har behov av. Polisen menar vidare att de har ett stort behov av en instrumentflygplats. Eftersom Polisen enbart opererar med helikopter i dessa avseenden bedömer Trafikverket att det även skulle öka deras operativa förmåga med PinS-procedurer. En öppen instrumentflygplats med flygtrafikledning och brand- och räddningstjänst är knappast en optimal lösning för Polisens behov som framför allt handlar om att kunna tanka.

Sjöfartsverkets behov av en beredskapsflygplats i Gävleborgs län bedöms vara reellt men begränsat. I likhet med Polisen är det främst tankningsmöjligheter och möjlighet att flyga i väder med sämre sikt som efterfrågas. För detta ändamål bedömer Trafikverket att PinS-procedurer kommer ge en stor effekt. Även Babcocks helikopterverksamhet kommer att få väsentligt bättre operativ förmåga med PinS-procedurer.

Kustbevakningen har inget behov av en beredskapsflygplats i länet såsom Trafikverket tolkar myndighetens inspel till utredningen.

Trafikverkets slutsatser utifrån behovet

I enlighet med MSB:s uppfattning om vikten av att bevara befintlig flygplatsinfrastruktur vill Trafikverket lyfta följande. Ett led i att stödja viktig flygplatsinfrastruktur, som är funktionell och har förutsättningar, behöver inte vara att inrätta flygplatsen som en beredskapsflygplats i enlighet med villkoren i det system som Trafikverket ansvarar för. Systemet med beredskapsflygplatser är till allra största del utformat för mer frekventa lufttransporter än större händelser och kriser som kan vara mycket intensiva men under en begränsad tid. Trafikverket bedömer att det främst är häri som behovet av en fungerande instrumentflygplats i Gävleborgs län ligger, även om det finns ett behov av mer vardaglig användning hos sjukvården.

Analys av förutsättningar

Trafikverket har i sin analys av förutsättningarna vägt in följande parametrar, utan inbördes ordning:

- Flygplatsens fysiska förutsättningar såsom banlängd, bärighet, skick på utrustning och övrig infrastruktur.
- Flygplatsens geografiska placering i länet samt närhet till sjukhus och annan viktig infrastruktur som järnväg, vägar och hamnar.
- Befolkningstätheten, dels utifrån möjligheten att rekrytera kompetens, dels utifrån att transporttjänster bör tillhandahållas där användningen kan antas vara störst.
- Kommunens planer för och vilja med sin flygplats samt regionala aktörers synpunkt på flygplatsen utifrån ett länsperspektiv.
- Kostnader för att (åter)etablera flygplatsen som en instrumentflygplats.
- Förutsättningar för att efter inrättandet driva runt en beredskapsverksamhet enligt de villkor som gäller idag.

Den första punkten handlar i mångt och mycket om resurser. I teorin skulle alla flygplatser som Trafikverket har utrett kunna komma ifråga utifrån den punkten bara tillräckliga resurser tillfördes. I den andra och tredje punkten är flygplatsernas förutsättningar konstanta och kan inte ändras/är svåra att ändra på kort och medellång sikt. Den fjärde punkten är central: utan kommunens uttryckliga vilja att utveckla sin flygplats finns inte förutsättningar. En regional samsyn är givetvis att föredra och ger bättre förutsättningar för en flygplats. Den femte punkten hänger ihop med den första. Den sjätte punkten rör förmågan på sikt, när de fysiska förutsättningar som behövs väl är på plats.

Hudiksvalls flygplats förutsättningar

Trafikverket kan konstatera att förutsättningar att inrätta Hudiksvalls flygplats som en beredskapsflygplats är helt obefintliga. Flygplatsen ägs av en privat aktör, ligger på en vattentäkt och området är belamrat med diverse byggnader och installationer inklusive en solcellspark. Vidare är kommunen inte intresserad av någon flygverksamhet på platsen. Trafikverket anser inte att det vore fruktbart att närmare analysera parametrarna som redogjorts för ovan.

Fönebasens förutsättningar

Trafikverket bedömer att det inte finns några förutsättningar för att inrätta Fönebasen som en beredskapsflygplats. Basen ligger långt från både tätort och akutsjukhus och har aldrig varit en instrumentflygplats. Att utveckla Fönebasen till en sådan kräver mycket omfattande resurser. Kommunen är inte intresserad av någon flygverksamhet på platsen. Trafikverket anser det inte fruktbart att närmare analysera parametrarna som redogjorts för ovan.

Gävle flygplats förutsättningar

Gävle kommun är länets största kommun befolkningsmässigt. Det finns en väl utvecklad infrastruktur med en av landets största hamnar, som ingår i TEN-T-nätverket och har anslutning till motorvägar och järnväg med direkt anslutning till Ostkustbanan, Bergslagsbanan samt Norra Stambanan. Det som talar för Gävle är även att det största sjukhuset finns här. Vidare bedömer Trafikverket att kommunen har finansiella muskler i högre grad samt en bättre grund för rekrytering än övriga kommuner i länet.

Däremot har Gävle flygplats stora investeringsbehov, men detta gäller samtliga flygplatser som utretts. Gävle har dock sannolikt större investeringsbehov än Söderhamn i och med att det egentligen bara är själva banan som finns kvar.

De två stora och avgörande faktorerna som kraftigt försämrar Gävles förutsättningar är dock att kommunen inte har några planer på att driva en flygplats samt det faktum att Vattenfall med stor sannolikhet kommer att dra en kraftledning rakt över banan. Detta gör att Trafikverket bedömer att det inte finns några förutsättningar att förbereda Gävle flygplats för att bli en beredskapsflygplats. Det vore oklokt att styra in på den vägen i och med Vattenfalls planer.

Söderhamns flygplats förutsättningar

Söderhamns kommun ligger mitt i länet vid kusten. I kommunen finns tre hamnar och E4:an passerar nära tätorten. Ostkustbanan går genom Söderhamn och en nyligen upprustad järnvägslänk vid Söderhamn förbinder Ostkustbanan med Norra Stambanan. Ett järnvägsspår går ända fram till flygplatsen men används inte idag.

Flygplatsens infrastruktur är i mångt och mycket bevarad och underhållen genom åren och den är omfattande när det kommer till ytor och lokaler. Det finns dessutom en organisation med kompetens för att driva verksamheten. Banan är lång men bärigheten är relativt låg. Den torde dock inte vara för låg för den typ av luftfartyg som normalt trafikerar beredskapsflygplatserna.

Det som talar mot Söderhamn är att kommunen är liten och bedöms ha sämre finansiella förutsättningar och större svårigheter att rekrytera kompetens än t.ex. Gävle kommun. Det som dock talar starkt för Söderhamn är uppslutningen från kommunen och samt att övriga kommuner som Trafikverket haft dialog med står bakom Söderhamn, liksom Hälsingerådet (se fotnot 22).

Söderhamns kommun säger sig vara villiga att driva flygplatsen som en beredskapsflygplats men det är inte klarlagt om det kommer att finnas finansiering för den utveckling som skulle behövas och därefter för kostnaden av driften. Medfinansieringsmöjligheter skulle behöva undersökas.

Trafikverkets slutsatser om förutsättningarna

Kostnaderna för att inrätta Gävle flygplats eller Söderhamns flygplats som en instrumentflygplats uppskattas vara något högre för Gävle flygplats. Det som skulle kunna jämna ut förutsättningar i detta avseende är om Söderhamns flygplats bana skulle behöver förstärkas.

En utmaning som båda flygplatserna skulle stå inför för det fall de ska vara en beredskapsflygplats är möjligheten att driva runt en beredskapsverksamhet. Det har visat sig svårt att driva en flygplats med 24 timmars beredskap utan att ha kommersiell trafik som finansiell grundförutsättning för verksamheten. Det krävs en relativt stor mängd anställda för att klara av att rulla runt beredskapen utifrån arbetstidslagstiftning, flygsäkerhetskrav och andra regler. Denna mängd anställda täcks inte av beredskapsersättningen utan det är nödvändigt att personalkostnader täcks på annat sätt, t.ex. genom kommersiellt flyg. Det är svårt att täcka kostnaderna med avgifter enbart från det samhällsviktiga flyget. På mindre flygplatser utan universitetssjukhus eller andra sjukhus med specialistvård är det relativt få rörelser av samhällsviktigt flyg. Det kan handla om ett 40-tal rörelser per år (observera att statistiken i diagram 1 endast återger rörelser på stängda tider, det förekommer givetvis samhällsviktiga transporter även på tider då flygplatserna är öppna).

År 2018 fick Trafikverket i uppdrag att införliva Mora flygplats i systemet med beredskapsflygplatser. Mora fick slutligen tacka nej i och med att flygplatsen inte klarade av att upprätthålla en beredskap med den personal man hade tillgång till och Trafikverkets ersättning kunde inte täcka ett rekryteringsbehov. Under pandemin uppkom problemet med avsaknad av kommersiell trafik, och den påverkan det har på möjligheten att driva en beredskap, på flera beredskapsflygplatser. Tack vare främst ökade insatser från ägarna till flygplatserna och tillfälligt ökat driftstöd till vissa flygplatser klarade de ändå av att hålla beredskapen. De beredskapsflygplatser som tappade sin trafik och inte hade rätt till driftstöd från staten fick helt och hållet förlita sig på ägarna.

I detta ser Trafikverket en stor utmaning för det fall en flygplats i Gävleborgs län ska inrättas som en renodlad beredskapsflygplats utan kommersiell flygverksamhet. Trafikverket konstaterar vidare att ett inrättande av endera av flygplatserna som en beredskapsflygplats enligt dagens villkor inte är något som kan bli en realitet de närmaste åren. Att genomgå en process mot en godkänd instrumentflygplats tar en ansenlig tid.

Sammanfattande slutsatser

Trafikverket bedömer sammantaget att endast en flygplats i Gävleborgs län idag har förutsättningar att eventuellt kunna bli en beredskapsflygplats vilket är flygplatsen i Söderhamn. Även där finns dock stora utmaningar, både finansiella och praktiska, vilka berörts ovan.

Utifrån sjukvårdens behov anser emellertid Trafikverket att flygplatsen i Gävle är det bästa alternativet, i och med att det största sjukhuset finns här. Skälet till att Trafikverket bedömer att det inte finns förutsättningar för Gävle flygplats är dels att kommunen idag inte är intresserad av att driva en beredskapsflygplats på Rörberg, dels den kraftledning som planeras att dras över banan.

Även en utveckling av Söderhamns flygplats kommer att ta tid och innebära stora finansiella åtaganden, särskilt om flygplatsen ska bli en instrumentflygplats igen vilket är en förutsättning för att vara beredskapsflygplats utifrån de krav och villkor som gäller idag.

Utifrån behovsanalysen och de finansiella och praktiska utmaningar som finns vill Trafikverket lyfta frågan om det finns en annan lösning för Söderhamn än att flygplatsen ska inrättas i systemet med beredskapsflygplatser fullt ut. Trafikverket bedömer att flygplatsen kan komma att bli viktig men kanske inte övervägande utifrån att hantera de sjukvårdstransporter som typiskt sett utgör huvuddelen av de samhällsviktiga flygtransporterna till vardags. Den framtida funktionen för en beredskapsflygplats i Gävleborgs län skulle kunna ses ur ett annat perspektiv än övriga flygplatser i dagens nätverk– som en del av den viktiga infrastrukturen vid kriser och höjd beredskap i det civila försvaret. Att inrätta flygplatsen som en beredskapsflygplats kan vara ett led i att upprätthålla flygplatsen för detta ändamål, men Trafikverket vill lyfta möjligheten att titta på frågeställningen från ett annat perspektiv.

Bilaga 1 Frågeformulär till användare av beredskapsflygplatser

Bakgrund

Trafikverket har i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för att en flygplats i Gävleborgs län ska bli beredskapsflygplats framöver. Vår bedömning ska redovisas senast den 31 mars 2023.

Uppdraget genomförs genom enskilda möten med Länsstyrelsen, Region Gävleborg och de tre kommunerna Hudiksvall, Söderhamn och Gävle var för sig. Vi kommer också att träffa Transportstyrelsen i rollen som ansvarig för regelverk och tillståndsprövning.

Syftet med enkäten

För att ytterligare belysa behov och förutsättningar för samhällsviktigt flyg i och kring Gävleborgs län har vi tagit fram ett antal frågor som vi gärna vill ha era svar på. Enkäten skickas till de personer som ingår i Trafikverkets användargrupp som vi bjuder in till dialog årligen i syfte att fånga upp behov m.m. kopplade till nätet med beredskapsflygplatser.

Frågorna är endast fritextfrågor och det är valfritt hur omfattande svaren blir. Vi vore dock mycket tacksamma för svar på samtliga frågor som berör din organisation. Vi är medvetna om att svarstiden sannolikt inte ger utrymme för omfattande förankring för er som sitter i stora myndigheter. Ange gärna i frågan ”Övriga kommentarer och inspel” om ni önskar att det i vårt underlag till regeringskansliet ska framgå att era inspel t ex inte kan ses som organisationens formella ståndpunkter.

Vi önskar ert svar senast den 1 mars 2023. Skriv era svar direkt i detta dokument och maila sedan det till lisa.a.berglund@trafikverket.se. Hör även av er till mig om ni har frågor!

Definitioner

I denna enkät används begreppet ”samhällsviktiga flygtransporter”. Med det avses akuta eller av annat skäl, utifrån ett samhällsperspektiv, prioriterade transporter för bl.a. hälso- och sjukvården, t.ex. ambulansflyg, samt för räddningstjänsten, kustbevakningen, brandflyget samt andra aktörer inom krisberedskap och totalförsvaret.

I enkäten används också begreppet ”beredskapsflygplats”. Med beredskapsflygplats avses en certifierad/godkänd instrumentflygplats som har beredskap enligt avtal med Trafikverket för att kunna öppna upp för samhällsviktiga flygtransporter när flygplatsen normalt är stängd.

Frågor

(Svara endast om relevant för er verksamhet, skriv gärna "ej relevant" om frågan inte rör er):

1. Hur bedömer ni behovet av samhällsviktiga flygtransporter till och från Gävleborgs län, utifrån er erfarenhet och verksamhet? (Såsom stort/litet, behov i relation till typen av transporter m.m.)

2. *Om relevant*: i vad mån använder ni er av flygplatser i Gävleborg idag? Det kan handla om transporter av så akut karaktär att krav på ATS och brand- och räddningstjänst kan frångås, att de transporter ni utför inte omfattas av sådana krav alt. att ni landar på helikopterflygplatser på sjukhus.

    a. Vilka flygplatsrelaterade tjänster (och, om ni kan beskriva det i korthet, CNS-utrustning eller annat) tar dessa rörelser i anspråk?

3. *Om relevant*: i vilken omfattning använder ni en flygplats för transportbehov relaterade till Gävleborg utanför öppettid (dvs. utanför tider då aktuell flygplats för transporten normalt är öppen)?

4. *Om relevant*: sker de transporter ni utför idag kopplat till behov i Gävleborg med flygplan eller helikopter?

    a. Om det handlar om helikopter, hur fungerar detta utifrån olika väderförhållanden på de aktuella platserna? Finns andra lokala förutsättningar som kan påverka?

    b. Ser ni ett behov av alternativflygplats kopplat till helikopterlandningar på sjukhus i regionen? (Såsom av väderskäl eller liknande.)

5. *Om relevant*: har ni statistik att dela vad gäller de samhällsviktiga flygtransporterna till och från platser i Gävleborg som ni har utfört i vart fall de senaste åren? Om ja skulle vi vilja ta del av antal flygningar totalt, antal flygningar utanför öppethållningstid och/eller antal akuta/oplanerade flygningar (beroende på om dessa sammanfaller eller inte), plats och om det rört sig om helikopter eller flygplan.

6. Ser ni utifrån er verksamhet och de transporter ni utfört de senaste åren, eller de transporter ni bedömer kan aktualiseras i framtiden, ett behov av att ha en beredskapsflygplats i Gävleborgs län? Om ja, vänligen beskriv varför.

7. Vilka andra flygplatser använder ni idag för transportbehov relaterade till Gävleborg?

8. Övriga kommentarer och inspel?