

Rif KB Ode
son

Civilt bruk av försvarets resurser

regelverken
erfarenheter
helikoptrar

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



1995:29

Delbetänkande av

Utredningen om fredstida utnyttjande för civila
ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål

RfKB Dec
SOU

Civilt bruk av försvarets resurser

regelverken
erfarenheter
helikoptrar

SOU
1995:29

Delbetänkande av
Utredningen om fredstida utnyttjande för civila
ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål



Statens offentliga utredningar

1995:29

Försvarsdepartementet

Civilt bruk av försvarets resurser

regelverken
erfarenheter
helikoptrar

Delbetänkande av

Utredningen om fredstida utnyttjande för civila ändamål
av resurser avsedda för försvarsändamål

Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten boschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-763 24 81

Till statsrådet och chefen för
försvarsdepartementet

Genom beslut den 30 juni 1994 beslöt regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål.

Som följd av beslutet förordnades den 30 augusti, den 15 oktober, den 17 oktober 1994 och den 1 januari 1995 följande personer i utredningen

- som särskild utredare amiral Bror Stefenson
- som sakkunnig expeditionschefen Olof Egerstedt (30 aug - 16 oktober) och departementssekreteraren Katrin Westling Palm (17 oktober tills vidare)
- som experter departementssekreteraren Eva Agevik, departementssekreteraren Stefan Back, kanslirådet Anders Lindgren, kanslirådet Eskil Nord, Översten av 1. graden Björn Rosén och avdelningsdirektören Nils G Svartz
- som sekreterare departementssekreteraren Christina Wilén och som biträdande sekreterare kanslichefen Jan Sondén (1 januari - 28 februari 1995).

Utredningen har tagit namnet Civilt bruk av försvarets resurser.

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet (SOU 1995:29) Civilt bruk av försvarets resurser - regelverk, erfarenheter, helikoptrar. Utredningen är beredd att fortsätta, men tilläggsdirektiv erfordras där inriktning ges för det fortsatta arbetet. Förslag därom finns i detta delbetänkande.

Stockholm i mars 1995

Bror Stefenson

/Christina Wilén

INNEHÅLL

Sid

Sammanfattning	9
1 Inledning	19
1.1 Bakgrund	19
1.2 Avgränsningar och definitioner, andra utredningar	20
1.3 Disposition	22
2 Nyttjande och ekonomisk effektivitet En principiell diskussion	25
3 Gällande regelverk	29
3.1 Konkurrens-, upphandlings- m. fl. regelverk	29
3.1.1 Allmänt	29
3.1.2 Konkurrensregler	30
3.1.3 Lagen om offentlig upphandling	31
3.1.4 Statsstöd	32
3.1.5 Avgiftsförordningen	32
3.2 Militär medverkan i civil verksamhet	33
3.2.1 Allmänt	33
3.2.2 Militärt stöd till polisen	34
4 Civilt bruk	37
4.1 Inledning	37
4.2 Sverige	37
4.2.1 Försvarsmakten	37
4.2.2 Övriga myndigheter	41
4.2.3 Utbildning och övning	43
4.2.4 Personalresurser	44
4.2.5 Militärt stöd till polisen	45
4.3 Utländska förhållanden	47
4.3.1 Allmänt	47
4.3.2 Regelverken	48

4.3.3	Exempel på tjänster	50
4.3.4	Ersättningsfrågor	51
4.4	Utredningens kommentarer och vissa principiella överväganden	52
5	Överväganden och förslag om utnyttjande av Försvarsmaktens helikoptrar för sjuktransporter och räddning	55
5.1	Bakgrund och övergripande frågeställningar	55
5.2	Historik	57
5.3	Efterfrågan på helikoptertjänster	60
5.3.1	Vissa definitioner	60
5.3.2	Skillnader i uppgifter. Samordning m.m.	61
5.3.3	Landstingens efterfrågan på sjuktransporter med helikopter	62
5.3.4	Efterfrågan på helikoptrar för räddningstjänst	65
5.3.5	Utredningens kommentarer och överväganden	68
5.4	Det befintliga utbudet av helikoptrar	70
5.5	Regler för luftfart och flygsäkerhet med militära helikoptrar	74
5.6	Andra länder	78
5.6.1	Tyskland	78
5.6.2	Norge	79
5.6.3	Storbritannien	80
5.7	Beredskap och utbildning för de fem militära sjuktransporthelikoptrarna	81
5.8	Förslag till utnyttjande av Försvarsmaktens helikoptrar	82
5.8.1	Utgångspunkter	83
5.8.2	RRV:s utredning och förslag	83
5.8.3	Föreslagen användning av Försvarsmaktens helikoptrar	84
5.8.4	Konsekvenser	87
5.8.5	Sammanfattning	88
5.9	Alternativa överväganden	88
5.9.1	Inledning	88
5.9.2	Alternativa utgångspunkter	89

6	Utredningens rekommendationer avseende nya uppgifter för Försvarsmakten och fortsatt utredningsarbete	95
6.1	Allmänt	95
6.2	Principer för ett ökat bruk av försvarets befintliga resurser	95
6.3	Nya uppgifter för Försvarsmakten	96
	6.3.1 Grundläggande synpunkter	96
	6.3.2 Miljövärn	96
	6.3.3 Dykeriarbeten och bärgning på havs- och sjöbotten	96
	6.3.4 Utökade uppgifter för ingenjörtrupperna	97
6.4	Behov av och förslag angående fortsatt utredning	97

- Bilagor:
1. Direktiven
 2. RRV:s rapport
 3. Eva Edwardssons rapport
 4. Luftfartsverkets yttrande
 5. Enkäterna - frågor och tillfrågade
 6. Sammanfattning av Försvarsmaktens enkätsvar
 7. Föreskrifter utfärdade av Försvarsmakten
 8. Engelska publikationen om civilt bruk av försvarets resurser
 9. Tabell över landstingens anmälda efterfrågan på helikoptrar för sjuktransporter
 10. Regeringsbeslut 1995-02-09 Civila sjuktransporter med Försvarsmaktens helikoptrar
 11. Förordning (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet

SAMMANFATTNING

Inledning

Ett ökat civilt bruk av försvarets resurser kan vara ett sätt att tillvarata de offentligt ägda resurserna på ett mer effektivt sätt. Samtidigt har det ibland stött på visst motstånd, främst grundat på farhågor för att konkurrensförhållandet för de privata aktörerna skulle snedvridas. Huvudproblemet finns sålunda att söka i motsatsförhållandet mellan att dels på ett effektivt sätt använda försvarets resurser även i fredssamhället, dels följa intentionerna i lagar om konkurrens, offentlig upphandling och statsstöd, där förutsättningarna också påverkas av Sveriges inträde i EU. Ett speciellt problem rör de fem sjuktransporthelikoptrar som regeringen 1992 gav försvaret i uppdrag att anskaffa, delvis finansierade över Socialdepartementets huvudtitel. I kapitel 2 förs en övergripande diskussion om avvägningen mellan civilt bruk av försvarets resurser och hänsynstagande till fri konkurrens.

För att bättre kunna analysera de juridiska förutsättningarna för ett ökat civilt bruk av försvarets resurser har utredningen gett forskaren i juridik vid Uppsala Universitet, Eva Edwardsson, i uppdrag att kartlägga Sveriges och EU:s regelverk på området. Utredningen har också gett Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att ta fram en modell för avgiftssättning av Försvarsmaktens sjuktransporthelikoptrar.

Regelverk

I Kapitel 3 kartläggs de regler och förordningar som påverkar det civila bruket av försvarets resurser. Det är framförallt förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet, konkurrenslagen (1993:1432), lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, EU:s regler om statsstöd samt avgiftsförordningen (1992:191).

Den svenska konkurrenslagen är utformad med EU:s regelverk som förebild och skall därför tolkas mot bakgrund av rättspraxis inom EU.

Enligt den juridiska analys, som utredningen har låtit göra, är det osannolikt att konkurrenslagen är tillämpbar på de flesta former av civilt bruk. Det avgörande enligt konkurrenslagen och EU:s statsstödsregler, är huruvida Försvarmakten begagnar sig av underprissättning. Rättsläget är härvidlag oklart, men praxis från EU-domstolen tyder på att om priset överstiger särkostnaden minskar risken för underprissättning.

Förordningen (1986:1111) innebär att Försvarmakten får, men behöver inte, utföra olika slag av verksamhet, förutsatt att detta inte inkräktar på Försvarmaktens ordinarie uppgifter. Försvarmakten får enligt förordningen ägna sig åt verksamhet inom ett omfattande område. Huvudregeln är att försvaret skall iakttä gällande regler om konkurrens.

Civilt bruk idag

I kapitel 4 redogörs för det existerande civila bruket av försvarets resurser, i Sverige såväl som i några andra europeiska länder. Utredningen har sänt ut enkäter till samtliga lokala produktionsenheter inom Försvarmakten, samt till vissa andra försvarsmyndigheter.

Enkätsvaren från Försvarmaktens enheter visar, att vid prissättningen för civilt bruk av försvarets resurser är det en tydlig tendens att full kostnadstäckning används. Ett visst undantag sker för frivilligorganisationerna och ideella föreningar, där ett lägre pris tas ut. Det civila bruket av Försvarmaktens resurser har av övriga aktörer på marknaden inte utsatts för några omfattande klagomål avseende konkurrens.

Övervägande delen av produktionsenheterna redovisar att det civila bruket utgör en mycket liten del av respektive enhets totala budget, vanligtvis mellan 0,5 -1 %. Sex stycken enheter redovisar emellertid att det civila bruket utgör mellan 5% och 20% av den totala budgeten.

Användningen av värnpliktiga i den avgiftsbelagda verksamheten verkar inte vara särskilt omfattande. I de fall där de har använts är det i huvudsak för räddningsinsatser, transporter, förplägnadstjänst och idrottsevenemang.

De områden där Försvarsmaktens resurser utnyttjas mest för civilt bruk är:

- verkstadstjänster
- utbildning
- transporter
- medverkan vid idrottsevenemang samt
- försäljning av måltider och annat

Sju andra totalförsvarsmyndigheter uppger att deras resurser har nyttjats civilt. Omfattningen varierar mellan 0,03 % (Värnpliktsverket) och 21 % (FFA) av myndigheternas omsättning.

Flera myndigheter spår en försiktigt ökande andel civilt bruk. En orsak som anges är att civilt bruk underlättas när myndigheterna övergår till avgiftsfinansiering.

Genom oundvikliga fluktuationer i produktionen och genom att det måste finnas en kader av främst befäl och specialister, som ibland överstiger förbandsproduktionens behov i fred, finns det möjligheter att en del av personalens arbetstid kan avdelas för rent civilt bruk. Enkätsvaren från Försvarsmakten visar emellertid att de rationaliseringar och direkta personalminskningar som på senare tid har gjorts inom försvaret har medfört svårigheter att avvara personal för civila ändamål.

Genom den nya pliktlagen skall uttagning, utbildning och krigsplacement entydigt grundas på operativa förutsättningar och därmed på de bemanningsansvariga myndigheternas krigsorganisationer. Därigenom blir användning av pliktpersonal för annat än ordinarie befattningsutbildning känsligt.

Stöd till polisen

Ett specifikt problem avseende civilt bruk av försvarets resurser, är vilket stöd försvaret kan och får lämna till polisen. Det är en känslig fråga, vilken aktualiseras med jämna mellanrum.

Direkt medverkan av militär personal med erforderlig utrustning i ett pågående uppdrag kan inte lämnas av Försvarsmakten vid polisiär aktion, som kan medföra ingrepp i enskild medborgares fri- och rättighet. Även vad gäller transporter, förplägnad, inkvartering, utthyrning eller utlåning av materiel får militär personal inte delta i direkta polisiära aktioner. Däremot kan sådant stöd lämnas till polisen i samband med fjällräddningsuppdrag eller vid efterforskning av försvunna personer inom ramen för räddningstjänstlagens föreskrifter och polisens ansvar härvidlag.

Det är utredningens mening att militärt bemannade transportmedel borde kunna användas till att förflytta polispersonal och materiel till och från ett operationsområde så länge man inte deltar i den direkta aktionen genom t.ex. trafikövervakning eller spaning efter brottsling. Inom ramen för de gällande reglerna bör det också vara möjligt att vid polisaktioner låna eller hyra av Försvarsmakten militär materiel som kan underlätta den avsedda insatsen så länge som materielen hanteras av polisen själva.

Omfattningen av det militära stödet till polisen varierar enligt vad utredningen erfarit mycket mellan de olika polisdistrikten. Detta kan bero på vilka relationer, personliga och andra, som råder mellan Försvarsmaktens företrädare och polismyndigheten på orten. Men det torde också i stor utsträckning bero på osäkerhet hos både försvaret och polisen om när man får ta emot respektive lämna militärt stöd i olika avseenden och vilka resurser Försvarsmakten har att bidra med.

Civilt bruk i andra länder

Uppgifter och jämförelser med förhållanden i andra länder bygger i huvudsak på inkommet underlag från försvarsattachéerna i Danmark, Frankrike, Norge, Storbritannien och Tyskland.

Samtliga tillfrågade länder understryker att försvarsmakten är dimensionerad för de militära uppgifterna och att möjligheterna att medverka i andra samhällliga uppgifter får ske med de befintliga militära resurserna. Gemensamt är också att det görs klar åtskillnad mellan insatser i nödsituationer och sådana insatser, där militära resurser utnyttjas för att stödja civila verksamheter i det vardagliga samhällslivet.

Katastrof- och räddningsinsatser är relativt oproblematiska och bejakas av alla tillfrågade länder. Kriterier för när andra former av civilt bruk kan komma i fråga, vem eller vilka som kan beställa eller upphandla tjänster av försvarsmakten, hur kostnader för tillhandahållna tjänster skall beräknas m.m. kan variera något mellan de olika länderna, men i grunden har de även i dessa avseenden mycket likartade regler. De gemensamma dragen mellan länderna är:

- att den verksamhet, för vilken försvarsmaktens resurser tas i anspråk (upphandlas), skall svara mot ett offentligt/samhälleligt allmänintresse/behov,
- att lämpliga civila resurser inte finns tillgängliga,
- att tjänsternas utförande har en utbildande eller annan positiv effekt för försvarsmakten, eller i varje fall inte inskränker på försvarsmaktens utbildning, övning eller operativa förmåga,
- att försvarsmakten får tackning för sina kostnader för uppdraget

De flesta länder anger att försvarets kostnader för civila uppdrag skall betalas av beställaren. Hur kostnaderna definieras varierar från land till land och beroende på uppdragets art. För insatser vid nödsituationer tar man ibland inte ut någon ersättning alls. I övrigt varierar det framförallt mellan fullkostnadstäckning och särkostnadstäckning.

Försvarsmaktens helikoptrar (kapitel 5)

Försvarets sjuktransporthelikoptrar har redan i planeringen inför anskaffningen avsetts att brukas civilt i fredstid. Riksdag och regeringen har därefter fattat beslut som negativt påverkat möjligheterna att genomföra de i försvarsbesluten uttryckta intentionerna. Det finns sålunda en mycket konkret motsättning mellan önskemål om ett utökat fredstida nyttjande av försvarets helikoptrar och hänsynstagande till konkurrensaspekter och de civila företagens förutsättningar.

Redan 1978 studerades frågan om ambulanshelikoptrar, och i 1987 års försvarsbeslut sades att sjuktransportkapaciteten med helikopter borde ökas för att tillgodose behoven i krig. Detta borde enligt beslutet ske så att även fredstida behov kunde tillgodoses.

I juni 1992 fick Chefen för armén i uppdrag att enligt försvarsbeslutet anskaffa högst sex helikoptrar för sjuktransporter. Försvarets materielverk tecknade i april 1993 avtal med den italienska helikoptertillverkaren Agusta om leverans under år 1994 av fem helikoptrar av modellen Agusta Bell 412 HP.

Under utredningens gång har det framkommit att en lösning på helikopterfrågan bör uppfylla följande tre önskemål:

- * Helikoptrarna skall totalt sett öka samhällets möjligheter att i fredstid och under krig rädda liv.
- * Helikoptrarna skall utnyttjas inom ramen för gällande regler kring konkurrens, upphandling och statsstöd. Detta bör helst inte enbart innebära att tillgodose lagstiftningens formella sida utan bör också innefatta en strävan att söka lösningar som tar tillvara de positiva effekterna av fri konkurrens.
- * Helikoptrarna skall i fredstid användas för framförallt sjuktransporter och räddningstjänst. Detta önskemål innefattar också en strävan att minimera samhällets kostnader för helikoptertjänsterna

samt ett säkerställande av möjligheterna till kontinuerlig flygutbildning för krigsorganisationens helikopterpiloter.

Utredningens förslag vad gäller civilt nyttjande av Försvarmaktens helikoptrar har i huvudsak två beståndsdelar. Den första är hur det generella civila bruket av Försvarmaktens samtliga för ändamålet lämpade helikoptrar bör utformas och den andra består av en lösning för de fem sjuktransporthelikoptrarna (hkp 11).

Helikopter för Akuta nödsituationer, Nödhelikopter

Utredningen föreslår att Försvarmaktens helikoptrar skall kunna utnyttjas i en högre utsträckning än vad som i dagsläget är fallet i nödsituationer. Det torde enklast ske genom att förordning 1986:1111 förtydligas så att definitionen av trängande behov även omfattar sjuktransporter vid nödsituationer. Priset skall vara ett självkostnadspris per insats enligt RRV:s förslag.

Lösning för sjuktransporthelikoptrarna (hkp 11)

Målsättningen är att fyra av de fem sjuktransporthelikoptrarna skall ianspråkta av sjukvårdshuvudmännen genom långsiktiga avtal, den femte helikoptern behövs för utbildning och som reserv. Prissättningen skall ske i enlighet med RRV:s modell för självkostnadsprissättning. Det är troligt att §§ 5 eller 6 i förordningen 1986:1111 behöver ändras för att ge utrymme åt Försvarmakten att erbjuda landstingen långtidskontrakt.

I frågan om regler för luftfart och flygsäkerhet anser utredningen att internationella civila regler skall gälla så snart arbetet med tillämpningen m.m. slutförts. Under tiden får militära flygsäkerhetsregler gälla.

Finansiering

Den av utredningen föreslagna lösningen kommer inte att innebära några ökade kostnader för staten. Tvärtom innebär en prissättning

enligt RRV:s självkostnadsmodell att intäkterna från uthyrningen av helikoptrar, såväl avseende Nödhelikoptertjänster som den långsiktiga uthyrningen, överstiger Försvarmaktens utgifter. Utredningen pekar på behov av ökad insatsberedskap för flyg- och sjöräddning i Norrland och i Bottniska viken. Dessutom är det önskvärt att sjuktransporthelikoptrarnas (hkp 11) utrustning kompletteras.

Konsekvenser och alternativ

Ett pris som överstiger särkostnader för tjänsten minskar risken för att det skall betraktas som underprissättning. Konkurrenssituationen för de privata företagen kommer emellertid att påverkas, oavsett vilket pris Försvarmakten tillämpar.

Eftersom ett pris motsvarande självkostnaden innebär att alla kostnader, som är förenade med verksamheten täcks, skulle detta kunna uppfattas som en konkurrensneutral prissättning. I olika sammanhang har företrädare för branschen framfört att Försvarmakten inte konkurrerar på "lika villkor" som privata företag. Vad som menas med "lika villkor" är emellertid inte självklart. Krav på att Försvarmakten skall justera sina kalkyler så att de motsvarar "normalföretagets" torde inte av konkurrensskäl vara särskilt vanligt förekommande.

Utredningens mening är att en prissättning baserad på Försvarmaktens självkostnad för helikopterverksamheten enligt RRV:s förslag är förenlig med grundläggande konkurrensaspekter och inte kan beaktas som underprissättning. Det eventuellt hårdnande konkurrensstryck som uppstår i samband med att Försvarmakten träder in på helikoptertransportmarknaden torde därför i huvudsak vara av positiv karaktär för samhället som helhet.

Utredningen anser att förslagets konsekvenser för försvarsberedskapen blir små, både positiva och negativa. Den samlade försvarsberedskapen påverkas endast marginellt med betoning på hög insatsberedskap.

Utredningen har övervägt andra alternativ både inom ramen för gällande regler och alternativ som kräver fränsteg från dessa.

Att kringgå reglerna godtas inte. Inte heller kan särskilda lösningar vad gäller bolagsbildning och differentiering med hänsyn till geografiska förhållanden rekommenderas. Utredningen fäster stor vikt vid en generell lösning som ger alla sjukvårdshuvudmän likvärdiga förutsättningar. Detta är också huvudskälet till att en lösning där man låter polisen operera någon eller några av helikoptrarna inte befunnits gångbar.

Nästa etapp

De resurser för krigsorganisationen, som försvaret och särskilt Försvarsmakten disponerar i fred, bör kunna merutnyttjas av andra offentliga myndigheter, privat näringsliv och övriga aktörer i större utsträckning än vad som görs i dag. Det är utredningens mening att ett sådant civilt bruk bör följa vissa principer. För det första bör det röra sig om att nyttja sådana resurser som har anskaffats för krigsorganisationens behov, och som inte utnyttjas till fullo av fredsorganisationen. Civilt bruk skall alltså inte vara ett sätt att bevara fredsorganisationen eller vissa arbetsuppgifter som inte längre behövs inom krigsorganisationen.

Tillkommande uppgifter bör bara beröra områden där den personal och utrustning inom försvaret som finns av försvarsskäl kan ges tilläggsuppgifter. Helt nya uppgifter som kräver en helt ny organisation, personal och utrustning kommer således icke ifråga som förslag i denna utredning. Följande områden är av särskilt intresse:

- miljövärn
- dykerarbeten och bärgning på havs- och sjöbotten
- utökade uppgifter för ingenjörtrupperna

Uppställningen nedan visar på de områden där utredningen kan fortsätta att arbeta under etapp 2, om regeringen så önskar:

- Undersökning av möjligheterna att vidga civilt bruk av Försvarsmaktens resurser.
- Regeringens råd och anvisningar för civilt bruk av försvarets resurser.
- Konkretisering av förslag till anvisningar som följd av nya pliktlagen.
- Uppföljning av förslag till ändringar i förordningen 1986:1111.
- Förslaget angående Nödhelikopter.
- Förslagen om att erbjuda avtal för de fem helikoptrarna.
- Konkretisering av förslagen om militärt stöd till polisen vad gäller möjligheter att låna materiel och metoder för bättre utbildning och övning.

1. INLEDNING

Regeringen beslöt den 30 juni 1994 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor om det fredstida utnyttjandet för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål. Den 30 augusti 1994 tillsattes amiralen Bror Stefenson som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Civilt bruk av försvarets resurser.

1.1 Bakgrund

Riksdagen gav i maj 1992 som sin mening regeringen tillkänna att regeringen borde tillsätta en utredning om fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål. En anledning var att flera motioner tagit upp önskemål om besparingar och tillskott i den offentliga verksamheten genom utnyttjande av försvarets resurser. Samtidigt hade det uppstått problem gällande konkurrensfrågor inom det s.k. sambruksprojektet, som avsåg att samutnyttja offentligt ägda resurser.

Under senare år har försvaret vid ett fåtal tillfällen anmälts till konkurrensverket för brott mot konkurrenslagen (1993:1432), KL, vid civilt bruk av försvarets resurser, främst inom transportsektorn. En orsak till anmälningarna torde vara att principerna för avgiftssättning varit oklara. Vidare har användningen av försvarets helikoptrar för civila sjuktransporter varit en långvarig och svårknäckt fråga, som riksdagen i samband med försvarsbesluten 1987 och 1992 önskat se en lösning på.

Huvudproblemen för civilt bruk av försvarets resurser står att söka i motsatsförhållandet mellan å ena sidan strävan att inom ramen för försvarets huvuduppgifter använda dess resurser så mycket som möjligt i det fredstida samhället och å den andra sidan kraven på att följa intentionerna i lagarna om konkurrens, offentlig upphandling och statsstöd. Sveriges inträde i Europeiska Unionen (EU) den 1 januari 1995 påverkar också förutsättningarna.

Ett helt annat problem, som funnits länge, har varit vilket stöd för-

svaret kan och får lämna till polisen. Det är en känslig fråga som aktualiserats med jämna mellanrum. Därtill har på sistone former för Försvarsmakten att lämna bistånd vid miljöolyckor efterlysts.

Civilt bruk av försvarets resurser har studerats vid ett flertal tillfällen under de senaste 15-20 åren. Dessa studier har tagit upp såväl allmänna möjligheter och problem med civilt bruk av försvarets resurser som användningen av särskilda resursslag som t.ex. helikoptrar. Gemensamt för dem är att de gjordes under andra ekonomiska förutsättningar och med andra gällande regler. För denna utredning har de utgjort en slags probleminventering och tankeväckande läsning men de har inte kunnat utgöra en direkt bas för en fortsättning.

1.2 Avgränsningar och definitioner, andra utredningar

Genom utredningens stora bredd och beröringspunkter med många olika samhällsfunktioner har det varit nödvändigt att behandla viktiga definitioner och avgränsningar.

Av direktiven framgår att det är nyttjandet i fred av försvarets resurser för den civila samhällssektorn som det är fråga om. Vid flera intervjuer har det framförts att även det omvända vore intressant, dvs. att försvaret skulle bruka civila resurser i ökad utsträckning. Förutom att detta skulle kunna medföra minskade kostnader för försvaret skulle det också kunna leda till en större acceptans av försvarets agerande på civila marknader. Det har inte varit möjligt att i utredningens första etapp ta upp hithörande problem, som bl.a. berör reglerna för offentlig upphandling och behovet av kunskap och verksamhet i fred för att upprätthålla förmåga och kompetens i beredskap och krig. Utredningen har således hittills strikt hållit sig till den enkelriktade frågeställningen om civilt bruk av försvarets resurser.

Under 1980-talet lades mycket arbete ned på att effektivisera bruket av den offentliga sektorns samlade resurser genom ett ökat samutnyttjande. Betydande kostnadsminskningar uppnåddes genom det s.k. sambruksprojektet. Regeringen uppdrog åt Statskontoret att stödja sambruksprojekten såväl lokalt och regionalt som på riksnivå.

En slutrapport lämnades den 26 maj 1992, där Statskontoret ansåg att sambrukstanken då var väl etablerad i hela landet. Sambruket har därefter fortsatt enligt ursprungstanken på vissa orter samtidigt som konkurrenslagen och lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU, har tillkommit och förändrat förutsättningarna.

Det finns en tydlig skillnad mellan sambruk och civilt bruk av försvarets resurser. Det förra avser mångsidiga samarbeten mellan olika statliga och kommunala enheter medan denna utredning endast berör envägsutnyttjande av försvarsresurser. Dessutom var sambruksverksamheten ofta inriktad på samordning av resurserna, t.ex. gemensamma inköp, medan civilt bruk av försvarets resurser innefattar en tydligare köpare-säljare relation. Det har därför inte varit möjligt eller lämpligt för denna utredning att direkt anknyta till vare sig sambruksprojektet eller uttrycket sambruk.

Det har visat sig svårt att få fram en entydig definition av vad som ingår i försvarets resurser, särskilt vad avser de civila delarna av totalförsvaret. Fullt klart är att utredningen tar upp alla resurser som Försvarsmakten har. De resurser som kan hänföras till totalförsvarets civila del behandlas bara i mindre utsträckning och endast i de fall där det tydligt är fråga om resurser som är finansierade över försvarsdepartementets huvudtitel och som sedan används för annat civilt ändamål än vad de är avsedda för i totalförsvars sammanhang. Därmed vare också sagt att det med civilt bruk i denna utredning menas annan användning av försvarets resurser än sådan som är direkt knuten till försvarets uppgifter i fred samt under höjd beredskap och krig.

1 juli 1994 omorganiserades Försvarsmakten till att bara bestå av en myndighet. Myndigheten Försvarsmakten är därför ett snävare begrepp än det militära försvaret, som även omfattar försvarsmyndigheter utanför Försvarsmakten som Försvarets materielverk (FMV), Försvarets forskningsanstalt (FOA) och Flygtekniska försöksanstalten (FFA).

För närvarande pågår tre andra utredningar som berör vårt problemområde nämligen Hot- och Riskutredningen (Direktiv 1993:03), Sjöverksamhetskommittén (Direktiv 1993:136 med tillägg 1994:158) och utredningen om Offentlig underprissättning och subventioner på en konkurrensutsatt marknad (Direktiv 1994:72). Kontakter har förekommit med samtliga dessa utredningar. Visavi de två första är det fråga om gränsdragningar som bör tydliggöras. I korthet sysslar Hot- och Riskutredningen med större extraordinära hotfulla situationer och risker som kräver stöd av försvarets resurser i minst motsvarande grad som räddningstjänsten. Föreliggande utredning har inte haft anledning att gå in på detta mer än vad gäller helikoptrar för räddningstjänst. Sjöverksamhetskommittén sysslar med samordning och effektivisering av statens maritima verksamhet där det civila bruket av försvarets resurser är okontroversiellt med hänsyn till lagen om offentlig upphandling och konkurrenslagen.

Den tredje ovan nämnda utredningen har andra och mer ekonomiska och rättsliga beröringspunkter. Dess huvuduppgift är att kartlägga konkurrensproblem och föreslå konkurrensrättslig prövningsform för dem. Den skall vara klar den 1 november 1995 vilket gör att denna utredning inte har någon möjlighet att invänta resultatet. Men omvänt kan detta delbetänkande, särskilt vad gäller prissättningsmodeller, studeras av utredningen om underprissättning

1.3 Disposition

Denna delrapports innehåll följer av direktiven till utredningen, bilaga 1. Underlaget för den i direktiven nämnda utvärderingen av erfarenheter av det hittillsvarande civila bruket av försvarets resurser samt belysningen av tillämpningsproblem och regelverk finns i brett upplagda enkäter till berörda myndigheter och produktionsenheter. En enklare undersökning har gjorts angående motsvarande problem i Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Danmark och Norge. Den i direktiven omnämnda belysningen av regler inom EU har genomförts av Eva Edwardsson, forskare i EU-rätt vid Uppsala universitet, i en särskild studie, bilaga 3. Helikopterfrågan har krävt flera olika under-

lag varav särskilt kan nämnas Riksrevisionsverkets utredning om pris-sättning m.m., bilaga 2.

Mot bakgrund av här nämnt underlag och genom sakkunnigas och experters bidrag har denna delrapport framställts med följande huvud-drag i dispositionen. En principiell diskussion om utnyttjandet av försvarets resurser för civila ändamål och konkurrens har befunnits viktig och tas upp först. Sedan behandlas det nuvarande regelverket och redovisas civilt bruk i dag i Sverige och utomlands. Användningen av helikoptrar för sjuktransporter och räddningstjänst avhandlas i ett särskilt kapitel och delrapporten avslutas med förslag till inriktning för det fortsatta arbetet.

2. NYTTJANDE OCH EKONOMISK EFFEKTIVITET

En principiell diskussion

Frågan om civilt bruk av försvarets resurser har många dimensioner. En är ekonomisk, dvs. frågan om hur den offentliga sektorns och samhällets totala resurser tillvaratas på det mest effektiva sättet. En, delvis associerad, frågeställning rör den offentliga sektorns åtagande i samhället och fördelningen inom den offentliga sektorn, dels mellan kommuner/landsting och staten, dels avseende försvarets roll i det civila samhället. Statsmakternas övergripande ställningstagande i dessa frågor manifesteras i lagar och förordningar. Detta kapitel ägnas i huvudsak åt en kort principdiskussion om vad som är ekonomiskt effektivt medan kapitel 3 behandlar gällande lagstiftning.

Den första frågan, som bör besvaras, är huruvida den offentliga sektorn överhuvudtaget skall vara engagerad i en viss verksamhet. Olika motiv för den offentliga sektorns engagemang finns beskrivna i "Motiv för offentliga åtaganden" (Ds 1994:53). Försvarets ordinarie verksamhet är ett av de tydligaste exemplen på en s.k. kollektiv nyttighet och därmed ett statsmakternas ansvar. Ett civilt bruk av försvarets resurser kan emellertid vara svårare att motivera utifrån de skäl som förs fram i utredningen (Ds 1994:53) ovan. Ett undantag från detta gäller dock sådan verksamhet som bidrar till att Försvarsmaktens förmåga ökar genom bättre träning o.dyl, vilket kan beskrivas som en positiv extern effekt.

Innan en utförligare diskussion kan föras om principiella för- och nackdelar med ett ökat civilt nyttjande av försvarets resurser är det viktigt att göra en distinktion mellan ett större och effektivare utnyttjande av den offentliga sektorns resurser och samhällsekonomisk effektivitet. Samhällsekonomisk effektivitet är ett vidare begrepp än offentlig effektivitet och innefattar även konsekvenser för den civila produktionen i samhället.

En samhällsekonomisk bedömning kan vara aktuell i två situationer när det gäller civilt bruk av försvarets resurser. Den första är när resurserna i fråga skall anskaffas, dvs. om själva anskaffningsbeslutet påverkas av överväganden om den samhälleliga nyttan. Den andra situationen är när de befintliga resurserna används. Eftersom utredningens fokus är att studera civilt bruk av försvarets befintliga resurser, kommer endast den andra aspekten att diskuteras. I denna situation är en intressant fråga vilket pris som skall åsättas bruket av försvarets resurser. Av de enkäter, som utredningen genomfört, framgår att den allra största delen av civilt nyttjande av försvarets tjänster sker av offentliga aktörer, varför analysen i detta avsnitt koncentreras till därmed sammanhängande frågor.

Det samhällsekonomiskt mest effektiva priset är i normalfallet lika med den företagsekonomiska marginalkostnaden, eventuellt efter justering för samhällsekonomiska intäkter och kostnader som inte beaktats i den företagsekonomiska kalkylen. Skulle den offentliga kundens betalningsvilja överstiga försvarets marginalkostnad uppstår ett prisspann inom vilket alla priser är samhällsekonomiskt effektiva. Vilket pris som väljs inom detta spann är sålunda ett fördelningsproblem mellan offentliga aktörer och saknar relevans i en samhällsekonomisk bedömning.

Bland de samhällsekonomiska intäkter, som bör beaktas, kan nämnas att civila uppdrag eventuellt leder till bättre utbildad militär personal jämfört med om utbildning och övning enbart bedrivs inom försvaret. Den mest intressanta samhällsekonomiska kostnaden utgörs av faran för en försämrad konkurrenssituation för privata företag inom samma bransch. Skulle försvarets deltagande inom civila sektorer medföra att effektivare privata företag slogs ut, är detta att beakta som en samhällsekonomisk kostnad. Så länge Försvarsmakten uppträder marknadsmässigt och under liknande förutsättningar som dess konkurrenter, torde det omvända dock vara fallet. Tillskottet av ytterligare en aktör, i synnerhet på marknader med ett litet antal aktörer, skapar möjligheter till ökad konkurrens och därmed ökad samhällseffektivitet.

Detta övergripande resonemang skall dock ställas mot de möjligheter till kostnadsbesparingar för den offentliga sektorn som helhet, som kan göras vid ett ökat civilt utnyttjande av försvarets resurser. Med tanke på statens och kommunernas ansträngda finanser är det nödvändigt att överväga varje tänkbar besparingsåtgärd.

Det finns en allmän uppfattning, som har kommit utredningen till del vid intervjuer, att befintliga offentliga resurser bör samutnyttjas där så är möjligt. Den skattefinansierade verksamheten torde av de flesta skattebetalare uppfattas som ett sammanhängande helt även om medborgarnas inkomstskatt är uppdelad på statsskatt och kommunala skatter.

Det tidigare aktuella sambruksprojektet hade sin utgångspunkt i en önskan att sambruka de offentliga resurserna, oavsett vilken offentlig myndighet som ägde dessa. Sambrukstanken har numera i stor utsträckning ersatts av ett mer kommersiellt köpare-säljare system även inom den offentliga sektorn.

Slutsatsen av diskussionen är, att ansträngningar bör göras för att nyttiggöra försvarets resurser i det civila samhället av hänsyn till den offentliga sektorns finanser. Det är dock väsentligt att ett civilt bruk av försvarets resurser baseras på kommersiella principer och utformas på ett sådant sätt att det inte ger upphov till negativa samhällsekonomiska effekter.

Det finns två principiella sätt att se på det civila bruket av försvarets resurser. Antingen som ett sätt att bevara, eller till och med utöka, fredsorganisationen, eller som ett sätt att tillvarata de investeringar som har gjorts för att möta krigsorganisationens behov. Utredningens bestämda uppfattning är att det är den senare tolkningen som bör gälla. Det innebär att civilt bruk av försvarets resurser inte är ett mål i sig, som det automatiskt är önskvärt att öka. Istället handlar det om att Försvarsmaktens resurser, som i allt väsentligt är anskaffade för uppgifterna i krig, men som i fred omfattar betydande outnyttjad kapacitet utöver vad som krävs för den fredstida förbandsproduktionen, är särskilt intressanta för civilt bruk. Exempel på detta är de

fem sjuktransporthelikoptrarna (hkp 11) som Försvarsmakten nyligen har anskaffat och där landstingen erbjuds att teckna kontrakt för sjuktransporter i fred.

Försvarsmakten har enligt förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten, §§ 1-2, till uppgift att försvara Sverige mot väpnade angrepp. Försvarsmakten skall ha en sådan krigsduglighet och beredskap att den verkar avhållande mot sådana angrepp. Enligt samma instruktion skall Försvarsmakten i fred hävda Sveriges territoriella integritet samt organisera krigsförband och förbereda förbandens användning för landets försvar. Försvarsmakten skall också kunna ställa en utlandsstyrka till förfogande för fredsbevarande uppgifter samt kunna delta i utbildning för fredsbevarande verksamhet.

Försvarsmaktens resurser är dimensionerade för dessa uppgifter och det är resurserna härför som kan komma att utnyttjas för civilt bruk i fred. Samtidigt måste alltid hållas i minnet att det civila bruket inte i någon avgörande grad får medföra inskränkningar eller försvagningar i det militära försvarets förmåga att lösa sina uppgifter.

Även om en grundläggande investering har gjorts för krigsorganisationen, i synnerhet avseende materiel men även personalmässigt, som bör tillvaratas så effektivt som möjligt av samhället i stort, innebär detta inte att det civila bruket av försvarets resurser är utan kostnad. Hänsyn måste alltid tas till såväl den samlade långsiktiga försvarsberedskapen som till den omedelbara insatsberedskapen. Materiel och personal skall, med olika krav på tillgänglighet tidsmässigt och tekniskt, finnas disponibla vid mobilisering och i krig. Om civilt bruk leder till att det vid mobilisering tar längre tid för krigsorganisationen att bli insatsklar än vad eljest skulle ha varit fallet, är detta en negativ faktor som måste beaktas. Vidare medför ett omfattande civilt bruk en extra förslitning av försvarets resurser. Försvaret bör då också ersättas för de extra kostnader som uppstår, så att det blir möjligt att omsätta eller nyanskaffa materielen när så krävs.

3. GÄLLANDE REGELVERK

3.1 Konkurrens-, upphandlings- m.fl. regelverk

3.1.1 Allmänt

Utredningen har enligt direktiven kartlagt de huvudsakliga regler som påverkar, eller kan tänkas påverka, det civila bruket av försvarets resurser. Förutom den nationella lagstiftningen medför även Sveriges EU-medlemsskap förpliktelser som måste tas hänsyn till. I det här kapitlet skall fem olika regelverk presenteras; under punkt 3.1.2 konkurrensreglerna, 3.1.3 regler om offentlig upphandling, 3.1.4 reglerna om statsstöd, 3.1.5 avgiftsförordningen (1992:191) samt under 3.2.1 förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet och 3.2.2 militärt stöd till polisen. Avsnittet 3.1.5 om avgiftsförordningen kommer från RRV:s underlag, bilaga 2, medan de övriga avsnitten i 3.1 i huvudsak baseras på det tidigare nämnda underlaget från juristen Eva Edwardsson, bilaga 3. Den intresserade läsaren hänvisas till båda dessa bilagor för en mer utförlig diskussion.

För de tre förstnämnda områdena kan såväl EU-rätten som svensk lagstiftning vara aktuell och därför krävs det en kort introduktion till huruvida EU-rätten är tillämplig på området civilt bruk av försvarets resurser. För att EU-rätten skall vara tillämplig krävs att handeln mellan länderna påverkas, där begreppet "handel" innefattar även handel med tjänster, det s.k. samhandelskriteriet. Enligt EG-domstolens praxis är det inte nödvändigt att handeln faktiskt har påverkats utan det räcker med att det är troligt att handeln skulle kunna påverkas. Det faktum att det civila bruket av försvarets resurser är begränsat till Sverige är i sig inte något hinder för EG-rättens tillämpbarhet. Något generellt svar på frågan om samhandelskriteriet uppfylls kan inte ges, utan det måste avgöras från fall till fall. Ju mer lokal marknaden är, desto större är sannolikheten att handeln inte påverkas. Sålunda är EG-rätten troligen tillämplig vid sjuktransporter med Försvarsmaktens helikoptrar men inte om en lokal produktionsenhet inom Försvarsmakten låter utomstående gäster äta i matsalen. I de fall samhandelskriteriet inte uppfylls gäller alltså endast svensk lag.

3.1.2 Konkurrensregler

De svenska konkurrensreglerna är utformade med EU:s regler som förebild och skall tolkas mot bakgrund av rättspraxis inom EU och de särskilda förhållanden som kan föreligga på den svenska marknaden. EU:s regler gäller förfaranden som påverkar handeln mellan länderna i EU. Detta s.k. samhandelskriterium saknar emellertid egentlig betydelse vid tillämpning av den svenska konkurrenslagen.

Konkurrenslagen (KL) innehåller principiella förbud mot konkurrensbegränsade avtal och missbruk av en dominerande ställning från ett eller flera företags sida. Lagen är i första hand tillämplig på förfaranden inom den privata sektorn, offentliga aktörer träffas av reglerna i den utsträckning de är att betrakta som företag i KL:s mening.

§ 6 KL förbjuder konkurrensbegränsande avtal mellan företag. Försvarsmakten är i helikopterfrågan att betrakta som ett företag eftersom man säljer tjänster på marknaden, men försvarets motpart landstingen är inte att betrakta som företag i sin roll som upphandlare. Därför föreligger inget avtal enligt § 6 KL i detta fall. Frågan om avtal mellan företag föreligger i andra fall får bedömas från fall till fall.

§ 19 förbjuder missbruk av dominerande ställning från ett eller flera företags sida. Frågan om försvaret har en dominerande ställning i de fall man uppträder på marknaden som företag i KL:s mening kan även här endast avgöras från fall till fall i rättstillämpningen. Avgörande för en sådan bedömning är bl.a. vilken dominans försvaret har i förhållande till den relevanta marknaden för den vara eller tjänst som gäller. Marknadsdominans kan föreligga redan vid en marknadsandel på cirka 30 %.

För att § 19 skall kunna tillämpas förutsätts vidare att en dominerande aktör missbrukar sin ställning. En av flera former av missbruk kan vara s.k. underprissättning. Av de rättsfall från EU som åberopats i Eva Edwardssons utredning framgår att underprissättning möjligtvis

kan anses föreligga redan vid en prissättning under den genomsnittliga totalkostnaden men endast om syftet är att eliminera en konkurrent. En prissättning under den genomsnittliga rörliga kostnaden torde i flertalet fall betraktas som otillåten underprissättning.

I de rättsfall som hittills prövats enligt EU-rätten har resonemangen om underprissättning sin utgångspunkt i frågan om i vilka fall en företagsekonomiskt sund priskonkurrens övergår till att bli ett maktmissbruk som, genom att konkurrera ut andra aktörer, i stället förhindrar en kostnadspressande effektiv konkurrens.

I de fall en statlig myndighet eller annan offentlig aktör uppträder på marknaden genom en prissättning under kostnaderna är förhållandena annorlunda eftersom en offentlig aktör sällan agerar från ett företagsekonomiskt perspektiv. Underprissättningen är här mer att betrakta som en offentlig subvention. Rättsfall på detta område saknas praktiskt taget helt såväl i EU-rätten som enligt den svenska konkurrenslagen.

Generellt kan dock antas att möjligheterna att tillämpa KL gentemot en offentlig aktör är begränsade just av det skälet att lagen huvudsakligen avser förfaranden inom den privata sektorn.

3.1.3 Lagen om offentlig upphandling

När stat och kommun gör upphandlingar måste lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU, beaktas. LOU är tillämplig när kommuner och landsting utnyttjar försvarets resurser, men inte på transaktioner mellan statliga myndigheter.

LOU har liksom konkurrenslagen stora delar av EU-rätten som grund. LOU innehåller ett antal angivna belopp, s.k tröskelvärden, som varierar för olika former av upphandling. För upphandlingar ovanför tröskelvärdet måste EU:s regler följas strikt. Den upphandlande enheten har enligt huvudregeln skyldighet att anta det billigaste budet. En alternativregel ger möjlighet att anta det kvalitetsmässigt bästa anbudet, där kvalitet är en kombination av bl.a. pris, service-

grad, miljöhänsyn o.dyl. De omständigheter den upphandlande myndigheten avser att ta hänsyn till måste anges noga.

Eftersom försvaret är leverantören vid det civila bruket av försvarets resurser ligger ansvaret för att reglerna om offentlig upphandling beaktas i första hand hos den upphandlande statliga eller kommunala enheten. Försvarets ansvar består i att som anbudsgivare ge ett affärs-
mässigt godtagbart bud, som inte karakteriseras av underprissättning. Det finns sålunda inte någon grundläggande motsättning i sig mellan civilt bruk och lagen om offentlig upphandling.

3.1.4 Statsstöd

Konkurrensverket har i sin rapport "Sambruk i offentlig sektor" påpekat att sambruk i vissa fall skulle kunna komma i konflikt med EU:s regler om statsstöd, under förutsättning att samhandelskriteriet är uppfyllt. Om internförsäljningen sker till underpriser, som beror på att den säljande enheten låter de fasta kostnaderna belasta en annan offentlig verksamhet, skulle detta nämligen vara att betrakta som korssubventionering mellan olika verksamheter. Som EU:s regler om statsstöd är utformade är det osannolikt att civilt bruk av försvarets resurser skulle få eventuella moment av statsstödjande karaktär godkända av EU. Civilt bruk av försvarets resurser måste därför utformas på ett sådant sätt att statsstöd inte utgår, vilket innebär att underprissättning skall undvikas.

3.1.5 Avgiftsförordningen

Avgiftsförordningen (1992:191) gäller för statliga myndigheter under regeringen. En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster, besluta om avgiftsnivåer och disponera avgiftsinkomster bara om det följer av lag eller förordning eller av särskilt beslut av regeringen.

Enligt avgiftsförordningen skall avgifterna beräknas så att full kostnadstäckning uppnås om inget annat mål för verksamheten beslutas. Full kostnadstäckning innebär att myndigheterna skall beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden för varan eller tjänsten

täcks. Varje avgift, som en myndighet tar ut för en vara eller tjänst, behöver inte vara beräknad så att självkostnaden för denna vara eller tjänst täcks. Det ekonomiska målet gäller för den verksamhet som har definierats som ett resultatområde. Kravet på kostnadstäckning gäller dessutom på några års sikt, och kan anses vara uppfyllt om verksamheten uppvisar underskott ett år, och överskott året därpå.

En central fråga är vilka kostnader som skall ingå i en självkostnadsberäkning. RRV:s bedömning är, att det inte går att generellt bestämma vilka perifera kostnader som skall räknas in i ett underlag eller att det skulle finnas någon naturlig gräns för hur långt tillbaka i tiden som självkostnaderna skall beräknas. En rimlighetsbedömning måste därför göras i varje enskilt fall.

3.2 Militär medverkan i civil verksamhet

3.2.1 Allmänt

I 34 §, räddningstjänstlagen (1986:1102), stadgas en skyldighet för myndigheter att med personal och egendom medverka i räddningstjänst på anmodan av räddningsledare. Skyldigheten föreligger dock endast om myndigheten har lämpliga resurser och om ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet.

Försvarsmaktens (FM) medverkan i civil verksamhet regleras i övrigt generellt i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet, bilaga 11. Denna förordning bygger inte på en skyldighet utan tvärtom på en frivillighet, som uttrycks genom att FM får utföra olika slag av verksamhet. Verksamhet får självfallet endast utföras under förutsättning av att den inte inkräktar på FM:s vanliga uppgifter. För denna medverkan får FM ta ut avgifter. Den medverkan som regleras av förordningen 1986:1111 kan delas in i tre grupper.

1) 2 § i förordningen innehåller en utvidgning av vad som följer av 34 § räddningstjänstlagen. FM får nämligen även ställa personal och egendom till förfogande för transporter av sjuka och skadade eller för

transporter åt polis- och tullmyndigheterna eller åt Kustbevakningen, allt under förutsättning att det finns ett trängande behov av transporten. Dessa transporter behöver således inte ha någon anknytning till en räddningsinsats enligt räddningstjänstlagen.

2) FM får enligt 5 § i förordningen åta sig att bygga vägar och broar samt att utföra transporter, andra arbeten och tjänster om denna verksamhet kan inordnas som ett led i utbildning som bedrivs vid FM eller främjar staten eller ett allmänt samhällsintresse.

3) FM får enligt 6 § också hyra ut, låna ut eller sälja lös egendom om det kan ske utan olägenhet. Som ytterligare förutsättningar gäller, i fråga om upplåtelse till andra än myndigheter, att åtgärden skall främja FM eller ett allmänt samhällsintresse eller att det annars finns särskilda skäl.

Som framgår får FM ägna sig åt verksamhet inom ett mycket omfattande område. FM kan därmed också komma att ägna sig åt sådan civil verksamhet som bedrivs av enskilda näringsidkare. FM skall därför vid all ovan angiven verksamhet, bortsett från den som utförs enligt 2 § för polis- och tullmyndigheterna eller åt Kustbevakningen, beakta gällande bestämmelser om konkurrens. När det gäller att utföra uppgifter för statliga myndigheter enligt förordningens 5 och 6 §§ tillämpas bestämmelserna om konkurrens endast på statens affärsdrivande verk.

3.2.2 Militärt stöd till polisen

Enligt polislagens (1984:387) 1-2 §§, skall, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Till polisens uppgifter hör att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat, bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när

sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen samt fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser. Exempel på verksamhet enligt särskilda bestämmelser är att det enligt räddningstjänstlagen åligger polisen att svara för den statliga fjällräddningen och för efterforskning av försvunna personer i andra fall än i sjö- respektive flygräddningssammanhang.

Frågor om militärt stöd till polisen har återkommande behandlats i samband med beslut om grundlagar, lagar och förordningar som reglerar när, hur och och av vem inskränkningar får göras i de grundläggande medborgerliga fri- och rättigheterna. Så även om inte polisen finns undantagen i de allmänna föreskrifter om när Försvarsmakten kan och får medverka och bidra med sina resurser för civilt bruk i samhällsverksamheten i fred, måste ändå beaktas de särskilda förhållanden som styr polisens uppgifter och tjänsteutövning.

I regeringsformens kapitel 2 anges medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Detta uttrycks så att varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad ett antal uppräknade fri- och rättigheter. Regeringsformen anger också under vilka förutsättningar och i vilka former inskränkningar får göras i dessa fri- och rättigheter och att sådana inskränkningar endast får göras med stöd av lag. Endast polisen har i fred sådan i lag fastställd rätt att göra ingripanden som i något eller några avseenden innebär begränsningar av den enskildes fri- och rättigheter.

En annan fråga av betydelse i sammanhanget är att endast polisen äger en instruktionsmässig rätt att i sin tjänsteutövning bruka våld för att fullgöra sina uppgifter - det s.k. våldsmonopolet. Visserligen kan även andra ha denna rätt, t.ex. sådan vaktpost eller annan som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning, men det avser då Försvarsmaktens interna förhållanden och har intet att göra med civilt bruk av försvarets resurser.

Det tredje förhållandet som påverkar polisen har att göra med Sveriges rättstraditioner på området. Möjligheterna för polisen att ta hjälp av militär personal med utrustning för att upprätthålla allmän

ordning har under 1900-talet successivt reducerats. En av de händelser, som i avgörande grad påverkat denna utveckling, var ingripandena i Ådalen 1931.

Genom olika uttalanden från regeringsföreträdare och Justitieombudsmannen (JO) har vissa klarlägganden gjorts om lagstiftningens syfte och innebörd. I anslutning till att 1974 års regeringsform trädde i kraft, uttalade dåvarande justitieministern på en fråga i riksdagen, att det behövs stöd i lag för att militär skall få användas för att medverka till upprätthållande av allmän ordning eller vid stillande av upplopp. JO anförde i ett ärende, då det planlades för att använda militära helikoptrar i en polisiär insats att "Användning av militär personal och materiel i polisens verksamhet utgör ett extraordinärt inslag, som strikt måste förbehållas situationer, där gällande regler medger sådant bistånd. Det är från principiell synpunkt ytterst väsentligt, att rågång- en mellan militäraktioner och normalt polisarbete hålles klar. Börjar man tumma på reglerna kan konsekvenserna bli förödande" (JO dnr 3745-1990).

Av det ovanstående kan konstateras, att för militär medverkan i polisens tjänsteåtgärder för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet och i dess brottsbekämpande verksamhet i övrigt råder mycket stora restriktioner. En eventuell medverkan i dessa sammanhang kräver stöd i lag, dvs. beslut av riksdagen. Emellertid kan Försvarsmakten stödja polisen i flera andra avseenden än genom direkt medverkan. Stöd i form av direkt medverkan kan dock lämnas till polisen i sammanhang som inte har att göra med ordningshållning och brottsbekämpning, t.ex. vid aktioner inom ramen för räddningstjänstlagen. Vad Försvarsmaktens stöd kan omfatta redovisas och diskuteras i kapitel 4 i det följande.

4. CIVILT BRUK

Utredningen skall enligt direktiven kartlägga svenska och utländska erfarenheter av det hittillsvarande fredstida utnyttjandet för civil verksamhet av resurser avsedda för försvarsändamål. För att lösa den uppgiften har utredningen valt att arbeta med enkäter ställda till berörda myndigheter och vissa försvarsattachéer. Resultaten av dessa enkäter redovisas i detta kapitel tillsammans med en diskussion i några principiella frågor som är av intresse. Inledningsvis sker en kort presentation av några möjliga exempel på civilt bruk.

4.1 Inledning

Det går att urskilja fyra principiellt olika slag av militär medverkan i civil verksamhet, nämligen

- (1) hjälpinsatser vid större katastrofer som kräver omedelbara insatser av alla tänkbara och gripbara resurser,
- (2) insatser inom ramen för den s.k. SAR-konventionen (Search And Rescue),
- (3) civila uppgifter för försvaret, samt
- (4) övriga civila insatser

För Sverige och för andra länder gäller att de två förstnämnda är relativt oproblematiske, eftersom alla tillgängliga resurser tas i anspråk i händelse av en nödsituation, medan större hänsyn måste tas i övrigt, till exempel till konkurrenslagstiftning o.dyl, i synnerhet i det sista fallet.

4.2 Sverige

4.2.1 Försvarsmakten

Den enkät som utredningen sände ut till samtliga lokala produktionsenheter, försvarsområden, vissa regementen m.fl., innehöll bl.a. frågeställningar om vad som används för civilt bruk, hur prissättningen går till och flera andra ekonomiska frågor, antalet personer som är involverade i civilt bruk, erfarenheterna kring verksamhets-

ställenas användning av sina resurser för civilt bruk samt ett antal frågor om den framtida användningen av civilt bruk. Enkäterna och en mer fullständig redovisning av de lokala produktionschefernas svar återfinns i bilagorna 5 och 6.

Ekonomiska frågor

Vid prissättningen av civilt bruk av Försvarsmaktens resurser är det en tydlig tendens att full kostnadstäckning används. Ett visst undantag sker för frivilligorganisationer och ideella föreningar, där ett lägre pris tas ut. Flera av produktionsenheterna redovisar att avtal är ingångna vid sidan av enstaka tjänster.

Produktionsenheterna I5/Fo22, I15/Fo34 samt S1/Fo47 redovisar ett mer omfattande civilt bruk än andra produktionsenheter. Närmare 20 produktionsenheter redovisar att de sammantaget under budgetåret 1993/94 tillhandahöll varor och tjänster till olika delar av den civila sektorn för mellan 1 och 10 miljoner kronor, en enhet - underhållsregemente Syd - redovisar intäkter på cirka 45 miljoner kronor, medan övriga produktionsenheter som svarat på enkäten redovisar små intäkter.

Övervägande delen av produktionsenheterna redovisar att det civila bruket utgör en mycket liten del av respektive enhets totala budget, mellan 0,5 - 1% av den totala budgeten verkar vara vanligast. Några undantag finns dock. Sex stycken enheter redovisar att det civila bruket utgör mellan 5% - 20% av den totala budgeten.

På frågan om hur många personer som har varit involverade i att tillhandahålla varor eller tjänster till civila sektorn varierar svaren mellan 1 - 100 personer. En intressant iakttagelse är att två enheter uppger att det civila bruket finansierar 5 respektive 18 extra tjänster utöver fastlagd personalram.

Användningen av värnpliktiga i den avgiftsbelagda verksamheten verkar inte vara särskilt omfattande. I de fall där de har använts är

det i huvudsak till räddningsinsatser, transporter, förplägnadstjänst och idrottsevenemang.

De lokala produktionscheferna rapporterar också att övriga aktörer på marknaden inte har framfört några omfattande klagomål på civilt bruk avseende konkurrensfrågor.

Områden

De områden där Försvarmaktens resurser utnyttjas mest för civilt bruk är:

- verkstadstjänster
- utbildning
- transporter
- medverkan vid idrottsevenemang samt
- försäljning av måltider etc.

Ett område som är annorlunda till sin karaktär men som ändå förtjänar att nämnas är försäljningen av materiel.

Verkstadstjänster

Försvarets verkstäder säljer tjänster till kunder utanför försvaret. Verkstäderna dimensioneras bl.a. för att dels säkerställa krigsorganisationens behov av föregångsmän i olika typer av verkstadsförband, dels tillgodose fredsorganisationens normala behov av reparation och underhåll. Vid extra stora reparationsbehov i fred upphandlas erforderliga tjänster på civila verkstäder. Vid underbeläggning på Försvarmaktens verkstäder finns det på motsvarande sätt av ekonomiska skäl önskemål om att sälja verkstadstjänster till civila kunder. Omfattningen av detta tjänsteutbud varierar över tiden.

Under budgetåret 1993/94 uppgick Försvarmaktens verkstäders försäljning till statliga och civila kunder totalt till 61 miljoner kronor, vilket motsvarar 4,6 % av den totala omsättningen. Försäljningen fördelades enligt följande:

Organisationsenhet	Total omsättning	Försålda tjänster Statligt och civilt	% av total omsättning
Uh reg Syd	435 mkr	43,9 mkr	10,0
Uh reg Mitt	310 mkr	7,4	2,4
Uh reg Nord	220 mkr	7,9	3,6
Marinverkst (ej ÖHM)	46 mkr	0,7	1,5
Flygverkst.	292 mkr	0,7	0,2

Underhållsregemente Syd stora andel av försålda tjänster till kunder utanför försvaret beror bl.a. på fordonsunderhåll vid verkstäderna i Skövde (åt AMU m.fl.), Karlsborg (åt kommunen m.fl.) och Borås (åt Posten).

Utbildning

Försvarsmakten bedriver i fred en omfattande utbildningsverksamhet på förband och skolor. Önskemål från civila kunder om att upphandla utbildning har ökat över tiden. Innehållet i de utbildningstjänster som erbjuds, har en mycket bred spännvidd. Det förtjänar att påpekas att vissa av försvarets enheter har inskrivet i sin instruktion, att man skall bidra till kompetensutveckling inom det geografiska område inom vilket man verkar. Exempel härpå är instruktionen för Arméns tekniska centrum och för Militärhögskolans Managementinstitution (f.d. Förvaltningshögskolan). Frågan om utbildning utvecklas vidare i avsnitt 4.2.3.

Transporter

Området inkluderar både uthyrning av fordon och genomförande av transporter. Omfattningen varierar mycket över tiden, främst och naturligen vid medverkan i räddningsinsatser och biståndsarbete. De största kunderna är de frivilliga försvarsorganisationerna, statliga myndigheter, kommuner, landsting och polisen.

Problem har tidvis uppmärksammats med påstådd militär inblandning i den civila transportmarknaden, bl.a. har flygtransportområdet berörts härav. Det är utredningens mening att den nya restriktivare policy som Försvarsmakten tillämpar sedan 1994 om åtaganden av civila flygtransportuppdrag avsevärt begränsat de här nämnda problemen. Det styrks också av utredningens enkätsvar. Frågorna bör dock studeras ytterligare i nästa utredningsetapp.

Idrottsevenemang

I samband med större idrottsevenemang är det relativt vanligt att Försvarsmakten medverkar genom utlåning/uthyrning av fordon, sambandsutrustning, lokaler och tält samt i mindre utsträckning genom att personal ställs till förfogande.

Försäljning av måltider m.m.

Försäljning av måltider till kunder utanför försvaret är ganska omfattande. Försäljningen sker bl.a. i samband med uthyrning/utlåning av lokaler, övningsanläggningar och övningsområden. Kunderna är i stort desamma som anges för transporter.

Föreskrifter

Försvarsmakten gav under hösten 1994 ut två anvisningar för hur Försvarsmakten skall hantera civilt bruk av försvarets resurser. Den ena avser "Inriktning av Försvarsmaktens stöd till den fredstida samhällsverksamheten vid räddningstjänst och extraordinära påfrestningar" och det andra "Handlingsregler vad avser prissättning vid uthyrning av materiel utanför Försvarsmakten". Föreskrifterna bifogas som bilaga 7.

4.2.2 Övriga myndigheter

Utredningen har sänt ut en enkät till 17 olika myndigheter inom totalförsvaret för att kartlägga deras erfarenheter av civilt bruk, se bilaga 5. Av de 13 inkomna svaren har sex angivit att de har inga

eller mycket små erfarenheter av civilt bruk varför diskussionen nedan endast berör de kvarvarande sju myndigheterna. De sju myndigheterna är Flygtekniska försöksanstalten (FFA), Fortifikationsverket (FortV), Försvarets forskningsanstalt (FOA), Försvarets materielverk (FMV), Militärhögskolan (MHS), Värnpliktsverket (VPV) samt Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). Enkäten sändes ut till flera andra myndigheter inom den civila delen av totalförsvaret, men det finns här svårigheter att separera det "extraordinära" civila bruket av myndigheternas resurser från deras ordinarie verksamhet.

Enkäten till försvarsmyndigheterna är uppbyggd på samma sätt som enkäten till Försvarsmaktens lokala produktionsenheter och innehåller bl.a. frågor om omfattning, inriktning och prissättning av myndigheternas resurser som utnyttjas av civila aktörer samt möjlig utveckling i framtiden.

Omfattningen av det civila samhällets utnyttjande av de sju myndigheternas resurser varierar mellan 0.03% (VPV) till 21% (FFA) av myndigheternas omsättning. Samtliga myndigheter tar vanligtvis betalt för full kostnadstäckning och några (FOA, MHS och FFA) är arga att de har samrått med RRV. Ingen av myndigheterna uppger sig ha fått motta kritik från konkurrenter.

Det civila bruket ligger nära myndigheternas ordinarie verksamhet och kompetensområden. Flera myndigheter har angett att de ägnar sig åt utbildning. Anmärkningsvärt är att en relativt stor del av det civila bruket har privata företag som kunder. För FOA:s del utgör privata företag cirka 50% av det totala civila bruket avseende forskning och utveckling och för MHS cirka 25%.

Flera myndigheter spår en försiktigt ökande andel civilt bruk. En orsak till detta anges vara att civilt bruk underlättas när myndigheterna övergår till avgiftsfinansiering. Den största prognosticerade ökningen står VPV för, som tror att den nybildade myndigheten Pliktverket framöver kan ha 20% civil verksamhet att jämföra med dagens 0.03% för VPV. Undantagen från detta är FortV som tror att

andelen civilt bruk kommer att vara oförändrat framöver, och FMV, som spår en viss nedgång.

4.2.3 Utbildning och övning

Utbildningsfrågor är särskilt intressanta, eftersom det inom totalförsvaret finns en lång tradition av samarbete inom övnings- och utbildningsområdena, som kan tillvaratas även av det civila samhället. Försvaret genomför också, där förutsättningar finns, utbildningsuppdrag för myndigheter, företag och organisationer, hyr ut eller ställer på annat sätt till förfogande lokaler, utbildningsmaterial och experter. Försvaret medverkar också på annat sätt i samhällets utbildningsverksamhet genom att mot ersättning hjälpa till med förläggning av elever vid t.ex. vårdhögskolor och andra högskolor.

Militärhögskolans managementinstitution, f.d. Förvaltningshögskolan, ordnar till exempel managementkurser och teambildningskonferenser för kommuner, landsting och privata företag. Vid Försvarsmaktens verkstäder genomförs också kurser för andra skolor och företag, t.ex. i hydraulik för privata åkeriföretag.

Försvarsmakten och Räddningsverket har betydande resurser för utbildning och övning, som kan utnyttjas utanför den rena produktionen av enheter och förband till krigsorganisationen. Det görs också i stor utsträckning, framförallt på orter där försvaret har hög personell kompetens och moderna resurser i övrigt. Försvarsmaktens och Räddningsverkets tillgångar i dessa avseenden används av såväl offentliga myndigheter, företag och organisationer. Som regel fungerar samarbete, upphandling och genomförande av tradition mycket väl. Det är angeläget att ett eventuellt nytt regelverk för civilt bruk av försvarets resurser utformas så att det traditionellt goda samarbetet på utbildnings- och övningsområdena mellan försvarets myndigheter och samhället i övrigt kan behållas och helst vidareutvecklas.

4.2.4 Personalresurser

I nästan allt civilt bruk av försvarets resurser ingår någon form av personalutnyttjande. Personalresurserna utgörs av fast anställda, reservpersonal och de som tjänstgör enligt den nya pliktlagen, som träder i kraft den 1 juli 1995. Tjänstgörande i fred enligt den nya pliktlagen utgörs av antingen värnpliktiga i Försvarsmakten eller civilpliktiga inkallade för utbildning, planering eller övrig handläggning inom totalförsvarets civila delar. I sammanhanget bör observeras att det är bara när personalen utnyttjas för annat än tjänst för krigsbefattningen som det berör denna utredning.

De fast anställdas och reservpersonalens arbetsuppgifter och kompetenser är således knutna till krigsuppgifter och/eller produktion av förband och enheter ingående i krigsorganisationen. Försvarets personal är således avpassat antalsmässigt och med hänsyn till kompetens utifrån att krigsorganisationen skall kunna verka snabbt efter mobilisering. Genom oundvikliga fluktuationer i produktionen och genom att det måste finnas en kader av främst befäl och specialister, som ibland överstiger förbandsproduktionens behov i fred, finns det möjligheter att en del av personalens arbetstid kan avdelas för rent civilt bruk. Enkätsvaren från Försvarsmakten visar emellertid att de rationaliseringar och direkta personalminskningar som på senare tid har gjorts inom försvaret har medfört svårigheter att avvara personalen för rent civila ändamål. Svaren från Försvarsmakten visar således att krigsorganisationens behov går före fredstida civilt bruk, vilket tyder på att civilt bruk inte ses som ett sätt att bevara fredsorganisationens kapacitet. Viss osäkerhet råder emellertid angående vad som är önskvärt och tillåtet av civilt bruk och det finns enligt utredningens mening anledning att tydliggöra detta utöver hittills utfärdade anvisningar.

För pliktpersonalen uppkommer något annorlunda problem. Genom den nya lagen skall uttagning, utbildning och krigsplacering entydigt grundas på operativa förutsättningar och krav och därmed på de bemanningsansvariga myndigheternas krigsorganisationer. Därigenom blir användning av pliktpersonal för annat än ordinarie befattningsut-

bildning känsligt. Vissa tjänster som tidigare utfördes av vapenfria kan också komma att ifrågasättas. Detta kräver enligt utredningens mening en följdanalys av den nya pliktlagen, som bör utföras av de bemanningsansvariga myndigheterna själva.

Det är ofrånkomligt att mycket av det som försvarets personal idag gör inte direkt går att hänföra till krigsuppgifter. Det kan förutom räddningstjänst gälla stöd till samhället vid stora arrangemang, deltagande i olika slags ceremonier, musiktjänster, insatser i miljövård eller specialtransporter. Enligt utredningens mening behövs härvidlag klarlägganden som enklast förs in i uppdragskatalogerna för förband och enheter. En samlad genomgång av detta synes erforderlig och kan genomföras av utredningen i etapp 2 om regeringen finner detta lämpligt.

Vad gäller beräkning av Försvarsmaktens kostnader för personal som används för civilt bruk är det relativt enkelt att sätta pris på arbetstiden i förhållande till lönen, men betydligt svårare att sätta pris på uppnådd kompetens, alltså vad det kostar försvaret att utbilda vederbörande. Normalt tas betalt endast för arbetstid, övertid och trakamenten.

4.2.5 Militärt stöd till polisen

Som framgått av avsnittet 3.2.2 är polisens möjligheter att begära bistånd och Försvarsmaktens förutsättningar att lämna sådant helt beroende av för vilka situationer stödet är avsett att användas. I fortsättningen använder sig utredningen av begreppet direkt polisiär aktion, som då avser polisens uppgifter för ordningshållning och brottsbekämpning och i sig kan medföra ingrepp i enskilda fri- och rättigheter och där våldsmedel kan komma att användas. Därutöver används begreppet polisens övriga uppgifter, som kan exemplifieras med polisens ansvar inom räddningstjänsten och uppgiften att lämna allmänheten upplysningar och hjälp. Vad avser militärt stöd går det att urskilja tre slag av vad som kan kallas för stödformer.

Den första stödformen avser direkt medverkan av militär personal

med erforderlig utrustning i ett pågående uppdrag. Som framgått av de principiella reglerna kan sådant stöd inte lämnas av Försvarsmakten vid direkt polisiär aktion. Däremot kan sådant stöd lämnas till polisen i samband med fjällräddningsuppdrag eller vid efterforskning av försvunna personer inom ramen för räddningstjänstlagens föreskrifter och polisens ansvar härvidlag.

Den andra stödformen avser också tjänster direkt kopplade till uppdrag. Sådana tjänster kan vara transporter, förplägnad, inkvartering, uthyrning eller utlåning av materiel osv. Även här måste beaktas att militär personal inte får delta i direkta polisiära aktioner. Det innebär t.ex. att militärt bemannade transportmedel borde kunna användas till att förflytta polispersonal och materiel till och från ett operationsområde så länge man inte deltar i den direkta aktionen genom t.ex. trafikövervakning eller spaning efter brottsling. Inom ramen för de gällande reglerna bör det också vara möjligt att för den direkta polisaktionen låna eller hyra av Försvarsmakten militär materiel som kan underlätta den avsedda insatsen så länge som materielen hanteras av polisen själva. Sådan materiel kan t.ex. vara ljusförstärkare och annat för att förbättra möjligheterna att operera i mörker, fordon och båtar och eventuella specialvapen. Självfallet måste Försvarsmakten kunna kräva att den utlånade materielen kan hanteras på avsett sätt. Det torde innebära att Försvarsmakten måste utbilda poliser på den aktuella materielen, vilket i sig kan vara en begränsande faktor.

Den tredje stödformen är mera direkt kopplad till begreppet civilt bruk och avser försäljning av tjänster såsom underhåll av fordon vid försvarets verkstäder etc. Denna stödform torde vara okontroversiell i vad avser synen på militär medverkan i polisens tjänstutövning, men är liksom de övriga stödformerna underkastad det regelverk som styr konkurrens och upphandling m.m.

Av det sagda torde ha framgått att hinder föreligger att vid direkta polisaktioner lämna militärt stöd i form av medverkan med militär personal (trupp) och/eller utrustning som handhas av militär personal. Syftet är som tidigare sagts att hålla isär polisiär och militär verksamhet och principens tillämpning kan belysas av två exempel. Militära

helikoptrar bemannade med militära piloter kan inte medverka i direkta polisaktioner. Skall helikoptrar användas i sådana aktioner krävs att de flygs av polisens personal. På samma sätt kan inte militära fartyg, båtar och fordon av olika slag, som är bemannade med militär personal, medverka i direkta polisiära aktioner. Om Försvarsmakten medger det, är det däremot fullt möjligt för polisen att hyra, låna eller på annat sätt disponera sådan materiel och använda den i polisaktioner under förutsättning att de opereras av polisens egen personal. Ett uppmärksammat exempel på detta är det lån av en Stridsbåt 90 som pågår f.n. Båten, som hos polisen kallas Polisbåt 90, är utlånad på försök under ett år. Den är ommålad i "polisfärger", saknar militär bestyckning, är försedd med en del polisiär utrustning och Försvarsmakten har utbildat de poliser, som bemannar båten.

Den omfattning det militära stödet till polisen har varierar enligt vad utredningen erfarit mycket mellan de olika polisdistrikten. Detta kan bero på vilka relationer, personliga och andra, som råder mellan Försvarsmaktens företrädare och polismyndigheten på orten. Men det torde också i stor utsträckning bero på osäkerhet hos både försvaret och polisen om när man får ta respektive lämna militärt stöd i olika avseenden och vilka resurser Försvarsmakten har att bidra med.

4.3 Utländska förhållanden

4.3.1 Allmänt

Uppgifter och jämförelser med förhållanden i andra länder bygger i huvudsak på inkommet underlag från försvarsattachéerna i Danmark, Frankrike, Norge, Storbritannien och Tyskland. De flesta länder har ett mer eller mindre omfattande regelverk för hur nationens militära försvar kan utnyttjas av olika samhällsorgan för andra uppgifter än militära. Svårigheter finns i hur man skall värdera den formella lagstiftningen i förhållande till dess praktiska tillämpning. Det handlar t.ex. om hur man allmänpolitiskt ser på försvarsmakten i samhällsverksamheten. Ett annat förhållande som försvårar jämförelser är att ytterst få, om ens någon, nation har samma konsekvent genomförd

totalförsvarsidé som Sverige. Sammantaget innebär det att redovisningarna av förhållandena i andra länder, på de områden som rör den här utredningen, avser de formella regler som styr när, hur och var försvarsmakten kan tas i anspråk för annan samhällsnyttig verksamhet än den rent militära. Hur regelverket tillämpas i praktiken och studier av intressanta exempel ligger inte inom ramen för utredningens arbete.

De studerade länderna är medlemmer i NATO och, med undantag av Norge, också i EU. Om NATO-medlemskapet kan ha påverkat synen på försvarets medverkan i civil samhällelig verksamhet är nog osäkert. EU-länderna kan ha påverkats av t.ex. EU:s konkurrensregler, men även Sverige och Norge har sedan tidigare konkurrensregler inskrivna i sitt regelverk. Det förefaller i stället vara fråga om en ganska överensstämmande uppfattning i de studerade länderna om nödvändigheten av att även staten iakttar de spelregler, som styr näringslivets verksamhet i respektive land. Detta kan förstås ta sig olika uttryck i olika länder och olikheterna har naturligtvis sin grund i de nationella särdragen.

4.3.2 Regelverken

Samtliga tillfrågade länder understryker att försvarsmakten är dimensionerad för de militära uppgifterna och möjligheterna att medverka i andra samhällliga uppgifter får ske med de befintliga militära resurserna. Det hindrar dock inte att försvarsmakten i en del länder åläggs löpande uppgifter som inte är militära och som skulle kunna lösas av andra organisationer eller myndigheter, men som uppdragits åt försvarsmakten för att man ansett det vara rationellt och ekonomiskt. Exempel på sådana uppgifter är sjöövervakning, fiskeritillsyn, isbrytning etc. för vilka uppgifter det då skapats särskilda resurser inom den militära organisationen. Men utöver de militära uppgifterna och andra löpande uppgifter, som åläggs försvarsmakten, sägs också att försvarsmaktens resurser kan, skall eller bör i fred nyttiggöras för civila uppgifter i den utsträckning som den militära beredskapen och den operativa förmågan det medger. Förutsättningar

för dessa senare insatser formuleras något olika i de skilda länderna men grundtemat är detsamma för de studerade länderna.

Gemensamt är att det görs klar åtskillnad mellan insatser i nödsituationer och sådana insatser, där militära resurser utnyttjas för att stödja civila verksamheter i det vardagliga samhällslivet. Några länder har en vidare syn på vad man inkluderar i begreppet stöd än vad Sverige har. Så anser man t.ex. i Storbritannien att försäljning av försvarsmaktens utrangerade eller av andra skäl överbliven materiel ingår i begreppet stöd till samhällets civila delar.

Katastrof- och räddningsinsatser är relativt oproblematiske och bejakas av alla tillfrågade länder. Framställningen nedan inriktas därför på övriga insatser för civilt bruk. Kriterier för när sådana insatser kan komma i fråga, vem eller vilka som kan beställa eller upphandla tjänster av försvarsmakten, hur kostnader för tillhandahållna tjänster skall beräknas m.m. kan variera något mellan de olika länderna, men i grunden har de även i dessa avseenden mycket likartade regler. De gemensamma dragen mellan länderna är:

- att den verksamhet, för vilken försvarsmaktens resurser tas i anspråk (upphandlas), skall svara mot ett offentligt/samhälleligt allmänintresse/behov,
- att lämpliga civila resurser inte finns tillgängliga,
- att tjänsternas utförande har en utbildande eller annan positiv effekt för försvarsmakten eller i varje fall inte inkräktar på försvarsmaktens utbildning, övning eller operativa förmåga,
- att försvarsmakten får täckning för sina kostnader för uppdraget.

Härtill kommer sedan en rad regler för hur detta skall gå till i praktiken, vad slags tjänster som kan upphandlas, att skriftliga kontrakt alltid skall upprättas, under vems ledning uppdraget genomförs, vilken rättsstatus den militära personalen har under uppdragens genomförande m.m. Genomgående är också att alla länder understryker att försvarsmakten inte skall konkurrera med näringslivet. I vissa länder sägs detta i mera allmänna termer, medan det i andra länder anges mycket explicit hur det skall gå till. I Storbritannien föreskrivs t.ex. att man måste ha medgivande från lokala fackföre-

ningar och arbetsgivarorganisationer för att försvarsmakten skall överväga att medverka i ett projekt.

Det är givet att det finns olikheter i de skilda ländernas regelverk. Slående är att Storbritannien och Frankrike har i mångt och mycket överensstämmande föreskrifter, som dessutom är ganska omfattande. Danmark och Norge har enklare regler, i vissa fall mera allmänna principer än precisa föreskrifter. I Tyskland präglas förhållandena av dels de speciella förutsättningar som federationsstaten skapar med uppdelning av ansvar på delstaterna respektive centralregeringen, dels av en strikt gränsdragning mellan civil respektive militär kompetens. I den tyska grundlagen finns inskrivet att Bundeswehr endast får utnyttjas i nödsituationer om civila hjälpsatser tids- och kapacitetsmässigt inte kan lösa uppgifterna och om man inte konkurrerar med civila företag och institutioner.

För att belysa hur ett regelverk kan utformas och "marknadsföras" bifogas, bilaga 8, den brittiska skriften "Military aid to the civil community (third edition)" med förord av den dåvarande försvarsministern. I skriften redovisas statsmakternas ambitioner, de regler som styr försvarsmaktens tjänsteutbud samt hur upphandlingen skall gå till.

4.3.3 Exempel på tjänster

Utredningen har inte haft möjlighet att göra en utländsk enkät motsvarande den som skickats ut till det svenska försvaret, varför sammanställningen nedan av nödvändighet blir mer allmänt hållen. Det har emellertid varit möjligt att av regelverk, uttalanden i propositioner m.m. finna exempel på vad som kan inrymmas i begreppet civilt bruk av respektive lands militära försvarsresurser.

En allmän regel är att uthyrning av materiel inte får avse vapen eller sådan materiel som hänger nära samman med vapnens utnyttjande. Särskilda föreskrifter kan dock finnas för stöd till polisen. Den vanligaste stödformen torde vara att utföra externa uppdrag. Det är då fråga om arbeten, som utförs av militär personal, med materiel som

försvarsmakten disponerar över och under militär ledning. Det kan handla om byggnationer, rivningar, ammunitionsröjning och spräng-ämnesdesarmering, sprängningar, transporter, el- och teleinstallationer m.m. I Storbritannien "lånas" också militär personal (frivilliga) till socialt samhällsarbete.

En fråga som naturligtvis är av visst intresse är vilken omfattning det militära försvarets stöd - utöver i nödsituationer - har i de studerade länderna. I första hand Tyskland men också Frankrike har sådana restriktioner för att utnyttja försvarets resurser för civila ändamål att det finns skäl att tro att sådana insatser är begränsade. De franska och brittiska regelverken är ganska likartade, men det franska är hårdare vad gäller vilka som får beställa och på kraven om den militära nyttan av de utförda tjänsterna. Det brittiska synsättet synes vara mera generöst och man anger också att det finns särskilt värde i att försvarsmakten genom sådana uppdrag visar sig som en integrerad del i hela samhällsverksamheten. I Danmark och Norge är förhållandena ungefär som i Sverige. I Danmark räknar man emellertid också in i det civila stödet det militära försvarets ansvar för sjöövervakning och fiskeritillsyn, som hos oss ligger på civil myndighet. Både Norge och Danmark - liksom Sverige - uttalar sig politiskt för ett ökat civilt utnyttjande av försvarets resurser. Men det syns som om ambitionerna ännu inte fått större konkret innehåll än vad de har fått i Sverige.

4.3.4 Ersättningsfrågor

De flesta länder anger att försvarets kostnader för civila uppdrag skall betalas av beställaren. Hur kostnaderna definieras varierar från land till land och beroende på uppdragets art. För helikopteruppdrag och andra väl avgränsade uppgifter finns ibland prislistor. För insatser vid nödsituationer då liv är i fara tar man ibland inte ut någon ersättning alls, i andra fall tas ersättning ut endast för rörliga kostnader. I övrigt varierar det framförallt mellan fullkostnadstäckning och särkostnadstäckning ("no-loss costs").

Varje land har utformat sina principer för hur deras försvarsmakter skall ersättas för uppdrag utanför den militära organisationen.

Gemensamt för alla är att sådana insatser som inte är kopplade till nödsituationer vanligtvis skall betalas åtminstone enligt en särskild kostnadsprissättning och inte vara konkurrenshämmande eller på annat sätt störande för det egna näringslivet. Av materialet framgår inte hur man räknar fram självkostnaderna eller särkostnaderna. Frågor i sammanhanget, som också är aktuella för de svenska förhållandena, är hur man beaktar att försvarsmaktens materiel ofta kan innehålla överkvaliteter som beställaren inte behöver och inte vill betala för. Det händer också, till exempel avseende helikopterburna sjuktransporter i Tyskland, att försvaret rabatterar priset till den civila kunden, eftersom verksamheten medför värdefull övning för den militära personalen.

4.4 Utredningens kommentarer och vissa principiella överväganden

Det har, som framgått av det föregående, sedan länge funnits en politisk önskan, att de stora och kvalificerade resurser som försvaret disponerar borde kunna användas även i det fredstida samhället för att vi bättre skall utnyttja de offentligt ägda resurserna. Även om denna strävan, i bl.a. det s.k. sambruksprojektet, fått konkreta uttryck har inte Försvarsmakten blivit en allmänt accepterad leverantör av olika slags tjänster. Problem har ofta uppstått kring prissättning och konkurrensneutralitet. För många har det inte heller varit känt vad Försvarsmakten har för tjänster att erbjuda eller hur en upphandling skall gå till. Det är enligt utredningens mening uppenbart, att om viljan finns så kan säkert också mycket åstadkommas för att förbättra och effektivisera utnyttjandet av försvarets resurser för civila ändamål.

Det behövs en bättre och mer samlad beskrivning än dagens och en bättre "marknadsföring" av både de politiska ambitionerna och av försvarets tjänsteutbud och till dem kopplade villkor för dess utnyttjande. Ett utmärkt utländskt exempel på hur detta kan göras är den brittiska skriften "Military aid to the civil community", bilaga 8, som på ett enkelt och sammanfattande sätt ger bakgrund, förutsättningar, villkor m.m. för civilt bruk av den brittiska försvarsmaktens resurser. Med den i handen vet både kunden och leverantören vad som gäller

och hur man skall agera. Bakom skriften finns naturligtvis ett regelverk med lagar och förordningar. Hur en svensk motsvarighet mera i detalj skulle kunna utformas avser utredningen återkomma till - om regeringen så beslutar - i en nästa etapp av utredningsarbetet. Se mera härom i kapitel 6.

Alla länder, även Sverige, skiljer på insatser i nödsituationer respektive andra uppdrag för civila uppdragsgivare och det finns inget som talar för någon ändring därvidlag. Det innebär bl.a. att regler för hur försvarets resurser skall kunna användas i den normala fredstida samhällsverksamheten kan utformas att gälla generellt oavsett vad slags uppdrag som avses eller vilken materiel som används. För nödsituationen krävs särskilda regler, eventuellt differentierade med hänsyn till om människoliv är i akut fara eller om det föreligger annan nödsituation, t.ex. en hotande eller inträffad miljöolycka.

Vad gäller militärt stöd till polisen har i det föregående visats varför förhållandet mellan Försvarsmakten och polisen måste särbehandlas. Men inom det befintliga regelverket finns stora möjligheter för polisen att ta hjälp av försvarets resurser när Försvarsmakten anser sig kunna bidra med dem. Skall emellertid ett sådant bruk få något större genomslag krävs ökad kunskap hos både polisen och Försvarsmakten om när det är tillåtet och lämpligt att försöka få stöd av Försvarsmakten och vilka lämpliga resurser Försvarsmakten disponerar och kan ställa till förfogande. För att förbättra möjligheterna till rätt stöd till polisen krävs utbildning, övning, "check-listor" och gemensamma exempel och studier. Inom detta område erfordras centrala rekommendationer m.m., som utredningen kan lämna förslag till vid ett fortsatt utredningsarbete.

Utredningen har tagit del av den särskilda studie som genomförts av MHS/FOA (MHS Op2 nr 01710:60231) angående bl.a. sådana förändringar av regelverk och praxis för militärt stöd till polisen att militärt bistånd skulle kunna lämnas i större utsträckning och även vid direkta polisaktioner och i samband med våldsutövning. Utredningen anser dels att dessa frågor mera hör hemma i Hot- och riskutred-

ningens extraordinära situationer, dels att förändringar av regelverket, som MHS/FOA studien aktualiserar, inte bör genomföras vad avser fredstida förhållanden.

5. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG OM UTNYTTJANDE AV FÖRSVARSMAKTENS HELIKOPTRAR FÖR SJUKTRANSPORTER OCH RÄDDNING

Kapitel 5 behandlar en specialform av civilt bruk av försvarets resurser, nämligen frågan om hur försvarets helikoptrar skall utnyttjas för civila sjuktransporter under fredstid, hädanefter kallat för helikopterfrågan. Avsnittet 5.1 beskriver den övergripande frågeställningen och i 5.2 ges en kort historik avseende den tidigare beredningen av ärendet. I avsnitten 5.3 och 5.4 presenteras den samlade offentliga efterfrågan på helikoptrar för sjuktransport och räddningstjänst i Sverige samt det totala utbudet av tvåmotoriga helikoptrar. I 5.5 ges en kort beskrivning av de regler som gäller för luftfart med helikoptrar och i 5.6 en kort jämförelse med situationen i några andra länder. Därefter övergår framställningen från att behandla försvarets helikoptrar i allmänhet till att bli mer inriktad på de fem helikoptrar, som anskaffats för sjuktransporter (hkp 11). I avsnitt 5.7 beskrivs de krav som försvarets beredskapsbehov ställer på användningen av helikoptrar i fredstid. I 5.8 presenteras den av utredningen föreslagna lösningen, och i 5.9 förs en övergripande diskussion om möjliga alternativ.

Vid genomläsningen av kapitel 5 bör förhållandet mellan de fem sjuktransporthelikoptrarna och försvarets övriga för räddningstjänst lämpliga helikoptrar beaktas. Utredningen har valt att presentera dels en generell lösning avsedd för Försvarsmaktens samtliga lämpliga helikoptrar, dels en lösning för den långsiktiga användningen av de fem helikoptrarna.

5.1 Bakgrund och övergripande frågeställningar

Försvarets sjuktransporthelikoptrar har redan i planeringen inför anskaffningen avsetts att brukas civilt i fredstid och medel har under Socialdepartementets huvudtitel tillskjutits Chefen för armén motsvarande 40% av anskaffningskostnaderna. Vad gäller helikopterburna sjuktransporter har sålunda Försvarsmakten av riksdag och regering ålagts att ställa resurser till den civila sektorns förfogande och resurserna i fråga har delfinansierats av den civila sektorn.

Riksdag och regeringen har därefter fattat beslut, t.ex. om konkurrenslagen, som avsevärt har försvårat möjligheterna att genomföra de i försvarsbesluten uttryckta intentionerna.

Ett ökat nyttjande av försvarets sjuktransporthelikoptrar skulle troligtvis innebära en besparing inom de samlade offentliga finanserna, ett i dagsläget angeläget mål. Samtidigt finns det emellertid farhågor för att konkurrensen på helikoptermarknaden skulle försämrans vid Försvarsmaktens inträde. Motsättningen mellan önskemål om ett utökad fredstida nyttjande av försvarets helikoptrar och hänsynstagande till konkurrensaspekter och de civila företagens förutsättningar utgör sålunda ett konkret exempel på den övergripande diskussion som fördes i kapitel 2. Till detta kan läggas att de direkt livräddande aspekterna i sjuktransporttjänsten leder till delvis andra förutsättningar. I en direkt nödsituation är det mera acceptabelt att inte beakta konkurrensaspekter i samma utsträckning som för annan verksamhet, i synnerhet om en upphandling i konkurrens skulle försena en avgörande insats.

Marknaden för helikopterburna sjuktransporter kännetecknas av en stark geografisk dominans eftersom varje sjukvårdshuvudman endast sluter ett helikopterkontrakt åt gången. Dessutom begränsas den totala efterfrågan på helikopterburna sjuktransporter av den allmänna ekonomiska åtstramningen inom såväl statlig som landstingskommunal sektor. Sammantaget medför detta att om Försvarsmakten skulle delta i konkurrensen på den civila marknaden utan entydiga regler kan det få allvariga återverkningar för de civila helikopterföretagen.

Det kan dock ifrågasättas huruvida Försvarsmaktens inträde som leverantör på den civila sjuktransportmarknaden innebär att möjligheterna till en fri konkurrensmarknad försämrans. Det kan inte utslutas, att tillskottet av ytterligare en leverantör på denna marknad, som kännetecknas av ytterligt få leverantörer, skulle medföra att konkurrensen hårdnade till förmån för kunder, skattebetalare och samhället i sin helhet, förutsatt att Försvarsmakten agerar på likvärdiga villkor. Dessa villkor omfattar för övriga aktörer bolagsform med aktiebolagslagens regler för affärsverksamhet samt övervakning av

civil myndighet (Luftfartsverket med luftfartsinspektionen) enligt civilt regelverk (BCL, AOC och OL).

5.2 Historik

Den enligt utredningsuppdraget aktuella frågan om att utnyttja Försvarens helikoptrar för civila sjuktransporter har sin bakgrund i 1987 års försvarsbeslut. Frågan hade dock varit aktuell tidigare. Utredningen om sjukvården i krig (USIK) behandlade i sitt betänkande (SOU 1978:83) frågan om ambulanshelikoptrar och föreslog att en försöksverksamhet med ambulanshelikoptrar borde genomföras för att bedöma helikoptrarnas användbarhet för sjuktransporter både i fred och i krig. En sådan försöksverksamhet genomfördes under perioden juni 1980 - augusti 1981 och bedrevs med Rikspolisstyrelsens, försvarets och berörda sjukvårdshuvudmäns befintliga personella och materiella resurser.

Inför 1987 års försvarsbeslut fick Överbefälhavaren (ÖB) i uppdrag att lämna förslag till lämplig organisation av helikoptrar för sjuktransporter. ÖB:s förslag byggde på ett samutnyttjande av försvarets, Rikspolisstyrelsens och civila helikopterföretags resurser. Helikoptrar skulle operera från 14 platser i landet och nå 95 % av befolkningen inom en ur medicinsk synvinkel acceptabel tidsrymd. För att uppnå detta erfordrades en anskaffning av minst 15 helikoptrar.

Enligt 1987 års försvarsbeslut (prop.1986/87:95, bil. 4, FöU 11, rskr. 310) borde sjuktransportkapaciteten med helikoptrar öka för att tillgodose behoven i krig. Detta borde enligt beslutet ske så att även fredsmässiga behov kunde tillgodoses. Helikoptertransporter borde därvid organiseras i landstingskommunal och statlig regi för att tillgodose fredsbehoven och organiseras samordnat med försvaret, Rikspolisstyrelsen m.fl. I krig borde helikoptertransporter kunna ske samlat inom ramen för totalförsvaret. Statliga medel avdelades för att förbättra sjuktransportkapaciteten med helikoptrar såväl i fred som i krig under förutsättning att sjukvårdshuvudmännen var beredda att medverka i motsvarande omfattning. Ansvaret för civila sjuktransporter, med vissa undantag enligt räddningstjänstlagen (1986:1102),

borde åvila sjukvårdshuvudmännen och inte Rikspolisstyrelsen.

Ett flertal försök har gjorts att genomföra intentionerna i 1987 års försvarsbeslut. 1987 tillsatte chefen för Socialdepartementet en arbetsgrupp för att klargöra förutsättningarna för att förverkliga intentionerna i försvarsbeslutet. Arbetsgruppen - som redovisade sitt arbete i betänkandet (Ds S1988:9) Helikopter för sjuktransporter - fann ett varierande intresse bland sjukvårdshuvudmännen och konstaterade att det inte fanns underlag för att på en gång bygga upp en heltäckande organisation över landet. Rikspolisstyrelsens, Försvarsmaktens och de privata helikopterföretagens helikoptrar och flygplan borde kunna användas i en gemensam organisation för luftburna transporter. I december 1989 inrättade regeringen den s.k. Helikopterdelegationen, som hade till uppgift att förhandla och träffa avtal med landstingen om helikoptrar för sjuktransporter enligt intentionerna i försvarsbeslutet. Genom att landstingen bl.a. ansåg sig sakna ekonomiska förutsättningar för att medverka till en anskaffning av helikoptrar för sjuktransporter på det sätt som förutsattes i 1987 års försvarsbeslut visade det sig inte möjligt att finna en lösning. I september 1991 ersattes Helikopterdelegationen av en interdepartemental arbetsgrupp.

På grundval av förslag i propositionen Verksamhet och anslag inom totalförsvaret 1991/92 (prop.1990/91:102, bil.2) genomfördes den ändring av huvudmannaskapet för luftburna akuta sjuktransporter som förutsattes i 1987 års försvarsbeslut. Att utvidga landstingens ansvar för sjuktransporter var en utgångspunkt för att öka tillgången på helikoptrar för sjuktransporter. Som en följd av huvudmannaskapsförändringen överfördes den 1 januari 1992 de medel Rikspolisstyrelsen disponerat för luftburna akuta sjuktransporter till landstingen (prop. 1990/91:135, SfU15, rskr. 264).

I samband med 1992 års försvarsbeslut (prop.1991/92:102, FöU 12, rskr.337) anförde regeringen att grunderna för 1987 års försvarsbeslut avseende sjuktransporter med helikopter fortfarande borde gälla. Då landstingen ansåg sig sakna ekonomiska förutsättningar för att medverka till anskaffning av helikoptrar för sjuktransporter på det sätt som då förutsattes, menade regeringen att andra vägar borde sökas

för att utöka transportkapaciteten. Avdelade resurser för helikopteranskaffning under Socialdepartementets huvudtitel borde kunna användas mest effektivt om de disponerades av Chefen för armén under förutsättning att denne tillsköt motsvarande medel. Detta skulle innebära att fem till sex nya helikoptrar för sjuktransporter kunde anskaffas till en kostnad av cirka 200 miljoner kronor. Landstingen borde ges möjlighet att med försvaret teckna avtal om att använda helikoptrarna för sjuktransporter i fred. Samma möjlighet borde finnas för annan viktig verksamhet, t.ex. polisens. Härutöver borde Chefen för armén pröva möjligheten att ytterligare öka helikopterkapaciteten genom gemensamma finansiella lösningar med landstingen, samtidigt som det var viktigt att prissättningen på helikoptertjänsterna kunde klargöras från konkurrenssynpunkt.

I juni 1992 fick Chefen för armén i uppdrag att enligt försvarsbeslutet anskaffa högst sex helikoptrar för sjuktransporter. Försvarets materielverk tecknade i april 1993 avtal med den italienska helikoptertillverkaren Agusta om leverans under 1994 av fem helikoptrar av modellen Agusta Bell 412 HP.

I regleringsbrev för budgetåret 1993/94 avseende Försvarsdepartementets verksamhetsområde angavs att prissättningen för arméns sjuktransporttjänster skulle vara rimlig samtidigt som konkurrensförutsättningarna inte fick snedvridas för konkurrerande företag på marknaden. Detta föranledde Chefen för armén, att av regeringen begära närmare anvisningar för prissättningen av arméns sjuktransporter med helikopter i fred. Regeringen beslöt i november 1993 att avgiften fick beräknas så att samtliga kostnader täcktes utom sådana kostnader som var specifika för det militära försvaret.

Det visade sig emellertid vara behäftat med stora svårigheter att få fram de kostnader som var specifika för det militära försvaret. Försvaret har därför i samarbete med det civila konsultföretaget CEPRO AB tagit fram en avgiftsättningsmodell som baseras på fullkostnads-täckning, med ett visst avdrag för s.k. samdriftsvinster. Samdriftsvinster innebär i korthet att försvaret och sjukvårdshuvudmannen (kunden) delar på den "vinst" som uppstår som en följd av att för-

svarets utgifter för övningar etc. minskar när man flyger ambulans-transporter civilt. Konkurrensverket gav ett icke-ingripandebesked hösten 1993 (beslut 1993-11-22 dnr 660/93), i vilket verket dock angav att man hade principiella invändningar mot att samdriftsvinsterna fördelades mellan parterna. RRV menade i sitt remissyttrande att beaktandet av samdriftsvinster fick göras tills vidare, även om det var osäkert om en sådan modell speglade de faktiska kostnaderna (RRV dnr 33-94-0090).

Samtliga sjukvårdshuvudmän informerades under sommaren och hösten 1993 av Arméflygcentrum om de fem sjukvårdshelikoptrarnas kapacitet samt om möjligheter att teckna avtal och grunder för pris-sättningen. Försvaret har hittills lämnat offerter till fem landsting. Två landsting (Jämtland och Norrbotten) har vid upphandlingen valt civila helikopterföretag. Från två håll (Göteborg och Östergötland) har upphandlingen avbrutits av kostnadsskäl. Västerbottens läns landsting valde i december 1994 Försvarmaktens anbud, som baserades på CEPRO-modellen.

5.3 Efterfrågan på helikoptertjänster

Försvarets helikoptrar kan användas såväl till sjuktransporter som räddningstjänst. En del av utredningens arbete har därför inriktats på att genomföra en kartläggning av efterfrågan på helikoptrar inom dessa områden.

5.3.1 Vissa definitioner

Med räddningstjänst avses i lagen (Räddningstjänstlagen 1986:1102) de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Med hälso- och sjukvård avses enligt lagen (1982:763) åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör, likaså enligt lagen, även sjuktransporter. Både hälso- och sjukvården och räddningstjänsten har i sina uppgifter att rädda liv. En gräns mellan räddningstjänst och

hälso- och sjukvård i fråga om de livräddande insatserna är dragen vid sjuktransporter. Gränsen är emellertid inte entydig.

Till sjukvårdshuvudmännens ansvar för hälso- och sjukvården hör att tillse att hälso- och sjukvården disponerar erforderliga resurser för sjuktransporter. Dock svarar huvudmännen för den statliga fjäll- och sjöräddningen också för erforderliga sjuktransporter från fjällvärlden och från fartyg till sjöss. Beträffande den statliga flygräddningstjänsten är förhållandena mera oklara. Ansvarstvister kan uppstå om vem som ansvarar för sjuktransporter från olyckor i oländiga och svårframkomliga marker. Men i övrigt stadgas i räddningstjänstlagen att sjuktransporter inte ingår i räddningstjänsten.

Svårigheterna med den flytande gränsen mellan hälso- och sjukvården och räddningstjänsten kan bli uttalade vid större olyckor och då liv är i fara, då tillgängliga helikopterresurser är otillräckliga och deras utnyttjande måste prioriteras. Räddningsledaren har stora befogenheter att ta i anspråk enskilda personer och deras tillgångar om han bedömer det nödvändigt för räddningsarbetet. Räddningsledaren kan också rikta samma krav mot statliga eller kommunala myndigheter, vilkas skyldighet att medverka dock beror på deras vanliga verksamhet. Räddningstjänstlagens 34 § säger härom att "En statlig eller kommunal myndighet skall med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som svarar för saneringen. En sådan skyldighet föreligger endast om myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet. Lag (1992:11)."

5.3.2 Skillnader i uppgifter. Samordning m.m.

Gränsdragningen mellan hälso- och sjukvård och räddningstjänst är sålunda inte helt entydig. Sjuktransporter, både helikopterburna och vägtransporter, är en del av den normala hälso- och sjukvården, men kan också ingå som en del i räddningstjänsten. Sjuktransporterna delas ofta upp i primär- och sekundärtransporter, där primärtransporterna sker från olycksplatsen (motsvarande) till ett sjukhus medan

sekundärtransporterna sker mellan två sjukhus/vårdplatser. Det är vid olyckor då liv är i fara som tveksamheter kan uppstå om primärtransporterna bör anses ingå i funktionen hälso- och sjukvård eller i räddningstjänst. Utomlands, till exempel i Tyskland, se vidare avsnitt 5.5 och 5.6, har man ibland infört en "mellannivå", vilken kan karakteriseras som "primärtransporter vid trängande behov".

Räddningstjänstens behov av helikoptrar aktualiseras främst i samband med större olyckor. Hälso- och sjukvårdens helikopterbehov är kopplat till behov dels i samband med större olyckor då liv är i fara, dels till mera vardagliga sjuktransporter som måste ske snabbt eller då den sjuke inte kan nås på annat sätt. Inom båda funktionerna anses att behovet av helikoptrar är stort. Efterfrågan styrs emellertid i avgörande grad av kostnaderna för helikoptertjänster och vad landstingen anser sig ha råd med.

Det har inte ankommit på denna utredning att ta upp alla frågor om ansvarsförhållanden och tolkning av lagar och förordningar som rör boskillnaden mellan sjuktransporter och räddningstjänst. Däremot har det varit både nödvändigt och möjligt att mot bakgrund av internationella jämförelser klarlägga var vi står och efterfrågan när det gäller användning av militära helikoptrar för räddningstjänst respektive sjuktransporter.

5.3.3 Landstingens efterfrågan på sjuktransporter med helikopter

I en enkät genomförd av utredningen hösten 1994 redogör landstingen för efterfrågan på helikopterburna sjuktransporter och för kontraktsituationen. Det finns en stor spridning vad gäller landstingens behovsuppfattning och intresset för helikoptertransporter, vilket framgår av tabell 5.1. Landstingens geografiska förutsättningar och ekonomiska möjligheter torde vara huvudförklaringen till skillnaderna. Det skall dock inte uteslutas att de relativt stora åsiktsskillnader om behovet av helikoptrar, som kan spåras mellan läkare i olika landsting, också påverkar landstingsförvaltningarnas uppfattningar. De olika landstingen har också skilda meningar vad gäller kraven på helikop-

trarnas kapacitet. Generellt sett är det dock tydligt att efterfrågan på tvåmotoriga helikoptrar framdeles kommer att öka.

De sjukvårdshuvudmän, som har anmält störst behov av helikopterburna sjuktransporter, har vanligtvis formaliserat nyttjandet genom långtidskontrakt. Hittills tecknade kontrakt avspeglar stora skillnader mellan landstingen. Samarbete mellan landsting förekommer, men saknas på flera håll där det av geografiska skäl kan synas vara naturligt. Det mest långtgående samarbetet sker i dagsläget mellan Göteborgs kommun och landstingen i Hallands, Älvsborgs och Bohusläns län, som har ett avtal med polisen och marinen i Göteborg. Västerbottens läns landsting tecknade i december 1994 ett avtal med Försvarsmakten och har fr.o.m. mitten av februari tillgång till en av de fem sjuktransporthelikoptrarna. I Västernorrland opererar en ideell stiftelse med försök. Övriga landsting som har tecknat avtal har kontrakt med privata företag med undantag för Gotland, där situationen för närvarande är oklar.

Av enkätsvaren att döma är det speciellt sjukvårdshuvudmännen i Skaraborg, Gävleborg, och Östergötland samt i Göteborg, Halland, Älvsborg och Bohuslän som har ett större behov av helikopterburna sjuktransporter, men som inte har slutit ett särskilt kontrakt härför.

Tabell 5.1 Landstingens redovisade efterfrågan på sjuktransporter
Rangordnade efter kvantitativa behov av primära sjuktransporter

Landsting	Behov antal		Tillgodosett	Särskilt anmält kvalitativt behov	I framtiden
	Primär	Sekundär			
Stockholm	2000 - 3000		ja, avtal med företag	bemannad med skadeplatsläkare	
Skaraborg	400	10-20			ökat behov av hkp
Jämtland	300	10	ja, avtal med företag	6 st specialutbild. narkossjukvårdare	behov av 2-motorig hkp
Gävleborg	350	50			avvaktar utred. resultat
Västernorrland	300	25	endast försök	= norsk organisationsform	ökande behov
Uppsala	300	10	ja, avtal med företag		uppdrag för andra län önskvärt av ekon. skäl
Göteborg + O,P,N landsting	150-200	5-10	på speciellt sätt, polis+marinen	behov av 2-motor hkp samt erfaren personal med lokalkännedom	
Norrbottnen	150	100	ja, avtal med företag		
Västerbotten	115	-	nytt avtal med armén		hkp m större kabinvolym önskvärd
Gotland	mindre antal (30 tim)	100-150 (262 tim)	ja, eget bolag (men f.n. ingen helikopter)		ökat behov
Östergötland	ca 300 totalt				uppdrag för andra län önskvärt av ekon. skäl
Dalarna Kalmar Malmöhus Värmland Örebro	mindre antal				
Övriga inget anmält behov					

Behoven av sjuktransporthelikoptrar hos dels Gävleborgs och Västernorrlands läns landsting samt dels Skaraborgs och Östergötlands läns landsting skulle med ett intensifierat samarbete mellan landstingen kunna tillgodoses med en helikopter i respektive område.

En viss förväntan om billig tillgång till någon av Försvarsmaktens fem sjuktransporthelikoptrar kan skönjas hos några landsting och är antagligen också en av orsakerna till att flera kontrakt hittills inte har tecknats.

5.3.4 Efterfrågan på helikoptrar för räddningstjänst

I räddningstjänstlagen anges uppdelningen av räddningstjänsten avseende uppgifter och ansvarsfördelning. Allmänt kan sägas att flyg-, sjö- och fjällräddning, samt efterforskning av försvunna personer är statlig räddningstjänst, medan olyckor o.dyl. inom kommungränser är ett kommunalt ansvar. Inom samtliga dessa områden finns det ett icke tillgodosett behov av helikoptrar. De ansvariga myndigheterna har visat en ökad medvetenhet om den stora betydelse som en tidig och kvalificerad hjälp vid olika slags olyckor har. Helikoptertransport av skadade och allvarligt sjuka ingår sålunda som en central del i all slags räddningstjänst. Vid flera tillfällen har tankar framförts om en rikstäckande helikopterorganisation för att samordna detta behov. Det har emellertid inte varit möjligt att inom denna utredningsram analysera hela detta problemområde. Därför kommer endast behoven av helikoptrar i de olika räddningstjänsterna att behandlas i översiktliga kvalitets- och kvantitetstermer för de olika användningsområdena.

Statlig räddningstjänst

Luftfartsverket har ansvaret för **flygräddningstjänsten** inom svenskt luftområde. Flygräddningstjänsten leds från en central gemensam för den civila luftfarten och Flygvapnet, ARCC/Cefyl, och avser eftersökning och räddning vid befarat eller inträffat flyghaveri. Det skall dock påpekas att den kommunala räddningstjänsten har ett visst ansvar för fortsatt räddning när ett flyghaveri har inträffat över land.

Basering och beredskap för militära helikoptrar bestäms i avtal mellan Försvarsmakten och berörda myndigheter. Brister i beredskapen, särskilt under helger och i Norrland, har påtalats bl.a. till regeringen, vilket kan ses som ett uttryck för att den nuvarande beredskapen inte anses riktigt tillfredsställande. Huvudskälet till den bristande beredskapen synes vara medelsbrist.

Sjöräddningstjänsten inom svenskt sjöterritorium ligger inom Sjöfartsverkets ansvarsområde, som också ansvarar för att internationella åtaganden om samverkan uppfylls. Helikopterberedskapen regleras för närvarande av ett avtal mellan verket och Försvarsmakten. Såväl beredskapstider som basering diskuteras återkommande. Estoniakatastrofen hösten 1994 visade på hur stort det maximala behovet är vid ett enstaka tillfälle. Trots att det då hade varit önskvärt med flera helikoptrar med en högre beredskap, kan detta inte tas till intäkt för att det finns behov av en större utökning eller skärpning av beredskapen. Tekniskt och kvalitetsmässigt finns det dock erfarenheter som måste tas till vara. Sammantaget torde det vara i norra Sverige, Bottenhavet och Bottenviken som den nuvarande beredskapen är för låg och behoven av helikoptrar som mest eftersatta. Som för flygräddningstjänsten torde anledningen härtill vara av ekonomisk art.

Polisen ansvarar för **efterforskning av försvunna**, och det finns ingen behovsbeskrivning för detta område, vare sig kvalitativt eller kvantitativt. Utredningens uppfattning är att behovet av helikoptrar i detta avseende är så pass litet och oregelbundet att det inte kan ligga till grund för särskild beredskap.

Det åligger polisen att också svara för **fjällräddningstjänsten**, som är fördelad på sju berörda polisdistrikt. Den sköts delvis via avtal med privata helikopterföretag. Personal och utrustning, i synnerhet helikoptrar, hos de militära förbanden i fjällområdena räknas som en viktig tillgång. Fjällräddningen är ett intressant område, eftersom transporter av sjuka och skadade ingår i räddningsinsatsen.

Kommunal räddningstjänst

Kommunerna har ansvar för räddningstjänsten inom den egna kommunen, med undantag för de ovan beskrivna områdena. Den kommunala räddningstjänsten övervakas av Statens Räddningsverk (SRV). Enligt SRV bör användning av helikoptrar vara en naturlig åtgärd inom den kommunala räddningstjänsten. Även för den kommunala räddningstjänsten finns det en viss överlappning mellan rena räddningstjänstuppgifter och sjuktransporter. SRV anser att helikopterfunktionen bör finnas med i planeringen från början både vid stora och små olyckor. Helikoptrar kan till exempel användas för:

- rekognoscering av olycksplats/område samt bildokumentering
- att lysa upp skadeplats
- att varna med högtalare
- att indikera skadliga ämnen
- att undsätta människor
- skogsbrandsläckning
- att transportera personal och materiel till skadeplats.

För alla dessa uppgifter gäller att behov av helikopter uppstår så pass sällan att statistiken inte kan uttolkas i en frekvens- eller behovsanalys. Utredningen har inte fått tillgång till någon länsvis, regionvis eller nationell genomgång av räddningstjänstens helikopterbehov. Enligt SRV bör en framtida helikopterfunktion knytas till SOS larmcentraler och innehålla utspridda helikopterbaser. Man anser att Försvarsmaktens tvåmotoriga helikoptrar är användbara för de flesta av ovan nämnda uppgifter, men att det inte behövs en stående beredskap härför.

Helikoptrar för vägräddningstjänst

Vid sidan av det sedan tidigare fastställda ansvaret för statlig och kommunal räddningstjänst, har Vägverket sedan den 1 januari 1993 det övergripande ansvaret för trafiksäkerheten i Sverige. Verket har uppmärksammat ett behov av att förkorta tiden från det att en trafikolycka har inträffat till dess att den skadade erhåller läkarvård. I flera

andra länder, däribland Tyskland, har man satt upp särskilda organisationer för räddning av trafikskadade med helikoptrar. Den grundläggande synen är att kvalificerad medicinsk hjälp snabbt skall kunna föras ut till skadeplatsen mitt i svåra trafiksituationer där vägbunden ambulans har svårt att komma fram inom en från medicinsk synpunkt rimlig tid. Vägverket delfinansierar därför tillsammans med Väster- norrlands läns landsting en försöksverksamhet med ambulansheli- koptrar enligt norsk modell. Man bedriver också en studie för att kartlägga behoven och inleda en diskussion i frågan om ansvarsför- delning och organisation för räddningstjänsten och hälso- och sjuk- vården vid vägräddningstjänst. Det finns i dagsläget vita fläckar i det trafiktäta södra Sverige vad beträffar helikopterberedskap för insatser vid större trafikolyckor, se karta över helikopterbaseringar figur 5.1. De helikoptrar som idag används för sjö- och flygräddning kan vid vissa tillfällen vara för stora för att kunna brukas vid trafikolyckor o.dyl.

5.3.5 Utredningens kommentarer och överväganden

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis, att medan det finns ett behov av helikoptrar för både räddningstjänst och sjuktransporter skiljer sig kravspecifikationerna åt. För sjö- och flygräddningstjänst krävs främst större helikoptrar med speciell utrustning såsom vinsch, sökmottagare och kortvågsradio. För sjuktransporter är det en fördel om helikoptern är mindre, eftersom den ofta skall kunna landa på små utrymmen och i tätbefolkade områden. Samtidigt saknar dessa helikoptrar ofta den utrustning som är nödvändig för att kunna delta i räddningstjänst. En enkel klassificering i tabellform av de militära helikoptrarnas användningsområden med avseende på civilt bruk och därtill kopplade krav på beredskap redovisas nedan i tabell 5.2.

Utredningen anser att det är naturligt att de planerade nya helikopter- resurserna för hälso- och sjukvårdens behov även används för att i görligaste mån tillgodose räddningstjänstens behov. Omvänt bör också gälla att helikoptrar avsedda för räddningstjänst bör kunna användas för sjuktransporter så snart det är fråga om insatser av nödkaraktär, då en omedelbar insats är nödvändig för att kunna rädda

liv och utan att man skall behöva genomföra en fördröjande omgång för att undersöka konkurrensförhållandena.

Det finns således skäl för samordning av helikopterverksamheten för räddningstjänst och sjuktransporter samtidigt som en åtskillnad bör göras vad beträffar ansvarsförhållanden, huvudmän, avtalstecknande och hänsyn till konkurrensförhållanden. Tvåmotoriga helikoptrar kan delvis användas för båda uppgifterna men det är också tydligt att vissa helikoptertyper passar bättre för räddningstjänst och andra för sjuktransporter. De särskilt införskaffade fem militära helikoptrarna (hkp 11) har en sådan storlek och utrustning som gör dem särskilt intressanta för att brukas till båda uppgifterna.

Tabell 5.2 Klassificering av uppdrag

Användningsområde/situation/syfte	Insats	Krav på beredskap	Tekniska krav
Stor katastrof plötslig, många liv i fara. I huvudsak räddningstjänst	Alla tillgängliga och lämpliga hkp tas i anspråk	Beredskap för räddningstjänst. I övrigt inga utöver försvarsberedskap	Kunna medverka. Lista på kvaliteter per hkp-typ förtecknas
Olycka. Liv i fara. Hkp för akut sjuktransport	Särskilt larm. Trängande behov. Avgörs av militär chef	Enl. grundkrav för FM. Ev. tilläggskrav enl. avtal	Specialutr. för sjuktransport. Lämpad för medverkan räddningstjänst
Övriga sjuktransporter	Enligt avtal med sjukvårdshuvudman	Specificeras av beställaren	Specialutr. för sjuktransport
Övriga helikoptertjänster	Vid beställning från myndighet, företag eller enskild. Avgörs av militär chef	Specificeras av kunden	Inga utöver FM ordinarie krav

5.4 DET BEFINTLIGA UTBUDET AV HELIKOPTRAR

Vid kartläggningen av helikopterbeståndet har utredningen valt att inkludera alla relevanta helikoptrar, oavsett om de opereras av civila företag eller av statliga myndigheter. Helikoptrar är en lättroblig resurs, med möjlighet till ut- och inhyrning, varför förändringar i detta utbud sker ofta, särskilt inom företagen. Lättrörligheten gäller även internationellt, sålunda opererar norska helikoptrar i Sverige. Uppgifterna i detta avsnitt skall därför ses som aktuella närmevärden. Enligt Luftfartsverkets bestämmelser för civil luftfart skall en helikopter som används för personbefordran i mörker fr.o.m den 1 januari 1992 vara utrustad med två motorer. I följande tabeller redovisas därför endast de civila företagens och Försvarsmaktens tvåmotoriga helikoptrar. Därutöver redovisas polisens enmotoriga helikoptrar, eftersom dessa f.n. används för sjuktransporter dock endast under god väderlek och dagsljus

Tabell 5.3 Företag som för närvarande har kontrakterad tvåmotorig helikopter för sjuktransporter

Företag	Helikoptermodell	Antal	Avtal /stationeringsort
Heliflyg AB, (Borlänge)	Bell 412	1	Stockholm
	BK 117	1	Stockholm
	Bell 212	1	Östersund
	BO 105	1	Lycksele (utgick 950215)
Norrlandsflyg AB	Sikorsky S76	2	Gällivare
Osterman Helikopter Göteborg AB	Bell 412	1	Uppsala

Inom landet finns i övrigt ett femtontal helikopterföretag anslutna till Helikopterföretagens Riksförbund, vilka opererar olika slags helikoptrar, oftast enmotoriga och inte lämpade för sjuktransporter. En del av dessa bolag är beredda att leasa civila tvåmotoriga sjuktransport-

helikoptrar, om det skulle bli aktuellt att teckna kontrakt med sjukvårdshuvudman. Totala antalet helikoptrar i landet opererade av privata företag var i slutet av 1994 cirka 70.

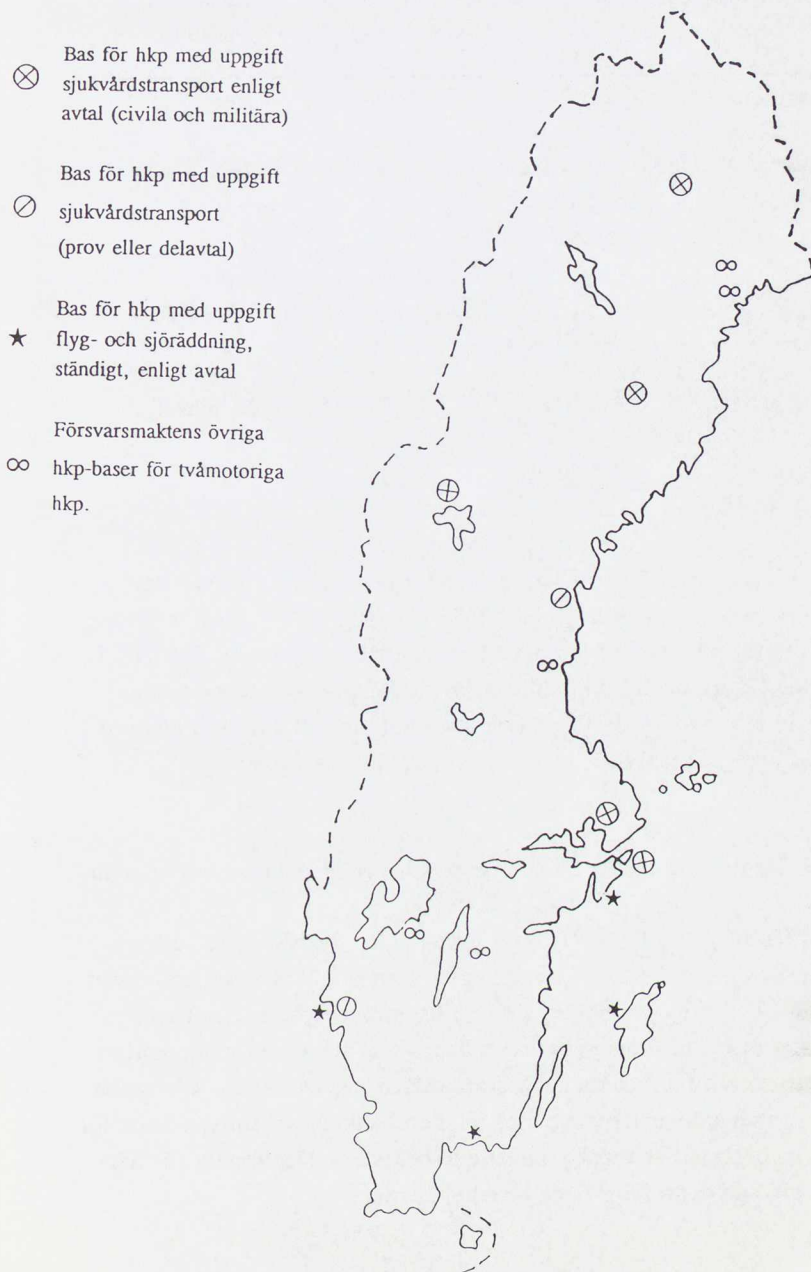
Tabell 5.4 Tvåmotoriga helikoptrar inom Försvarsmakten som direkt kan användas för transport av sjuka och skadade

Förband	Typ	Antal	Stationeringsort
armén, AF 1	412 HP, Agusta Bell (hkp 11)	3	Boden
armén, AF 1	412 HP Agusta Bell (hkp 11)	1	Lycksele
armén, AF 2	412 HP, Agusta Bell (hkp 11) (fr.o.m. 950501)	2	Linköping
marinen, 11. hkpdiv	Vertol 107 (hkp 4)	8	Stockholm/Berga
marinen, 12. hkpdiv	Vertol 107 (hkp 4)	3	Göteborg/Säve
flygvapnet, F 17	AS 332 Super Puma (hkp 10)	1	Visby
flygvapnet, F 17	AS 332 Super Puma (hkp 10)	4	Ronneby
marinen, 13. hkpdiv	Vertol 107 (hkp 4)	3	Ronneby
flygvapnet, F 7	AS 332 Super Puma (hkp 10)	2	Lidköping/Såtenäs
flygvapnet, F 15	AS 332 Super Puma (hkp 10)	2	Söderhamn
flygvapnet, F 21	AS 332 Super Puma (hkp 10)	2	Luleå

MBB Bo 105 C (hkp 9) används inte för räddningsberedskap eller för sjuktransporter i fred, eftersom dess normala utrustning inte är lämpad för detta ändamål, och är därför inte medtagen i tabellen. Det finns således 30 helikoptrar i försvaret som kan användas för räddningstjänst/sjuktransporter, varav 25 är stora och tunga.

Figur 5.1 Karta över helikopterbasering

Geografisk fördelning över landet av tvåmotoriga helikoptrar lämpliga för sjuktransporter och räddningstjänst



Tabell 5.5 Enmotoriga helikoptrar inom Polisen

Polismyndighet	Helikoptermodell	Antal	Avtal med landsting
Stockholm	Bell 206 L	2	Nej
Göteborg	Bell 206 L	1	Ja
	Bell 206 (båda används för sjuktransporter)	1	
Malmö	Bell 206	1	Nej
Jönköping	Bell 206	1	Ja, ibland
Boden	Bell 206 L	1	Nej

Samtliga polishelikoptrar är enmotoriga och används primärt för polisiära uppdrag, och temporärt för sjuktransporter. Med en förare, full tank och den polisiära utrustningen ombord lyfter en Bell 206 L cirka 210 kg och en Bell 206 cirka 150 kg. Det gör att man noga måste avväga bränslemängd och utrustning för att kunna ta ombord räddningspersonal eller materiel som skall transporteras.

5.5 Regler för luftfart och flygsäkerhet med militära helikoptrar

I luftfartslagen (1957:297) finns grundregler för både civil luftfart och för militär luftfart. I Sverige är två myndigheter, Luftfartsverket (LFV) och Försvarmakten (FM), tillsynsmyndigheter. Luftfartsverket med Luftfartsinspektionen har ansvar för reglerna för luftfart och för civil flygsäkerhet. Försvarmakten har ansvar för alla regler som avser militär flygning. För militära helikoptrar, som används för civila ändamål, är regelsystemet inte helt klart. Det arbetas för närvarande på detta inom båda myndigheterna.

När det gäller civil luftfart är Sverige som EU-medlem vidare bunden till EU:s lagstiftning på området. Denna omfattar ett flertal förordningar beträffande marknadstillträde, konkurrensförhållanden m.m., vilka även är tillämpliga på civil helikoptertrafik. Av särskilt intresse är här Rådets förordning EEG nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om licensieringar.

Därtill kommer att Joint Aviation Authorities (JAA), de samarbetande europeiska säkerhetsorganen bland vilka också Sverige ingår, under 1995 förväntas anta gemensamma bestämmelser inom helikopterområdet, s.k. Joint Aviation Regulations (JAR). Sådana bestämmelser avses även överföras som Rådsförordning inom EU med en implementeringstid på några år. Även dessa bestämmelser torde då få verkan som svensk lag.

Enligt Luftfartsverkets inlägga till utredningen, bilaga 4, är det ytterst regeringen som avgör vilka nationella regler som skall gälla för militär luftfart för civila ändamål fram till dess Europeiska Unionens nya regler träder i kraft. Verket konstaterar därvid att regeringen kan bestämma att militära regler skall gälla för militär luftfart för civila ändamål under det eller de år som kvarstår till dess att EU utfärdar en förordning.

I sammanhanget framförs också av Luftfartsverket nödvändigheten av att de militära helikoptrar, som används för sjuktransporter enligt kontrakt med sjukvårdshuvudmännen, ges en särskild operativ licens (OL), jämte ett driftstillstånd (Air Operator Certificate, AOC) enligt EU:s licensieringsförordning (se ovan). Avgörande härför är enligt Luftfartsverket att förordningen föreskriver att inget företag får utföra lufttransporter av passagerare mot betalning om det inte har beviljats operativ licens. I förordningens definition av företag ingår även officiella organ. En av förutsättningarna för att ett företag med denna vida definition skall erhålla operativ licens är att företagets huvudsakliga verksamhet är lufttransport enbart eller i kombination med annat affärsmässigt utnyttjande av luftfartyg eller reparation och underhåll av dem.

Visserligen har det ifrågasatts om en operativ licens är absolut nödvändig i nuvarande läge, i Tyskland flygs t.ex. militära helikoptrar för sjuktransporter mot betalning utan sådan licens. Utredningen utgår ändå från att Luftfartsverkets tolkning är tvingande så tillvida att operativ licens måste innehas.

Drifttillstånd och regler för flygverksamhet är kopplade till varandra. F.n. pågår ett arbete som skall leda till att de krav, som ställs för att ett drifttillstånd skall kunna ges, blir lika för civila och militära helikoptrar.

Luftfartsverket har särskilt påpekat att såväl operativ licens som drifttillstånd skall vara civila dokument utfärdade av en civil flygsäkerhetsmyndighet. Någon åtskillnad mellan civila och militära dokument, när det gäller samma typ av dokument, kan knappast göras. Utredningen kan inte ta ställning till hur förfarandet med licenser och drifttillstånd skall vara för militära helikoptrar, som används för sjuktransporter i enlighet med avtal som tecknats direkt med sjukvårdshuvudmännen.

För flygverksamheten finns två regelverk, dels de civila som ingår i bestämmelserna för luftfart (BCL), dels de militära ordnings- och säkerhetsbestämmelserna för militär flygverksamhet (OSF). Skillnaderna är betingade av att flygning av helikoptrar i krig kräver utbildning och övning i fred som inte kan utföras i enlighet med BCL. Båda regelverken innehåller krav som vardera gör att sjuktransporter med helikoptrar kan utföras med tillfredsställande säkerhet, oavsett vilket av regelverken som används. Det är emellertid inte önskvärt att reglerna blandas samman så att flygning sker än enligt BCL, än enligt OSF.

Regeringen har den 9 februari 1995 fattat beslut, bilaga 10, om civila sjuktransporter med Försvarsmaktens helikoptrar. Regeringens beslut innebär att, vid en prövning av utnyttjandet av Försvarsmaktens helikoptrar för Västerbottens läns landsting, tillstånd medgivits för att flygverksamheten till att börja med får ske enligt militära flygsäkerhetsföreskrifter. Beslutet innebär vidare att när erforderligt tillstånd

meddelats av Luftfartsverket skall flygverksamheten bedrivas enligt bestämmelser för civil luftfart.

Enligt utredningen föreligger inga hinder för att använda militära helikoptrar för sjuktransporter. För att teckna kontrakt med en sjukvårdshuvudman erfordras enligt utredningens mening operativ licens och drifttillstånd. Därmed föreslås att processen med att förbereda och utfärda sådana tillstånd påskyndas. I enlighet härmed föreslår också utredningen att Försvarmaktens fem särskilda sjuktransporthelikoptrar snarast särskiljs redovisningsmässigt så att licenser, drifttillstånd m.m. klart kan underbyggas enligt av Luftfartsverket åberopade regelverk. Därmed kan också ställas samma krav på den militära operatören som bedriver luftfart för civila ändamål som på civila operatörer.

I frågan om flygsäkerhetsregler utgår utredningen från att anpassning till Joint Aviation Regulations (JAR) kommer att innebära förändringar i de civila svenska reglerna (BCL). När arbetet med flygsäkerhetsregler, svenska tillämpningsföreskrifter, operativa licenser och drifttillstånd har genomförts anser utredningen att flygning bör ske enligt civila regler när en helikopter är kontrakterad för sjuktransporter åt en sjukvårdshuvudman. I avvaktan därpå synes det lämpligt att flygning tills vidare får ske enligt militära flygsäkerhetsregler.

Det har kommit till utredningens kännedom att man inom JAA förbereder regler och klassificering av sjuktransporter med helikopter i tre klasser med avseende på nödsituation, avtal och betalning.

Uppdelningen är tänkt på följande sätt:

1. Search and Rescue (SAR)

Insats för att ge omedelbar hjälp till personer som är hotade av tydlig fara eller "fientlig" (hostile) omgivning. Särskild organisation med nationellt ansvar krävs för sjö- och flygräddning. Internationella avtal gäller redan i dag.

2. Helicopter Emergency Medical Service flight (HEMS)

Insats av helikopter med tilldelad HEMS-uppgift. Sjukvårdsinsats av nödkaraktär där omedelbar och snabb insats är betydelsefull genom att medicinsk personal eller medicinsk utrustning eller sjuk eller skadad person transporteras.

3. Helicopter air ambulance flight

Insats för stöd åt medicinsk vård där omedelbar och snabb transport inte är av nöden men där medicinsk personal eller medicinsk utrustning eller sjuk eller skadad person transporteras enligt på förhand uppgjord beställningsplan.

Denna kommande internationella klassificering anser utredningen vara av intresse för den fortsatta diskussionen angående användning av militära helikoptrar för sjuktransporter i Sverige.

5.6 Andra länder

I den enkät som sändes ut till försvarsattachéerna i Danmark, Frankrike, Norge, Storbritannien och Tyskland återfanns också frågor som rörde respektive lands användning av militära helikoptrar för sjuktransporter. Länderna valdes ut delvis med avsikten att utröna hur deras nationella lagstiftning och praxis förhöll sig till EU-rätten på området.¹ Det inkomna underlaget, och därmed också redovisningarna nedan, varierar mellan länderna.

5.6.1 Tyskland

I Tyskland är den rena räddningstjänsten och efterforskningen ett ansvar för Förbundsrepubliken, medan varje delstat ansvarar för sjuktransporterna. På förbunds nivå finns en styrelse sammansatt av

¹ Avsnittet bygger på underlag från Sveriges försvarsattachéer i Bonn och Oslo, intervju med brittiske försvarsattachén i Stockholm, samt på ett preliminärt arbetspapper från Stiftelsen SOS-helikoptern Sverige.

representanter för delstaterna, försvaret och även civila helikopterföretag, som kan lösa vissa gemensamma frågor.

År 1970 påbörjades uppbyggnaden av ett vägankutet ambulanshelikoptersystem för primärtransporter i Tyskland. För närvarande finns 40 stationer, varav 9 opereras av det tyska försvaret och resterande av Inrikesministeriet, ADAC (Allgemeine Deutsche AutomobilClub) eller den ideella stiftelsen DRF (Deutsche Rettungsflugwacht). Den årliga verksamheten varierar mellan 300-1500 uppdrag per helikopterstation. Även om delstaterna har ansvar för sjuktransporterna belastar kostnaderna i slutändan patienten, antingen direkt eller via försäkring.

Sekundärtransporter delas upp i trängande (dringliche) och icke-trängande (nicht dringliche) behov. De senare får utföras av försvaret endast i de fall civila helikoptrar inte finns tillgängliga.

Försvaret tar betalt för ambulanstransporterna till ett starkt subventionerat pris. Det totala självkostnadspriset för en flygtimme ligger runt 5.700 DEM och är det pris som försvaret fakturerar för andra tjänster än ambulanstransporter. För primära sjuktransporter ligger priset runt 950-1050 DEM/flygtimme. Förklaringen till prisreduktionen ligger dels i att man vid dessa tillfällen inte medräknar räntor eller personalkostnader, dels att man rabatterar priset med 25% eftersom utbildningsinsatserna anses vara värdefulla för försvarets personal. Försvarets helikoptrar opereras direkt av Bundeswehr och flygs av piloter med militära certifikat.

5.6.2 Norge

Sedan 1990 föreligger det ett avtal mellan norska Forsvarsdepartementet och Sosial- och helsedepartementet som reglerar bruket av försvarets helikoptrar, inklusive prissättningsfrågor. Beställningen och budgetberedningen sker i samband med det ordinarie budgetarbetet.

Norge är intressant också utifrån en annan aspekt. Den ideella stiftelsen Norsk Luftambulanse (NLA) startade den första läkar-

bemannade ambulanshelikoptern 1978. 1987 beslöt den norska staten att tjänsten skulle vara rikstäckande, benämnd "Statens Luftambulans-tjenste", och staten finansierar nu 2/3 av kostnaderna för NLA:s fyra stationer, samt ytterligare fem civila baser. Av de fem civila baserna samarbetar två med NLA, medan tre är helt fristående. Vid de civila baser som inte opereras av NLA upphandlar staten helikoptertjänsten från ett civilt bolag och sjukvården står för läkarbemanningen. Sammanlagt under 1992 flögs 4 147 helikopteruppdrag². Försvarets stora SeaKing räddningshelikoptrar är också involverade i denna verksamhet.

NLA består av två delar - stiftelsen NLA och bolaget NLA, som till 100% ägs av stiftelsen NLA. Statens bidrag till NLA:s baser räcker bl.a. till en anspänningstid på 15 minuter, NLA:s finansiering bidrar sedan bl.a. till att anspänningstiden kan sänkas till 5 minuter och till en höjning av den medicinska kompetensen i och kring helikoptern.

Stiftelsen NLA har cirka 850.000 medlemmar. NLA samarbetar också med Stiftelsen SOS-helikoptern Sverige och kring försöksverksamheten som för närvarande pågår i Västernorrland.

5.6.3 Storbritannien

Av de 34 SAR-helikoptrar (search and rescue) som finns i Storbritannien opereras 30 av försvaret, medan resterande fyra är civila. De militära helikoptrarna utför både civila och militära räddningsoperationer. I ett område där andelen civila insatser varit betydligt större än andelen militära, övergår räddningstjänsten ibland till ett civilt helikopterföretag, som opererar under ett kontrakt från Department of Trade and Industry. Räddningstjänstfrågor samordnas på nationell nivå av en styrelse som lyder under Ministry of Defence. Försvarets helikoptrar används här framförallt för sjöräddning, men även för "mountain rescue". För några år sedan övervägde den brittiska regeringen att privatisera SAR-funktionen, men avstod i slutändan från det.

2 Steen, P. A., och Heggstad T., "Luftambulansetjenesten i Norge", Nordisk Medicin, vol 109, 10/94, sid 263-268.

Vad gäller de rena sjuktransporterna har de flesta lokala sjuk- och hälsovårdsdistrikten egna ambulanshelikoptrar. Det kan påpekas att det brittiska försvarets räddningshelikoptrar inte är utrustade för sjuktransporter. Vid vägolyckor används ofta polishelikoptrar.

Försvaret tar inte betalt för någon av ovanstående insatser eftersom det ses som en del i utbildnings- och övningsverksamheten. Enligt uppgift från den brittiske försvarsattachén i Stockholm har det inte förekommit några klagomål på försvarets helikopterverksamhet från civila helikopterföretag.

5.7 Beredskap och utbildning för de fem militära sjuktransporthelikoptrarna

Helikoptrarnas (hkp 11) huvuduppgift är sjuktransporter i krig, särskilt i Övre Norrland³. De skall kunna omgrupperas mellan olika delar av landet på kort tid. Förbandet som helikoptrarna tillhör har kort mobiliseringstid och ingår i de styrkor som först tas i anspråk. De tider som gäller för igångsättning m.m. är så korta att de omöjliggör större tekniska ingrepp på helikoptrarna, som således exempelvis måste ha sin kamouflagemålning i fred.

Utredningen finner att de fem helikoptrarna har en sådan roll i försvaret att de måste vara tillgängliga vid snabba beredskapshöjningar och att de därför även i fredstid måste vara utrustade och målade så att de kan användas för krigsuppgifter inom ungefär ett dygn.

Enligt arméledningen bör de förare som skall flyga ifrågavarande helikopter under kris och krig utbildas och vara krigsplacerade på denna helikoptertyp. De skall tillhöra kategorin yrkesofficer eller reservofficer och uppfylla de taktiska och tekniska krav som systemet kräver. Grundutbildningen för att tillgodose dessa krav är idag cirka två år och omfattar Grundläggande Helikopterutbildning, Grundläggande Taktisk Utbildning och Grundläggande Flygslagsutbildning. För närvarande utbildas ett antal reservofficerare, några med genom-

³ Högkvarteret har via arméledningen lämnat underlag till utredningen angående förutsättningar för beredskap och utbildning.

gången Trafikflygarhögskola, enligt utbildningsplanen.

Arméledningen redovisar vidare att förarna måste tjänstgöra inom arméflyget och flyga i medeltal cirka 70 - 100 timmar per år beroende på respektive förares erfarenhet, för att vara omedelbart användbara i kris och krig. Systemet kräver därmed minst två fast anställda förare per helikopter för att systemet skall kunna nyttjas dygnet runt i ett initialskede. Övriga förare (reservofficerare) som kan krigsplatzas på hkp11-systemet, kan lämpligen komma från ett civilt helikopterföretag och bör om möjligt flyga aktuell helikoptertyp. Dessa förare måste uppfylla de fysiska och medicinska krav som ställs för militär flygtjänst. Särskild övning i flygtjänst alternativt krigsförbandsövning bör genomföras vartannat år. För reservofficeraren krävs i regel en inflygningsperiod på cirka en vecka för att uppöva färdigheterna att flyga enligt de militära flygprofilerna.

Utredningen har av detta dragit slutsatsen, att en viss del av helikoptrarnas flygtid måste utnyttjas för att militära och krigsplacerade förare skall få övning och utbildning i sin krigsbefattning. En del av den erforderliga kontinuerliga träningen kan dock med fördel erhållas i samband med civila sjukvårdstransporter. Av resonemanget följer att maximalt fyra av de fem helikoptrarna kan avdelas för kontrakterade fredstida sjuktransporter där förarna får samtidig utbildning i, och känsla för, transport av skadade och sjuka. Minst en helikopter måste reserveras för militär befattningsutbildning eller översyn, och kan då mestadels stå till förfogande för räddningstjänst och insatser vid "trängande behov" enligt förordning 1986:1111.

5.8 Förslag till utnyttjande av Försvarmaktens helikoptrar

De förhållanden som har redovisats och diskuterats tidigare i kapitlet bildar bakgrund till utredningens förslag hur helikoptrarna bör disponeras. I detta avsnitt presenteras utredningens förslag, tillsammans med en konsekvensanalys. Avsnitt 5.9 diskuterar några alternativa lösningar som utredningen har behandlat, och förklarar varför dessa inte har valts.

5.8.1 Utgångspunkter

Utredningens förslag till lösning på helikopterfrågan kan värderas från flera olika utgångspunkter. Under utredningens gång, bl.a. vid diskussioner med riksdagsledamöter och företrädare för berörda departement och myndigheter, har det framkommit att följande tre krav och önskemål är de viktigaste att uppfylla:

- * Helikoptrarna skall totalt sett öka samhällets möjligheter att i fredstid och under krig rädda liv.
- * Helikoptrarna skall utnyttjas inom ramen för gällande regler kring konkurrens, upphandling och statsstöd. Detta bör helst inte enbart innebära att lagstiftningens formella sida tillgodoses utan också en strävan att söka lösningar som tar tillvara de positiva effekterna av fri konkurrens.
- * Helikoptrarna skall i fredstid användas för framförallt sjuktransporter och räddningstjänst. Detta önskemål innefattar också en strävan att minimera samhällets kostnader för helikoptertjänsterna samt ett säkerställande av möjligheterna till kontinuerlig flygutbildning för krigsorganisationens helikopterpiloter.

Dessa tre önskemål har varit styrande för utredningens inriktning av arbetet med det civila bruket av Försvarsmaktens helikoptrar. De har också utgjort den viktigaste basen mot vilken utredningens överväganden har värderats.

5.8.2 RRV:s utredning och förslag

Utredningen gav RRV i uppdrag att utreda och lämna förslag till prissättningsmodeller enligt tre huvudalternativ:

- * Det första alternativet var en förbättring av kalkyleringsmetodiken för prissättningen av försvarets helikoptrar. Den lösningen följer den nuvarande ramen vad gäller regler och organisationsprinciper, dvs. att Försvarsmakten tecknar kontrakt direkt

med landstingen till självkostnadstäckning. RRV tog här fram ett alternativ till den tidigare självkostnadsmodellen.

- * Det andra alternativet byggde på samma organisationsprincip men med en annan prissättningsprincip, nämligen en särkostnadsprissättning. Avsikten är att genom att endast täcka särkostnaderna öka det civila nyttjandet av försvarets helikoptrar, samtidigt som helikoptrarna även kan användas för utbildning, övning och annan militär verksamhet.
- * Det tredje alternativet som RRV fick i uppdrag att utreda var för- och nackdelar med att låta uthyrningen till landstingen ske i en helt ny organisationsform, där Försvarsmakten inte ansvarar direkt till landstingen utan via en mellanhand. Avsikten med en sådan organisationsform är att skapa konkurrensmekanismer i förhållandet till landstingen.

RRV:s utredning återfinns i bilaga 2. En diskussion om för- och nackdelar med alternativen återfinns i avsnitt 5.9.

5.8.3 Föreslagen användning av Försvarsmaktens helikoptrar

Utredningens förslag vad gäller nyttjande av Försvarsmaktens helikoptrar för olika slags sjuktransporter har i huvudsak två beståndsdelar. Den första handlar om hur det generella bruket av Försvarsmaktens samtliga för ändamålet lämpade helikoptrar (tabell 5.4) bör utformas, den andra om hur lösningen för de fem speciella sjuktransporthelikoptrarna (hkp 11) bör se ut. Fram till det att avtal om långsiktig disposition tecknats för dessa helikoptrar av sjukvårdshuvudmännen, bör de utnyttjas enligt samma principer som Försvarsmaktens övriga för sjuktransporter lämpade helikoptrar.

Helikopter för akuta nödsituationer, Nödhelikopter

Utredningen föreslår att Försvarsmaktens helikoptrar skall kunna utnyttjas till akuta sjuktransporter i en högre utsträckning än vad som i dagsläget är fallet, men fortfarande från ordinarie baser och utan

extra beredskap. Det torde enklast ske genom att förordning 1986:1111 (se bilaga 11) förtydligas så att det tydligt framgår att definitionen i § 2 av trängande behov även omfattar sjuktransporter vid livshotande situationer där omedelbar insats är avgörande för behandlingen genom att skadad eller sjuk person, alternativt medicinsk personal eller utrustning, transporteras. Helikoptrarna skall flyga enligt militära regler. Insatsberedskapen för flyg- och sjöräddning fastställs enligt existerande avtal. Baserings- och beredskap i övrigt sker enligt Försvarmaktens bestämmelser, och det kommer sålunda inte vara givet att helikoptrarna finns tillgängliga på aktuell plats vid en eventuell nödsituation.

Beställare av en Nödhelikoptertjänst bör normalt vara sjukvårdshuvudman eller räddningsledare, antingen direkt eller via ombud. Försvarmakten skall fakturera beställaren för varje insats, till ett pris som fastställs centralt, och som motsvarar självkostnaden för en insats med helikopter 11. Detta är en ändring mot dagsläget, där Försvarmakten enligt 1986:1111 får men inte behöver ta betalt för utförda tjänster.

Genom Nödhelikopter-modellen kan Försvarmaktens resurser för akuttransporter användas enligt ett ensat regelsystem och så att livräddande insatser kan göras utan någon behöver tveka om vad som gäller eller ta till "fixningar" genom personliga kontakter, något som faktiskt förekommer i dag.

Förslag till lösning för de fem speciella sjuktransporthelikoptrarna (hkp 11)

Målsättningen är att fyra av de fem sjuktransporthelikoptrarna skall ianspråkta av sjukvårdshuvudmännen genom långsiktiga avtal (den femte helikoptern behövs som tidigare påpekats för utbildning och som reserv). Prissättningen skall ske i enlighet med RRV:s modell för självkostnadsprissättning. Anspänningstid, basering etc. bestäms i avtal. Försvarmaktens krav på utbildning, träning och beredskap kräver att helikoptrarna flygs och opereras av militär personal och att helikoptrarna är kamouflagemålade.

När arbetet med flygsäkerhetsregler, svenska tillämpningsföreskrifter, operativa licenser och drifttillstånd har genomförts bör flygning ske enligt civila regler. I avvaktan därpå synes det lämpligt att flygning tillsvidare får ske enligt militära flygsäkerhetsregler.

Det kan bli nödvändigt att ändra förordningen 1986:1111, §§ 5 och 6, för att det skall bli möjligt för Försvarsmakten att teckna sådana långsiktiga avtal med sjukvårdshuvudmännen. Det är utredningens mening att redan tecknade kontrakt mellan sjukvårdshuvudman och Försvarsmakten skall betraktas som en option och ge det aktuella landstinget rätt att förlänga kontraktet när den nuvarande kontraktstiden löper ut på de förutsättningar som utredningen föreslår.

Finansiering

Den av utredningen föreslagna lösningen kommer inte att innebära några ökade kostnader för staten, tvärtom innebär en prissättning enligt RRV:s självkostnadsmodell att intäkterna från uthyrningen av helikoptrar, såväl avseende Nödhelikopter som den långsiktiga uthyrningen, överstiger Försvarsmaktens direkta utgifter förknippade med verksamheten, beroende på att prissättningsmodellen inkluderar avskrivningskostnader. Utredningen avstår från att lägga fram exakta förslag till hur detta "avskrivningsöverskott" skall fördelas, men vill i första hand peka på behov av att öka insatsberedskapen för flyg- och sjöräddning i Norrland och i Bottniska viken samt för Nödhelikopterberedskap i södra Sverige. Dessutom är det önskvärt att sjuktransporthelikoptrarna utrustas med pejlanordning, kortvågsradio och vinsch.

Det ökade utnyttjandet av Försvarsmaktens helikoptrar medför, som tidigare redovisats, en snabbare förslitning av materielen och därmed krav på att helikoptrarna måste omsättas tidigare än vad som eljest varit nödvändigt. Övriga medel bör därför avsättas för förnyad anskaffning.

5.8.4 Konsekvenser

I RRV:s uppdrag ingick att belysa de olika förslagens påverkan på konkurrenssituationen. RRV inleder med att konstatera att en särskostnadsprissättning är det lägsta pris Försvarsmakten bör acceptera. Priser som ligger över särskostnaden torde minska risken för underprissättning enligt konkurrenslagstiftningen.

Oavsett vilket pris Försvarsmakten tillämpar torde konkurrenssituationen för de privata företagen komma att påverkas. RRV konstaterar också att om Försvarsmakten går in som en ny aktör på marknaden kan konkurrenstrycket öka, beroende på vilket pris man väljer.

Eftersom ett pris motsvarande självkostnaden innebär att alla kostnader som är förenade med verksamheten täcks borde det kunna uppfattas som en konkurrensneutral prissättning. I olika sammanhang har företrädare för branschen framfört att Försvarsmakten inte konkurrerar på "lika villkor" som privata företag. Vad som menas med "lika villkor" är emellertid inte självklart. Krav på att Försvarsmakten skall justera sina kalkyler så att de motsvarar "normalföretagets" torde inte av konkurrensskäl vara särskilt vanligt förekommande. RRV för i sin utredning även ett resonemang om vilka kostnadsposter som i så fall skall justeras.

Utredningens mening är att en prissättning baserad på Försvarsmaktens självkostnad för helikopterverksamheten är förenlig med grundläggande konkurrensaspekter och kan inte betraktas som underprissättning. Det eventuellt hårdnande konkurrenstryck som uppstår i samband med att Försvarsmakten träder in på helikoptertransportmarknaden torde därför i huvudsak vara av positiv karaktär för samhället som helhet.

Konsekvenser för försvarsberedskapen är också av intresse, dels allmänt för totalförsvaret, dels specifikt för det militära försvaret. Det totala antalet i Sverige befintliga helikoptrar för sjuktransporter vid ett krigsutbrott är av betydelse för den allmänna totalförsvarsbered-

skapen. Även om kontrakt tecknas för några av de militära sjuktransporthelikoptrarna och detta skulle medföra bortfall av någon enstaka civil helikopter kommer det inte totalt och på lång sikt att bli någon nedgång i försvarsberedskapen vad avser landets helikopterkapacitet. Den höga tillgängligheten och piloternas kontinuerliga träning ger ett konkret tillskott till det militära försvarets insats- och mobiliseringsberedskap. Genom utredningens förslag tas sålunda hänsyn till Sveriges samlade försvarsberedskap.

5.8.5 Sammanfattning

Utredningens förslag till användning av Försvarmaktens helikoptrar innefattar dels en generell lösning för samtliga helikoptrar lämpade för sjuktransporter (Nödhelikopter-modellen), dels en specifik lösning som ger sjukvårdshuvudmännen goda och likvärdiga möjligheter att teckna långtidskontrakt (högst fyra kontrakt) på helikoptrar för sjuktransporter. För båda alternativen gäller att prissättningen skall ske i enlighet med RRV:s förslag till självkostnadsprissättning.

Det nya kontraktet mellan Försvarmakten och Västerbottens läns landsting visar att denna del av helikopterfrågan (långtidskontrakt) är på god väg att lösas. Utredningen förordar därför endast en bättre prissättningsmodell nämligen RRV:s förslag. Det är av stor betydelse att modellen med långtidskontrakt är generell, utan geografiska eller andra särlösningar.

5.9 Alternativa överväganden

5.9.1 Inledning

Det förslag som presenterades i 5.8 bygger på de premisser som framställdes i början av avsnittet.

Utredningen har studerat flera olika möjliga lösningar med varierande utgångspunkter. Det gäller till exempel om en enhetlig lösning skall väljas för hela landet, vilken detaljeringsnivå förslaget skall ha och vilken organisationsform som är att föredra etc. Detta avsnitt skall

redovisa några av de alternativa modeller som utredningen har diskuterat.

5.9.2 Alternativa utgångspunkter

Inom ramen för gällande regler?

I utredningsdirektiven anges att problemen avseende det civila bruket av försvarets resurser skall lösas inom ramen för gällande regler. Samtidigt har det under arbetets gång framkommit att det är osäkert om det går att uppnå ett markant ökat civilt nyttjande av försvarets helikoptrar inom ramen för gällande regler. Det kan t.ex. tänkas att ett pris satt på självkostnadsgrunder inte förmår att möta efterfrågan. Detta är något som kanske inte kommer att märkas på en gång, utan först efter några år, bl.a. beroende på att de flesta intresserade lands-tingen i dagsläget är uppbundna av existerande kontrakt.

Utredningen har därför också övervägt ett förslag som kräver ett frånsteg från gällande regler avseende konkurrens, upphandling och/eller statsstöd, dvs. avsteg som kräver regerings- och eventuellt riksdagsbeslut. Strävan bör dock hela tiden vara, att även om man väljer att gå utanför gällande regler skall den föreslagna lösningen ligga så nära regelverket som möjligt och innehålla konkurrens- och effektivitetsbefrämjande element. Samtidigt har den juridiska undersökning som genomförts på uppdrag av utredningen visat att det knappast torde vara nödvändigt med ett avsteg från gällande regler, med undantag för förordningen 1986:1111.

Det har framförts idéer om att kringgå lagarna, t.ex. genom att styra det civila bruket till statliga sektorer där LOU inte är tillämpligt, eller till stiftelser. Utredningens mening är emellertid att man inte bara får se till att efterleva lagarnas formella regler utan att man också måste se till intentionerna med lagen.

Prissättning

Utredningen har låtit analysera flera olika prissättningsmodeller. CEPRO-modellen, som i dagsläget används av Försvarsmakten, är gjord med stor omsorg och med en ambition att på en detaljerad nivå identifiera kostnader. Vissa ingångsvärden är emellertid enligt RRV föråldrade. Utredningen delar också RRV:s uppfattning om att modellens komplexitet är en nackdel eftersom dess funktioner och innehåll blir svårförståeliga samtidigt som genomförandet av förändringar försvåras. Ett fortsatt användande av CEPRO-modellen rekommenderas därför inte.

RRV har även tagit fram ett förslag till särkostnadsprissättning. Även om förslaget enligt den juridiska analys som utredningen låtit genomföra, sannolikt inte står i direkt konflikt med konkurrenslagen, lagen om offentlig upphandling och med EU:s regler angående statsstöd, rekommenderar utredningen inte en sådan lösning, eftersom en särkostnadsprissättning kan antas ha negativa konsekvenser för de privata företagens marknadssituation. Även om privata företag troligen också fortsättningsvis kommer att ha invändningar mot försvarets agerande, är det viktigt att utforma försvarets medverkan på civila marknader på ett sådant sätt att de negativa konsekvenserna minimeras.

Olika geografiska lösningar?

I ett tidigt skede av utredningens arbete framkom att det fanns fördelar med att utredningen angav på vilka orter de fem helikoptrarna borde placeras. Därigenom vore det t.ex. möjligt att styra resurserna till lokala marknader där en konkurrenssituation inte redan finns, att skraddarsy lösningen efter landstingens existerande behov och det befintliga utbudet samt att tillgodose ett geografiskt differentierat behov av räddningstjänst.

Generellt bör liknande villkor eftersträvas över hela landet så att olika sjukvårdshuvudmän har samma möjlighet att sluta avtal. Det finns emellertid vissa faktorer som kan innebära att regionala villkor kan vara att föredra. Om således uthyrningspriset anpassas efter de olika

placeringsorternas behov, kan det vara möjligt att utnyttja helikopterna i en större utsträckning. RRV nämner också fördelar med en lösning där prissättningen sker med utgångspunkt i landstingens betalningsvilja. Det förtjänar kanske att påpekas att det aldrig blir aktuellt att låta uthyrningspriset understiga försvarets särskostnad för tjänsten i fråga.

Utredningen anser dock att nackdelarna med en geografisk differentierad lösning är större än fördelarna. Härvidlag är tidsaspekten viktig. Marknaden, liksom politiskt styrda organisationer, förändras kontinuerligt i olika avseenden. De förutsättningar som idag utgör underlag för beslut kan under en tioårsperiod förändras på många sätt. En av statsmakterna bestämd geografisk fördelning riskerar därför att snabbt bli obsolet. En generell lösning, där placeringen i större utsträckning bestäms av marknaden, har större möjlighet att automatiskt anpassas efter successiva förändringar i utbudet och efterfrågan. Till detta kommer rättviseaspekter. Det är svårt att motivera ett alternativ som innebär att de landsting som har ett större upplevt behov av helikopterburna sjuktransporter skall betala mer för denna tjänst.

Operatör?

Utredningens förslag är att låta Försvarsmakten även fortsättningsvis operera och disponera de fem sjuktransporthelikoptrarna. Två andra förslag har diskuterats, dels att låta civila helikopterföretag operera helikoptrarna, dels att låta polisen disponera en eller flera av helikoptrarna. Kraven att helikoptrarna ska vara kamouflagemålade och flygas av militära piloter måste dock beaktas.

Fördelen med att Försvarsmakten hyr ut helikoptrarna ligger i att detta skulle vara ett, åtminstone i teorin, konkurrensneutralt förfarande. Näringsfrihetsombudsmannen, senare ombildat till Konkurrensverket, har i ett beslut från 1991 (dnr 208/91) anfört:

"Teoretiskt sett skulle någon lease-givare kunna ställa upp och leasa ut av staten införskaffade tvåmotoriga helikoptrar till de entreprenörer som vunnit respektive anbudstävling i de olika

områdena. ... Leasing-avgiften bör inte subventioneras utan bör täcka kostnaderna. Detta är viktigt inte minst för att uppnå konkurrensneutralitet gentemot de företag som inte önskar utnyttja leasing-möjligheten. Kostnaderna skulle med denna modell i slutändan falla på uppdragsgivarna, dvs. sjukvårdshuvudmännen, medan staten genom leasingintäkterna har kvar en fond för investeringar i nya helikoptrar. Eventuell subventionering till sjukvårdshuvudmännen bör ske på andra vägar än direkt via själva anbuds-förfarandet för att bibehålla konkurrensneutraliteten vid anbuds-förfarandet."

Ett problem med att använda sig av ett i förväg fastställt uthyrningspris är att priset måste kalkyleras omsorgsfullt för att det skall uppfattas såsom konkurrensneutralt och då är man tillbaka i samma situation som om Försvarsmakten tecknade kontrakt direkt med sjukvårdshuvudmännen. Ett alternativ är därför att Försvarsmakten auktionerar ut rätten att få hyra helikoptrarna. Ett auktionsförfarande bör i så fall kombineras med ett minipris som täcker Försvarsmaktens särkostnader för helikoptrarna.

Enligt RRV:s underlag till utredningen har intresset för en uthyrningslösning minskat sedan början av 1990-talet, eftersom allt fler av de civila helikopterföretagen nu har tillgång till egna tvåmotoriga helikoptrar.

Ett alternativ till att hyra ut helikoptrarna är att bilda ett gemensamt bolag, ägt av Försvarsmakten, privata helikopterföretag och eventuellt landstingen. Bolaget, som i så fall borde ha en samordnande/administrativ roll kan hyra in helikoptrar från delägarna för att utföra transportererna åt landstingen. Det finns emellertid flera problem med denna lösning, bl.a. en oklar rollfördelning, troligtvis försämrade konkurrensvillkor, och att lösningen eventuellt står i strid med konkurrenslagen.

Det fordras enligt utredningens mening mycket starka skäl för att föreslå en uthyrnings- eller bolagslösning eftersom det rör sig om mycket komplicerade lösningar, som i slutändan kanske inte löser

grundproblemet. Sådana starka skäl föreligger inte enligt utredningens mening.

Ett annat alternativ vad gäller operatör är att låta Rikspolisstyrelsen operera en eller flera av helikoptrarna, och med dessa erbjuda sjuktransporter till sjukvårdshuvudmännen. Fördelen med en sådan lösning skulle vara att man vinner samnyttjandeeffekter mellan sjuktransporter och polisiära insatser och därmed kan man också dela på de fasta kostnaderna. Det kan i sammanhanget nämnas att Rikspolisstyrelsen har tidigare erfarenheter av helikopterburna sjuktransporter.

Det finns emellertid nackdelar med alternativet. En invändning berör Försvarmaktens beredskapskrav. Som visades i avsnittet 5.7 är det ett krav att helikoptrarna är kamouflage-målade och att de flygs av militära piloter. Det första kravet skulle kunna lösas om Rikspolisstyrelsen accepterade att helikoptrarna är kamouflage-målade och utmärks med polisiära beteckningar på ett sätt som är enkelt att avlägsna när helikoptrarna återgår till Försvarmakten. Problemet med pilotsituationen kvarstår dock.

Vid diskussionerna om fördelarna med samutnyttjande med polisen har framförts att helikoptrarna då blir maximalt utnyttjade. Regeringen har emellertid uttryckt att nya sjuktransporthelikoptrar för krigsbruk bör så långt det är möjligt utnyttjas för sjuktransport i fred, vilket utredningen funnit bör ha särskild vikt vid en bedömning. Ett alltför flitigt utnyttjande av helikoptrarna för andra ändamål än för sjuktransporter skulle innebära en ökad förslitning av materielen. Det har tidigare visats att detta innebär negativa konsekvenser för försvarsberedskapen samt krav på tidigare nyanskaffning och dyrbarare underhåll.

Som tidigare påpekats strävar utredningen efter en generell lösning. En uppdelning av helikoptrarna utifrån organisationstillhörighet är därför inte principiellt önskvärd på samma grunder som det inte är det i geografiskt hänseende. Utredningen fäster stor vikt vid att intresserade landsting nu ges goda och likvärdiga möjligheter att teckna långtidskontrakt på sjuktransporthelikoptrarna. En särlösning med

polisen som operatör för en eller flera av dessa sjuktransporthelikoptrar skulle innebära ytterligare tveksamheter om vad som gäller samtidigt som tecknandet av långtidskontrakt begränsas geografiskt. Utredningen ser också praktiska problem med att splittra upp helikoptrarna på flera statliga operatörer som sinsemellan skall konkurrera om att erbjuda sjuktransporter åt sjukvårdshuvudmännen.

Sammantaget innebär detta, att utredningen finner att fördelarna inte uppväger nackdelarna med att låta Rikspolisstyrelsen operera en eller flera av helikoptrarna.

6. UTREDNINGENS REKOMMENDATIONER AVSEENDE NYA UPPGIFTER FÖR FÖRSVARSMAKTEN OCH FORTSATT UTREDNINGENSARBETE

6.1 Allmänt

I direktiven till utredningen har "civilt bruk" inte utvecklats närmare, utan det ses som ett enhetligt begrepp. Utredningen har hittills också behandlat all form av civilt bruk av försvarets resurser på ett enhetligt sätt. Inför det fortsatta arbetet och överväganden om möjligheterna till ett ökat civilt bruk, är det av vikt att en tydlig åtskillnad görs mellan nya uppgifter för försvaret och det mer vardagliga och kommersiella utnyttjandet som en biverksamhet. Det senare är ett sätt för aktörer utanför försvaret att ta del av befintliga resurser inom försvaret, utan att detta för den skull skrivs in i myndigheternas uppgifter.

6.2 Principer för ett ökat bruk av försvarets befintliga resurser

De resurser avsedda för krigsorganisationen som försvaret och i synnerhet Försvarsmakten disponerar idag bör kunna merutnyttjas på ett mer effektivt sätt av offentliga myndigheter och privata företag och andra aktörer. Det är utredningens mening att ett sådant civilt bruk bör följa vissa principer. För det första bör det röra sig om att nyttja sådana resurser som har anskaffats för krigsorganisationens behov, och som inte utnyttjas till fullo av fredsorganisationen. Civilt bruk skall alltså inte vara ett sätt att bevara fredsorganisationen eller vissa arbetsuppgifter som inte längre behövs för krigsorganisationen. Dessutom bör användaren ersätta försvaret för de kostnader som uppstår som en följd av det civila bruket. Utredningen rekommenderar att Försvarsmakten utarbetar en generell prissättningsmodell, som bygger på RRV:s förslag till självkostnadsmodell.

6.3 Nya uppgifter för Försvarsmakten

6.3.1 Grundläggande synpunkter

Tillkommande uppgifter bör bara beröra områden där den personal och utrustning inom försvaret som finns av försvarsskäl kan ges tilläggsuppgifter. Helt nya uppgifter som kräver en helt ny organisation, personal och utrustning kommer således icke ifråga som förslag i denna utredning. Mot bakgrund av redovisningen i kapitel 4 och dessa grundläggande synpunkter har utredningen funnit det lämpligt att endast peka ut några få områden av särskild betydelse. Valet av områden baseras dels på externa önskemål, dels på utredningens preliminära analys av inom vilka områden nya uppgifter för Försvarsmakten skulle innebära ett ökat utnyttjande av resurserna, samtidigt som det inte skulle få negativa effekter på konkurrenssituationen.

6.3.2 Miljövärn

I Försvarsmaktens uppgifter i framtiden bör ingå att biträda vid insatser för att värna och återställa miljön. Redan i dag skall Försvarsmakten enligt sin instruktion väga in miljöaspekterna vid verksamhet i fred. De uppgifter som framdeles kan komma i fråga för Försvarsmakten är t.ex.:

- förberedelser och bistånd vid katastrofer
- sanering och anläggning av dammar
- stöd åt universitetsinstitutioner/motsv med provtagning o.dyl.
- stöd med transportmedel vid skilda miljövärnsinsatser.

Däremot går förslaget om miljövärnsskär från Kristianstads kommun i skrivelse till regeringen 7 december 1994 långt utöver de principer som utredningen föreslår och kan alltså inte rekommenderas.

6.3.3 Dykeriarbeten och bärgning på havs- och sjöbotten

Marinen har dykeri- och bärgningsresurser som lämpar sig för alla slags arbeten och undersökningar på havs- och sjöbotten. Samtidigt finns civila bärgnings- och dykeriföretag. Det är av vikt att ingen

negativ konkurrens uppstår. Marinens utökade uppgifter bör därför endast vara:

- bärgning av sådant som är statens egendom
- havsbottenarbeten kopplade till statens skyldigheter och åtaganden inom den ekonomiska zonen
- kringuppgifter vid inträffade större olyckor som ett led i räddningstjänsten.

Den pågående Sjöverksamhetskommittén (Fö 1993:08) kan också komma med förslag om marina tilläggsuppgifter.

6.3.4 Utökade uppgifter för ingenjörtrupperna

Ingenjörtrupperna har både personal och materiel som kan användas vid byggnation och reparationer på många olika sätt. Det finns dock nästan alltid civila entreprenörer med minst motsvarande förmåga. Utökade uppgifter för ingenjörtrupperna bör därför endast beröra nödsituationer och reservlösningar intill dess civila entreprenörer tar över.

I förordningen 1986:1111, § 5 sägs att Försvarsmakten får bygga vägar och broar osv. Regeringen bör överväga att i stället rikta en uppgift till Försvarsmakten, t.ex. att "Försvarsmakten skall vara beredd och också utföra byggnationer för att upprätthålla samhällets infrastruktur vid inträffade störningar intill dess ordinarie upphandling m.m. genomförts och entreprenör kontrakterats för att återställa eller förnya funktionen".

6.4 Behov av och förslag angående fortsatt utredning

I direktiven anges att regeringen skall ta ställning till fortsatt utredning efter denna delrapport. I kapitlen 4 och 5 har redogjorts för erfarenheter av hittillsvarande civilt bruk av försvarets resurser. Dessutom har utredningen gett förslag angående lösning av helikopterfrågan. Ur detta material kan grunderna för behoven av fortsatt utredning utläsas. I det följande ges en sammanfattning därav, vilket sam-

tidigt utgör förslag i enlighet med direktiven. Uppställningen har gjorts punktvis för att underlätta ställningstagande.

- * *Undersökning av möjligheterna att vidga civilt bruk av Försvarsmaktens resurser.*

I kapitel 4 visas en mycket stor spännvidd mellan Försvarsmaktens förband vad gäller utnyttjande av förbandens resurser för civilt bruk. En undersökning av de tre förband som har mycket sådant bruk kommer sannolikt att visa både på möjligheter och problem när det gäller att andra förband skall kunna erbjuda detsamma. Undersökningen genomförs lämpligen som fallstudier vid förbanden i Skövde och i Östersund samt vid underhållsregementet i Södra Militärområdet. Dessutom bör erfarenheterna från F 7 analyseras, varvid Chefen för Flygvapenledningens restriktioner för flygtransporter utvärderas.

- * *Regeringens råd och anvisningar för civilt bruk av försvarets resurser.*

I kapitel 4 visas också exempel på råd och anvisningar som både ger en samlad inriktning av civilt bruk och ett mer ensartat utbud. Det bästa exemplet är den brittiske försvarsministerns utgivna skrift i ämnet. Avsikten är att, om regeringen så önskar, genom fallstudierna och redan tillgängligt material ta fram en motsvarande svensk skrift till ledning för försvaret.

- * *Förslag till anvisningar som följd av nya pliktlagen.*

I avsnitt 4.2.4 om personalutnyttjande kopplat till den nya pliktlagen anmäls att de bemanningsansvariga myndigheterna själva bör utföra en följdanalys av lagen med avseende på utnyttjande av personal för annat än krigsuppgifter. Anvisningar därom synes nödvändiga. Om regeringen så önskar kan förslag till sådana anvisningar utformas av utredningen under våren.

* *Förslag till ändringar i förordningen 1986:1111.*

I de förslag till lösning av helikopterfrågan som givits i kapitel 5 ingår behov av ändring av denna förordning i två avseenden. Det ena berör uttrycket "trängande behov" i § 2 kopplat till förslaget om Nödhelikopter. Det andra berör eventuell ändring av §§ 5 eller 6 med anledning av att sjukvårdshuvudmännen ges möjlighet att teckna långtidskontrakt för att använda helikopter 11 och framtida sjuktransporthelikoptrar för sjuktransporter. Om regeringen anser att förslag om sådana ändringar bör tas fram av utredningen kan så ske redan under våren.

* *Förslaget angående Nödhelikoptrar, avsnitt 5.8 och ovan,* kräver också konkretisering vad gäller beslutsfattning, larmorganisation, beredskap m.m. En sådan konkretisering kan göras av utredningen, bl.a. genom förslag om provverksamhet, efter regeringens beslut med anledning av denna första etapp.

* *Förslagen om att erbjuda avtal för de fem hkp 11* behöver följas upp med avseende på prissättning, organisationsform, lokalisering, personalutnyttjande och övningseffekter m.m. En sådan uppföljning är helt följdriktig och bör göras långsiktigt. Inledningsvis kan detta göras av utredningen (fram till 950915).

* *Konkretisering av förslagen om militärt stöd till polisen* vad gäller möjligheter att låna materiel och metoder för bättre utbildning och övning. En sådan konkretisering kan lämpligen ske i form av en handbok för både polismyndigheterna och cheferna för försvarets produktionsenheter.

BILAGOR



Kommittédirektiv

Dir. 1994:61

Fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål

Dir. 1994:61

Beslut vid regeringssammanträde 30 juni 1994

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att utreda frågor om det fredstida utnyttjandet för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål. Utredningsarbetet skall bedrivas i etapper.

I en första etapp skall utredaren utvärdera erfarenheterna av det hittillsvarande fredstida utnyttjandet för civil verksamhet av resurser avsedda för försvarsändamål. Därvid skall dels belysas de eventuella tillämpningsproblem som gällande regler på området ger upphov till, dels lämna förslag till hur problemen kan lösas inom ramen för de principer som gällande regler bygger på. Den fredstida användningen av försvarets helikoptrar för civila sjuktransporter skall lösas.

I en andra etapp skall utredaren pröva förutsättningarna för ett fortsatt fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål, och lämna förslag om erforderliga riktlinjer och bestämmelser härför.

Resultatet av den första etappen skall redovisas senast den 1 mars 1995. Uppdraget i dess helhet skall vara avslutat senast den 15 september 1995.

Bakgrund

Riksdagen (mot. 1991/92:Fö315 och Fö317, bet. 1991/92:FöU12 mom. 129, rskr. 1991/92:337) gav i maj 1992 som sin mening regeringen till känna vad försvarsutskottet hade anfört om utredning om utnyttjande av totalförsvarets resurser för civila ändamål.

Utskottet hade konstaterat att det på lokal nivå sedan några år pågått ett direkt samarbete militärt-civilt inom ramen för det s.k. sambruksprojektet, men att ett mera omfattande sambruk mött vissa hinder på grund av bl.a. gällande konkurrensbestämmelser. Det hade vidare varit oklart hur totalförsvarets kapitalkostnader skulle vägas in vid ett sådant samutnyttjande. Utskottet hade också sett andra skäl för att sammanhållet inhämta erfarenheter av detta samutnyttjande som grund för förslag om en fortsatt inriktning av det militära-civila samarbetet.

Riksdagen har även i samband med behandlingen av frågor om offentlig upphandling (prop. 1993/94:227, bet. 1993/94:FiU18, rskr. 1993/94:339) uttalat sig om konkurrensneutralitet i offentlig verksamhet i samband med utnyttjande av militära transportmedel för civila ändamål.

I förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet finns bestämmelser för medverkan i räddningstjänst m.m. och för utförande av annat arbete samt gemensamma bestämmelser om konkurrens.

Frågor rörande samverkan mellan försvarets verksamhet och det civila samhället har under senare tid aktualiserats i skilda sammanhang.

Hot- och riskutredningen (Fö 1992:03) har som uppgift att utreda påfrestningar och risker i det fredstida samhället och vissa frågor inom totalförsvarets civila del. Utredningen skall bl.a. pröva möjligheterna att inom olika områden i ökad utsträckning vidta åtgärder för att möta påfrestningar och risker i det fredstida samhället och beredskapsåtgärder mot säkerhetspolitiska kriser och krig i ett sammanhang.

Luftfartsverket har i en skrivelse till Kommunikationsdepartementet i augusti 1993 föreslagit att regeringen uppdrar åt verket att efter samråd med berörda militära myndigheter reglera luftfart med militära luftfartyg för civila uppdragsgivare.

Trafikflygföretagens Riksförbund har i en framställning till regeringen i mars 1993 hemställt att Trafikflygarhögskolan inte tillåts fortsätta med vad förbundet kallar Trafikflygarhögskolans konkurrensbegränsande verksamhet. Regeringen beslutade i januari 1994, med hänvisning till den kommande, nu

förevarande utredningens arbete, att inte vidta någon åtgärd med anledning av framställningen.

Riksrevisionsverket har i en skrivelse till Försvarsdepartementet i februari 1994 föreslagit att frågan om vilka principer för avgiftssättning som bör tillämpas för försvarets ambulanshelikoptrar bör behandlas i den kommande utredningen.

Svenska Busstrafikförbundet (numera Svenska Bussbranschens Riksförbund) har i en skrivelse till regeringen i september 1993 anfört att försvaret bedriver beställningstrafik med buss på den öppna marknaden utan att behöva följa de krav i olika hänseenden som gäller för den privata busstrafiknäringen. Regeringen beslutade i mars 1994, med hänvisning till att den aktualiserade frågan ligger inom ramen för den kommande utredningens arbete, att inte vidta någon ytterligare åtgärd med anledning av skrivelsen.

Regeringen har i december 1993 beslutat om direktiv (dir. 1993:136) till en kommitté med uppgift att utreda en ytterligare samordning och effektivisering av statens maritima verksamhet, i första hand den verksamhet som bedrivs av marinen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och sjöpolisen.

Likaledes i december 1993 har regeringen beslutat om anvisningar till myndigheterna om fortsatta förberedelser för nästa försvarsbeslut. I anvisningarna har lämnats ett studieuppdrag till Militärhögskolan och Försvarets forskningsanstalt om totalförsvarets uppgifter i fred.

Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 5 s. 81) uttalat att den hjälp som den nya myndigheten Försvarsmakten kan lämna vid miljökatastrofer är mycket värdefull och att Försvarsmakten och de ansvariga civila myndigheterna aktivt bör söka former för att möjliggöra effektivaste hjälp vid olyckor.

I proposition 1993/94:167 om en effektivare fordonskontroll har regeringen anmält att det, särskilt i glesbygd, är angeläget att man får till stånd en bättre samordning mellan den militära och den civila besiktningsorganisationen, och att den kommande utredningen bör studera samordningsmöjligheterna.

Försvarets materielverk och Rikspolisstyrelsen har kommit överens om att prova en modifierad stridsbåt 90 i sjöpolisverksamheten.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att utreda frågor om det frestida utnyttjandet för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål. Utredaren skall hålla kontakt med de kommittéer och myndigheter i övrigt som på regeringens uppdrag arbetar med hithörande frågor. Utredningsarbetet skall bedrivas etappvis.

I en första etapp skall utredaren kartlägga erfarenheterna av det hittillsvarande frestida utnyttjandet för civil verksamhet av resurser avsedda för försvarsändamål. Underlaget bör inte bara ta sikte på Sverige utan också förhållandena i några jämförbara länder. Utredaren skall redovisa de regler som finns på området eller som eljest kan ha betydelse i sammanhanget; i den här delen skall också EU:s regelverk uppmärksammas. Redovisningen skall också omfatta en beskrivning av de tillämpningsproblem som gällande regler kan ha gett upphov till. Särskilt skall uppmärksammas problem som har att göra med påverkan på konkurrensförhållanden och konsekvenser för konkurrerande civil verksamhet, inte minst i glesbygd. Probleminventeringen skall åtföljas av förslag till hur man kan lösa problemen inom ramen för de principer som berörda regler grundas på.

I den första etappen skall också behandlas frågan om den frestida användningen av försvarets helikoptrar för civila sjuktransporter. Uppdraget är här att lägga fram förslag till en lösning som innebär att intentionerna i 1987 års försvarsbeslut kan förverkligas.

I en andra etapp skall utredaren samlat pröva förutsättningarna för ett fortsatt, utvidgat frestida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål, och lämna förslag om erforderliga riktlinjer och bestämmelser härför. Därvid skall beaktas de beslut som då fattats om ett svenskt EU-medlemskap.

Utredaren skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5) och EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Resultatet av den första etappen skall redovisas senast den 1 mars 1995. Därvid skall eventuellt behov av tilläggsdirektiv inför en andra etapp anmälas. Uppdraget skall i sin helhet vara avslutat senast den 15 september 1995.

(Försvarsdepartementet)



Kommittén Civilt bruk av försvarets resurser
Försvarsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Civilt bruk av försvarets helikoptrar (Hkp 11)

Kommittén Civilt bruk av försvarets resurser (dir 1994:61) har uppdragit till Rikskontrollverket (RRV) att utreda vissa frågor som rör prissättningen vid civilt bruk av arméns helikoptrar (Hkp 11). Synpunkter på utredningsmaterialet har inhämtats från Försvarsmakten, Konkurrensverket, utredaren Eva Edwardsson, som haft kommitténs uppdrag att redovisa EU:s regelverk kring frågor som rör statsstöd, konkurrens och offentlig upphandling, samt företrädare för den civila helikopterbranschen.

I enlighet med uppdraget har RRV för civila sjukvårdstransporter med försvarets helikoptrar

- upprättat förslag till generell kalkylmodell som underlag för prissättning
- särskilt redovisat särkostnaderna för den civila verksamheten
- belyst olika förslag till alternativa driftformer för verksamheten.

RRV har även diskuterat prissättningsfrågan ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Statsmakernas mål är att öka helikopterkapaciteten för sjukvårdstransporter. Detta får dock inte ske så att konkurrensförutsättningarna på marknaden för civila sjukvårdstransporter onödigtvis snedvrids. Varken ett företagsekonomiskt eller ett samhällsekonomiskt synsätt leder fram till någon invändningsfri lösning av prissättningsfrågan.

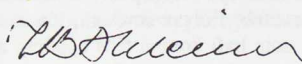


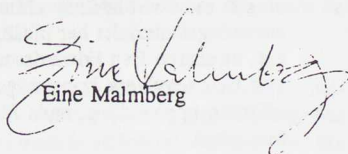
Datum
1995-02-06

RRV dnr
20-94-2688

För att uppnå statsmakernas mål torde enligt RRV mycket tala för att prissättningen av sjukvårdstransporter med försvarets helikoptrar sker med utgångspunkt i landstingens betalningsvilja. Försvaret erbjuder ett lägre pris till de landsting som i annat fall inte skulle ha efterfrågat transporter. Ett sådan lösning kräver ett särskilt beslut av statsmakterna.

Generaldirektör Inga-Britt Ahlenius har beslutat i detta ärende i närvaro av direktör Anette Wik, revisionsdirektör Barbro Lindby-Ragsten, avdelningsdirektör Eine Malmberg, föredragande samt förste revisor Susanne Jansson.


Inga-Britt Ahlenius


Eine Malmberg

Civilt bruk av försvarets helikoptrar (Hkp 11)

RRV
Eine Malmberg
Susanne Jansson

I rapporten är vissa sifferuppgifter i kap 7, 8 och 10 samt i bilaga 2 och 3 utelämnade med hänvisning till 6 kap 1-2 §§ sekretesslagen.

De utelämnade uppgifterna är i rapporten markerade med "*".

INNEHÅLL

1	INLEDNING	3
	1.1 Uppdraget	3
	1.2 Avgränsningar och genomförande	3
	1.3 Rapportens disposition	4
2	BAKGRUND	5
	2.1 Historik	5
	2.2 Försvarsmaktens avgiftsbelagda verksamhet	7
3	REGLER OCH RIKTLINJER OM PRISSÄTTNING OCH UPPHANDLING	7
	3.1 Avgiftsförordningen	7
	3.2 Konkurrenslagen	9
	3.3 Lagen om offentlig upphandling	10
4	ANBUDSUPPHANDLING AV SJUKVÅRDSTRANSPORTER I VÄSTERBOTTENS LÄN ..	11
	4.1 Bakgrund	11
	4.2 Upphandling	12
5	MARKNADEN FÖR SJUKVÅRDSTRANSPORTER	13
	5.1 Marknad	14
	5.2 Helikopterbranschens synpunkter	15
	5.3 Konkurrensverkets principiella synpunkter	16
6	JÄMFÖRELSE MELLAN FÖRETÄGSEKONOMISKA OCH SAMHÄLLSEKONOMISKA KALKYLER	16
	6.1 Samhällsekonomiska kalkyler	16
	6.2 Investeringsbeslut	17
	6.3 Prissättning	18
7	NUVARANDE PRISSÄTTNINGSPRINCIP, CEPRO-MODELLEN	21
	7.1 Allmänt	21
	7.2 Förutsättningar och antaganden i modellen	22
	7.3 Sambruksvinster	23
	7.4 Fördelning av indirekta kostnader	23
	7.5 Kalkylmässiga poster	24
	7.6 Sammanfattning av RRVs överväganden	24
8	KOSTNADSKALKYL	24
	8.1 Allmänt	25
	8.2 Särkostnader	25
	8.3 Allmänna principer för kalkylexemplet	26
	8.4 Kommentarer till vissa kostnadsposter	29
	8.5 Sammanfattning av RRVs överväganden	33

9	ALTERNATIVA PRISSÄTTNINGSPRINCIPER	34
9.1	Allmänt	34
9.2	Självkostnadsprissättning	35
9.3	Särkostnadsprissättning	38
9.4	Marknadsprissättning	39
9.5	Regional prisdifferentiering	39
9.6	Sammanfattning av RRVs överväganden	40
10	ALTERNATIVA PRISKONSTRUKTIONER, FAST ELLER RÖRLIGT PRIS	40
10.1	Fast månadskostnad kombinerad med timkostnad	41
10.2	Endast rörligt pris	42
10.3	Endast fast pris	43
11	KONKURRENSASPEKTER PÅ PRISSÄTTNINGEN	43
11.1	Allmänt	43
11.2	Självkostnadsprissättning	44
11.3	Särkostnadsprissättning	47
11.4	Marknadsprissättning	48
11.5	Prisdifferentiering	48
11.6	Sammanfattning av RRVs överväganden	49
12	ALTERNATIVA DRIFTFORMER	49
12.1	Statsmakernas uttalanden om verksamhetsformer för statlig verksamhet	50
12.2	Stiftelse, bolag eller uthyrning?	51
12.3	Sammanfattning av RRVs överväganden	54
13	RRVs AVSLUTANDE KOMMENTARER OCH ÖVERVÄGANDEN	54
Bilaga 1	Uppdraget	
Bilaga 2	Kalkylmodell	
Bilaga 3	Grundinvestering	

1 INLEDNING

1.1 Uppdraget

Kommittén Civilt bruk av försvarets resurser (dir 1994:61) gav den 12 december 1994 Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att lämna förslag till prissättningsprinciper vid utnyttjande av försvarets sjukvårdshelikoptrar för sjuktransporter i fredstid (se bilaga 1). RRV skall även analysera nuvarande prissättningsprinciper i syfte att föreslå förändringar som innebär att intentionerna i 1987 års försvarsbeslut uppnås, samtidigt som konkurrensaspekter beaktas. Uppdraget omfattar även att ge förslag på alternativa driftformer för utnyttjandet av helikoptrarna.

RRV skall inhämta synpunkter från Försvarsmakten, Konkurrensverket, samt företrädare för den civila helikopterbranschen.

Den 6 februari 1995 skall uppdraget redovisas.

1.2 Avgränsningar och genomförande

Enligt direktiven skall RRV utgå från de fem sjukvårdshelikoptrar (HKp 11) som anskaffats i enlighet med 1987 års försvarsbeslut. Redovisade prissättningsprinciper bygger därför på dessa helikoptrar och någon undersökning om principerna även är tillämplbara på andra försvarshelikoptrar har inte gjorts.

RRV har under hand i samråd med företrädare för kommittén definierat uppdraget som att primärt utreda alternativa prissättningsprinciper, inte att för olika kalkylsituationer lämna förslag på lämplig avgiftsnivå. De kostnadsuppgifter som lämnas i rapporten grundar sig i huvudsak på uppgifter från nuvarande kalkylmodell. Sedan ställning tagits till prissättningsprincip kan Försvarsmakten samråda med RRV om den närmare utformningen av avgiftskalkylerna och avgiftsnivåerna inom ramen för ett samrådsförfarande enligt avgiftsförordningen (1992:191).

Av uppdraget framgår att förslag till alternativa driftformer skall utredas. RRV begränsar sig här, med hänsyn till den korta utredningstiden och förslagens komplexitet, till att endast föra övergripande resonemang. Vidare utredning beträffande avtalskonstruktioner etc måste därför göras om förslagen skall genomföras.

I enlighet med utredningsuppdraget har en fallstudie av en aktuell anbudsupphandling av sjukvårdstransporter med helikopter genomförts i Västerbottens län. Syftet med fallstudien har varit att ge RRV en inblick i hur ett landsting bedriver verksamheten, vilka krav och önskemål som kan ställas på anbud och hur landstinget väljer anbudsgivare.

Uppdraget har genomförts genom studier av tidigare utredningar och annan dokumentation inom området. Arméns flygcentrum i Boden har löpande bidragit med information och synpunkter. RRV har inhämtat synpunkter från Eva Edwardsson, Uppsala Universitet angående EUs regelverk på området, samt från Konkurrensverket och Försvarsmakten. Synpunkter har även inhämtats från följande företrädare för den civila helikopterbranschen: Helikopterföretagens riksförbund, Norrlandsflyg AB, Heliflyg AB, Osterman Helicopter i Göteborg AB och SOS Helikoptern Gotland. Därutöver har Svenska pilotföreningen på eget initiativ inkommit med synpunkter.

Landstinget i Västerbottens län och Södra Lapplands sjukvårdsdistrikt har genom fallstudien bidragit med information.

1.3 Rapportens disposition

Kapitel 2 till 6 ger bakgrundsinformation om civilt bruk av försvarets helikoptrar (Hkp 11). De efterföljande kapitlen 7 till 13 är mer analyserande och problemorienterade.

Kapitel 2 ger en historisk beskrivning av de överväganden och beslut som föregick införskaffandet av försvarets sjukvårdshelikoptrar. Även statsmakternas uttalanden beträffande vilka prissättningsprinciper som skall tillämpas för försvarets helikoptrar vid civila sjukvårdstransporter återges.

I *kapitel 3* presenteras ett par centrala lagar och förordningar som gäller för myndigheter som säljer varor eller tjänster. Dessa är avgiftsförordningen (1992:191) och konkurrenslagen (1993:20). Även lagen om offentlig upphandling (1992:1528) presenteras översiktligt.

Kapitel 4 redogör för en aktuell anbudsupphandling av sjukvårdstransporter med helikopter i Västerbottens län. Fallstudien ger en inblick hur ett landsting bedriver verksamheten, vilka krav och önskemål som kan ställas på anbud och hur landstinget väljer anbudsgivare.

I *kapitel 5* ges en kort beskrivning av marknaden för sjukvårdstransporter med helikopter. Vidare återges helikopterbranschens och Konkurrensverkets synpunkter på prissättningen av försvarets sjukvårdstransporter med helikopter.

En jämförelse mellan företagsekonomiskt och samhällsekonomiskt sätt att kalkylera görs i *kapitel 6*. En kort presentation ges över vad det innebär att göra en samhällsekonomisk kalkyl och när det lämpar sig att göra en sådan. En presentation ges också av vad som skiljer företagsekonomiska och samhällsekonomiska kalkyler åt, i det konkreta fallet civila

sjukvårdstransporter med försvarets helikoptrar.

I *kapitel 7* analyseras försvarets nuvarande prissättningsprincip för civila sjukvårdsuppdrag.

I *kapitel 8* presenteras hur RRV anser att en självkostnadskalkyl för försvarets civila sjukvårdstransporter bör vara uppbyggd. Vidare identifieras vilka kostnader som utgör särkostnader för verksamheten.

Med kostnadskalkylerna som underlag redogör RRV i *kapitel 9* för alternativa prissättningsprinciper. Olika omständigheter presenteras som kan motivera avsteg från självkostnadsprissättning. Vidare redogörs för när särkostnadsprissättning kan vara aktuellt liksom marknadsprissättning och regional prisdifferentiering.

Kapitel 10 behandlar olika priskonstruktioner, från fast pris till enbart rörligt pris.

I *kapitel 11* redogörs för konkurrensaspekter på de i *kapitel 9* redovisade prissättningsprinciperna. Bl a återges skillnader i kostnadsbild mellan civila företag och försvaret vad gäller självkostnaden och särkostnaden för verksamheten.

Kapitel 12 tar upp frågan om alternativa driftformer för försvarets sjukvårdshelikoptrar. Ett alternativ som tas upp är att försvaret, privata helikopterföretag och eventuellt landstingen bildar ett gemensamt ägt bolag eller stiftelse som offererar landstingen transporter. Även uthyrning av försvarets helikoptrar till civila aktörer tas upp.

I *kapitlet 13* lämnar RRV några avslutande kommentarer om civilt bruk av försvarets helikoptrar.

2 BAKGRUND

2.1 Historik

Fram till år 1992 hade staten ett operativt ansvar för sjukvårdstransporter med helikopter. Den 1 januari 1992 överfördes detta ansvar till sjukvårdshuvudmännen. Sjuktransporter inom ramen för räddningstjänstlagen (1986:1102) omfattades inte av lagändringen.

Frågan om sjuktransporter med helikopter har utretts sedan 1970-talet. I 1987 års försvarsbeslut (prop 1986/87:95 bil 1, FöU11, rskr 310) anförde försvarsutskottet att kapaciteten i fråga om sjuktransporter med helikopter borde utökas för att tillgodose krigsbehovet och att denna utökning borde göras på ett sådant sätt att även fredsbehovet kunde tillgodoses.

Sedan 1985 har regeringen i olika omgångar förhandlat med sjukvårdshuvudmännen och utrett frågan i syfte att bli kommande överens om de ekonomiska villkoren för en ökad medverkan från sjukvårdshuvudmännens sida.

Genom riksdagens beslut år 1990 (prop 1989/90:100, bil 7, SoU17, rskr 172) fastställdes en statlig ram om 75 miljoner kronor i medelprisläge 1988/89 för införskaffande av sjukvårdshelikoptrar. Som villkor för bidraget föreskrevs motsvarande medverkan från sjukvårdshuvudmännen. I propositionen förutsattes vidare att de resurser som i dag används för dessa ändamål hos polisen, försvarsmakten och de privata helikopterföretagen skulle utnyttjas även i fortsättningen.

Regeringen behandlade i februari 1992 frågan om helikoptrar för sjukvårdstransporter i proposition 1991/92:102 om totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 och anförde bland annat grunderna för 1987 års försvarsbeslut avseende sjuktransporter i krig fortfarande bör gälla. Transportkapaciteten bör därför ökas. Tillgängliga resurser i samhället bör utnyttjas effektivt, och därför bör nya sjuktransporthelikoptrar för krigsbruk så långt det är möjligt utnyttjas för sjuktransporter i fred. Sjukvårdshuvudmännen ansåg sig dock sakna ekonomiska förutsättningar för att medverka till anskaffningen av helikoptrarna. Anskaffningen föreslogs därför ske med medel från anslag under Försvarsdepartementet och Socialdepartementet. De avdelade resurserna (157 miljoner kronor) ansågs bäst kunna utnyttjas av Chefen för armén som också gavs i uppdrag att införskaffa helikoptrarna. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (1991/92:FöU12, rskr 1991/92:337).

Senare reviderades den totala kostnadsramen för införskaffandet av helikoptrarna. I april 1992 fattade regeringen beslut om att anskaffningen skall ske inom en kostnadsram av 200 miljoner kronor. Av dessa medel avsågs 87 miljoner kronor finansieras med medel från anslag under Socialdepartementet och resten med medel från anslag under Försvarsdepartementet (regleringsbrev för budgetåret 1992/93 anslaget B2 Arméförband).

Vilken prissättningsprincip som skall tillämpas för försvarets helikoptrar vid civila sjukvårdstransporter har uppmärksammats från konkurrenssynpunkt. Statsmakterna har i samband med behandlingen av frågor om offentlig upphandling (prop 1993/94:227, bet 1993/94:FiU18, rskr 1993/94:339) uttalat sig om att konkurrensneutralitet skall gälla i samband med utnyttjandet av militära transportmedel för civila ändamål.

I Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 1993/94, Försvarsdepartementet anslaget B3 Arméförband, angavs att avgiftsättningen skulle vara rimlig samtidigt som

konkurrensförutsättningarna inte fick snedvridas för konkurrerande företag på marknaden. Regeringen beslutade den 25 november 1993 att avgifterna får beräknas så att samtliga kostnader täcks utom sådana som är specifika för det militära försvaret. I regleringsbrevet för budgetåret 1994/95 anges inga särskilda riktlinjer för avgiftssättningen.

Även Konkurrensverket har yttrat sig i frågan. Bl a har den prissättningsmodell som för närvarande tillämpas, den s k Cepromodellen, underställts Konkurrensverkets prövning.

2.2 Försvarsmaktens avgiftsbelagda verksamhet

Försvarsmaktens bemyndigande att ta ut avgifter för civil verksamhet återfinns i förordningen (1986:1111, ändrad 1992:536, 1994:871) om militär medverkan i civil verksamhet. I förordningen stadgas att Försvarsmakten får ta ut avgifter bl a för transporter om denna verksamhet kan inordnas som ett led i utbildning som bedrivs vid myndigheten eller främjar staten eller annat samhällsintresse. För denna verksamhet gäller att rådande bestämmelser om konkurrens skall beaktas.

I 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102) finns bestämmelser om att myndigheter är skyldiga att medverka i räddningstjänst. Försvarsmakten får enligt 2 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet ställa personal och egendom till förfogande för bl a transporter av sjuka eller skadade. Detta gäller under förutsättning att det finns ett trängande behov av transporten. Även för sådan verksamhet får Försvarsmakten ta ut avgifter. Uppdrag som utförs enligt räddningstjänstlagen omfattas inte av RRVs utredningsuppdrag.

Enligt Försvarsmaktens regleringsbrev för 1994/95 skall avgifterna bestämmas av Försvarsmakten och inkomsterna får disponeras av myndigheten. Något särskilt ekonomiskt mål för sjukvårdstransporter med helikopter finns inte angivet varför full kostnadstäckning skall tillämpas. Försvarsmakten skall i årsredovisningen särredovisa all avgiftsfinansierad verksamhet per program.

3 REGLER OCH RIKTLINJER OM PRISSÄTTNING OCH UPPHANDLING

I det följande skall en presentation ges av några centrala lagar och förordningar som statliga myndigheter har att rätta sig efter när de säljer varor och tjänster. Även regler för upphandling skall översiktligt presenteras.

3.1 Avgiftsförordningen

Avgiftsförordningen (1992:191), som trädde ikraft den 1 juli 1992, gäller

för statliga myndigheter under regeringen. En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster, besluta om avgiftsnivå och disponera avgiftsinkomster bara om det följer av lag eller förordning eller av särskilt beslut av regeringen.

Enligt avgiftsförordningen skall avgifterna beräknas så att full kostnadstäckning uppnås om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats. Oavsett om myndigheten bestämmer avgiftsnivån eller endast tar fram ett förslag som regeringen tar ställning till, är myndigheten skyldig att årligen samråda med RRV om sina avgifter innan den fattar något beslut i frågan.

Full kostnadstäckning innebär att myndigheten skall beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden för varan eller tjänsten täcks. Kravet på full kostnadstäckning gäller på några års sikt och kan anses vara uppfyllt även om verksamheten t ex uppvisar underskott ett år och överskott året därpå.

Varje avgift som myndigheten tar ut för en vara eller en tjänst behöver inte vara beräknad så att självkostnaden för varan eller tjänsten täcks. Det ekonomiska målet gäller för den verksamhet som har definierats som ett resultatområde. Det betyder att avgiften för en prestation kan sättas så att den innebär ett överuttag i förhållande till självkostnaden under förutsättning att avgiften för en annan prestation, som tillhör samma resultatområde, beräknas lämna motsvarande underuttag. Det är t ex naturligt att avgifterna av praktiska skäl ofta baseras på någon form av genomsnittligt beräknad kostnad.

En annan fråga är vilka kostnader som skall ingå i avgiftsunderlaget för en självkostnadsberäkning. De prestationer som avnämaren får betala ersättning för har ofta föregåtts av en rad aktiviteter inom myndigheten eller inom andra myndigheter. Beträffande exempelvis provningsverksamhet kan man räkna med att provningsförfarandet inneburit startkostnader i form av metodutvecklingsarbete och kompetensuppbyggnad. För tvingande provning har normer och föreskrifter utarbetats. Detta normerings- eller föreskriftsarbete kan i sin tur ha krävt visst forsknings- och utvecklingsarbete. Även andra startkostnader som t ex uppbyggnad och vidmakthållande av data- och informationssystem kan behövas för att bedriva verksamheten och utgör därför ett led i att ta fram den prestation som avnämaren erhåller. Vissa verksamheter pågår över flera år och orsakar kostnader under lång tid.

Man kan inte generellt bestämma vilka perifera kostnader som skall räknas in i ett avgiftsunderlag. Det går inte ens att säga att det finns någon naturlig gräns för hur långt tillbaka i tiden som självkostnaderna skall beräknas. En rimlighetsbedömning måste därför göras i varje enskilt fall.

3.2 Konkurrenslagen

Konkurrenslagen (1993:20) bygger på två generella förbud, ett mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag (6 §) och ett mot missbruk av dominerande ställning (19 §). Med företag menas varje form av verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Även statliga och kommunala organ kan falla in under begreppet, dock inte då det är fråga om myndighetsutövning.

Försvarets nuvarande prissättningsmodell har underställts Konkurrensverkets prövning (dnr 660/93). Prissättningsmodellen beskrivs i kapitel 7. Konkurrensverket förklarade enligt 20 § konkurrenslagen att fördelning av samdriftsvinster (se 7.3) vid parallellt utnyttjande av helikoptrar i militära och civila sammanhang inte omfattades av något av förbuden i 6 eller 19 § samma lag. Konkurrensverket fann därför inte anledning att ingripa enligt konkurrenslagen.

Av Konkurrensverkets skäl framgick att Försvarsmakten var att betrakta som företag i konkurrenslagens mening då man hade för avsikt att bedriva kommersiell verksamhet. Sjukvårdshuvudmännen var enligt Konkurrensverket emellertid i sin upphandlande funktion inte att betrakta som företag. Förfarandet omfattades därmed inte av förbudet i 6 §.

För att ett förfarande skall vara förbjudet enligt 19 § krävs att företaget dels har en dominerande ställning, dels missbrukar denna ställning. Det missbruk som den prövade prissättningsmodellen kunde ge upphov till var s k underprissättning.

Enligt förarbetena till konkurrenslagen kan EG-rättens praxis tjäna som ledning vid tillämpningen av konkurrenslagen. EG-domstolen har i målet C-62/86 AKZO mot kommissionen (1991) ECR s 3359 definierat underprissättning. Domstolen slog fast att priser som är lägre än den genomsnittliga rörliga kostnaden, och genom vilka ett dominerande företag försöker eliminera en konkurrent, utgör missbruk av den dominerande ställningen. Domstolen uttalade vidare att priser som är lägre än den genomsnittliga totala kostnaden men högre än den genomsnittliga rörliga kostnaden också kan anses utgöra missbruk av dominerande ställning om det sker som ett led i en plan som har till syfte att eliminera en konkurrent.

Konkurrensverket konstaterade att försvaret vid tidpunkten för prövningen inte var verksam på marknaden. Någon dominansposition förelåg således inte. Konkurrensverket kunde heller inte konstatera att syftet med det anmälda förfarandet skulle vara att eliminera en konkurrent. Underprissättning enligt 19 § torde enligt Konkurrensverkets uppfattning därmed då inte ha förelegat.

Utöver tillämpningen av konkurrenslagen skall Konkurrensverket också bl a verka för en effektiv konkurrens inom den offentliga sektorn samt främja ett konkurrensinriktat synsätt i samhället. Utifrån dessa sistnämnda uppgifter framförde Konkurrensverket vissa principiella synpunkter i ärendet.

Konkurrensverket ansåg att försvaret vid konkurrens med privata företag på fungerande marknader, bör anpassa sin prissättning efter de förutsättningar och kostnader som skulle uppkomma om verksamheten bedrevs i ett fristående företag med normala lönsamhetskrav. Detta innefattade, enligt Konkurrensverket, krav på kostnadstäckning för verksamheten. Verket ansåg att något utrymme för fördelning av samdriftsvinster i enlighet med försvarets tillämpade prissättningsmodell inte torde föreligga under dessa förutsättningar.

Någon närmare precisering av vad som borde ingå i kostnadskalkylen lämnades inte.

3.3 Lagen om offentlig upphandling

Landstingens upphandling av sjukvårdstransporter och eventuell bolagsbildning mellan försvaret och privata intressenter kan omfattas av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Denna gäller vid upphandling som görs av bl a staten och landstingen. Även statliga myndigheter omfattas. Med upphandling avses i lagen köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggtreprenader eller tjänster.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har till uppgift att utöva tillsyn och lämna information och allmänna råd enligt LOU. Enligt NOU info december 1993 (dnr 57/93) gäller att köp mellan statliga myndigheter avseende produktion inom endera myndigheternas normala verksamhetsområde faller utanför LOUs tillämpningsområde. Köp exempelvis mellan kommuner, mellan en kommun och ett kommunalt bolag eller mellan statlig myndighet och ett statligt bolag är däremot inte att betrakta som egenregiverksamhet enligt NOU. Sådana köp regleras därför av LOU.

Det är mot den redovisade bakgrunden inte helt lätt att uttala sig om landstingens köp av sjukvårdstransporter av försvaret skulle falla inom LOUs område. Med tanke på att landsting och stat inte utgör delar av samma juridiska person torde, enligt RRVs uppfattning, en försiktig tolkning innebära att LOU är tillämplig.

En stiftelse eller ett bolag som bildats gemensamt av staten, landstinget och privata intressenter kan omfattas av LOU. Lagen gäller under vissa förutsättningar för bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som har inrättats för att fullgöra uppgifter i det allmännas intresse och inte har en

industriell eller kommersiell karaktär. Förutsättningarna är att dessa organisationers

- kapital i huvudsak har tillskjutits av staten eller ett landsting, eller
- upphandling står under statlig eller kommunal tillsyn, eller
- styrelseledamöter utses av staten eller ett landsting, eller
- styrelse till mer än halva antalet ledamöter utses av staten eller landstinget.

Upphandling som genomförs av ett bolag eller en stiftelse som ägs gemensamt av försvaret, landstingen och de privata helikopterföretagen kan därför under de ovan uppräknade villkoren omfattas av LOU.

4 ANBUDSUPPHANDLING AV SJUKVÅRDSTRANSPORTER I VÄSTERBOTTENS LÄN

I enlighet med utredningsdirektiven har RRV gjort en fallstudie av en anbudsupphandling av sjukvårdstransporter med helikopter i Västerbottens län. Fallstudien har gett RRV en inblick i hur verksamheten bedrivs och hur en anbudsupphandling gått till i ett konkret fall.

4.1 Bakgrund

Västerbottens läns landsting har en hög ambitionsnivå när det gäller sjuktransporter. Detta motiveras bl a av geografiska faktorer som långa avstånd och otillgänglig terräng. I Västerbottens län bor ca 250 000 innevånare. Huvuddelen bor i ett tämligen begränsat område längs kusten. Umeå-området har ca 100 000 innevånare. Stora områden är således glest befolkade.

Västerbottens län har haft sjukvårdstransporter med helikopter sedan 1992 då ansvaret överfördes till sjukvårdshuvudmännen. Erfarenheterna har visat att helikoptern främst är ett adekvat sjuktransportmedel över långa avstånd. Helikoptern har varit stationerad vid Lycksele lasarett under större delen av året. Under vintermånaderna har stationeringen varit i Tärnaby. Motivet till att placera helikoptern i Lycksele är den centrala placeringen i länet. Stationering i Tärnaby motiveras av att befolkningen ökar betydligt under vintern och därmed ökar även skidolyckor etc.

Syftet med att utföra sjukvårdstransporter med helikopter har varit att så snabbt som möjligt få ut högsta möjliga vårdkompetens till den sjuke eller skadade. Den medicinska helikopterbemanningen har därför utgjorts av anestesiläkare och anestesisköterska när den varit stationerad i Lycksele. Vid stationering i Tärnaby har i princip fast medicinsk bemanning saknats.

Under den tid som Landstinget haft helikoptertransporter har volymen

transporter ökat. Under 1992 utfördes ett 50-tal uppdrag. Under perioden januari-oktober 1994 utfördes ca 150 uppdrag vilket motsvarar ca 250 flygtimmar. Helikoptern har i huvudsak använts för primära transporter (akuta transporter).

Landstinget i Västerbottens län har gjort en utvärdering av helikopterverksamheten. Den visar att de målsättningar som satts upp har uppfyllts. Västerbottens län avser därför fortsätta använda helikopter för sjuktransporter.

4.2 Upphandling

I oktober 1994 gick Västerbottens läns landsting ut med en anbudsfrågan om sjukvårdstransporter med helikopter avseende transporter fr o m 1 januari 1995.

I förfrågningsunderlaget har olika alternativ efterfrågats så som:

- beredskapstid 12 respektive 9 månader under året
- anspänningstid (tid från larm till helikoptern är i luften) max 15 min under 9 alternativt 10, 11, 12 eller 13 timmar dagtid. Övrig tid 60 min.
- avtalstid från ett till fyra år med möjlighet till förlängning
- "stor" eller "liten" helikopter
- olika priskonstruktioner så som fast pris/månad, rörligt pris/flygtimme, fast pris inkl flygtimmar/månad, pris per flygtimme därutöver.
- eventuell prisförändring om stationeringsorten väljs utanför huvudstationeringsorten Lycksele.
- tvåpilotbemanning.
- merkostnad för vinschanordning inklusive vinschoperatör (ytbärgare)

I förfrågningsunderlaget angavs att hänsyn kommer att tas till följande faktorer vid val av anbudsgivare.

- för uppdraget lämplig helikoptertyp, utrustning och servicenivå
- entreprenörens back-up resurser, service och tekniska resurser
- pris
- entreprenörens stabilitet och ekonomiska uthållighet
- entreprenörens organisation, erfarenhet, säkerhetsnivå och kvalitetsutveckling

Vid anbudstidens utgång hade fem anbud inkommit. Sedan landstingsstyrelsen beslutat om ambitionsnivå för sjukvårdstransporterna, vilket bl a innebar att en "stor" helikopter skulle anlitas, uppfyllde fyra anbudsgivare kraven. Fördelen med en stor helikopter är bl a att hela patienten kan vårdas och att i stort sett hela länet kan nås utan tankningsuppehåll.

Med beaktande av önskemål om tvåpilotsystem, möjlighet till mörkerflygning och den erbjudna kvaliteten på den medicintekniska utrustningen hade det förmånligaste anbudet lämnats av Arméflyg AF 1. Arméns helikopter är komplett utrustad med flyggodkänd medicinteknisk utrustning.

En komplikation i upphandlingen har varit krav på operativ licens. Luftfartsverket har meddelat att Armén för närvarande inte kan engagera sig i de tilltänkta operationerna förrän en operativ licens har utfärdats. Eftersom Sverige är bundet av EG-reglerna från den 1 januari 1995 fordras civilt drifttillstånd (AOC) enligt verket. Ytterst är det regeringen som har att ta ställning till huruvida Armén kan åta sig uppdrag av denna typ enligt Luftfartsverket. Frågan är ännu inte löst.

Under förutsättning att Armén erhåller erforderliga tillstånd av Luftfartsverket skall avtal slutas med Armén som innebär följande:

- avtalstiden omfattar ett år med förlängningsoption om högst två år
- beredskapstiden under året är 12 månader
- huvudstationeringsort är Lycksele. Placering i Umeå under den mörka Årstiden. Tillfälligt (under högsäsong) skall helikoptern vara placerad i Tärnaby.
- sjukvårdsbemanningen skall under beredskapstiden bestå av anestesiläkare/anestesisköterska

Kommentar

I anbudsupphandlingen tillämpade Armén den så kallade Cepro-modellen. Den har i tidigare anbudsupphandlingar inte visat sig ge ett konkurrenskraftigt pris. I denna upphandling valde Västerbottens läns landsting en hög ambitionsnivå, till exempel en stor modell av helikopter och tvåpilot-system, vilket innebar att Arméns pris blev förmånligast.

Den upphandling som nu genomförts visar att åtminstone ett landsting ökat sin ambitionsnivå. Om utvecklingen generellt går i den riktningen torde Cepro-modellen ge försvaret konkurrenskraftiga priser. En annan fråga är om Cepro-modellen innebär en "rättvis" prissättning med beaktande av försvarets verkliga kostnader, konkurrensaspekter, samhällsekonomiska överväganden etc. Sådana aspekter redogörs för i de följande kapitlen.

5 MARKNADEN FÖR SJUKVÅRDSTRANSPORTER

I avsnitt 5.1 lämnas en kort marknadsbeskrivning. I efterföljande avsnitt relateras olika synpunkter på att försvaret ägnar sig åt civila sjukvårdstransporter, och på de prissättningsprinciper som tillämpas. Huvuddragen i de synpunkter som inkommit från företrädare för den

civila helikopterbranschen sammanfattas i avsnitt 5.2 och Konkurrensverkets principiella syn på frågan sammanfattas i avsnitt 5.3.

5.1 Marknad

Allmänt kan sägas att marknaden för sjukvårdstransporter med helikopter är liten. Totalt förfogar de privata företagen över 6-7 helikoptrar som är lämpade för denna typ av transporter. Antalet landsting som för närvarande utnyttjar sjukvårdstransporter med helikopter är ungefär lika många.

Försvaret förfogar över fyra sjukvårdshelikoptrar som kan erbjudas den civila marknaden. Försvaret har nyligen vunnit en anbudsupphandling i Västerbottens län och kontrakt avses tecknas för en av försvarets helikoptrar. Övriga helikoptrar är inte verksamma på den civila marknaden.

Företrädare för den civila helikopterbranschen har framfört att under senare år har sjukvårdstransporter ökat markant medan t ex taxiflygningar inom Sverige har halverats. Övrig verksamhet såsom flygningar för jord- och skogsbruk, linjeinspektion, rendrivning har ökat något medan däremot skol- och fotoflygningar har minskat något. För framtiden förutspås en ökning av sjukvårdstransporter medan endast marginella förändringar förväntas inom övriga transportuppdrag.

I utredningen har inte framkommit något som tyder på att marknaden skulle bestå av lokala delmarknader. Efterfrågan har hittills varit regionalt koncentrerad till de nordliga länen och Stockholm/Uppsalaområdet. Intresse uppges dock finnas från fler landsting, men landstingens budget har i dessa fall inte medgett att helikoptertransportverksamhet startas. Om fler landsting efterfrågar helikoptrar för sjukvårdstransporter torde i sig inte landstingens geografiskt lokalisering utgöra något hinder för helikopterföretagen att lämna anbud. Helikopterna är flyttbara och exempel finns på att företag lämnat anbud även utanför företagens stationeringsort.

Inträdeshindren i form av stora investeringskostnader är betydande för sjukvårdstransporthelikoptrarna. Alternativanvändningen av helikopterna är begränsad. Sjukvårdshelikoptrarna är relativt stora och för många alternativa uppdrag är mindre helikoptrar mer lämpade. Under den tid helikoptern är kontrakterad för sjukvårdstransporter är möjligheterna till alternativanvändning än mindre. Anspänningstiderna innebär i regel att helikoptern alltid måste vara på plats för uttryckning. Även vid längre anspänningstider kan det vara svårt att utnyttja helikoptern för alternativa uppdrag. Om uppdraget kräver att man monterar ur sjukvårdsutrustningen kan detta ta upp till ett par dygn.

5.2 Helikopterbranschens synpunkter

Branschen är kritisk till att försvaret överhuvudtaget bedriver civil verksamhet. Eftersom försvaret är anslagsfinansierat innebär det inte en konkurrens på lika villkor anser de. En åsikt som framförts är att om försvaret skall erbjuda landstingen sjukvårdstransporter i konkurrens med civila företag bör försvarets civila verksamhet avskiljas och bedrivas i ett separat bolag.

Den nuvarande prissättningsmodellens delningen av s k samdriftsvinster mellan civil och militär verksamhet är, enligt branschen, ett uttryck för att konkurrens inte sker på lika villkor. Försvarets nuvarande prissättningsmodell presenteras i kapitel 7.

Företrädare för branschen har framfört att de piloter i vapenför ålder som är anställda i civila företag är krigsplacerade och varje timme dessa piloter flyger är således även en "vinst" för försvaret. De civila företagen har dock inte den möjlighet som försvaret har att ta med denna "sambruksvinst" i kalkylerna för sjukvårdstransporter.

Branschen ifrågasätter vidare om det överhuvudtaget finns kostnader som är specifikt militära och som därmed kan exkluderas i försvarets kalkyl.

En skillnad mellan försvaret och privata företag är att försvaret inte behöver gå med vinst. Likaså anser branschen att Cepro-modellens fiktiva försäkringskostnad för försvarets helikoptrar är för låg i förhållande till civila företags (se avsnitt 7.5). Detsamma gäller den beräknade kapitalkostnaden.

Enligt branschen medför detta en underprissättning som leder till att privata företag konkurreras ut. Detta innebär att helikopterföretagen, som är s k K-företag, inte längre finns till totalförsvarets förfogande i händelse av krig. Därmed uppnås heller inte det av statsmakterna uttalade målet att öka helikopterkapaciteten för sjukvårdstransporter.

Om försvaret skall sälja tjänster på den privata marknaden har åsikten framförts att det är försvarets verkliga kostnader som skall ligga till grund för prissättningen. I de fall försvaret saknar motsvarande kostnad bör dock kalkylen justeras genom att en fiktiv kostnadspost beaktas.

Olika förslag på hur sjukvårdstransporter med helikopter bör bedrivas i landet har framförts. Bl a har sagts att det är viktigt att landstingen upphandlar transporter i konkurrens eftersom det är sjukvårdshuvudmännen som bör dimensionera verksamheten och bestämma ambitionsnivån. Statlig investeringsstöd bör utgå, enligt någon branschföreträdare, men driftskostnaderna bör sjukvårdshuvudmännen fullt ut finansiera. Det statliga investeringsstödet skulle stimulera en

ökning av helikopterkapaciteten.

Det har även framförts att stationeringen av helikoptrar för sjukvårdstransporter bör vara centralt fastlagt, enligt norsk modell. Detta skulle leda till ett effektivare utnyttjande av befintliga helikoptrar.

Ett annat synpunkt är att den andel av helikoptrarna som finansierats av Socialdepartementet (ca 40 %) skall frigöras och delas ut som driftsbidrag till landstingen. Ett sådant driftsbidrag skulle öka efterfrågan på helikoptrar. Socialdepartementets andel motsvarar två av de fem sjukvårdshelikoptrarna och dessa två föreslås säljas på den civila marknaden eller inlösas av försvaret.

5.3 Konkurrensverkets principiella synpunkter

Utöver tillämpningen av konkurrenslagen skall Konkurrensverket enligt sin instruktion (1992:820, omtryckt 1993:685) bl a verka för en effektiv konkurrens i offentlig verksamhet. Konkurrensverket har till RRV framfört att mot bakgrund av att förutsättningarna för konkurrens på marknaden för civila sjukvårdstransporter med helikopter är begränsade, bör alternativa prissättningsmodeller kunna övervägas.

Konkurrensverkets synpunkt bör kunna tolkas som att marknaden speciella karaktär, med t ex få köpare och säljare samt inträdeshinder till marknaden, kan motivera en prissättningsmodell som även beaktar dessa aspekter.

6 JÄMFÖRELSE MELLAN FÖRETAGSEKONOMISKA OCH SAMHÄLLESEKONOMISKA KALKYLER

RRVs uppdrag innebär att försvarets kostnader för att tillhandahålla civila sjukvårdstransporter skall belysas utifrån ett företagsekonomiskt perspektiv. Eftersom transporterna har ett samhällsintresse kan det också vara intressant att undersöka eventuella skillnader mellan ett företagsekonomiskt och ett samhällsekonomiskt sätt att kalkylera. I det följande skall en kort presentation ges över vad det innebär att göra en samhällsekonomisk kalkyl, när det lämpar sig att göra en sådan, och vilka typer av kostnader och intäkter som skiljer företagsekonomiska och samhällsekonomiska kalkyler åt.

6.1 Samhällsekonomiska kalkyler

Samhällsekonomiska kalkyler kan vara ett viktigt hjälpmedel för främst politiker och tjänstemän som skall ta ställning till olika investeringsbeslut eller besparingar i den offentliga sektorn. I dessa fall räcker ofta inte företagsekonomiska kalkyler som beslutsunderlag eftersom t ex investeringar i vägar, jämvägar och flygplatser även får effekter på

företagslokaliseringar, de boende i närheten och miljön.

Samhällsekonomska kalkyler kan även användas för att försöka avgöra den samhällsekonomska riktiga kombinationen av pris och producerad kvantitet av en produkt. De flesta produkter kan effektivt produceras och prissättas i en marknadsekonomi. I vissa fall vid s k marknadsmislyckanden finns emellertid skäl att i kalkyleringen även beakta de samhällsekonomska effekterna. Detta gäller t ex om en viss verksamhet ger upphov till miljöföroreningar, vilket är ett exempel på en s k negativ extern effekt. Andra exempel är förekomst av s k kollektiva nyttigheter såsom försvar, rättsväsende eller vägar. Även förekomst av monopol kan leda till en samhällsekonomska ineffektiv produktion, i form av lägre produktionsvolym och ett högre pris.

En samhällsekonomska bedömning kan vara aktuell i två situationer när det gäller försvarets helikoptrar för sjuktransporter. Den första är när beslut om införskaffande av helikoptrarna skall tas. Den fråga som då skall besvaras är om helikoptrarna överhuvudtaget skall köpas och i så fall hur många. Den andra situationen är när helikoptrarna är köpta och beslut skall tas om helikoptrarna skall utnyttjas till civila sjukvårdstransporter. I denna situation är den intressanta frågan vilket pris landstingen skall erbjuda.

6.2 Investeringsbeslut

Eftersom försvarets helikoptrar för sjukvårdstransporter redan är införskaffade skall här endast principiella resonemang föras om lämpligheten med att använda samhällsekonomska kalkylering vid investeringsbeslutet. Dessutom berörs hur en sådan skulle kunna se ut samt vilka skillnader som finns mellan samhällsekonomska och företagsekonomska kalkyler.

Det finns ett antal faktorer som talar för att en samhällsekonomska kalkyl inte på några avgörande punkter avviker från en företagsekonomska kalkyl. Bl a har en investering i helikoptrar inte samma karaktär av s k "sunk cost" som exempelvis investeringar i vägar och järnvägar. Helikoptrarna har ett alternativvärde på marknaden och om det i efterhand uppenbaras att investeringen var felaktig kan man sälja helikoptrarna och därmed minska effekten av felinvesteringen. Övervägande delen av de effekter som uppkommer av investeringen är sådana att de bör ha beaktats i försvarets och landstingens kalkyler. Externa effekter som t ex miljöförstöring torde i detta fall vara mindre betydelsefulla.

I en samhällsekonomska kalkyl skall värdet av den aktuella helikopterkapaciteten beaktas både för försvaret och sjukvården. Det är möjligt att i kvantitativa termer göra en samhällsekonomska värdering av

civila sjukvårdstransporter. Flera olika utredningar har gjorts med en sådan inriktning, även vad gäller just utnyttjande av helikoptrar för civila sjukvårdstransporter. Den största svårigheten ligger i att värdera bästa möjliga alternativ, vilket både kan vara att utnyttja andra transportmedel eller att anlita de privata helikopterföretagen. Värdet av måluppfyllelsen inom försvaret är sannolikt inte möjlig att värdera kvantitativt, utan man får nöja sig med en kvalitativ bedömning av värdet. En samhällsekonomisk kalkyl som redovisar samtliga nyttor som uppkommer av den aktuella investeringen blir därmed tämligen osäker, inte minst därför att den kommer att sakna ett gemensamt intäktsmått.

Om man i kalkylen förutsätter att helikoptrarna skall komma till användning både i försvaret och civilt torde det samhällsekonomiska värdet bli större än om helikoptrarna enbart används inom försvaret. Orsaken är att helikopterkapaciteten är dimensionerad för en krigssituation och att det därför finns kapacitet över för produktion i fredstid. Det finns därför samordningsvinster mellan militär och civil verksamhet. Av detta följer dock inte med självklarhet att investeringen är samhällsekonomisk lönsam.

Om investeringen är lönsam enbart från försvarssynpunkt skall givetvis investeringen genomföras. Om investeringen inte kan motiveras enkom från försvarssynpunkt utan endast med hänvisning till samordningsvinsterna med civil verksamhet är läget annorlunda. Frågan om investeringens samhällsekonomiska lönsamhet blir då i princip beroende på hur mycket bättre försvarets produktion av civila sjukvårdstransporter blir i jämförelse med de alternativ som står till buds för landstingen. Om det inte klart kan påvisas att försvaret är bättre är det knappast samhällsekonomiskt effektivt att genomföra investeringen.

6.3 Prissättning

En samhällsekonomisk kalkyl kan upprättas efter det att investeringen har genomförts för att ge svar på frågan vilket pris som skall tillämpas för att erhålla en samhällsekonomisk effektiv resursanvändning. I en sådan kalkyl beaktas inte investeringskostnaderna.

För att förstå när en samhällsekonomisk kalkyl kan tillföra beslutsunderlaget för prissättningen något måste man förstå vilka överväganden som, åtminstone i teorin, ligger bakom ett företags prissättning. En aktör på marknaden måste dels bestämma vilket pris som denne lägst kan acceptera för produkten, dels vilket pris som innebär vinstmaximering.

Det lägsta acceptabla priset för försvaret eller någon annan aktör som erbjuder sjukvårdstransporter med helikopter innebär att särkostnaderna för uppdraget täcks. Dessa särkostnader torde kunna ses som en rimlig

approximation av de långsiktiga marginalkostnaderna. Om uppdraget innebär att aktören måste avstå från annan användning av helikoptern måste även vinsten av denna användning (den s k alternativkostnaden) inkluderas i kalkylen. För helikoptrar kan den interna användningen inom försvaret utgöra alternativkostnaden.

Den maximala vinsten uppstår för ett företag, som både har möjlighet att välja pris och producerad volym, vid den volym där den marginella intäkten av att producera ytterligare en enhet av produkten är lika med den marginella kostnaden för att tillhandahålla produkten. När det gäller civila sjukvårdstransporter upphandlas ju dessa av landstingen. På en sådan marknad kan inte företaget påverka uppdragets volym. Vinstmaximering innebär i detta fallet att erbjuda ett pris för den givna volymen som ligger strax under den närmaste konkurrentens. Om flera aktörer lämnar anbud i upphandlingen kan man förvänta sig att det lägsta priset kommer att ligga närmare marginalkostnaden jämfört med en situation med få anbudsgivare, eftersom vinstmarginalerna pressas av konkurrensen.

För att kunna beräkna det samhällsekonomiskt mest effektiva priset måste den företagsekonomiska kalkylen justeras. Detta måste göras om det finns skäl att anta att de samhällsekonomiska intäkterna och kostnaderna avviker från de som är beaktade i företagets kalkyl, dvs i detta fallet försvarets kalkyl.

Intäktsidan i försvarets kalkyl består av den ersättning som landstingen betalar för sjukvårdstransporterna. Dessa intäkter är från en samhällsekonomisk utgångspunkt enbart en transferering från en offentlig aktör till en annan. Den samhällsekonomiska nettointäkten är värdet av snabba transporter av skadade och sjuka till sjukvårdsinrättningar samt värdet av snabba transporter av sjukvårdspersonal till olycksplatser, jämfört med bästa alternativa sätt att utföra transporterna. Detta värde kan komma till uttryck i landstingens betalningsvilja. Om så inte sker, måste korrigering av denna intäktspost i den företagsekonomiska kalkylen göras för att erhålla den samhällsekonomiska intäkten.

Intäkter som normalt inte finns med i försvarets företagsekonomiska kalkyl kan vidare vara att civila uppdrag leder till bättre utbildad militär personal, jämfört med att enbart bedriva övningar inom försvaret. En sådan intäkt kan däremot beaktas i en samhällsekonomisk kalkyl.

Kostnadssidan i försvarets kalkyl utgörs av särkostnaden för de civila uppdragen. Dessa kostnader skall inte bara inkludera kostnader för t ex tillkommande drivmedel eller lön för obekvämt arbetstid, utan även inbegripa alternativkostnaden för helikoptern och piloten. På denna punkt skiljer sig inte en normal företagsekonomisk kalkyl från en samhällsekonomisk.

En kostnadspost som kan beaktas i en samhällsekonomisk kalkyl är minskad effektivitet för privata helikopterföretag. Den minskade effektiviteten uppträder som en följd av de försämrade möjligheterna att konkurrera på marknaden för civila sjukvårdstransporter och därmed en minskad volym att sprida fasta kostnader på.

Det samhällsekonomiskt mest effektiva produktionen sker, som tidigare nämnts, vid ett pris som är lika med den företagsekonomiska marginalkostnaden, efter eventuella justeringar för samhällsekonomiska intäkter och kostnader som inte beaktats i den företagsekonomiska kalkylen. När det gäller sjukvårdstransporter med helikopter finns vissa omständigheter som gör att det gentemot ett enskilt landsting kan uppstå ett prisspann där alla priser inom spannet är samhällsekonomiskt effektiva. Detta uppstår om landstingets betalningsvilja överstiger försvarets marginalkostnad för transporterna. Samhällsekonomiskt går det inte att fastställa om priset skall ligga i närheten av landstingets maximala betalningsvilja eller i närheten av försvarets minimikrav på ersättning. Vilket pris som väljs inom detta spann är primärt ett fördelningsproblem mellan offentliga aktörer och saknar relevans i en samhällsekonomisk bedömning.

Om betalningsviljan mellan landstingen varierar, och försvaret tillåts använda olika priser gentemot landstingen, skulle även en prisdifferentiering grundad på betalningsviljan kunna innebära en samhällsekonomisk effektiv prissättning. Under förutsättning att landstingen är villiga att betala mer än särkostnaden skulle priset kunna anpassas till de enskilda landstingens betalningsvilja. Prisdifferentiering av detta slag är dock inte invändningsfritt. Det är t ex ytterst svårt att mäta landstingens betalningsvilja och ur rättvisesynpunkt kan det vara olämpligt.

Vilket pris försvaret skall ta för sjukvårdstransporterna är således inte givet. Beaktar man därtill att försvarets helikoptrar är begränsade till antalet blir saken än svårare att bedöma. Om landstingens efterfrågan överstiger försvarets utbud skulle försvaret, om det var ett vinstmaximerande företag, sälja till de landsting som är beredda att betala mest. Om försvaret har lägre särkostnader än privata företag, vilket är ett rimligt antagande, skulle troligen försvarets helikoptrar ersätta landstingets bruk av privata helikoptrar. Vissa landsting som har en lägre betalningsvilja men likväl är beredda att betala mer än försvarets särkostnad, men inte mer än de privata företagens särkostnader, skulle således utestängas från marknaden.

För att öka den totala användningen av helikoptrar skulle en marknadsuppdelning, med utgångspunkt från landstingens betalningsvilja, kunna ske. De privata helikopterföretagen lämnar anbud till de landsting som har högst betalningsvilja och försvaret lämnar anbud till de med en

lägre betalningsvilja. Ett sådant förfaringssätt innebär att man inte längre betraktar de civila sjukvårdstransporterna som en allt igenom konkurrensutsatt marknad utan som en marknad med inslag av reglering.

Beträffande lokaliseringen av helikoptrarna måste även försvarsaspekter beaktas. Eftersom helikoptrarna införskaffats i första hand för militärt bruk kan det finnas samhällsekonomiska skäl att försvarskraven skall styra stationeringen.

7 NUVARANDE PRISSÄTTNINGSPRINCIP, CEPRO-MODELLEN

Försvaret gav 1993 konsultföretaget CEPRO AB i uppdrag att utforma en modell för priskalkylering av sjuktransporttjänster med Hkp 11. Den kalkylmodell som presenterades av CEPRO är en självkostnadskalkyl. Försvaret har tillämpat modellen vid de anbudsförfaranden man deltagit i sedan hösten 1993.

I RRVs uppdrag ingår att utreda och analysera nuvarande prissättningsmodell och föreslå eventuella förändringar av densamma. Nedan lämnas en redogörelse för de huvudsakliga principer som CEPRO-modellen bygger på. Modellen har också utgjort underlag för att identifiera och förklara de kostnadsposter som ingår i det kalkylexempel som RRV redovisar i avsnitt 8.

7.1 Allmänt

Av CEPRO-modellen framgår att ett omsorgsfullt arbete lagts ned på att indentifiera och klassificera de kostnader som enligt CEPRO bör ingå i en kalkyl. Kostnadsposterna är klassificerade i flera olika dimensioner beroende på t ex om de är fasta eller rörliga, direkta eller indirekta, civila eller militära etc. Modellen är uppbyggd i kalkylprogrammet Excel och omfattar ett stort antal s k kalkylark som på olika sätt är förbundna med varandra.

RRV konstaterar att modellen verkar vara gjord med stor omsorg och med en ambition att på detaljerad nivå identifiera och klassificera kostnader. Samtidigt anser RRV att den stora komplexiteten är en svaghet i modellen.

Idag sker kalkylering genom att vissa grundvärden matas in på en plats i modellen varefter alla beräkningar sker automatiskt. Resultatet erhålls i form av kalkylsammanslagning på en annan plats i modellen.

CEPRO har upprättat en rapport om kalkylens allmänna uppbyggnad och om vilka principer och förutsättningar som tillämpats. Däremot finns ingen beskrivning mer i detalj av uppbyggnad, samband, formler eller s k

makron i modellen. Det krävs ingående kunskap om kalkylprogrammet Excel för att förstå modellens uppbyggnad och funktion och för att kunna genomföra eventuella förändringar.

RRV anser att det bör vara en strävan att en kostnadskalkyl ges en så enkel konstruktion som möjligt, dock utan att ge avkall på innehållet. Såväl de som upprättar kalkylen som de som tar del av den bör utan expertkunskaper kunna värdera kalkylen och dess resultat.

En förkalkyl över en ny verksamhet där erfarenheter och kunskaper saknas om utfall av kostnader och volym måste med nödvändighet i varierande grad baseras på uppskattningar och antaganden. Den osäkerhet som kalkylen av naturliga skäl därmed är behäftad med kan inte kompenseras med större omsorg vid beräkning och klassificering av kända kostnadsposter. Härtill kommer att CEPRO-modellen bygger på vissa förutsättningar och antaganden som inte är för handen.

I avsnitten 7.2-7.5 nedan redogörs för de förutsättningar som modellen bygger på. I avsnitt 7.6 sammanfattas RRVs kommentarer till modellen.

7.2 Förutsättningar och antaganden i modellen

CEPRO-modellen bygger bl a på att ambulansverksamheten betraktas som om den utgjorde en nystartad verksamhet i ett självständigt företag. Anskaffandet av fem Hkp 11 liksom upprättande av fyra nya ambulansstationer ses som ett separat projekt skilt från den militära verksamheten i övrigt. Projektet skall i sin helhet finansieras av ambulansverksamheten.

Samtliga projektstartkostnader, även historiska, ingår därmed i den beräknade självkostnaden. Exempel på sådana kostnader är grundutbildning av piloter på helikoptertypen, resekostnader m m i samband med anskaffningen, projektledning samt kostnaden för framtagandet av själva CEPRO-modellen.

Ett annat antagande är att fyra av de fem införskaffade helikoptrarna skall användas i löpande verksamhet medan den femte skall finnas till förfogande som backup-helikopter och utbildningsverktyg. Eftersom den ses som ingående i hela projektet fördelas vissa av kostnaderna även för denna helikopter ut på de övriga vid priskalkyleringen.

Modellen utgår från en projektlivslängd på tio år. Efter tio år skall helikoptrarna säljas och de beräknas då ha ett restvärde utgörande 1/3 av anskaffningsvärdet. Samtliga kostnader från projektstart till slutet av tioårsperioden har nuvärdeberäknats till en gemensam nutidpunkt. Den totala projektkostnaden inklusive driftskostnader har därefter periodiserats över de tio åren med en annuitetsberäkning som gett årskostnaden.

7.3 Sambruksvinster

Besättningen i helikoptrarna utgörs i huvudsak av militär personal. Den bemannas också under transporter av landstingsanställd medicinsk personal. För att militära helikopterpiloter skall kunna upprätthålla sin kompetens krävs att de genomför ett visst antal flygtimmar per år. Det antal timmar som krävs varierar beroende på helikoptertyp och tidigare kompetens hos piloten.

De flygtimmar som åtgår vid civila helikoptertransporter kan tillgodoräknas för att uppnå nödvändigt antal flygtimmar för piloterna. Om civila transporter ej utfördes måste försvaret ändå genomföra samma antal flygtimmar till ungefär samma kostnad. Därför kalkylerar man i CEPRO-modellen med s k sambruksvinster för den gemensamma nytta för försvaret och beställaren som härigenom uppkommer.

De kostnader som berörs av sambruksvinster är flygtidsberoende rörliga kostnader samt avskrivningar. Av dessa kostnader belastas kalkylen med endast 50 %. Valet av en 50/50-delning av kostnaderna har gjorts med hänvisning till att denna fördelning är vanlig vid s k joint-venture-samarbeten på andra områden, när en mer rättvisande fördelningsgrund är svår att identifiera.

Enligt sättet att räkna i CEPRO-modellen medför detta en kostnadsminskning vid priskalkylering med cirka *,* miljoner kronor/år, dvs med ett antagande om 400 flygtimmar, ca * *** kronor/timme. Total självkostnad i CEPROs kalkylexempel uppgår till ca *,* miljoner kronor/år. Delningen av sambruksvinster innebär därmed en kostnadsreduktion med drygt 20%.

7.4 Fördelning av indirekta kostnader

Fördelning av indirekta kostnader för t ex ekonomifunktion, personalavdelning, teknisk chef etc görs utifrån antagandet om fyra samtidigt fungerande ambulansstationer. Kostnaderna fördelas i modellen ut med ett gemensamt belopp för alla helikoptrar tillsammans. Detta belopp fördelas sedan i sin tur mellan de enskilda helikoptrarna beroende på under hur många flygtimmar en enskild helikopter används i förhållande till det totala antalet flygtimmar för samtliga helikoptrar.

Denna konstruktion innebär att gemensamma fasta kostnader i viss mån blir flygtidsberoende. När modellen används idag i ett anbudsförfarande som avser endast en helikopter måste ett beräknat "fiktivt" antal flygtimmar anges för övriga tre helikoptrar i modellen för att inte hela kostnadsbeloppet skall belasta den helikopter som kalkylen avser.

7.5 Kalkylmässiga poster

Vissa kostnader som förekommer hos ett civilt helikopterföretag finns inte för försvaret. För vissa sådana kostnader finns i CEPRO-modellen uppskattade kostnader inlagda.

Framförallt gäller detta kostnader för försäkringar. I modellen finns en kostnadspost benämnd "haverireserv", *** *** kronor, vilket avses motsvara en militär försäkringskostnad för helikoptern. Beloppet understiger den kostnad som skulle uppkomma om helikoptern var försäkrad på samma sätt som en civil helikopter. Den årliga försäkringspremien för en civil helikopter beräknas utgöra ca 4 % av helikopterns anskaffningsvärde.

Försvaret har heller ingen kostnad för försäkring av skada på "tredje man". Sådana eventuella skador ersätts enligt särskilda regler. I CEPRO-modellen finns ** *** kronor inlagt som en beräknad kalkylmässig kostnad. Beloppet grundar sig på uppgifter från försäkringsbolag om vad en sådan försäkring skulle kunna kosta.

För försvaret existerar inget vinstkrav. I CEPRO-modellen har tillämpats ett avkastningskrav på 5 % vilket anges motsvara en bedömd real statslåneränta. Statens avkastningsränta för budgetåret 1993/94 uppgick till 11,75 %. För budgetåret 1994/95 är den 10 %.

7.6 Sammanfattning av RRVs överväganden

RRV konstaterar att CEPRO-modellen verkar vara gjord med stor omsorg och med en ambition att på detaljerad nivå identifiera kostnader. RRV anser dock samtidigt att modellens stora komplexitet kan vara en svaghet eftersom dess innehåll och funktioner är svåra att förstå samt försvårar genomförandet av förändringar. Enligt RRVs uppfattning bör det vara en strävan att en kostnadskalkyl ges en så enkel konstruktion som möjligt, utan att avkall görs på innehållet.

8 KOSTNADSKALKYL

Det första av de tre huvudalternativ som RRVs uppdrag omfattar innebär att redovisa generella principer för prissättning. Det andra alternativet innebär att identifiera vilka kostnader som utgör särskostnader för den civila användningen av helikoptrarna.

I följande avsnitt redovisas och kommenteras en modell för kalkylering och prissättning.

8.1 Allmänt

Vid prissättning av tjänster i allmänhet är upprättandet av en kostnadskalkyl det första steget. Valet av prissättningsnivå grundas ofta på en självkostnadskalkyl men olika förutsättningar i det enskilda fallet som t ex ledig kapacitet, konkurrenssituationen m m, kan motivera avsteg från en självkostnadsprissättning. I avsnitt 9 presenteras och kommenteras alternativa prissättningsprinciper.

Som utgångspunkt för en redovisning av prissättningsprinciper har en kalkylmodell för beräkning av självkostnad upprättats som exempel. Denna redovisas i bilagorna 2:1-2:5. Bilaga 2:1 utgör ett sammandrag av kalkylen medan bilagorna 2:2-2:5 utgör specifikationer till huvudposterna i sammandraget.

Det är viktigt att understryka att de belopp som finns angivna för olika kostnadsposter i kalkylmodellen endast utgör exempel. Siffermaterialet är i huvudsak hämtat från tidigare upprättade kalkyler och kan endast ge en uppfattning om storleksordningen på kostnader när förutsättningarna liknar de som gällde när dessa kalkyler upprättades. Förutsättningarna och därmed kostnaderna, kan variera mycket beroende på karaktären av varje enskilt uppdrag vad gäller t ex stationering och anspänningstider.

I en egen kolumn i kalkylexemplet redovisas de kostnader, eller delar av kostnader, som utgör särkostnader för civil verksamhet.

Vilka kostnadsposter som tagits med grundar sig på en genomgång av CEPRO-modellen med Försvarsmakten, representerad av Major Mats Åström, Arméns Flygcentrum i Boden. För vissa medtagna kostnadsposter har inget belopp angetts. Det är kostnader som inte är aktuella i alla situationer men ändå har tagits med som en markering av att de kan förekomma. För varje grupp av kostnader finns också en post "Övrigt" angiven för att markera ytterligare kostnadsslag som kan förekomma i en verklig kalkylsituation.

I avsnitt 8.2 nedan kommenteras särkostnadsbegreppet. I avsnitt 8.3 redovisas enligt vilka allmänna principer som RRVs kalkylexempel är upprättat. I avsnitt 8.4 kommenteras särskilt några av de väsentligare kostnadsposterna. RRVs överväganden beträffande vissa principer och kostnadsposter sammanfattas i avsnitt 8.5.

8.2 Särkostnader

Särkostnader för en verksamhet kan definieras som sådana kostnader som tillkommer respektive bortfaller om verksamheten inleds respektive läggs ned. I många fall är särkostnader också till stor del rörliga kostnader, dvs

kostnader som uppkommer först i och med att en produktion av varor eller tjänster inleds och är beroende av volymen.

Civil helikopterverksamhet i försvarets regi kännetecknas bl a av att den i huvudsak sker med utrustning och personal som ingår i den ordinarie försvarsorganisationen. Kostnaderna för dessa finns oavsett vilken verksamhet som bedrivs och är oberoende av om civil helikopterverksamhet kommer till stånd eller inte. Endast kostnader som tillkommer som en direkt följd av att civil verksamhet inleds kan betraktas som särkostnader.

I avsnitt 8.4 där vissa kostnadsposter kommenteras, redovisas i förekommande fall vilka kostnader som utgör särkostnader för civil verksamhet.

8.3 Allmänna principer för kalkylexemplet

Nedan följer en redogörelse för de principer och förutsättningar som ligger till grund för RRVs kalkylexempel. Härav framgår också i förekommande fall, skillnader jämfört med CEPRO-modellen.

Start- och projektkostnader

Beträffande alla verksamheter som skall finansieras med avgifter måste ett övervägande göras av i vilken omfattning kostnader som uppkommer före verksamhetens start, bör ingå i en prissättningskalkyl.

Sjuktransporthelikoptrarna har anskaffats med hänvisning till 1987 års försvarsbeslut. Av beslutet framgår att motivet till anskaffningen av Hkp 11 var att sjuktransportkapaciteten med helikopter borde ökas för att tillgodose behoven i krig.

På grund härav anser RRV att kostnader i samband med upphandlingen av helikoptrarna liksom andra startkostnader för t ex installation eller utbildning, för att sätta utrustning och besättning i funktionellt skick, ej bör beaktas vid en eventuell civil användning. Det uttalade önskemålet att helikoptrarna även skulle kunna användas för civila sjuktransporter föranleder ingen annan bedömning.

Vissa historiska kostnader har uppkommit som en direkt följd av den eventuella civila användningen. Detta gäller t ex lönen till reservofficerare som kanske inte skulle ha anställts om civil användning från början varit utesluten. Så är också fallet med kostnaden för framtagande av CEPRO-modellen.

Sedan investeringen genomfördes har försvaret ännu inte kunna inleda någon civil verksamhet. En första möjlighet till uppdrag föreligger först

under 1995 då man enligt redogörelsen i avsnitt 4 vunnit en anbudstävlan i Västerbottens län.

För ett civilt företag skulle motsvarande situation ha föranlett förluster som framtvingat en ned- eller omläggning av verksamheten. En omläggning av verksamheten, eller en förändring av efterfrågan som innebär att uppdrag kan börja erhållas, skulle innebära nya förutsättningar för kalkylering och prissättning.

En prissättning med krav på att historiska förluster skall täckas av priset, skulle sannolikt innebära icke konkurrenskraftiga priser. Återhämtning av förluster kan oftast endast ske indirekt och på längre sikt, genom det krav på avkastning som ett civilt företag normalt ställer.

Den tidpunkt fr o m när de nya förutsättningarna gäller kan därför sägas utgöra en ny "noll-tidpunkt". Endast kostnader som uppkommer fr o m denna tidpunkt tas med vid en kostnadskalkylering som underlag för prissättning.

En skillnad mellan försvaret och ett civilt företag i detta avseende är att försvaret inte har samma möjlighet att "lägga ner" verksamheten. Så länge helikoptrarna anses nödvändiga ur försvarssynpunkt måste de hållas i drift och löpande utbildning genomföras. Försvaret har heller inte samma möjlighet som ett civilt företag att lägga om verksamheten till andra intäktsbringande uppdrag. Detta innebär att löpande kostnader hänförliga till Hkp 11 ofrånkomligen uppkommer och ackumuleras.

På grund av det ovan sagda anser RRV att en kostnadskalkyl som idag upprättas som underlag för prissättning av försvarets helikoptrar, endast bör uppta sådana kostnader som uppkommer först fr o m när civil verksamhet faktiskt bedrivs. I förutsättningarna för RRVs uppdrag har en

En 10-årsperiod med start den 1 januari 1995 angetts som den period under vilken försvaret idag räknar med att bedriva helikopterverksamheten. Därför betraktas denna tidpunkt som s k noll-tidpunkt i RRVs kalkylexempel.

Vid en eventuell utveckling som innebär att uppdrag inte heller fortsättningsvis kan erhållas, måste den s k nolltidpunkten fortlöpande övervägas och eventuellt flyttas fram.

Sambruksvinster

RRV anser inte att man i en självkostnadskalkyl bör reducera kostnaden med s k sambruksvinster. I en självkostnadskalkyl bör de kostnader som förekommer i en verksamhet tas med, även om motsvarande kostnader till viss del ändå skulle uppkommit. Ställningstagandet är dock inte

självkärl. Möjligheten att tillgodoräkna den flygtid som bekostas av sjukvårdshuvudmännen även som militär utbildningstid är en realitet.

Som tidigare påpekats kan dock en prissättning med avsteg från självkostnadstäckning övervägas. I avsnitt 9.2 kommenteras en prissättningsprincip som tar hänsyn till sk sk sambruksvinster.

Möjligheten att utnyttja den civila flygtiden även militärt påverkar dock vad som bör betraktas som särkostnader för civil verksamhet. Detta berörs i avsnitt 8.4 under rubriken *Övriga rörliga kostnader*.

Specifikt militära kostnader

RRV anser inte att sådan utrustning som anskaffats uteslutande för den militära användningen av helikoptern, och som inte är behövlig för civil verksamhet, bör ingå vid priskalkylering av civila tjänster. Detsamma gäller eventuella löpande kostnader som uppkommer enbart som en följd av helikopterns militära funktion. Av avsnittet *Grundinvestering* nedan och av bilaga 3 framgår att den del av anskaffningskostnaden som har sådan karaktär dock är marginell i förhållande till hela investeringen.

Reservhelikopter

I CEPRO-modellen görs ett antagande om en femte helikopter som reserv för de fyra som som antas vara i drift. Vissa av kostnaderna för denna helikopter fördelas ut på de övriga fyra.

I RRVs kalkylexempel finns inga särskilda kostnader för reservhelikopter medtagna. Löpande driftskostnader förutsätts vara desamma även om vissa uppdrag skulle utföras av en insatt reservhelikopter på grund av oförutsedda driftsavbrott. I den mån tillkommande merkostnader för insats av en reservhelikopter kan förutses och beräknas bör dock sådana kostnader ingå i kalkylen.

Om det redan i förutsättningarna för ett uppdrag framgår att den ordinarie helikoptern under vissa perioder skall ersättas och användas på annat sätt, bör alla kända, tillkommande särkostnader för insats av en reservhelikopter ingå i kalkylen.

Endast i det fall där en helikopter anskaffas särskilt för att utgöra en reserv i ambulansverksamheten, och hålls reserverad uteslutande för detta ändamål, bör alla kostnader för helikoptern fördelas på den eller de helikoptrar som ingår i verksamheten.

Kalkylmässiga kostnader

Kalkylen baseras på de faktiska kostnader som föreligger för försvaret

och som kunnat identifieras. Det finns inga tillägg för rent kalkylmässiga kostnadsposter för att efterlikna kostnadsbilden hos ett civilt företag som bedriver motsvarande verksamhet, i den mån sådana skillnader förekommer.

En sådan kostnadspost är den kostnad för försäkring som civila företag har, men inte försvaret. Utifrån anskaffningsvärdet för Hkp 11 skulle en motsvarande sådan kostnad för försvaret kunna uppgå till mellan *.*.* miljon kronor.

Avkastningskrav

Som nämnts ingår i CEPRO-modellen ett kalkylmässigt avkastningskrav med 5 %. I enlighet med föregående stycke om kalkylmässiga kostnader ingår ingen sådan post i RRVs kalkylexempel.

8.4 Kommentarer till vissa kostnadsposter

Nedan kommenteras några av de väsentligare kostnadsposterna i kalkylen.

Underhållskostnader

Av underhållskostnaderna utgörs merparten av en avtalad årlig kostnad som erläggs till leverantören för löpande underhåll. Avtalet är gemensamt för samtliga fem Hkp 11 och är baserat på en årlig flygtid om minst 1 680 timmar för de fem helikoptrarna tillsammans.

Utifrån denna beräknade flygtid debiteras den årliga kostnaden med ett fast belopp som successivt justeras uppåt på grund av kostnadsökningar. Beloppet måste erläggas även om den beräknade flygtiden inte uppnås. Till en viss gräns påverkas inte heller beloppet om den faktiska flygtiden överstiger 1 680 timmar under ett år. Om flygtiden överstiger 20 000 timmar under en tioårsperiod från anskaffningstidpunkten räknat, utgår dock en tilläggsdebitering.

Med denna konstruktion av underhållsavtalet utgör den årliga kostnaden en fast kostnad för de fem helikoptrarna tillsammans. Först om den totala ramen om 20 000 timmar under tio år överskrids, tillkommer en rörlig del. Detta kan dock inte avläsas på kort sikt. Frågan uppkommer dock om underhållskostnaden skall betraktas som helt eller delvis rörlig vid kalkylering avseende en enskild helikopter.

RRV anser att en så stor del av underhållskostnaden som motsvarar en femtedel av 1 680 timmar/år, dvs 336 timmar, bör betraktas som fast kostnad. Timkostnaden fastställs till total årskostnad dividerat med 1 680 timmar. I den mån beräknat antal timmar i en kalkyl överstiger 336 timmar behandlas överskjutande del som rörlig kostnad. Denna

överskjutande del bör också ses som en särkostnad för civil användning av helikoptern.

Det timkostnad för underhåll som tillämpats i kalkylexemplet, * *** kronor, är från hösten 1993 och måste vid varje kalkyltillfälle anpassas till vad som kan beräknas utgöra den genomsnittliga kostnaden under kalkylperioden.

Övriga rörliga kostnader

Rörliga kostnader är små i förhållande till totala kostnader. Utöver den rörliga delen av underhållskostnaden enligt ovan utgörs de till största delen av drivmedel. Av totala kostnader på ca *,* miljoner kronor i kalkylexemplet utgörs knappt 10 % av rörliga kostnader.

Vad gäller frågan om de rörliga kostnaderna också skall anses utgöra särkostnader anser RRV att hänsyn bör tas till det faktum att genomförd flygtid kan utnyttjas även som militär utbildningstid. Hur lång årlig utbildningstid som krävs militärt varierar beroende bl a på piloternas erfarenhet.

De rörliga kostnader som uppkommer under den flygtid som motsvarar det militära utbildningsbehovet bör ej betraktas som särkostnader eftersom motsvarande kostnader skulle uppkomma även om piloterna var i normal militär tjänst. I kalkylexemplet har ett antagande gjorts om 350 militära utbildningstimmar.

Val av stationering

I RRVs kalkylmodell finns upptaget kostnadsposter som är aktuella endast när helikoptern stationeras på en ort utan existerande militär basering. Exempel på sådana kostnader är kontorshyra, hangarhyra samt traktamenten och reskostnader för personalen. På vissa orter i landet finns befintliga militära anläggningar som kan utgöra stationeringsplats för helikoptern utan tillkommande tekniska, administrativa eller andra kostnader. Separata kalkylmodeller för respektive situation är dock inte nödvändigt.

Bemannning, lönekostnader

Hkp 11 kommer under flygning att bemannas av 2 piloter. Den dubbla bemanningen motiveras främst av säkerhetsskäl. Det totala antal piloter som krävs för varje uppdrag är fyra eller sex beroende på vilken anspänningstid som avtalas i det enskilda fallet. Ett avtal som innebär en kort anspänningstid under en stor del av dygnet kräver sex piloter. Utöver piloterna ingår även en eller två tekniker i bemanningen.

Huvuddelen av den personal som finns utbildad och tillgänglig för bemanning av Hkp 11 utgörs av fast anställd militär personal. De ingår i försvarets normala organisation och deras anställning är inte beroende av om civila uppdrag kommer att utföras. Härutöver finns två reservofficerare som anställts enbart med tanke på en eventuell civil användning av helikoptrarna.

För den fast anställda militära personalen kommer ett arbetsschema att tillämpas som innebär att personalen var fjärde vecka frikopplas från den civila verksamheten för att fullgöra militär tjänstgöring på sina respektive förband. Skälet är att dessa personer upprätthåller funktioner i den militära försvarsorganisationen och deras kompetens och möjligheter att fullgöra sina uppgifter i dessa funktioner måste bibehållas. I kalkylen har därför 75 % av lönekostnaderna för sådan personal tagits med som en del av självkostnaden.

I den mån någon av reservofficerarna ingår i bemanningen i ett uppdrag ingår hela deras lönekostnad och utgör en särkostnad för uppdraget.

Kostnader som beror på anspänningstid

Kravet på anspänningstid påverkar löne- och personalkostnaderna. Anspänningstiden är avgörande för hur många personer, piloter respektive tekniker, som måste knytas till ett visst uppdrag för att uppnå heltäckande arbetsscheman. Anspänningstiden påverkar också såväl storlek som volym av den jourersättning som betalas ut.

Försäkring

Som nämnts upptar kalkylexemplet enbart kostnader som faktiskt föreligger för försvaret. Därför finns inga belopp angivna under rubrikerna för försäkringar i kalkylmodellen. En sådan kostnad skall dock ingå i den mån den förekommer, och utgör en särkostnad om den orsakas av den civila användningen.

Indirekta fasta kostnader

En andel av kostnaderna på centrala avdelningar och staber bör belasta den civila helikopterverksamheten och skall ingå i självkostnaden. De poster som finns upptagna i kalkylexemplet är de kostnader av detta slag som kunnat identifieras i underlagen till CEPRO-modellen. Beloppen är hämtade från samma underlag.

Fördelningen av sådana kostnader bör ske med lämpliga fördelningsnycklar utifrån den faktiska omfattningen av den civila verksamheten och inte som idag utifrån en tänkt situation med fyra ambulansstationer i funktion. Exempel på fördelningsnycklar kan vara

antal anställda för personalavdelningens kostnader, nedlagd tid för den tekniske chefen etc.

Grundinvestering

De anskaffningsvärden som används i kalkylexemplet baseras på en specifikation av anskaffningskostnader som upprättats av försvaret den 27 maj 1993. Specifikationen bifogas som bilaga 3. I specifikationen benämns själva helikoptern i sitt grundutförande som "Grundplattform" och anskaffningskostnaden för denna uppgår till drygt ** miljoner kronor. Härtill kommer teknisk och medicinsk utrustning uppgående till cirka * * miljoner kronor. Den totala anskaffningskostnaden uppgår därmed till cirka ** miljoner kronor.

Av tillkommande utrustning anges ca *,* miljoner utgöra specifikt militär utrustning medan utrustning som anskaffats specifikt för eventuell civil verksamhet uppgår till drygt *,* miljoner kronor. Resterande del av utrustningen är gemensam, dvs det är utrustning som anskaffats oberoende av användning.

Avskrivning, restvärde

Det kan ifrågasättas huruvida även avskrivningskostnaden för helikoptern bör betraktas som en kalkylmässig kostnad för försvaret som därmed inte skall ingå i en självkostnadskalkyl. Kostnaden motsvarar ingen utgift och finansieringen av anskaffningen med anslagsmedel innebär att investeringen i Försvarsmaktens redovisning har direktavskrivits. Någon årlig avskrivningskostnad förekommer således inte i resultaträkningen.

RRV anser dock att den värdeminskning som en användning innebär ger avskrivningskostnaderna en specifik karaktär som avviker t ex från den kalkylmässiga försäkringskostnad som tidigare berörts. Utöver den värdeminskning som beror enbart på att helikoptern blir äldre tillkommer värdeminskningen på grund av det slitage utförda transporter medför.

RRV gör därför den bedömningen att avskrivningar bör ingå i en självkostnadskalkyl. Värdeminskningen inträffar löpande och som en följd av användningen i militära eller civila uppdrag. Därför utgör den en reell kostnad även om den i detta fall inte framkommer i resultaträkningen. Orsaken härtill får anses vara av snarast redovisningsteknisk art vilket inte är fallet med rent kalkylmässiga kostnader för övrigt.

Förhållandet att det enligt 1987 års försvarsbeslut är krigsorganisationens krav som motiverat anskaffningen av Hkp 11 väcker också frågan huruvida kostnader för avskrivning av detta skäl helt eller delvis skall undantas i en beräkning av självkostnaden för civil användning. RRV anser dock att under de perioder helikoptern faktiskt används för civilt

bruk bör hela avskrivningen, utom vad gäller den specifikt militära delen, ses som en del av självkostnaden för civil användning.

Som en förutsättning i RRVs uppdrag har angetts att Hkp 11 kommer att försälas efter tio års användning till då gällande marknadspriser. Avskrivningen i kalkylexemplet motsvarar därmed den värdeminskning som inträffar under tioårsperioden. Denna är i sin tur beroende av vilket marknadspris som helikoptern kan bedömas ha efter tio år.

I CEPRO-modellen har ett sådant framtida marknadsvärde bedömts utgöra en tredjedel av helikopterns anskaffningsvärde. Denna bedömning grundar sig på en undersökning av prisutvecklingen för motsvarande begagnade helikoptrar. Att helikoptern har kvar en tredjedel av anskaffningsvärdet efter tio år motsvarar en ekonomisk livslängd på 15 år. I RRVs kalkylexempel har denna livslängd tillämpats vid beräkning av avskrivningarna. Vid varje tillfälle en prissättningskalkyl upprättas bör det framtida marknadsvärdet, och därmed kostnaden för avskrivning, omprövas och om nödvändigt korrigeras i endera riktningen.

Vad beträffar helikopterns utrustning, medicinsk respektive flygteknisk, förutsätts denna kontinuerligt underhållas och ersättas på sådant sätt att helikopterns ursprungliga prestanda upprätthålls. Löpande kostnader för sådant underhåll ingår i kalkylen som fasta kostnader.

Den del av utrustningen som anskaffats uteslutande för militärt bruk, ca *,* miljoner kronor, ingår ej i avskrivningsunderlaget. Avskrivning av den del av anskaffningen som anskaffats specifikt för civil användning, ca *,* miljoner kronor, utgör en särkostnad för den civila verksamheten.

Civil certifiering

Frågan har aktualiserats huruvida en civil användning av Hkp 11 bl a på grund av EU-regler, kommer att kräva registrering och certifiering enligt civila luftfartsregler. Skulle sådana krav ställas bör kostnaderna för detta beaktas både i självkostnads- och särkostnadskalkylen.

8.5 Sammanfattning av RRVs överväganden

Eftersom det primära motivet till anskaffning av Hkp 11 är försvarets behov av transportkapacitet anser inte RRV att startkostnader eller kostnader i samband med upphandlingen skall ingå i en kostnadskalkyl för civil verksamhet.

RRV anser inte heller att historiska kostnader för övrigt som ackumulerats under en period då uppdrag inte kunnat erhållas, skall ingå i en prissättningskalkyl.

Enligt RRV bör inte sk sambruksvinster reducera kostnaderna i en självkostnads kalkyl. Samtliga direkta kostnader som förekommer i en verksamhet bör tas med.

RRV anser inte att utrustning som anskaffats uteslutande för den militära användningen av helikoptern, och som inte är behövlig för civil verksamhet, bör ingå vid priskalkylering av civila tjänster. Detsamma gäller andra kostnader som uppkommer enbart på grund av helikopterns militära funktion.

I enlighet med gällande principer för prissättning av statlig verksamhet upptar RRVs kalkylexempel endast faktiska kostnader. Tillägg har inte gjorts för rent kalkylmässiga kostnadsposter för att efterlikna kostnadsbildningen hos ett civilt företag.

RRV behandlar i kalkylexemplet den del av den timbaserade underhållskostnaden som motsvaras av den fasta årliga avgiften, som en fast kostnad.

RRV anser att de rörliga kostnader som uppkommer under sådan flygtid som kan tillgodoräknas som militär utbildning, ej är att betrakta som särkostnader för civil verksamhet.

RRV anser att avskrivningar skall finnas med i en självkostnads kalkyl trots att de kan vara att betrakta som kalkylmässiga. Den värdeminskning som militär eller civil verksamhet föranleder, utgör en kostnad som löpande uppkommer även om den i det här fallet inte förekommer som en kostnadspost i resultaträkningen.

9 ALTERNATIVA PRISSÄTTNINGSPRINCIPER

I RRVs uppdrag ingår att redovisa alternativa prissättningsprinciper. Som tidigare påpekats utgör upprättandet av en kostnads kalkyl första steget vid prissättningen av en tjänst. Inför prisbeslutet kan därefter övervägande ske av om man på grund av särskilda omständigheter bör avvika från full kostnadstäckning i endera riktningen.

9.1 Allmänt

I följande avsnitt ges en redovisning av tänkbara prissättningsprinciper och vilka överväganden som kan göras om de aktualiseras. De principer som beskrivs är i vissa fall allmänna principer och i vissa fall principer som baseras på förutsättningarna i det här speciella fallet. I RRVs uppdrag ingår inte att ta ställning till vilken prissättningsprincip som bör tillämpas.

De förutsättningar och överväganden som görs vid ett prissättningsbeslut

skiljer sig i olika avseenden mellan en statlig myndighet och ett civilt företag. Medan civila företag normalt eftersträvar vinstmaximering är det för en myndighet tvärtom normalt inte tillåtet att tillämpa ett pris som överstiger den faktiska självkostnaden. Ett högre pris skulle indirekt innebära en beskattning. Den konstitutionella grunden för distinktionen mellan vad som är att betrakta som skatt respektive avgift återfinns i förarbetena och propositionen till regeringsformen. Beslut om skatter kan enligt grundlagen endast fattas av riksdagen.

Av kapitel 3 framgick att för statlig avgiftsbelagd verksamhet gäller normalt att prissättning skall ske så att full kostnadstäckning nås. Regeringen kan dock i regleringsbrev eller på annat sätt besluta om ett annat ekonomiskt mål för verksamheten. Ett sådant beslut blir bestämmande för det pris som åsätts varan eller tjänsten. Motiven till att avvika från full kostnadstäckning kan vara av politisk eller samhällsekonomisk natur, vilket självfallet också utgör en skillnad i förutsättningarna för privat respektive statlig verksamhet.

Att kostnadsbilden dessutom kan avvika mellan företag och myndigheter har i viss mån redan berörts i kapitel 7 och 8. Detta förhållande kan väcka frågor som berör konkurrensituationen. Hithörande frågor utvecklas närmare i kapitel 11.

För övrigt vad gäller konkurrensaspekter vid val av prissättning konstaterades i avsnitt 3.2 att försvarets nuvarande prissättningsmodell inte strider mot konkurrenslagens förbudsbestämmelser. En övergång till en annan prissättningsmodell som leder till ett pris som klart understiger det nuvarande, kan dock motivera att en sådan modell underställs Konkurrensverkets prövning. Detta under förutsättning att det lägre priset inte är ett resultat av ett beslut av riksdagen.

Utöver lagens bestämmelser finns ytterligare konkurrensaspekter av mer principiell natur. Såväl Konkurrensverket som företrädare för den civila branschen har i olika sammanhang framfört sådan synpunkter. Dessa återgavs i kapitel 5.

I följande avsnitt om prissättningsprinciper behandlas prissättningen i huvudsak ur ett företagsekonomiskt perspektiv och med tillämpning på tjänsten helikoptertransporter. Konkurrensaspekter på verksamheten och prissättningen redovisas separat i kapitel 11.

9.2 Självkostnadsprissättning

När det ekonomiska målet för en verksamhet är full kostnadstäckning skall självkostnaden vid normalvolym täckas på lång sikt, dvs på några års sikt. På kortare sikt kan avvikelser förekomma.

Prissättningen baseras på en kalkyl där alla faktiska kostnader som verksamheten medför skall ingå. I kalkylen ingår endast kostnader som motsvaras av utgifter hos myndigheten. Kalkylmässiga kostnader tas inte med. Inte heller görs något påslag för vinst eller motsvarande. Om det i verksamheten används tillgångar som finansierats med räntebärande lån eller avkastningspliktigt kapital skall dock räntekostnaden respektive avkastningskravet medräknas.

Om kravet full kostnadstäckning gäller bör prissättning ske utifrån en självkostnadskalkyl av det slag som redovisades i kapitel 8.

Sambruksvinster

Av avsnittet 8.3 framgick att enligt RRVs uppfattning bör inte s k sambruksvinster reduceras kostnaderna vid upprättandet av en självkostnadskalkyl. En annan fråga är om dessa kan motivera ett avsteg från självkostnadsprissättning.

Uppkomsten av s k sambruksvinster får anses vara en realitet. Dessutom anser försvaret att den utbildning som erhålls under genomförande av verkliga ambulansuppdrag är av högre kvalitet på grund av de realistiska förutsättningarna.

I CEPRO-modellen reduceras rörliga kostnader samt avskrivningar med hälften med hänvisning till sambruksfördelarna. Om reducerat pris på grund av sambruksfördelar kommer att övervägas anser RRV att den gemensamma nyttan omfattar samtliga kostnader som inte utgör särkostnader för civil verksamhet. Ett självkostnadspris som fastställs enligt CEPRO-modellens princip om 50/50-delning skulle därmed bestå av särkostnaden samt hälften av övriga kostnader.

Prissättning med reducerade avskrivningskostnader

Förhållandet att Hkp 11 anskaffats primärt av militära skäl, oavsett om civil verksamhet kommer till stånd eller inte, kan aktualisera frågan om ett lägre pris genom att endast en del av avskrivningskostnaden belastar den civila verksamheten.

Motivet till en sådan reduktion skulle vara att den civila verksamheten inte orsakat någon anskaffningskostnad mer än vad avser den specifikt civila utrustningen. Mot ett sådant resonemang talar att tjänsten inte skulle kunna erbjudas om inte anskaffningen gjorts.

Vid en sådan prissättning skulle en svårighet vara att avgöra med vilka andelar avskrivningen skall belasta den militära respektive civila verksamheten. Den största tänkbara reduktionen skulle innebära att samtliga avskrivningar utom de specifikt civila frånräknas priset.

Ett andra alternativ är en hälftindelning av kostnaden med hänvisning till samma resonemang som motiverade en sådan delning av de s k sambruksvinsterna.

Med hänvisning till hur Hkp 11 finansierats utgör en delning 60/40 ett tredje alternativ. Endast 60 % av anskaffningen har finansierats med Försvarmaktens medel. Resterande 40 % finansierades med medel från Socialdepartementets budget.

Prisreduktion motiverad av beredskapsskäl

Som nämnts ingår det inte i RRVs uppdrag att ta ställning till vilken av redovisade prissättningsprinciper som bör tillämpas. I direktiven till RRV har dock särskilt angetts att en eventuell prisreduktion på grund av beredskapsskäl skall beaktas.

Anskaffningen av Hkp 11 primärt för militärt bruk innebär att den kommer att ingå i krigsorganisationen. När anbud lämnas från Försvarmakten anges därför normalt som ett förbehåll att verksamheten kommer att avbrytas i händelse av en militär krissituation. I ett sådant läge kommer helikoptern omedelbart att omplaceras utan möjlighet från Försvarmakten att ersätta den med en reservhelikopter.

RRV kan inte bedöma risken för att en sådan situation kan komma att inträffa. Den får dock enligt RRVs mening anses som så extraordinär och oförutsägbar, att den inte kan motivera någon särskild prisreduktion.

Nuvarande prissättningsmodell

Ett alternativ vid val av prissättningsmodell är att även fortsättningsvis tillämpa CEPRO-modellen. Av avsnitt 8 har framgått att RRV anser att en självkostnadskalkyl i vissa avseenden bör göras annorlunda, främst vad gäller behandlingen av historiska kostnader, kalkylmässiga kostnader samt s k sambruksvinster.

Tänkbart argument för att ändå fortsätta att tillämpa modellen är att de anbud som hittills lämnats baserats på den. En övergång till helt ny prissättningsprincip skulle kunna inge osäkerhet och brist på förtroende hos existerande och potentiella beställare vad gäller försvarets konsekvens i prissättningen.

Förutsättningar för fortsatt tillämpning är att det pris som åsätts tjänsten är rimligt med tanke på Försvarmaktens krav på ersättning och med tanke på prisnivån i stort på marknaden. Den första förutsättningen får anses uppfyllt då Försvarmakten idag erbjuder tjänsten till det pris som CEPRO-modellen ger.

Beträffande förutsättningen att priset skall vara rimligt i förhållande till prisnivån i stort på marknaden råder delade meningar. I kapitel 5 redogörs bl a för hur företrädare för helikopterbranschen ser på frågan.

Om modellen leder till ett så högt pris att i praktiken inga uppdrag kan erhållas är en fortsatt tillämpning meningslös. RRV konstaterar dock att i de anbudstävlingar där försvaret deltagit har CEPRO-modellen medfört såväl konkurrenskraftiga priser som motsatsen beroende på förutsättningarna i de enskilda fallen vad gäller t ex anspänningstid.

Om prissättning även fortsättningsvis skulle ske utifrån nuvarande modell anser RRV att modellen bör förenklas och förändras i vissa avseenden. Framförallt gäller detta konstruktionen med fyra ambulansstationer som en bas för fördelning av vissa kostnader. Den bör också kompletteras med en skriftlig instruktion om hur modellen är uppbyggd för att möjliggöra eventuella framtida förändringar av olika förutsättningar.

9.3 Särkostnadsprissättning

I avsnitt 8.2 definierades särkostnader som sådana kostnader som uppkommer respektive bortfaller om en ny verksamhet inleds respektive läggs ned.

I en verksamhet som drivs enligt företagsekonomiska principer kan en särkostnadsbaserad prissättning med ett visst täckningsbidrag vara motiverad på kort sikt. Motiven kan vara att härigenom kan tillfällig ledig kapacitet utnyttjas eller introduktionen av en ny produkt på marknaden underlättas. Den del av priset som överstiger särkostnaden bidrar till att finansiera de övriga kostnader som man ändå har. För ett företag med vinstkrav måste särkostnadsprissättning kunna motiveras med en förväntan om att priset kommer att kunna höjas, eller resurserna på sikt utnyttjas annorlunda, så att full kostnadstäckning inklusive avkastning erhålls på lång sikt.

Generellt bör särkostnadsprissättning endast övervägas i sådana fall där varje annat pris innebär att efterfrågan saknas. Särkostnaden utgör en nedre gräns och om vinstmaximering eftersträvas sätts priset så högt över särkostnaden som efterfrågan medger.

För försvaret finns inget avkastningskrav. Försvarsmakten går heller inte i "konkurs" om inte helikoptrarna utnyttjas för civilt bruk. De har anskaffats primärt för att ingå i krigsorganisationen och bemannas i huvudsak av militär personal. En stor del av kostnaderna för drift och underhåll är desamma även på lång sikt oavsett om helikoptern används civilt eller inte. Ur strikt ekonomisk synvinkel skulle därmed ett pris som motsvarar eller överstiger särkostnaden vara motiverad eftersom det ekonomiska utfallet för Försvarsmakten därmed blir bättre.

Ett pris som understiger särkostnaden för civil verksamhet skulle för försvaret innebära att det ekonomiska utfallet totalt sett blir sämre än om sådan verksamhet inte bedrivs. Därför utgör särkostnaden det absolut lägsta pris som bör åsättas.

9.4 Marknadsprissättning

På marknaden för ambulanstransporter med helikopter är det svårt att definiera ett marknadspris för tjänsten. Det är fråga om en begränsad verksamhet där förutsättningarna kan variera stort såväl mellan olika uppdrag som mellan de olika aktörerna på marknaden. Skillnader i t ex helikopterstorlek, helikopterns ålder, medicinsk utrustning etc, gör det svårt att urskilja i vilken mån prisskillnader mellan olika aktörer beror på sådana faktorer. Den kalkylsituation som företagen befinner sig i ett enskilt fall kan dessutom variera av andra skäl.

Ett tänkbart sätt att bestämma ett approximativt marknadspris vore att utifrån genomförda anbudsförfaranden beräkna ett genomsnittligt pris för en viss helikoptertyp och för olika omfattning av ett uppdrag.

9.5 Regional prisdifferentiering

Efterfrågan på helikoptertjänster varierar mellan landstingen. Av de landsting som idag inte efterfrågar tjänsten uppger vissa att intresse eller behov saknas medan andra uppges vara intresserade men anser att de saknar tillräckliga resurser.

Om en självkostnadsbaserad prissättning av helikoptertjänsterna skulle leda till att en eller flera Hkp 11 förblev outnyttjade kan därför frågan väckas om vissa landsting bör erbjudas tjänsten till lägre pris för att möjliggöra ett större utnyttjande av resursen.

RRV anser inte att de av staten tillämpade principerna för prissättning medger ett pris som baseras på betalningsförmåga. Däremot kan vid prissättningen hänsyn tas till de speciella omständigheter som råder i den aktuella situationen som t ex tillfälligt ledig kapacitet, säsongsvariationer eller marknadssituationen. Detta kan innebära att en och samma tjänst vid olika prissättningstillfällen kan komma att erbjudas till olika priser.

Mot prisdifferentiering talar rättviseaspekter. Landsting som redan har avtal om helikoptertjänster eller planerar att upphandla sådana på marknaden, kan betrakta sig som missgynnade. Det kan också leda till att landsting som övervägt att upphandla helikoptertjänster avstår från, eller skjuter upp beslutet i avvaktan på en möjlighet att erhålla tjänsten till lägre pris.

Om den här typen av prissättning kommer att tillämpas kan ett sätt att

åstadkomma större rättvisa vara att med tydliga regler knyta möjligheten till ett lägre pris även till andra kriterier som t ex svåra geografiska förhållanden, långa avstånd etc. Ett pris som understiger särkostnaden för civil verksamhet bör inte tillämpas.

9.6 Sammanfattning av RRVs överväganden

I detta kapitel har tre möjliga prissättningsprinciper redovisats. RRV tar inte ställning till vilken princip som bör tillämpas för att intentionerna i 1987 års försvarsbeslut skall infrias, samtidigt som konkurrensaspekter beaktas. För att komplettera redovisningen har dock vissa synpunkter och kommentarer lämnats i anslutning till respektive princip. Dessa sammanfattas i det följande.

Om en militär krissituation inträffar kan detta innebära att civil verksamhet måste avbrytas med åtföljande ekonomisk risk för båda parter i ett civilt avtalsförhållande. RRV anser dock en sådan situation vara så extraordinär och oförutsägbar att den inte kan motivera någon särskild prisreduktion.

Om beslut skulle fattas att nuvarande prissättningsprincip även fortsättningsvis skall tillämpas, anser RRV att kalkylmodellen bör förändras och förenklas. Bl a bör fördelning av indirekta kostnader ske utifrån en faktisk situation och inte som idag utifrån ett antagande om fyra samtidigt fungerande ambulansstationer.

RRV anser att försvarets särkostnader för civil verksamhet utgör en nedre gräns för vilket pris som kan åsättas. Ett lägre pris innebär att det ekonomiska utfallet för försvaret totalt sett blir sämre jämfört med om civil verksamhet inte bedrivs.

RRV anser inte att de principer som idag tillämpas inom staten vid prissättning medger priser som baseras på betalningsförmåga. Särskilda omständigheter vid ett visst prissättningsstillfälle, som t ex tillfälligt ledig kapacitet, säsongvariationer eller marknadssituationen, kan dock motivera avsteg från självkostnadsprissättning.

10 ALTERNATIVA PRISKONSTRUKTIONER, FAST ELLER RÖRLIGT PRIS

Nedan redovisas tre alternativa sätt att konstruera ett pris med avseende på hur stor del av priset som tas ut i form av en rörlig respektive fast del. De pris som anges nedan har hämtats från kalkylexemplet på bilaga 2. Som tidigare understrukits utgör de därmed endast exempel och kan inte användas för prissättning i ett konkret fall.

Prisexemplen utgår från självkostnadsprissättning respektive

särkostnadsprissättning enligt kalkylexemplet. Ett val av någon annan prissättningsprincip enligt avsnitt 9 ovan medför självfallet motsvarande justeringar av beräknade priser.

10.1 Fast månadskostnad kombinerad med timkostnad

Den vanligaste priskonstruktionen för avtalsbundna helikoptertjänster torde vara ett fast månadspris kombinerat med ett timpris för varje utförd flygtimme. Konstruktionen garanterar leverantören en viss minsta ersättning för uppdraget medan det rörliga timpriset garanterar kunden att därutöver endast behöva betala för faktiskt utförda tjänster.

Den fasta delen kan sägas motsvara leverantörens grundkostnad för att binda helikopter och personal till uppdraget. Timpriset motsvarar ofta de rörliga kostnaderna.

Om prissättning sker utifrån kalkylexemplet på bilaga 2 kan två varianter av denna priskonstruktion tänkas. Den ena varianten baseras på genomsnittlig rörlig kostnad och den andra på långsiktig rörlig kostnad.

I exemplet uppgår rörliga kostnader till *** ** kronor vilket motsvarar * *** kronor/timme. Med tanke på underhållsavtalets konstruktion enligt avsnitt 8.4 är detta en genomsnittlig rörlig kostnad för de 450 timmar som antagits i exemplet. För flygtid upp till underhållsavtalets fasta del om 336 timmar finns ingen rörlig underhållskostnad. För timmar därutöver utgör underhållskostnaden enligt exemplet * *** kronor/timme och den totala rörliga kostnaden * *** kronor/timme enligt bilaga 2:2. Här benämns denna kostnad långsiktig rörlig kostnad.

Timpris motsvarande genomsnittlig rörlig kostnad

Ett timpris som sätts till genomsnittlig rörlig kostnad för 450 timmar enligt exemplet blir * *** kronor/timme. Fasta kostnader utgör * *** ** kronor vilket innebär ett fast månadspris på *** ** kronor. För flygtimmar utöver 450 timmar måste hela underhållskostnaden debiteras och timpriset blir * *** kronor/timme enligt bilaga 2:2. Den fasta delen blir oförändrad.

Om särkostnadsprissättning tillämpas blir lägsta timpris * *** kronor/timme upp till 450 timmar och det fasta månadspriset lägst ca *** ** kronor. För flygtid utöver 450 timmar blir timpriset även här * *** kr/timme.

En prissättning enligt denna modell garanterar försvarlet täckning för fasta kostnader inklusive underhållskostnaden även om faktiskt antal flygtimmar skulle understiga det beräknade.

Av de exempel på priskonstruktioner i anbudssammanhang som RRV tagit del av verkar dock den fasta delen i de flesta fall vara lägre och timkostnaden motsvarande högre. Om denna iakttagelse är riktig kan en relation mellan fast och rörligt pris enligt ovan uppfattas av landstingen som oförmånlig jämfört med vad andra aktörer erbjuder. I en situation där antalet flygtimmar blir betydligt lägre än förväntat är en konstruktion med så låg fast andel som möjligt mer förmånlig för landstingen.

Timpris motsvarande långsiktig rörlig kostnad

En alternativ variant är att låta det rörliga timpriset utgöra det som ovan benämndes långsiktig rörlig kostnad, dvs ett pris inklusive även den fasta delen av underhållskostnaden. Motivet kan vara att även den fasta delen av kostnaden är timbaserad och att priset därmed på ett tydligare sätt avspeglar en timkostnad för helikoptern.

Med timpriset * *** kronor täcks * *** *** kronor av de totala kostnaderna vid en flygtid på 450 timmar. Återstående kostnader, * *** *** kronor, innebär ett fast pris på * *** *** kronor/månad. Vid särkostnadsprissättning täcks samtliga kostnader av detta timpris under förutsättning att beräknat antal flygtimmar uppnås.

Vad som kan tala emot konstruktionen är risken för försvaret att inte erhålla täckning för fasta underhållskostnader vid ett utfall av antalet flygtimmar som väsentligt understiger det beräknade.

10.2 Endast rörligt pris

Med enbart ett rörligt timpris förutsätter kostnadstäckning att beräknat antal flygtimmar uppnås. Enligt kalkylexemplet skulle ett timpris vid full kostnadstäckning uppgå till * *** kronor/timme, eller vid särkostnadsprissättning, * *** kronor/timme. För flygtimmar överstigande 450 timmar blir timpriset liksom i föregående avsnitt * *** kronor/timme.

Att endast faktiskt genomförda flygtimmar debiteras innebär en fördel för landstingen när antalet flygtimmar blir lägre än förväntat. För försvaret finns motsvarande risk för att kostnadstäckning inte erhålls.

En situation när rörligt pris kan tänkas vara tillämpligt är när helikoptern på grund av lång anspänningstid kan användas på andra sätt mellan ambulansuppdragen. I ett sådant fall kan ett lägre antal flygtimmar kompenseras med motsvarande högre intäkter från andra uppdrag. Denna möjlighet kan ytterligare förstärkas om leverantören förfogar över flera alternativa helikoptrar som kan sättas in för ambulans transporter.

10.3 Endast fast pris

Att tillämpa enbart ett fast pris utan någon rörlig del torde vara en ovanlig, och i de flesta fall olämplig priskonstruktion när volymen av verksamheten är osäker. Eftersom en priskalkyl alltid måste ske med ett antagande om det antal flygtimmar som kommer att utföras, kommer alla avvikelser från detta antal att medföra en över- eller underprissättning. Risken för underprissättning begränsas dock i viss mån av att andelen rörliga kostnader är relativt låg i förhållande till totala kostnader.

Ett motiv till att välja ett fast pris skulle kunna vara fördelen med att på förhand känna till framtida intäkter respektive kostnader. En förutsättning är att båda parter upplever denna fördel så stor att den uppväger risken för en felaktig prissättning. En ytterligare förutsättning torde också vara en tämligen stor säkerhet i bedömningen av antal flygtimmar.

11 KONKURRENSASPEKTER PÅ PRISSÄTTNINGEN

I RRVs uppdrag ingår att belysa förslagets påverkan på konkurrenssituationen. I detta kapitel kommer framförallt tidigare redovisade prissättningsprincipers påverkan på konkurrensen att belysas. I avsnitt 11.1 redovisas några allmänna synpunkter och i avsnitt 11.2-11.5 diskuteras de tidigare exemplifierade prissättningsprinciperna med utgångspunkt från skillnader vad gäller kostnadsbild och andra konkurrensförutsättningar. I det avslutande avsnittet 11.6 sammanfattas RRVs överväganden.

11.1 Allmänt

Val av prissättningsprincip kan få olika effekter på konkurrenssituationen. I kapitel 9 framgår att en ersättning motsvarande särkostnaden är det lägsta pris som försvaret bör acceptera för att åta sig uppdrag. Vilket pris som över denna nivå bör sättas beror bl a på vilka effekter priset får på konkurrensen på marknaden.

Om statsmakernas övergripande mål ställer upp att försvaret inte skall påverka den rådande konkurrenssituationen torde det mest radikala beslutet vara att helikoptrarna inte skall användas för civila sjukvårdstransporter. Oavsett vilket pris som Försvarsmakten skulle komma att tillämpa torde konkurrenssituationen för de privata företagen påverkas.

Om Försvarsmakten väljer att avstå från att gå in på marknaden behöver detta inte betyda att konkurrensen ökar. Väljer Försvarsmakten däremot att gå in på marknaden är denna en ny aktör på marknaden som, beroende på vilket pris som tillämpas, kan öka konkurrenstrycket.

11.2 Självkostnadsprissättning

Eftersom ett pris motsvarande självkostnaden innebär att alla kostnader som är förenade med verksamheten täcks, skulle detta kunna uppfattas som en konkurrensneutral prissättning. Skillnader i pris hos olika aktörer skulle vara ett uttryck för hur effektivt aktörerna bedrev sin verksamhet. På en marknad med perfekt konkurrens skulle detta få till effekt att de mindre effektiva företagen slås ut. På en marknad med perfekt konkurrens bedriver aktörerna verksamheten på "lika villkor".

I olika sammanhang har företrädare för branschen framfört att försvaret inte konkurrerar på "lika villkor" som privata företag. Detta skulle bli bero på att försvaret inte har samma kostnader som ett privat företag. Vad som menas med "lika villkor" är dock inte självklart. Det kan innebära att försvaret till sin kalkyl skall lägga till sådana kostnadsposter som ett normalt företag har, men som försvaret av olika anledningar inte har. Det kan därtill innebära att sådana kostnadsposter som försvaret har, men inte de privata företagen, skall frånräknas. Det skulle även kunna innebära att kostnadsposter som både försvaret och privata företag har i försvarets kalkyl skall justeras så att de överensstämmer med ett "normalt" företags kostnader.

Även privata företag kan ha olika kostnadsförutsättningar när de upprättar sina kalkyler. Krav på att företag skall justera sina kalkyler så att de motsvarar "normalföretagets" torde inte av konkurrensskäl vara särskilt vanligt förekommande. Normalt bör företagens egna kostnader ligga till grund för prissättningen för att en effektiv konkurrens skall uppstå. Vid prissättningen beaktas inte enbart verksamhetens kostnader utan även andra omständigheter som t ex vilka möjligheter marknadssituationen erbjuder.

Det finns vissa kostnadsposter där man kan hävda att skillnaden mellan en offentlig och privat aktör är större än mellan olika privata aktörer. Det kan därför enligt RRV finnas skäl att från konkurrenssynpunkt justera för sådana kostnader som privata företag har, men inte försvaret. En sådan justering bör dock ske endast om man bedömer att en prissättning baserad på försvarets kostnader kommer att få negativa effekter för effektiviteten på marknaden. Någon justering av nivån på kostnadsposter som både försvaret och privata företag har bör däremot inte göras eftersom skillnaderna kan vara ett uttryck för hur effektivt verksamheten bedrivs.

Om man väljer att justera försvarets kalkyl för fiktiva kostnadsposter, dvs sådana kostnader som försvaret inte har utgifter för, måste ställning tas till hur det överskott som verksamheten i detta läge kommer att generera skall behandlas. Som tidigare nämnts innebär ett pris som överstiger en myndighets självkostnad för verksamheten en beskattning. Teoretiskt skulle försvaret kunna leverera in till staten det överskott som dessa

fiktiva kostnadsposter genererar. Ett annat alternativ är att försvaret överför medlen till den anslagsfinansierade verksamheten. Anslaget bör då i motsvarande mån minskas. Att särskilja dessa kostnader och administrera ett sådant förfarandet torde bli tämligen arbetskrävande, oavsett vilket alternativ som väljs.

I det kalkylexempel som RRV presenterar i kapitel 8 redogörs för försvarets faktiska kostnader. I det följande skall presenteras några kostnadsposter som skiljer försvarets kalkyl från privata företags. Vissa kostnader är redan nämnda i kapitel 7 och 8.

Avkastningskrav

Staten ställer i regel inget avkastningskrav på myndigheter. Något sådant krav har heller inte ställts på försvarets verksamhet.

I ett företag kan avkastningskravet sägas spegla värdet av bästa alternativa användning av investerat kapital. Detta är dock ingen kostnad som ovillkorligen ingår i ett företags prissättning. Om marknadssituationen inte tillåter någon vinst uppfylls heller inte avkastningskravet. En minimipriskalkyl innehåller t ex inget krav på avkastning.

Enligt uppgifter från företrädare för den civila helikopterbranschen skulle ett normalt avkastningskrav motsvara ett vinstpåslag på ca 10 % av de totala kostnaderna. Vilket avkastningskrav staten skulle kunna ställa på verksamheten är inte lätt att avgöra. Det kan också ifrågasättas om det överhuvudtaget är meningsfullt att tala om avkastningskrav för denna typ av statlig verksamhet. Staten kan nämligen inte som en aktieägare sälja sina aktier i verksamheten och investera dem i någon lönsammare verksamhet om inte avkastningskravet uppfylls. Om ett fiktivt avkastningskrav ändå skall beräknas skulle detta, enligt RRV, kunna motsvara statens låneränta, om räntebetalning på statsskulden anses vara den bästa alternativa användningen av medlen.

Skatt

Myndigheter skall inte vara vinstdrivande och därför betalar myndigheter heller inte något som motsvarar bolagsskatt. Företag, som gör vinst, betalar skatt på denna vinst. Skatt är dock inte en "kostnad" i verksamheten och någon justering av försvarets kalkyl med hänsyn härtill skall därför inte göras.

Kapitalkostnad/Räntekostnad

Riksdagen tilldelade försvaret särskilda medel för införskaffandet av helikoptrarna. För dessa medel har staten en räntekostnad som motsvarar

statens låneränta. Denna räntekostnad har staten inte övervältrat på försvaret och därför har försvaret heller ingen räntekostnad för investeringen i helikoptrarna.

För de flesta myndigheter gäller att de skall ta lån hos Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål. Marknadsmässiga räntor gäller för dessa lån. Dessa räntekostnader skall beaktas i myndighetens självkostnadskalkyl för verksamheten. Det är således inte främmande att statliga myndigheter bär sina egna räntekostnader, men detta sker endast om de faktiskt har dessa kostnader.

Företrädare för branschen har uppgett att företagens låneränta är ca 12-14 %. Om korrigering av försvarets kalkyl skall ske bör, enligt RRV, räntekostnaden baseras på statens låneränta. Statens låneränta är den ränta som bäst avspeglar de verkliga räntekostnaderna för investeringen i helikoptrarna. Kostnaden bör endast ingå i självkostnadskalkylen, och inte i särkostnadskalkylen, eftersom räntekostnader inte är beroende av om försvaret åtar sig civila uppdrag.

Försäkringar

Statliga myndigheter tecknar inte försäkringar för sina tillgångar. Om t ex egendom stjäls eller skadas ersätter i princip staten myndigheten via tilläggsanslag. Staten ersätter även skador på tredjeman som myndighetens verksamhet orsakat.

Inom försvaret har man regelmässigt haft en "haverireserv" som ersättning för materiel som förstörs eller skadas. Haverireserven består i att fler enheter införskaffas än vad försvaret behöver. Beträffande försvarets helikoptrar för civila sjuktransporter finns ingen sådan haverireserv. Några kostnader för försäkring eller motsvarande har därför heller inte beaktats i kalkylen.

Företrädare för den civila helikopter branschen uppger att försäkringspremien för en helikopter kan uppgå till ca 4 % av försäkrat värde. RRV anser att försvarets motsvarande kostnader snarare skall jämföras med kostnaden för en haverireserv eftersom detta är den normala "försäkringen" för försvaret.

Sjukvårdstransporter med helikopter kan orsaka tredjeman skador. Den som utför uppdraget är ersättningskyldig för sådana skador som inte beror på beslut av medicinsk personal. För försvarets del ersätter staten eventuella sådana skador. Staten löper således risk att behöva täcka ersättningskostnaderna även om inte detta avspeglar sig i försvarets faktiska kostnader för den civila verksamheten. Om man vill att detta skall avspeglas i försvarets kalkyl anser RRV att en "försäkringskostnad" bör grundas på försvarets skadestatistik etc för den

civila verksamheten. En sådan kostnad skulle i sådana fall ingå både i självkostnadskalkylen och särkostnadskalkylen.

11.3 Särkostnadsprissättning

När konkurrensen mellan olika aktörer är hård, kanske på grund av ett överutbud av helikoptrar, pressas priserna ner mot aktörernas särkostnader. I ett sådant läge har den aktör som har den lägsta särkostnaden och den största finansiella uthålligheten en konkurrensfördel.

Om försvaret tillåts prissätta med utgångspunkt från sina särkostnader blir frågan om försvarets särkostnader skiljer sig från de privata helikopterföretagens intressant. Här, liksom vid självkostnadsprissättning, kan skillnader i förutsättningar och kostnader innebära att konkurrens inte sker på lika villkor.

När det gäller kostnaderna kan följande konstateras. Vad som är en särkostnad måste avgöras för varje enskilt uppdrag. Det är heller inte givet att privata företag har samma klassificering av sina kostnader.

Som framgår i avsnitt 8.2 utgör inte rörliga kostnader, så som t ex drivmedel, någon särkostnad för försvaret i fall flygtimmarna ändå skulle ha flugits för den militära utbildningen. Sådana rörliga kostnader torde generellt kunna betraktas som en särkostnad för de privata företagen. Det finns därför skäl att tro att försvarets särkostnader understiger de privata företagens.

Om försvaret skall tillämpa minimiprissättning kan det därför innebära att civila företag inte kan priskonkurrera med försvaret. Försvarets lägre pris, på grund av denna skillnad i särkostnader, härrör dock inte primärt från att försvaret är effektivare att bedriva den civila verksamheten. Skillnaden härrör snarare från att försvaret har en garanterad "huvudprodukt" som bär kostnaden.

En annan skillnad mellan försvaret och de civila helikopterföretagen är att försvaret har större möjligheter att långvarigt tillämpa ett pris som understiger självkostnaden. Försvarets fasta kostnader täcks vid särkostnadsprissättning av den militära verksamheten. Privata företag lämnar marknaden frivilligt, genom att t ex använda helikoptern till annan verksamhet eller genom att sälja den. Om inte detta går tvingas företaget till slut i konkurs.

Eftersom de privata helikopterföretagen inte enbart ägnar sig åt sjukvårdstransporter är det dock inte säkert att företagen omedelbart lämnar marknaden för helikoptertjänster. Det torde även finnas en viss alternativ användning för sjukvårdstransporthelikoptrarna sedan den

medicinska utrustningen har monterats ur. Om efterfrågan ökar kan företagen på nytt ge sig in på marknaden. Detta innebär att även civila företag har möjlighet att under en begränsad tidsperiod tillämpa en prissättning som grundar sig på verksamhetens särkostnader. Långa avtalsperioder för sjukvårdstransporter begränsar naturligtvis möjligheterna betydligt.

RRV anser att om en korrigering skall ske för olikheter i särkostnaden bör korrigeringen enbart omfatta sådana kostnader som otvetydigt är en särkostnad för civila företag och som inte ingår i försvarets särkostnadskalkyl.

11.4 Marknadsprissättning

Teoretiskt skulle konkurrensen på marknaden inte påverkas nämnvärt om försvaret tillämpade rådande marknadspris. För denna typ av verksamhet är det dock i praktiken omöjligt att fastställa ett marknadspris. Antalet köpare och säljare är få och som redogjorts för i avsnitt 9.4 skiljer sig helikoptrarna åt både när det gäller storlek och utrustning. Landstingen efterfrågar heller inte någon "standardiserad" produkt.

Att konstruera ett fiktivt marknadspris som kan upplevas som konkurrensneutralt är svårt. Det kan även ifrågasättas om det är meningsfullt. Det kan vara olämpligt från konkurrenssynpunkt att använda ett pris som beräknats från allmänt kända data. RRV anser därför att om en upphandling skall få den prispressande verkan som eftersträvas bör inte någon anbudsgivares pris vara givet på förhand.

11.5 Prisdifferentiering

En prisdifferentiering som motsvarar skillnaderna i kostnader för de olika landstingsuppdragen innebär inget avsteg från självkostnadsprissättning. Om däremot skillnaden i pris inte är kostnadsmotiverad kan det snarare jämföras med prisdiskriminering. Eftersom sjukvårdstransporter med helikopter inte är någon standardiserad produkt torde det dock vara svårt att konstatera en prisdiskriminering.

Prisdiskriminering kan, om det tillämpas av ett företag med dominerande ställning, ge upphov till negativa effekter på köparnas möjligheter att konkurrera. Köpare när det gäller civila sjukvårdstransporter är landstingen och dessa konkurrerar ju inte inbördes. Någon direkt effekt på helikopterföretagens konkurrensmöjligheter finns inte enligt RRV, om försvarets prissättning innebär att full kostnadstäckning uppnås för den totala verksamheten.

11.6 Sammanfattning av RRVs överväganden

RRV anser att det kan finnas skäl från konkurrenssynpunkt att justera för sådana kostnader som privata företag har, men inte försvaret. Justeringen bör i sådant fall så långt möjligt grunda sig på statens eller försvarets egna förutsättningar. Någon justering av nivån på kostnadsposter som både försvaret och privata företag har bör däremot inte göras eftersom skillnaderna kan vara ett uttryck för hur effektivt verksamheten bedrivs.

Om statsmakterna väljer att lägga ett fiktivt avkastningskrav på försvaret anser RRV att avkastningskravet skall motsvara statens låneränta. Det kan dock ifrågasättas om staten överhuvudtaget kan lägga ett avkastningskrav på sådan kapital som är investerat i verksamhet som behövs från försvarssynpunkt.

Skatt är inte en "kostnad" i verksamheten och någon justering av försvarets kalkyl med hänsyn härtill skall därför inte göras.

Om statens räntekostnad för investeringen i helikoptrarna skall avspegla sig i försvarets kalkyl bör den enligt RRV baseras på statens låneränta.

RRV anser att en eventuell justering av försvarets kalkyl för försäkringskostnader bör grunda sig på försvarets skadestatistik.

Om försvaret tillåts tillämpa särkostnadsprissättning kan det enligt RRV finnas skäl att korrigera försvarets kalkyl för sådana kostnader som otvetydigt är särkostnader för civila företag men som inte har klassificerats så i försvarets kalkyl.

Att fastställa ett marknadspris för sjukvårdstransporter med helikopter är i praktiken omöjligt. RRV anser även att det i upphandlingar kan vara olämpligt från konkurrenssynpunkt om någon anbudsgivares pris är givet på förhand.

Vidare anser RRV att prisdiskriminering från försvarets sida inte torde få några direkta negativa effekter på helikopterföretagens konkurrensmöjligheter. Detta gäller under förutsättning att försvaret uppnår full kostnadstäckning för den totala verksamheten civila sjukvårdstransporter.

12 ALTERNATIVA DRIFTFORMER

I olika sammanhang har förslag till alternativa driftformer för Arméns helikoptrar framförts. Såväl branschen som försvaret och departementet har haft idéer om hur verksamheten kan organiseras och bedrivas. Förslagen har omfattat såväl uthyrning av helikoptrarna till civila operatörer som

bildande av bolag eller stiftelse som ägs av staten, landstingen och de civila företagen gemensamt. Gemensamt för förslagen har varit en strävan att skapa konkurrensneutrala förutsättningar mellan försvaret och privata helikopterföretag.

I det följande avsnittet 12.1 återges statsmakternas principella uttalanden om verksamhetsform för statlig verksamhet. I avsnitt 12.2 presenteras och diskuteras översiktligt alternativa driftformer. Dessa bygger på stiftelse- eller bolagsbildning mellan försvaret, landstingen och civila helikopterföretag, alternativt uthyrning av försvarets helikoptrar. Avslutningsvis sammanfattas RRVs överväganden.

12.1 Statsmakternas uttalanden om verksamhetsformer för statlig verksamhet

I 1993 års budgetproposition (prop 1992/93:100 bil 1 s 92ff) konstateras att myndighetsformen är den verksamhetsform som bör väljas för statlig verksamhet. Konkurrensutsatt verksamhet bör inte, om inte särskilda skäl talar för det, bedrivas i myndighetsform och, i normalfallet, inte av staten. Bolag under myndigheters förvaltning bör inte förekomma, ej heller bör statlig verksamhet bedrivas i stiftelseform om inte särskilda skäl föreligger.

Regeringen har utarbetat följande generella kriterier för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas lämplig att bolagisera:

- verksamheten är av betydande omfattning
- verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål
- verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor
- verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel
- verksamheten innebär ingen myndighetsutövning

Vidare framförs att det är av stor vikt att statens roll som ägare är klart separerad från statens ansvar för regelverk och konkurrens inom sektorn. Särskilda krav på en korrekt och konkurrensfrämjande upphandling bör ställas på berörda myndigheter. Det statliga ägaransvaret bör bli därför inte ligga på en myndighet utan på regeringen. Enligt propositionen bör staten som ägare ställa höga krav på lönsamhet i verksamheten.

Ett skäl för den restriktiva hållningen till att bedriva statlig verksamhet i stiftelseform respektive i bolag direkt under myndigheter är att staten avhånds egendom samtidigt som svårigheter föreligger för statsmakterna att få ändamålsenlig insyn i, och möjligheter att påverka och kontrollera användningen av de insatta statliga medlen.

Regeringen föreslår i proposition 1993/94:9 att en stiftelseag skall

införas. Lagförslaget innehåller en civilrättslig reglering av stiftelseinstitutet samt bestämmelser om tillsyn. Riksdagen har beslutat att lagen skall träda ikraft den 1 januari 1996 (bet 1993/94:LU12, rskr 1993/94:225). I propositionens allmänna motivering framgår att s k anslagstiftelser inte omfattas av lagförslaget. Med anslagstiftelse menas en självvägande stiftelse som bildats av staten och som är anslagsberoende.

12.2 Stiftelse, bolag eller uthyrning?

Stiftelse

Allmänt sett finns det mycket som talar för att staten skall vara restriktiv med att använda stiftelseformen för statlig verksamhet, framförallt med hänsyn till stiftelsens självvägande ställning och ändamålets varaktighet. En stiftelse kan inte som en myndighet läggas ner när dess verksamhet inte "behövs" längre, utan endast när styrelsen uttömt alla möjligheter att uppfylla stiftelsens ändamål. Myndighetsformen eller bolagsformen tillgodoser ofta på ett bättre sätt statsmakternas behov av styrning och insyn.

Bolag

En alternativ driftform är att bilda ett bolag som gemensamt ägs av staten, privata helikopterföretag och eventuellt landstingen. RRV anser dock att försvarets helikoptrar inte bör överföras till bolaget. Helikoptrarna ingår i en samlad försvarspolitik och det kan vara svårt att tillgodose det inflytande och den insyn som försvaret behöver i bolaget. Bolaget, som skulle få en samordnande/administrativ uppgift, kan hyra in helikoptrar från delägarna för att utföra transporterna åt landstingen.

Om tillräckligt många helikopterföretag är intresserade att ingå i bolaget finns möjlighet för bolaget att bestämma priset gentemot landstinget och ersättningen för de inhyrda helikoptrarna så att ingen av delägarna blir utkonkurrerade. Risk för monopolprissättning är således stor. Alternativet skulle möjligen kunna vara ett sätt att bevara konkurrensen för framtiden, om planer finns att avveckla bolaget när försvaret lämnar marknaden. Landstingen skulle dock möta en betydligt försämrad konkurrens i sina upphandlingar.

Den försämrade konkurrenssituationen som landstingen möter skulle kanske teoretiskt kunna kompenseras av att landstingen är delägare eller erhåller insyn i bolaget och dess prissättning på transporterna. Det finns dock en risk för att man skapar en oklar rollfördelning mellan beställare och utförare.

Ett samarbete mellan konkurrerande företag kan strida mot konkurrenslagen. Uppmärksammas bör att bolagets inhyring av

helikoptrar även kan omfattas av lagen om offentlig upphandling.

Mot bakgrund av ovanstående och med tanke på att något intresse från branschens sida för ett sådant förslag inte har framkommit har RRV inte funnit anledning att närmare utreda förutsättningarna för bolagsbildning.

Uthyrning

Ett alternativ som kan övervägas är att försvaret hyr ut helikoptrarna till entreprenörer. Sådana idéer har bl a framförts av Näringsfrihetsombudsmannen (senare ombildat till Konkurrensverket) i ett beslut från 1991 (dnr 208/91). I beslutet framförs

"Teoretiskt sett skulle någon lease-givare kunna ställa upp och leasa ut av staten införskaffade tvåmotoriga helikoptrar till de entreprenörer som vunnit respektive anbudstävling i de olika områdena. Härigenom skulle anbudstävlingar kunna hållas utan allt för långa mellanrum, och bolagen skulle slippa att själva stå för den tunga investeringskostnaden i nya tvåmotoriga helikoptrar. Lease-givaren skulle kunna vara staten själv; alternativt skulle tjänsten kunna upphandlas hos ett privat bolag. Även underhållskomponenten skulle kunna upphandlas på samma sätt. Anbudsgivarna för helikoptertransporterna räknar sedan in leasingkostnaden i anbudssumman, alternativt utnyttjar de motsvarande egen befintlig helikopter. Leasing-avgiften bör inte subventioneras utan bör täcka kostnaderna. Detta är viktigt inte minst för att uppnå konkurrensneutralitet gentemot de företag som inte önskar utnyttja leasing-möjligheten. Kostnaderna skulle med denna modell i slutändan falla på uppdragsgivarna, dvs sjukvårdshuvudmännen, medan staten genom leasingintäkterna har kvar en fond för investeringar i nya helikoptrar. Eventuell subventionering till sjukvårdshuvudmännen bör ske på andra vägar än direkt via själva anbudsförfarandet för att bibehålla konkurrensneutraliteten vid anbudsförfarandet."

I början på 1990-talet när denna idé lanserades fanns en brist på tvåmotoriga helikoptrar. De privata aktörerna stod inför höga investeringskostnader om de ville vara kvar på marknaden för sjukvårdstransporter. Uthyrning av försvarets helikoptrar kunde då vara en effektiv lösning på denna brist. Numera har ett antal aktörer investerat i tvåmotoriga helikoptrar vilket inneburit att intresset från branschens sida inte är lika stort.

Modellen innebär att ett uthyrningspris måste fastställas. Uthyrningspriset påverkar i sin tur anbudspriserna till landstingen. Stor omsorg måste läggas ner på kalkyleringen av uthyrningspriset om det skall uppfattas som konkurrensneutralt. Priset bör inte heller sättas så högt att ingen

aktör är intresserad av att hyra och inte heller så lågt att fler vill hyra än vad det finns helikoptrar. Modellen löser således inte det "prissättningsproblem" som finns när försvaret själv lämnar anbud till landstingen.

En variant av modellen är att försvaret auktionerar ut rätten att få hyra helikoptrarna. Den aktör som är villig att betala mest får hyra försvarets helikoptrar. Auktionsförfarandet bör kombineras med ett minimi- respektive maximipris för uthyrningen. Minimipriset bör motsvara försvarets särkostnader för uthyrningen och maximipriset motsvara full kostnadstäckning.

Eftersom det är ett auktionsförfarande måste den ske före anbudstävlingen för att aktörerna skall veta vilken hyrkostnad som skall ingå i anbudssumman. Den aktör som lämnar högst bud i auktionen erhåller rätten att hyra helikoptern, men denne kanske inte vinner landstingets anbudsupphandling. Något intresse från aktörens sida att utnyttja sin rätt att hyra helikoptern kommer i sådana fall inte att finnas. Att denna situation kan uppkomma måste dock aktörerna ta med i sin beräkning av vilket pris de är beredda att betala för att få hyra försvarets helikoptrar. Auktionsförfarandet kan även kombineras med en rätt att avstå från att hyra.

Om auktionsförfarandet kombineras med ett maximipris kan flera aktörer vara beredda att få hyra helikoptern till detta pris. Lottdragning kan skilja aktörerna åt, men slumpen kanske inte är bästa sättet att fördela resurser på.

I uthyrningsalternativen måste militära aspekter beaktas. Enligt RRVs uppdrag bör t ex uthyrning inkludera militära piloter. Vidare måste avtal utformas som garanterar att helikoptrarna underhålls enligt militära önskemål etc. Detta kan medföra högre administrationskostnader för försvaret än vad som vore fallet om försvaret själv lämnar anbud till landstingen.

Vidare bör den eventuella lägre kostnad som försvaret har för sina helikoptrar jämfört med privata företag direkt komma landstingen till del. I uthyrningsalternativen är det inte självklart att så blir fallet. Den aktör som hyr försvarets helikopter sänker inte sitt anbudspris till landstingen mer än vad som denne bedömer är nödvändigt för att vinna anbudstävlingen.

Utförsäljning av helikoptrarna

Om statsmakterna anser att försvarets sjukvårdshelikoptrar inte längre behövs som militär resurs kan helikoptrarna säljas. Köpare till helikoptrarna kan vara både landsting, som vill bedriva

sjukvårdstransporterna i egen regi, och privata bolag som vill utöka sin helikopterkapacitet. En eventuell försäljning innebär att försvaret lämnar marknaden för civila sjukvårdstransporter.

Landsting som väljer att införskaffa en helikopter kan hyra in den personal som behövs för att utföra transporterna och underhållet. Att bedriva verksamheten i egen regi kan vara ett alternativ för de landsting som räknar med att verksamhet kommer att bedrivas under ett antal år. I annat fall torde det framstå som alltför kostsamt jämfört med att hyra in transporttjänsten.

Försvaret bör vid en eventuell utförsäljning till privata företag tillämpa marknadsprissättning för att inte snedvrída konkurrensen. Om försäljningen riktar sig till landstingen kan läget vara annorlunda. Den primära frågan är då vilka omständigheter som skall vara styrande för valet mellan intresserade landsting; skall det vara landstingens betalningsvilja, kriterier grundade på det uttalade behovet, eller någon annat? "Rättvisekrav" från de olika landstingen kommer troligen att ställas. Vid övervägande om avsteg från marknadsprissättning måste staten även beakta det alternativa värdet av den förlorade intäkten.

Eftersom helikoptrarna är införskaffade primärt för militära behov torde ett utförsäljningsalternativ inte vara aktuellt. Redogörelsen lämnades endast som en illustration till att det inte finns några enkla lösningar på frågan om alternativa driftformer för försvarets helikoptrar.

12.3 Sammanfattning av RRVs överväganden

RRV anser att alternativa driftformer inte innebär någon enkel lösning på "problemet" att försvarets helikoptrar skall komma till användning civilt, samtidigt som konkurrensaspekter skall beaktas. Av försvarsskäl bör inte helikoptrarna säljas eller överföras till något gemensamt ägt bolag. I det mest realistiska alternativet, uthyrning, måste fortfarande priser beräknas som skall vara "rättvisande" och konkurrensneutrala. Förslaget innebär således inte någon större skillnad jämfört med idag. För alternativet måste även beaktas militära krav och att det inte heller kan uteslutas att administrationen kring alternativa driftformer blir mer kostsam än i dagsläget.

13 RRVs AVSLUTANDE KOMMENTARER OCH ÖVERVÄGANDE

RRV konstaterar att frågan om huruvida en militär medverkan vid civila sjuktransporter skall genomföras och i så fall hur, inte har någon enkel lösning. För varje tänkbar lösning kan positiva eller negativa effekter av varierande grad identifieras för någon eller några av de "parter" som berörs; försvaret, civila företag, landstingen, staten eller enskilda

människor.

Oavsett vilken lösning som väljs kommer ett beslut att behöva föregås av en noggrann avvägning av effekter och konsekvenser för dessa parter liksom för samhället som helhet. Konsekvenserna kan vara av såväl principiell natur vad gäller t ex konkurrensaspekter som av mer handfast slag vad gäller t ex outnyttjad kapacitet för försvarshelikoptrarna.

Betydande belopp finansierade med skattemedel har åtgått till investeringen av försvarets Hkp 11. Utöver själva investeringen har även för övrigt stora resurser lagts ned på att åstadkomma en lösning som så litet som möjligt inkräktar på olika parter intressen. Under fredstid utgör Hkp 11 en avancerad och till stor del ledig resurs som skulle kunna användas till att höja kvalitén på den sjukvård som erbjuds medborgarna. Med en samlad syn på det allmännas medel är det därför närmast oundvikligt att anse annat än att denna kapacitet bör komma till användning.

Samtidigt har dock statsmakterna (prop 1992/93:100 bil 1 s 92ff) uttalat att konkurrensutsatt verksamhet, s k affärsverksamhet, inte bör bedrivas i myndighetsform om inte särskilda skäl talar för det. I enskilda fall kan dock undantag vara motiverade.

När undantag görs bör en strävan vara att i största möjliga utsträckning undvika en prissättning som innebär att konkurrensneutraliteten på marknaden rubbas. I enskilda fall kan dock avsteg göras om det från politiska eller andra utgångspunkter anses angeläget att enskilda eller organisationer får tillgång till vissa varor eller tjänster oberoende av betalningsförmåga.

Riksdagen har i 1987 års försvarsbeslut (prop 1986/87:95 bil 1, FöU11, rskr 310) uttalat att sjuktransportkapaciteten med helikopter borde öka för att tillgodose behoven i krig och att detta borde genomföras så att även behoven i fred kan tillgodoses. Hur detta skall uppnås kan betraktas ur två perspektiv, *ett företagsekonomiskt och ett samhällsekonomiskt*. Beträffande det förstnämnda kan följande konstateras.

Till nu gällande marknadspriser har den civila helikopterbranschen kapacitet att tillgodose den efterfrågan som finns. Vissa landsting uppges dock ha behov av transporter men anser sig samtidigt sakna betalningsförmåga att upphandla tjänsten.

Ett sätt att få landstingen att öka sin användning av helikoptrar är att tillämpa ett pris för försvarets helikoptrar som understiger civila företags. Det leder dock inte nödvändigtvis till ett totalt sett större utnyttjande av helikoptertransporter eftersom civila företag kan bli utkonkurrerade. Med tanke på att försvaret planerar att lämna marknaden efter tio år skulle

därför den långsiktiga effekten istället kunna bli en minskning av helikoptertransporter. Enda möjligheten att förhindra en sådan utveckling torde därför vara att ett lägre pris endast erbjuds landsting som i annat fall inte skulle efterfråga tjänsten alls.

Att från försvarets sida tillämpa ett pris som understiger kostnaderna för verksamheten, och vad civila aktörer har realistiska möjligheter att erbjuda, skulle innebära ett medvetet avsteg från konkurrensneutral prissättning. Man kan dock inte säga att de civila aktörerna missgynnas av förfarandet. De landsting som skall erbjudas det lägre priset är sådana som i annat fall inte skulle ha efterfrågat helikoptertransporter.

Ett sådant alternativ kan även vara förenligt med ett samhällsekonomiskt synsätt. Om ett sådant perspektiv anläggs kan följande konstateras. Ett pris som ligger mellan försvarets särkostnad och landstingens betalningsvilja är samhällsekonomiskt effektivt. Det går dock inte att fastställa om priset skall ligga i närheten av landstingens maximala betalningsvilja eller i närheten av försvarets minimikrav på ersättning. Vilket pris som bestäms inom detta spann är primärt ett fördelningsproblem mellan offentliga aktörer.

Om betalningsviljan varierar mellan de olika landstingen skulle således en prissättning som grundar sig på de enskilda landstingens betalningsvilja kunna vara effektiv. En förutsättning är dock att landstingen är villiga att betala mer än försvarets särkostnader.

Ett sådant alternativ är dock inte invändningsfritt. En svårighet är t ex att mäta betalningsviljan hos landstingen. Även tidsaspekten måste beaktas. Marknader, liksom politiskt styrda organisationer, förändras kontinuerligt i olika avseenden. De förutsättningar som idag utgör underlag för beslut kan också under en tioårsperiod förändras på många sätt. I den mån landsting inte anser sig kunna uppfylla behovet av helikoptertransporter av ekonomiska skäl, grundar sig detta på en prioritering av tillgängliga medel, vilken kan vara annorlunda i framtiden. Dessa faktorer bör vägas in i bedömningen.

Sammanfattningsvis konstaterar RRV att

- de skillnader i förutsättningar som av naturliga skäl föreligger mellan försvaret och civila företag torde innebära att alla förslag till lösningar som syftar till konkurrensneutral prissättning, kommer att leda till fortsatta invändningar och diskussioner om hur detta begrepp skall definieras.
- ett rent samhällsekonomiskt synsätt ger vid handen att ett effektivt pris kan ligga var som helst mellan försvarets särkostnad och landstingens betalningsvilja.
- utifrån ett teoretiskt perspektiv ta fram en invändningsfri lösning för att uppnå intentionerna i 1987 års försvarsbeslut, är knappast möjligt.

Helikopterfrågan har varit aktuell och utretts under lång tid. Det torde idag finnas tillräckligt underlag för ett beslut om huruvida verksamheten alls skall bedrivas, och om så är fallet, efter vilka principer tjänsten skall erbjudas. En fortsatt situation där ytterligare resurser förbrukas i ansträngningar att nå den bästa lösningen är knappast acceptabel.

Försvarets behov av utbildning av helikopterförare innebär ett betydande utnyttjande av helikoptrar idag för rena utbildningsändamål. Detta sker samtidigt som landstingen köper in transporttjänster från civila företag. Enligt RRVs uppfattning bör därför en lösning eftersträvas som leder till att befintliga resurser används i större utsträckning. Detta bör så långt möjligt ske med hänsyn tagen till marknadssituationen och med beaktande av den fria konkurrensens positiva effekter.

RRV anser utifrån det ovan sagda att mycket talar för en lösning där prissättningen sker med utgångspunkt i landstingens betalningsvilja. Ett sådan lösning kräver ett särskilt beslut av statsmakterna där det framgår i vilka fall försvaret skall lämna anbud och vilken prissättningsmodell som då skall tillämpas. En sådan lösning torde ha förutsättningar att uppfylla statsmakternas mål att öka helikopterkapaciteten samtidigt som konkurrensförutsättningarna på marknaden för civila sjukvårdstransporter inte onödigtvis snedvrids.

1 Civilt bruk av försvarets resurser

Eva Edwardsson

1.1 Inledning

Medlemskapet i den Europeiska unionen och redan det tidigare EES-avtalet innebär att den svenska staten måste ta hänsyn till de förpliktelser som följer av EG- och EU-fördragen. Vad gäller civilt bruk av försvarets resurser är det främst tre olika regelverk som måste beaktas nämligen 1. konkurrensreglerna, 2. reglerna om offentlig upphandling och 3. reglerna om statsstöd. EU:s konkurrensregler skall tillämpas endast om handeln mellan Sverige och ett annat EU- eller EES-land berörs. Om så inte är fallet tillämpas i stället den svenska konkurrenslagen. EU:s regler om offentlig upphandling är införlivade i svensk lagstiftning genom lagen 1992:1528 om offentlig upphandling. Det sistnämnda regelverket, statsstödsreglerna, är inte omsatta i någon svensk lag, men de måste tillämpas i de fall handeln mellan medlemsstaterna påverkas och konkurrensen snedvrids.

1.2 EG-rättens tillämplighet

1.2.1 Är samhandelskriteriet uppfyllt vid civilt bruk av försvarets resurser?

Kravet på att handeln mellan medlemsstaterna skall påverkas - det s k samhandelskriteriet - är främst en lagvalsregel, som avgör om EG-rätten eller nationell lag skall tillämpas. Begreppet "handel" har en vidsträckt betydelse och innefattar även handel med tjänster, vilket är det vanligaste vid civilt bruk av försvarets resurser. Enligt EG-domstolens praxis är det inte nödvändigt att handeln faktiskt har påverkats, utan det räcker att det är troligt att handeln skulle kunna påverkas. Domstolen har i ett flertal domar slagit fast, att EG-rätten är tillämplig om handeln påverkas direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt. I art 92, som gäller statsstöd, står det visserligen att statsstöd är otillåtet i den mån det påverkar handeln, men inte heller denna skrivning anses innebära krav på faktisk påverkan.

I praktiken innebär detta att samhandelskriteriet är uppfyllt om befintliga handelsströmmar ändras eller att handeln utvecklas annorlunda än vad som hade varit fallet om den eventuella konkurrensbegränsningen eller statsstödet inte hade existerat. Hittills har det inte existerat några handelsströmmar mellan Sverige och andra EU- eller EES-länder inom de marknader som berörs av civilt bruk av försvarets resurser. Det kan alltså endast röra sig om potentiell påverkan på handeln mellan medlemsstaterna. Medför civilt bruk av försvarets resurser att handeln mellan Sverige och andra EU/EES-länder potentiellt sett utvecklas annorlunda? Ja, i vissa fall, eftersom civilt bruk av försvarets resurser kan avskräcka företag från andra EU/EES-länder från att etablera sig på den svenska marknaden. Likaså då utländska företag som är etablerade

utomlands men nära den svenska gränsen önskar lägga anbud på den svenska marknaden påverkas handeln mellan länderna. Det faktum att civilt bruk av försvarets resurser är begränsat till Sverige är inte något hinder för att EG-rätten skall kunna tillämpas. Enligt EG-domstolen kan det föreligga potentiell påverkan på handeln även i detta fall. Något generellt svar på frågan om samhandelskriteriet är uppfyllt eller ej kan alltså inte ges, utan det beror på formen för det civila bruket. Det är upp till kommissionen och ytterst EG-domstolen att avgöra, om handeln mellan medlemsstaterna påverkas eller inte. I utredningen redovisas därför konsekvenser för civilt bruk av försvarets resurser både när EG-rätten är tillämplig och när svensk lag tillämpas.

1.2.1.1 Helikopterfrågan

Om marknadsaktörerna på helikoptermarknaden i Norrland eller andra platser där helikoptrarna är stationerade potentiellt sett skulle kunna vara t ex norska eller finska bolag så är samhandelskriteriet uppfyllt och EU:s/EES-avtalets konkurrensreger och statsstödsregler skall tillämpas. I detta fall bör samhandelskriteriet anses vara uppfyllt, trots att inget utländskt intresse ännu visats för att konkurrera om kontrakt att utföra sjuktransporter på de geografiska marknader som är aktuella för de fem helikoptrarna frågan gäller. Det faktum att ett norskt bolag slutit avtal med landstinget i Värmland visar, att det är troligt att utländska bolag kan ha intresse av att etablera sig i Sverige. Därmed bör EG-domstolens krav på indirekt, potentiell påverkan på handeln mellan medlemsstaterna anses vara uppfyllt.

1.2.1.2 Övriga former av civilt bruk av försvarets resurser

I de fall befintliga handelsströmmar inte ändras eller handeln mellan medlemsstaterna inte kan sägas utvecklas annorlunda trots den eventuella konkurrensbegränsningen eller statsstödet är samhandelskriteriet inte uppfyllt och endast svensk lag tillämpas. T ex kan beställningstrafik med buss för lokala skolskjutsar inte sägas påverka handeln mellan Sverige och andra EU/EES -länder på ett märkbart sätt och därför måste man inte ta hänsyn till EG-rätten. Emellertid kan man inte avgöra detta generellt, utan man måste avgöra från fall till fall om samhandelskriteriet är uppfyllt.

1.3 Konkurrensregler

1.3.1 Allmänt

De svenska konkurrensreglerna är utformade med EU:s konkurrensregler som förebild. Den svenska lagens materiella bestämmelser skall tolkas mot bakgrund av rättspraxis inom EU. I den följande framställningen kommer själva sakfrågan - om civilt bruk av försvarets resurser strider mot konkurrensreglerna eller inte - att bedömas med utgångspunkt i §§ 6 och 19 i den svenska konkurrenslagen. Resultatet av bedömningen kommer i det här fallet även att vara giltigt, om man använder EU:s konkurrensregler i art. 85 och 86 EEG-fördraget. Den nya konkurrenslagen har företrädare framför förordning 1986:1111 som reglerar militär medverkan i civil verksamhet.

Detta dels för att konkurrenslagen är en lag och dels för att den tillkom senare än förordningen.

1.3.2 Den svenska konkurrenslagen

Konkurrensverket har i sin rapport "Sambruk i offentlig sektor" angivit att civilt bruk av försvarets resurser skulle kunna strida mot konkurrenslagen. Något brott mot konkurrenslagen har ännu inte kunnat konstateras, även om Konkurrensverket uttrycker farhågor för att konkurrensen på ett flertal olika marknader kan komma att snedvridas. Konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning kommer emellertid i praktiken endast undantagsvis att kunna tillämpas på civilt bruk av försvarets resurser beroende på lagens utformning.

1.3.2.1 Konkurrensbegränsande samarbete mellan företag

Paragrafen förbjuder samarbete mellan företag. De enheter inom försvaret som erbjuder civilt bruk av försvarets resurser är att betrakta som företag i konkurrenslagens mening, eftersom de bedriver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Försvaret måste naturligtvis respektera konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande avtal i § 6 KL. Emellertid är försvarets motparter sällan företag. I de flesta fall av civilt bruk av försvarets resurser upphandlar kommuner eller landsting tjänster av försvaret. Kommuner och landsting är vid upphandling inte att betrakta som företag i konkurrenslagens mening och därför kan § 6 KL inte tillämpas.

1.3.2.2 Missbruk av dominerande ställning

Närmare till hands ligger, att civilt bruk av försvarets resurser skulle kunna innebära missbruk av dominerande ställning genom underprissättning. För att avgöra om ett företag (d v s en enhet inom försvaret som är verksamt inom civilt bruk av försvarets resurser) har en dominerande ställning måste man först avgöra vad som är den relevanta marknaden. Den relevanta marknaden bestäms av vad som är produktmarknaden och vad som är den geografiska marknaden. Även här går det inte att säga något allmängiltigt om civilt bruk av försvarets resurser, utan frågan måste avgöras från fall till fall. När man väl har lyckats avgöra vad som är den relevanta marknaden återstår att bestämma det aktuella företagets marknadsandel. Här får man söka ledning i EG-domstolens praxis. Om marknadsandelen är 40-45% och företaget i stort agerar oberoende av sina konkurrenter räcker denna marknadsandel till en dominerande ställning, vilket blev domstolens slutsats i fallet *United Brands* (27/76 ECR [1978] s 207). Med en marknadsandel under 25 % bör en dominerande ställning anses vara utesluten. En marknadsandel på ca 50 % skapar en presumtion att företaget innehar en dominerande ställning och på marknadsandelar över 70 % bör företaget faktiskt anses inneha en dominerande ställning.

Helikopterfrågan intar liksom tidigare en särställning. Den relevanta produktmarknaden är i detta fall sjuktransporter med helikopter. Den geografiska marknaden är i det korta perspektivet relativt snäv, beroende på helikopterns räckvidd. Eftersom försvaret endast sedan den 1 januari 1995 har börjat verka på marknaden för sjuktransporter per helikopter, innehar försvaret ännu inte någon dominerande ställning. En sådan

ställning skulle emellertid säkerligen kunna uppkomma, precis som Konkurrensverket konstaterar i sitt beslut om icke-ingripande besked åt Norrbottens Arméflygbataljon (Dnr 660/93)

För andra former av civilt bruk av försvarets resurser skulle man i vart och ett av fallen behöva fastställa produktmarknaden, den geografiska marknaden och marknadsandelen för att avgöra om det kan vara fråga om en dominerande ställning. Detta är en uppgift för Konkurrensverket inom ramen för dess handläggning av ärenden som anmäls dit. Med tanke på vad civilt bruk av försvarets resurser ofta består i (busstransporter, utbildning, dykverksamhet o d) kan man förmoda att försvaret ytterst sällan kommer att inneha en dominerande ställning.

I de fall en dominerande ställning väl kan konstaterats återstår att avgöra om företagets beteende kan utgöra missbruk. Vilken prissättningsmodell man än väljer för civilt bruk av försvarets resurser så är det ändå ett konstruerat pris. Man kan emellertid inte förutsätta, att när försvaret erbjuder kvalitetsmässigt lika bra eller bättre tjänster till ett lägre pris än vad privata aktörer på marknaden vid ett givet tillfälle erbjuder, så föreligger i sig underprissättning.

Underprissättning är inte ett entydigt begrepp. Den engelska termen är predatory pricing, vilket kan översättas med "rövarprissättning". Det faktum att företag maximerar sin vinst och slår ut mindre konkurrensdugliga företag är ett normalt inslag i en marknadsekonomi. Likaså kan ett pris som inte täcker företagets kostnader under vissa omständigheter vara motiverad, t ex när det gäller att introducera en ny produkt på marknaden. Underprissättning är emellertid skadlig för konkurrensen, när ett företag, som redan har en dominerande ställning, bestämmer sig för att göra sig av med sina konkurrenter. När företaget till slut är ensamt på marknaden kommer det att vilja dra nytta av sin monopolställning så mycket som möjligt, eftersom det är kostsamt att ägna sig åt underprissättning. De företag som gick i konkurs gjorde det inte för att de var ineffektiva företag, utan för att de inte hade samma resurser att uthärda en prisnivå som inte täcker kostnaderna.

Svårigheterna att avgöra vad som är underprissättning har lett till att man i doktrinen och i domstolars praxis i första hand har velat skapa en objektiv metod att bestämma vad som är underprissättning. Eftersom ett lågt pris också kan vara uttryck för en sund konkurrens, är det ofrånkomligt att den objektiva metoden måste kompletteras med ett ytterligare moment. Olika rättsordningar har olika lösningar.

Det grundläggande rättsfallet från EG-domstolen som behandlar underprissättning är fallet AKZO (62/86 [ECR] 1991 s 3359. Domstolens utslag innebär att underprissättning kräver

- ett prisrekvisit - företaget säljer "under sin kostnader"
- ett subjektivt rekvisit - syftet skall vara att eliminera en konkurrent.

EG-domstolen uttalade, att ett pris från ett dominerande företags sida som är lägre än den genomsnittliga rörliga kostnaden, i normalfallet syftar till att eliminera en konkurrent. Ett pris som ligger över den genomsnittliga rörliga kostnaderna, men lägre än de genomsnittliga totala kostnaderna utgör också underprissättning, om det ingår i en plan att eliminera konkurrenter.

Tolkningen av underprissättning i svensk rätt följer EG-domstolens tolkning.

I U S A presenterade ekonomerna Areeda och Turner på 70-talet en modell för att definiera underprissättning. Modellen syftar till att sätta upp objektiva krav för att

kunna avgöra vad som är underprissättning och innebär att man granskar företagets kostnader. Om priset understiger företagets genomsnittliga rörliga kostnader bör domstolar enligt Areeda och Turner betrakta förfarandet som underprissättning. Modellen har emellertid blivit kritiserad och har inte använts av the Supreme Court. Däremot har, som framgår ovan EG-domstolen tagit intryck av modellen. Amerikansk rätt kräver

- ett prisrekvisit - företaget säljer "under sina kostnader"
- ett sannolikhetsrekvisit - det föreligger stor sannolikhet att förlusten som företaget gör vid underprissättningen kommer att kunna återtas i ett senare skede

Amerikansk rätt innehåller alltså inget subjektivt rekvisit, d v s man måste inte visa att prissättningen är ett led i en plan att slå ut sina konkurrenter. Enligt praxis i lägre instanser presumeras priser under den genomsnittliga rörliga kostnaden att vara olagliga, medan priser över den genomsnittliga rörliga kostnaden men under den genomsnittliga totala kostnaden presumeras att vara lagliga.

Vid tolkningen av svensk rätt, EG-rätt och amerikansk rätt uppstår det praktiska problem vid bestämmandet av kostnader. Vad skall betraktas som fasta kostnader och vad är rörliga kostnader? Det finns inget entydigt svar på detta. I sitt avgörande av AKZO-fallet definierade EG-domstolen t ex arbetskostnaden som en fast kostnad. Avgörandet visar också att det krävs en omfattande analys av företagets olika kostnader och en klassificering av dessa i fasta och rörliga kostnader. Detta är inte helt enkelt att åstadkomma.

Genom sitt engagemang i civilt bruk av försvarets resurser bedriver försvaret både uppdragsfinansierad och anslagsfinansierad verksamhet. Som Konkurrenverket påpekar finns det en risk för sk korssubventionering. Korssubventionering innebär - populärt uttryckt - att det man förlorar på gungorna tjänar man in på karusellen. Ett företag som tillverkar två produkter, varav den ena på en konkurrensutsatt marknad och den andra på en marknad där den av någon anledning möter ingen eller svag konkurrens, skulle kunna subventionera den konkurrensutsatta produkten genom att hålla ett högt pris på den andra produkten. Konstaterad korssubventionering skulle innebära missbruk av dominerande ställning, givet att alla andra förutsättningar för detta är uppfyllda, men också en konflikt med EU:s statsstödsregler. Det senare behandlas nedan.

Även om försvaret skulle göra sig skyldig till underprissättning återstår det att analysera varför. Enligt svensk rätt och EG-rätten är det endast om försvarets syfte med det låga priset är att slå ut sina konkurrenter som beteendet kan utgöra missbruk av dominerande ställning. Konkurrenverket anser i helikopterfrågan att något sådant syfte inte kan konstateras. § 19 kommer alltså inte att kunna tillämpas ens när försvarets enheter innehar en dominerande ställning på den relevanta marknaden. Att sedan konkurrenter till försvaret kommer att gå i konkurs och försvinna från marknaden kan bli en olycklig följd av försvarets agerande, men är inte försvarets syfte.

1.3.3 Slutsats

Civilt bruk av försvarets resurser faller i de flesta fall utanför tillämpningsområdet för förbudet mot konkurrensbegränsande avtal i § 6 KL. För att försvaret skall komma i konflikt med § 19 KL måste följande förutsättningar vara uppfyllda:

- en dominerande ställning måste innehas

- försvarets produktion av varor eller tjänster måste underprissättas
- underprissättningen skall ske i syfte att slå ut konkurrenter

Om prissättningen sker med hänsyn till RRV:s yttrande om Hkp 11, så kan priset inte sägas ligga under de genomsnittliga totala kostnaderna. Presumtionen om underprissättning eller korssubventionering är därmed undanröjd. För övriga former av civilt bruk av försvarets resurser gäller att RRV:s prissättningsmodell måste användas.

På ansökan av Norrbottens Arméflygbataljon har Konkurrensverket meddelat icke-ingripandebesked för fördelningen av samdriftsvinster mellan militären och berörda landsting. Ett icke-ingripandebesked innebär, att Konkurrensverket har förbundit sig att inte tillämpa de sanktionsmöjligheter som står till buds enligt konkurrenslagen. Den materiella prövningen som Konkurrensverket gjort i ärendet visar att i enlighet med resonemanget ovan civilt bruk av försvarets resurser endast undantagsvis kan angripas med konkurrenslagen.

1.3.4 EU:s konkurrensregler

I de fall EG-rätten är tillämplig skall dess konkurrensregler tillämpas i stället för den svenska konkurrenslagen. Från materiell synpunkt blir det ingen skillnad i resultat vid prövningen om civilt bruk av försvarets resurser strider mot förbudet mot konkurrensbegränsande avtal i art 85 EEGF eller förbudet mot missbruk av dominerande ställning i art 86 EEGF. De svenska paragraferna 6 och 19 i konkurrenslagen är ju som nämnts utformade med EU:s regler som förebild. Precis som fallet är med den svenska konkurrenslagen kommer EU:s konkurrensregler endast i undantagsfall att kunna appliceras på civilt bruk av försvarets resurser.

Emellertid bör man notera det faktum att EG-domstolens avgörande handlade om ett privat företag. Det är inte helt säkert att EG-domstolen skulle göra samma bedömning när det gäller ett offentligt företag. Avgörande för att art 86 EEGF (eller § 19 KL) inte är tillämplig på civilt bruk av försvarets resurser är, att försvaret inte har till syfte att slå ut sina konkurrenter. Detta subjektiva rekvisit krävde EG-domstolen i det ovan omnämnda fallet AKZO. Försvaret och andra offentliga organ kommer emellertid aldrig att ha syftet att slå ut sina konkurrenter. Man kan därför diskutera om det är relevant att begära att det subjektiva rekvisitet skall vara uppfyllt när det är fråga om offentliga företag.

1.4 Lagen om offentlig upphandling

1.4.1 Allmänt

När stat och kommun gör upphandlingar måste LOU - lagen 1992:1528 om offentlig upphandling (ändrad genom lag 1993:1468) - beaktas. Lagen innehåller samma materiella rättsregler som EU:s direktiv om offentlig upphandling och genom att följa den uppfyller en upphandlande enhet både den svenska lagstiftarens och EU:s krav på offentlig upphandling. Tidigare var statliga myndigheter bundna av Upphandlingsförordningen, medan kommuner, till följd av ett frivilligt åtagande, omfattades av ett

kommunalt upphandlingsreglemente. Numera gäller upphandlingslagens regler både stat och kommun. Vidare kan upphandlingar överprövas av domstol och det kan också utdömas skadestånd till dem som lidit skada, om upphandlingen inte gått rätt till. All upphandling skall ske affärsmässigt, dvs i konkurrens med antagande av det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet utan ovidkommande hänsyn. Det sistnämnda föreskrevs också av Upphandlingsförordningen och av det kommunala upphandlingsreglementet.

LOU innehåller ett antal angivna belopp - s k tröskelvärden. Tröskelvärdena är olika för olika typer av upphandlingar. För upphandling av varor och tjänster, vilket är aktuellt vad gäller civilt bruk av försvarets resurser är tröskelvärdet 200 000 ECU (ca 1,8 miljoner SEK) Ovanför tröskelvärdet måste EU:s regler följas strikt. Under tröskelvärdet kräver EU inget annat än att grundläggande EG-rättsliga principer - t ex förbud mot diskriminering p g a medborgarskap - skall beaktas. Den svenska lagstiftaren har valt att låta alla upphandlingar över och under tröskelvärdena omfattas av LOU, men för de senare är inte alla paragrafer i LOU tillämpliga utan upphandlingen skall följa reglerna i LOU 6 kap. I en bilaga till LOU kallad "Avdelning B" finns vissa tjänster förtecknade. För dessa tjänster skall också förfarandet i 6 kap användas, oavsett värdet på tjänsten.

Den upphandlande enheten har enligt huvudregeln skyldighet att anta det billigaste anbudet. En alternativregel ger emellertid möjlighet att anta det kvalitetsmässigt bästa anbudet, där kvalitet är en kombination av bl a pris, servicegrad, miljöhänsyn o d. De omständigheter som den upphandlande enheten tänker ta hänsyn till måste noga anges. En pågående upphandling kan överprövas av länsrätten i första instans fram till dess att beslut om upphandling fattas. Om det blir aktuellt med talan om skadestånd efter det att ett oriktigt upphandlingsbeslut har fattats, prövas detta av tingsrätten i första instans. Skadestånd kan utgå för hela den skadan, inklusive det positiva kontraktisintresset, dvs även för utebliven vinst. Den skadelidande har rätt till den ekonomiska ställning som om han eller hon hade vunnit upphandlingen.

1.4.2 Lagens tillämplighet vid civilt bruk av försvarets resurser

LOU skall tillämpas av bl a statliga och kommunala myndigheter. Konkurrensverket har i sin rapport "Sambruk i offentlig sektor" uttryckt tvekan om LOU är tillämplig på "sambruk". LOU anger i 1 kap 5 § ett antal definitioner. Här definieras *upphandling* som "köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggtreprenader eller tjänster." *Upphandlingskontrakt* är "skriftliga avtal som en upphandlande enhet ingår avseende upphandling enligt denna lag". *Upphandlande enhet* är "statliga, kommunala och andra myndigheter, beslutande församlingar i kommuner, landsting och kyrkliga kommuner..." Civilt bruk av försvarets resurser innebär ju att försvaret erbjuder sina tjänster på marknaden. De som önskar ta dessa tjänster i bruk måste köpa (leasa, hyra, hyrköpa) dem av försvaret och sluta ett kontrakt om detta med försvaret eller enhet inom försvaret. I de fall den upphandlande enheten och den som erbjuder tjänsten är skilda juridiska personer är LOU tillämplig. LOU är alltså tillämplig då t ex kommun eller landstingskommun önskar utnyttja civilt bruk av försvarets resurser.

Frågan är om LOU är tillämplig då en statlig upphandlande enhet önskar köpa tjänster av försvaret. Nämnden för offentlig upphandling (NOU) anger, att LOU inte

skall tillämpas på köp mellan statliga myndigheter avseende produktion inom endera myndighetens normala verksamhetsområde. Hur begreppet myndighetens "normala verksamhetsområde" skall tolkas kan endast domstol säkert avgöra. Man kan dock anta att försvarets normala verksamhetsområde består i försvar av landet. Detta är inte en tjänst som kan köpas. Inte i något fall har civilt bruk av försvarets resurser tagit sådan form, att det kan sägas utgöra försvar av landet. Detta talar för att LOU kan vara tillämplig även när en statlig upphandlande enhet utnyttjar civilt bruk av försvarets resurser.

Vid civilt bruk av försvarets resurser är försvaret den som erbjuder tjänsterna. Ansvar för att reglerna om offentlig upphandling beaktas åligger i första hand den upphandlande statliga eller kommunala enheten. Försvarets ansvar består i att som anbudsgivare avge ett "schysst" anbud. I de fall ett privat rättssubjekt utnyttjar civilt bruk av försvarets resurser tillämpas inte LOU.

1.4.2.1 Västerbottens läns landstings upphandling av helikoptertjänster

De landsting som önskar utnyttja helikoptrar vid sjuktransporter har möjlighet att sluta avtal med försvaret om detta. LOU är tillämplig. Ett exempel är Västerbottens läns landstings upphandling av ambulansuppdrag med helikopter 941220. Landstinget valde att sluta avtal med Arméflyg AF 1. Landstinget uppdrog 940825 åt sin service-nämnd att begära in anbud för helikopterentreprenad. Vid anbudstidens utgång 941103 hade fem anbud inkommit. Landstingsstyrelsen valde 941219 att fastlägga ambitionsnivån för 1995 vilket innebar krav på bl a stor helikopter, tolv månaders beredskapstid, vilket förutsätter mörker- och instrumentflygning, omgående anspänningstid under dagtid. Fyra anbud motsvarade denna ambitionsnivå. Arméflyg var den ende anbudsgivaren som kunde erbjuda en stor helikopter med två motorer, vilken från början varit avsedd för ambulansflygning inklusive medicinteknisk utrustning. Denna höga kvalitet, tillsammans med ett pris som låg strax över medel bland anbudsgivarna, gav Arméflyg kontraktet.

Västerbottens läns landsting valde att genomföra ett förenklat upphandlingsförfarande enligt 6 kap LOU, trots att värdet på den upphandlade tjänsten (drygt 7 milj SEK) överstiger tröskelvärdet. Anledningen är att landstinget helt korrekt betraktade helikoptertjänsten som främst sjukvård, vilket är klassat som en s k B-tjänst. B-tjänster upphandlas alltid enligt 6 kap oberoende av värdet på tjänsten. Transporter i sig är klassat som A-tjänst och här avgör tröskelvärdet om upphandlingsförfarande enligt femte eller sjätte kapitlet skall användas. Genom beslutet att genomföra en förenklad upphandling har landstinget inte annonserat upphandlingen i EGT, vilket föreskrivs i det öppna upphandlingsförfarandet i 5 kap.

Andra landsting som önskar upphandla helikoptertjänster för sjuktransporter bör följa Västerbottens modell. Försvarets helikoptrar håller en mycket hög kvalitet. Prisnivån är också konkurrenskraftig. Det förutsätts att RRV godkännt den modell för framräkning av pris på helikoptertjänsten. Försvarets framtida framgångar som anbudsgivare bestäms i huvudsak av hur konkurrenskraftigt det pris är som man kan erbjuda. Så länge priset inte är orimligt lågt, dvs ett dumpingbud, lägger lagen om offentlig upphandling inte några hinder i vägen för att upphandling kan ske efter den modell som Västerbottens läns landsting erbjuder.

1.4.2.2 Problem om denna modell eventuellt inte kan användas

Det står varje landsting fritt att upphandla försvarets helikoptrar eller inte. Landstingen kanske inte önskar utnyttja helikoptrar överhuvudtaget. Om de vill ha helikoptrar, kanske de inte önskar upphandla försvarets helikoptrar. Försvarets helikoptrar håller högsta kvalitet och förmodligen skulle varje landsting vilja utnyttja dessa, om bara priset på dem är det rätta. Om priset inte är det rätta, finns inget att göra. Eftersom priset som försvaret sätter på sina helikoptrar är ett konstruerat pris, är det viktigt att konstruera detta på bästa sätt. Utifrån upphandlingslagens synpunkt är ett pris godtagbart så länge det inte är orimligt lågt och någon tillfredsställande förklaring inte kan lämnas till detta.

1.4.2.3 Andra former av civilt bruk av försvarets resurser. Upphandlingar under tröskelvärdena

Värdet på många tjänster som försvaret erbjuder som civilt bruk av försvarets resurser når inte upp till tröskelvärdet på 1,8 miljoner. Vid dessa upphandlingar skall LOU endast tillämpas av en mindre krets myndigheter, i vilken statliga och kommunala myndigheter dock ingår. Upphandlingar av varor och tjänster under tröskelvärdet skall även de genomföras affärsmässigt. Lagens första, sjätte och sjunde kapitel gäller. Även vid dessa upphandlingar kan talan om överprövning av upphandlingsproceduren och talan om skadestånd kan prövas av respektive allmän domstol

1.4.3 Slutsats

Det finns inte någon grundläggande motsättning mellan civilt bruk av försvarets resurser och lagen om offentlig upphandling i sig. Detta förutsätter att de enheter som omfattas av LOU och som önskar köpa försvarets tjänster agerar i enlighet med lagens föreskrifter.

1.5 Statsstöd

1.5.1 Allmänt

Konkurrensverket påpekar i sin rapport om sambruk, att detta skulle kunna komma i konflikt med EU:s regler om statsstöd, under förutsättning att samhandelskriteriet är uppfyllt. Som nämnts ovan kan så vara fallet för vissa former av civilt bruk av försvarets resurser. Konkurrensverket anser vidare i sin rapport: ” Av definitionen för offentliga stöd följer att också sådan internförsäljning till de underpriser som sambruk förutsätter och till vad som skulle kunna betraktas som ett offentligt företag (public undertaking) i direktivets mening, faller inom ramen för vad som avses med stöd. Detta eftersom metoden innebär att det offentliga företaget kommer att förbruka resurser, varav de fasta kostnaderna belastar en annan offentlig verksamhet. Överföring av statliga medel genom korssubventionering sker därmed mellan de olika verksamheterna.”

Korssubventionering kan alltså anses föreligga, om försvaret blandar samman sin anslagsfinansierade verksamhet med den uppdragsfinansierade helikoptertransporttjänsten. Här ifrågasätts inte att både underprissättning och korssubventionering kan utgöra statsstöd. Emellertid bör kunna undvikas att civilt bruk av försvarets resurser medför moment av underprissättning. Underprissättning i offentlig sektor är en mycket komplicerad fråga, som i dagsläget är föremål för en egen utredning i Näringsdepartementet.

1.5.2 Gällande regler för statsstöd

I de fall statsstöd kan konstateras gäller enligt EEG-fördragets art 92-94 att kommissionen måste underrättas om befintliga och nya former av statsstöd. Det är sedan kommissionens sak och i vissa fall rådets att besluta om statsstödet i alla fall skall tillåtas. EEG-fördraget tillåter vissa typer av statsstöd generellt, nämligen

- socialt stöd till enskilda konsumenter
- stöd för att avhjälpa skador orsakade av naturkatastrofer
- stöd till mycket eftersatta regioner
- stöd till ett viktigt europeiskt projekt eller för att avhjälpa en allvarlig störning i ett lands ekonomi
- stöd till vissa sektorer eller regioner som inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Kommissionen ser i bedömningen av stödet särskilt till

- att statsstödet skall främja utveckling som inte bara kommer den enskilda medlemsstaten till del, utan även Unionen
- att stödet är nödvändigt för att denna utveckling skall komma till stånd
- att stödet är proportionellt med hänsyn till vikten av utvecklingen man vill uppnå

Rådet kan därutöver även tillåta stöd av annat slag genom beslut med kvalificerad majoritet. Sådant stöd finns t ex till den europeiska varvsindustrin. Slutligen kan rådet under exceptionella omständigheter på ansökan av en medlemsstat enhälligt besluta om att tillåta sådant stöd som annars vore förbjudet.

1.5.3 Slutsats

Som EU:s regler är utformade vore det högst otroligt att civilt bruk av försvarets resurser skulle kunna få de eventuella moment av statsstödjande karaktär godkända av EU. Civilt bruk av försvarets resurser måste utformas på ett sådant sätt att inget statsstöd utgår.

1.6 Erfarenheter från andra länder

Även i andra europeiska länder som Norge, Danmark, Tyskland, Frankrike och Storbritannien deltar försvarsmakten i det civila samhället i olika former. Liksom i Sverige har man i dessa länder uppmärksammat möjliga konflikter med bl a konkurrensreglerna. Vanligt förekommande är föreskrifter om att försvarsmakten inte får

konkurrera med det civila samhället. När den ändå gör en insats skall den ta "marknadsmässigt betalt" (Norge) eller "holdes økonomisk skadesløs" (Danmark) "nyttjaren betalar för den militära merkostnaden" (Frankrike). Reglernas detaljeringsgrad är att jämföra med den i förordning 1986:1111 om militär medverkan i civil verksamhet. Av det material som har studerats framgår lika lite som i den svenska förordningen vad "marknadsmässigt betalt" är för något och exakt hur man går tillväga när räknar fram försvarsmaktens kostnader. Materialet tyder också på att försvarsmaktens deltagande i det civila samhället främst verkar ha karaktären av punktinsatser.

Det är emellertid inte alltid fråga om punktinsatser. Bundeswehrmacht i Förbundsrepubliken Tyskland bemannar sedan slutet av 60-talet ett antal helikopterstationer för sjuktransporter. I Tyskland beslutar delstaterna vilka helikoptertransportföretag som skall få sjuktransportuppdrag. Av 40 stationer bemannar BW nio. Marknaden för sjuktransporter är alltså reglerad i Tyskland. EEG-fördragets art 90 tillåter medlemsstaterna att anförtro särskilda uppgifter av allmännyttig karaktär till vissa företag och det är säkerligen denna möjlighet som har utnyttjats. Intressant nog reduceras BW:s pris med 25 % eftersom BW får tillfälle att öva sin personal. Detta är en direkt parallell till fördelningen av samdriftsvinster i den sk CEPRO-modellen som är aktuell vid prissättningen av Norrbottens arméflygbataljons helikoptertjänster.

1.7 RRV:s lösningar

RRV har haft i uppdrag att lämna förslag till prissättningsprinciper i helikopterfrågan. Det vore naturligtvis bra om grunddragen i dessa principer kunde användas även för andra former av civilt bruk av försvarets resurser. RRV:s utredning visar emellertid hur komplicerad frågan är och hur svårt det är att ge ett konkret besked om hur priserna skall räknas fram. Ett företagsekonomiskt synsätt ger vid handen att prismodellen bör leda till ett pris mellan särkostnaden och full kostnadstäckning. Ett samhällsekonomiskt synsätt ger resultatet att priset bör ligga någonstans mellan särkostnaden och landstingens betalningsvilja för helikoptertransporter. Ett pragmatiskt juridiskt synsätt leder till att prismodellerna bör ge ett pris som eliminerar att försvaret kan misstänkas för underprissättning eftersom detta skulle leda till en eventuell konflikt med konkurrensreglerna och en säker konflikt med EU:s statsstödsregler.

En slutsats vore därför att konstruera en prissättningsmodell där försvarets särkostnad för civilt bruk av försvarets resurser utgör ett lägsta pris. Till detta adderas ett antal ytterligare kostnadsposter efter en skälighetsbedömning. Det bör då vara möjligt att få en hanterbar prismodell som inte står i konflikt med vare sig konkurrensregler, statsstödsregler eller EU:s krav på Sveriges lojalitet med förverkligandet av EEG-fördraget.

1.8 Konsekvenser för civilt bruk av försvarets resurser

En juridisk bedömning visar att civilt bruk av försvarets resurser ryms inom nuvarande regelverk. Emellertid är det i enlighet med resonemanget ovan av stor vikt att i framtiden använda sig av en genomtänkt prissättningsmodell. I uppdraget har också ingått att ta ställning till hur medlemskapet i EU påverkar möjligheterna till ett ökat civilt bruk av försvarets resurser. Med nuvarande rättsläge och under förutsättning att

gällande regler beaktas kan inte EU:s regelverk förhindra ett ökat civilt bruk. Detta betyder inte att det därför är lämpligt att öka omfattningen av civilt bruk av försvarets resurser.

1.8 Referenslitteratur

Bellamy & Child, Common Market Law of Competition, Sweet & Maxwell, 1993, London

Ulf Bernitz, Den nya konkurrenslagen, 1993, Juristförlaget, Stockholm

Kenny Carlsson m fl, Konkurrenslagen och EES-avtalets konkurrensregler, 1993, Publica, Stockholm

D G Goyder, EC Competition Law, 1993, Clarendon Press, Oxford

Lena Hellgren m fl, Offentlig upphandling, 1994, Fritzes, Stockholm

Nils Wahl, Konkurrensförhållanden, 1994, Juristförlaget, Stockholm

Sambruk i offentlig sektor. Effekter på konkurrens och effektivitet. Rapport från Konkurrensverket, 1994

Artiklar

Underprissättning i teori och praktik, Ingemar Delveborn, Konkurrens nr 7-94,

Rättsfall

AKZO (62/86 [ECR] 1991 s 3359

United Brands, Fall 17/76 [1978] ECR s 207

Art 223? skarpa uttryckningar . F'Riketsäkerhet övning. Lägre pris.

Utredningen
Fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser
avsedda för försvarsändamål
Försvarsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Personer	Datum	Referens
Heléne Jansson	1994-12-22	P 9412-2015-1809
Ordningsnummer	Ert datum	Ett beaktande
011-19 20 92		

Fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål

Luftfartsverket har blivit ombett att yttra sig över en eventuell användning av arméns militära resurser i civil verksamhet. Med anledning härav får Luftfartsverket anföra följande.

Sverige är sedan den 16 augusti 1993 genom avtal med EG-bundet av Rådets Förordning (EEG) nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag (Bilaga 1). Enligt nämnda förordning får inget företag som är etablerat i den Europeiska gemenskapen mot betalning utföra lufttransporter av passagerare, post och/eller gods inom gemenskapen, om det inte har beviljats en operativ licens. (Gemenskapen omfattar i detta sammanhang även Sverige). Undantaget från ovanstående är endast lufttransport av passagerare, post och/eller gods med icke-motordrivna och/eller ultralätta motordrivna luftfartyg och lokala flygningar som inte innebär transport mellan olika flygplatser (rundflyg).

En av förutsättningarna för att ett företag skall erhålla en operativ licens är att företagets huvudsakliga verksamhet är lufttransport enbart eller i kombination med annat affärsmässigt utnyttjande av luftfartyg eller reparation och underhåll av dem (art 4.1b). Förordningens definition av företag är en fysisk eller juridisk person, oavsett om verksamheten bedrivs i vinstsyfte, eller ett officiellt organ, oavsett om det har självständig status som juridisk person.

Av vad som sagts ovan följer att om resurser avsedda för försvarsändamål skall användas för transport av passagerare mot betalning, krävs att den som utför transporten har en operativ licens. Det fall som närmast diskuterats i kontakterna med Luftfartsverket är fredstida användning av försvarets helikoptrar för civila sjuktransporter. Dessa helikoptrar och den civila transportverksamheten måste i så fall, enligt Luftfartsverkets uppfattning, läggas separat från övrig militär verksamhet i en särskild avdelning eller sektion, vars huvudsakliga verksamhet skall vara lufttransport enbart eller i

kombination med annat affärsmässigt utnyttjande av luftfartyg eller reparation och underhåll av dem.

Vidare finns i licensieringsförordningen särskilda krav på sökandens ekonomi, beroende på storleken på de luftfartyg som avses att användas i verksamheten.

Sökanden skall vidare vara försäkrad för att täcka ersättningsansvar i samband med olyckor, särskilt med hänsyn till passagerare, bagage, gods, post och tredje man.

De luftfartyg som används i verksamheten skall vara registrerade i Sverige.

Licensieringsförordningen innehåller härutöver särskilda krav i artikel 9 beträffande drifttillstånd (Air Operator Certificate, AOC):

- "1. Det skall alltid vara ett villkor för utfärdandet av operativ licens och för dess giltighet att det berörda företaget har ett gällande drifttillstånd att utöva trafikrättigheter som täcker den verksamhet som den operativa licensen omfattar och som uppfyller kraven i den relevanta rådsförordningen.
2. Till dess den rådsförordning som avses i punkt 1 börjar tillämpas, gäller de nationella reglerna för drifttillstånd för utövande av trafikrättigheter, eller motsvarande rättigheter rörande tillståndsgivning till utövare av lufttransporter."

Den 1 april 1995 förväntas JAA (Joint Aviation Authorities), vari Sverige ingår, anta JARs (Joint Aviation Regulations) på detta område. I bestämmelserna kommer att ingå en implementeringstid som förväntas bli maximalt 4 år. EU-kommissionen har hittills accepterat att säkerhetsregler utarbetas i JAA och att JAA:s regler tas in i kommissionens förslag till rådsförordning. Om EU tar in nämnda regelverk i en EU-förordning blir det gällande i samtliga medlemsländer. En rådsförordning med regler avseende drifttillstånd kan väntas ligga på plats inom några år. Fr o m årsskiftet, eller kort därefter, kommer Sverige att vara medlem i EU. En rådsförordning får därefter direkt verkan som lag i Sverige.

De regler som utarbetas inom JAA bygger på de civila regler som gäller i de olika europeiska länderna idag. Enligt Luftfartsverkets uppfattning och praxis i Europa är de drifttillstånd som omnämns i licensieringsförordningen civila dokument som utfärdats i enlighet med ICAOs (International Civil Aviation Organizations) normer. I ICAO Annex 6, Part 1 "Operation of Aircraft" sägs följande i punkt 4.2.1.1: "An operator shall not engage in commercial air transport operations unless in possession of a valid air operator certificate or equivalent document issued by the State of the Operator". Såvitt Luftfartsverket känner till finns det inte något militärt drifttillstånd (Air Operator Certificate, AOC). Ett AOC är, enligt Luftfartsverkets mening, ett civilt dokument utfärdat av en civil flygsäkerhetsmyndighet. Ett AOC verifierar att innehavaren uppfyller civila flygsäkerhetskrav grundade på ICAO Annex 6 samt står under tillsyn av denna flygsäkerhetsmyndighet. Härav följer att luftfartygen skall vara civilregistre-

rade, underhållna enligt civila regler samt att berörd personal har civila certifikat och behörigheter enligt civila regler.

Fram till dess de gemensamma reglerna införs gäller sålunda nationella regler för drifttillstånd. Någon som helst sammanblandning av civila och militära normer har aldrig diskuterats inom ramen för JAA. En blandning av civila och militära begrepp och regelverk leder enligt Luftfartsverkets mening till oklarhet beträffande standard och ansvar på ett oacceptabelt sätt.

Ytterst är det regeringen som avgör vilka nationella regler som skall gälla för militär luftfart för civila ändamål fram till dess att EU:s regler träder i kraft. Under det eller de år som kvarstår till dess att EU utfärdar en radsförordning avseende drifttillstånd kan sålunda regeringen bestämma att militära regler skall gälla för militär luftfart för civila ändamål. När sedan radsförordningen träder i kraft får man i så fall ta ställning till om militär luftfart för civila ändamål är förenligt med innehållet i förordningen.

Sedan Chicagokonventionens tillkomst 1944 har man arbetat internationellt för att utarbeta gemensamma "minimi"-regler för den civila luftfarten. En viktig förutsättning för liberaliseringen av den civila luftfarten i Västeuropa har varit att flygföretagen i dessa länder opererar enligt liknande regler och i stor utsträckning på lika villkor. Man har kommit långt med harmoniseringsarbetet inom EU. De EU-förordningar och -direktiv som hittills utfärdats på luftfartens område gäller nu i samtliga EES-länder. Redan idag kan EES-flygföretag utföra viss inrikestrafik i ett annat EES-land. Från den 1 april 1997 kommer s k "cabotage" att vara tillåtet för aktörerna på EG:s inre marknad. Detta innebär att gemenskapens flygföretag även kommer att kunna konkurrera med varandra på varandras nationella marknader. Det ter sig, enligt Luftfartsverkets mening, märkligt om militära resurser skulle kunna användas i civil verksamhet i konkurrens med flygföretag från andra medlemsländer, men enligt ett helt annat regelverk.

Det vore, enligt Luftfartsverkets mening, naturligt att redan idag, som en förutsättning för att utfärda en operativ licens, ställa samma krav på en militär operatör som bedriver luftfart för civila ändamål som på civila operatörer. Därmed säkerställs en viktig förutsättning för att uppnå konkurrens på lika villkor mellan civilt och militärt helikopterflyg.

Under utredningens gång har framkommit tankar om att tillämpa vissa civila operativa regler för att tillmötesgå Luftfartsverkets önskemål om civil standard på luftfart för civila ändamål. Luftfartsinspektionen har framfört som en principiell flygsäkerhetssynpunkt att civil och militär flygverksamhet i sin helhet måste regleras genom sina respektive regelverk. Man kan inte bygga en verksamhet på enskildheter som civil underhållsstandard eller civila pilotcertifikat. Med civil registrering följer kraven på civil standard. Detta grundläggande synsätt på flygsäkerhetsarbetet har koordinerats mellan Luftfartsinspektionen och Flygvapenledningen, Flygsäkerhetsavdelningen, bl a vid samordningsmöte i november 1994.

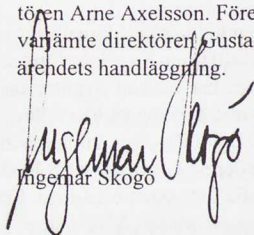
Sammanfattningsvis är Luftfartsverkets uppfattning följande:

- För att bedriva persontransporter av det aktuella slaget erfordras en operativ licens, vilken i sin tur ställer krav på AOC
- Ett AOC är ett civilt dokument utfärdat av en civil flygsäkerhetsmyndighet
- en kombination av militära och civila regelverk är inte godtagbar.

Ovan nämnda synsätt gäller för all luftfart för civila ändamål, med undantag för medverkan i räddningstjänst eller för enstaka uppdrag av sådan karaktär att särskilda skäl gör det lämpligt att använda militär operatör.

Luftfartsverkets synpunkter från beredskapssynpunkt framgår av Bilaga 2. (Hemlig)

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören i samråd med flygsäkerhetsdirektören Arne Axelsson. Föredragande har varit avdelningsdirektören Heléne Jansson, varjämte direktören Gustaf Stjernberg och avdelningsdirektören Bo Eckerbert deltagit i ärendets handläggning.



Ingemar Skogö

Kopia: Gd, CL, CP, CPb, Cpt, CLa, CLd, Stab Information,
KD STO.

ENKÄT AVSEENDE CIVILT BRUK AV FÖRSVARETS RESURSER

Regeringen har tillsatt amiral Bror Stefenson som särskild utredare för att undersöka det fredstida utnyttjandet för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål, med Christina Wilén, Försvarsdepartementet, som sekreterare. Som en viktig del av utredningen ingår att göra en grundläggande och omfattande kartläggning av det hittillsvarande civila nyttjandet av totalförsvarets resurser genom en enkät till samtliga lokala produktionsenheter samt några andra försvarsmyndigheter. Resultaten av denna kartläggning avses att ligga som grund för det fortsatta arbetet och urvalet, och är således avgörande för hela utredningen.

Syftet med enkäten är att göra en uttömmande kartläggning av fenomenet civilt bruk av totalförsvarets resurser, och vi ber er därför att besvara enkäten noggrant utifrån erfarenheterna på er lokala produktionsenhet. Om det är några oklarheter kan ni ringa Christina Wilén, 08-7632506 eller Rolf Pousard 08-7887916. Frågor som kan hänföras till räddningstjänst bör behandlas separat. Generellt kan sägas att verksamhet som bedrivs enligt Lagen om Räddningstjänst inte omfattas av utredningen. Däremot är planering och övning av sådan verksamhet att betrakta som en del av den ordinarie fredstida verksamheten, där försvarets resurser kan brukas av den civila sektorn.

Kartläggning

1) Var vänlig fyll i och komplettera den lista som ges i bilaga 1 över era konkreta erfarenheter av civilt bruk av försvarets resurser.

Ekonomiska frågor

2) Om ni har tagit betalt för bruk av försvarets resurser, beskriv hur priserna har satts. (Några av de variabler som är intressanta att diskutera är till exempel om priset har satts på egen hand, efter samråd med kund, eller efter anlitan­de av konsulter. Ange också om det är fullkostnadstäckning eller marginalkostnad. Är det ett långsiktigt avtal eller betalt per gång.)

3) I de fall ni inte har begärt ersättning, varför har ni inte gjort det?

4) Hur stora intäkter (ca) erhö­ll ni sammanlagt budgetåret 1993/94 genom att tillhandahålla varor/tjänster till olika delar av den civila sektorn?

5) Tas det någon hänsyn till planerade (eller faktiska) intäkter från civilt bruk av den lokala produktionsenhetens resurser i budgetallokeringen, eller fördelas den centrala budgeten utan någon hänsyn till eventuella intäkter från sidoverksamhet?

6) Hur stor del utgör intäkterna av civilt bruk av er totala budget?

7) Hur många personer var någon gång under det senaste året involverade i att tillhandahålla varor eller tjänster (inkl planering och genomförande) till civila sektorer?

8) Har värnpliktiga varit involverade i avgiftsbelagda verksamheter?

Erfarenheter

9) En viktig del av utredningen är att analysera hur Försvarsmaktens möjligheter att erbjuda varor/tjänster till civila delar av samhället påverkas av gällande konkurrenslagstiftning. Därför är det intressant att veta om andra aktörer (framförallt företag) haft synpunkter på er verksamhet ur ett konkurrensperspektiv? På vilket sätt har dessa åsikter framförts (allt från telefonsamtal/tidningsartikel till anmälan till konkurrensverket)? Hur blev utfallet?

10) Har ni fått synpunkter inom den lokala produktionsenheten eller från övriga delar av försvaret, till exempel vad avser tillgängligheten på materiel och förslitning?

11) Beskriv 1-2 ovanligt lyckade projekt (markera på listan)

12) Beskriv 1-2 projekt där svårigheterna har varit större än normalt (markera på listan)

Framtiden

13) Inom vilka områden anser ni att det civila bruket av försvarets resurser på er lokala produktionsenhet bör öka framgent?

14) Vari ligger hindren mot ett ökat civilt bruk av försvarets resurser, i de fall detta är önskvärt? (Exempelvis Försvarsmaktens behov av beredskap, lagar och förordningar, allmänna opinionen, ansträngda resurser inom Försvarsmakten)

Tack så mycket för att ni har tagit er tid att svara på vår enkät. Om ni har några ytterligare kommentarer, använd gärna baksidorna av enkäten.

Bilaga till enkät

Nedan ges en lista över möjliga exempel på civilt bruk av försvarets resurser. Var vänlig ange de områden där ni har medverkat, med angivande av kund, status och eventuell ersättning. Stryk gärna de områden inom vilka ni inte har haft - eller planerat för - någon verksamhet. Observera att listan är långt ifrån heltäckande, och vi ber er därför komplettera med de exempel som ni har och som inte återfinns nedan.

Använd gärna följande markeringar:

Kunder:

S = Annan statlig myndighet

Po = Polismyndighet

K = Kommun/Landsting

F = Privat företag

P = Privatperson

A = Andra, till exempel civila organisationer

Status:

P = Pågående, ange sedan när

A = Avslutat, ange tidsperiod

F = Försökt/planerat, men har av olika orsaker avbrutit försöken

Betalning:

Ja/Nej

Uppskattning av totala intäkter

Exempel på aktivitet

Kund

Status

Betalning

TJÄNSTER

Utbildning

- lärare
- seminarier
- AV - stöd
(audiovisuellt)

Exempel på aktivitet	Kund	Status	Betalning
Transporter			
- i luften			
- på land			
- till sjöss			
- sjukvårdstransporter (samtliga)			
Stöd vid miljövärn (Undantaget räddningstjänst)			
- rensning			
- spaning			
Fordonskontroll			
Ingenjörtruppernas insatser (Undantaget räddningstjänst)			
- markplaning			
- broar			
- sprängning			
Dykeriinsatser			
- fartygsbaserat			
- dykare			
Sjukvård			
Meteorologtjänster			

Exempel på aktivitet	Kund	Status	Betalning
----------------------	------	--------	-----------

Parkförvaltning

Trafikflygarutbildning (TFHS)

Bevakning etc

Förrådshållning

Verkstadsjänster

Idrottsevenemang

Andra evenemang
(till exempel musik och parader)

MAL (mark, anläggning, lokaler)

Lokaler

- administrativa
- verkstäder
- flygfält inkl vissa tjänster
- snöröjning, räddningstjänst etc.

Exempel på aktivitet	Kund	Status	Betalning
----------------------	------	--------	-----------

MATERIEL OCH VAROR

Varor (avyttring)

- förplägnad/måltider
- kläder
- utrustning

Varor (uthyrning)

- förplägnad/måltider
- kläder
- utrustning

Materielstöd polisen

Telekommunikation

- FTN
- Apparater

Reglering av luftfart

- Centraler
- Radarstationer

RÄDDNINGSTJÄNST

(planlagd verksamhet)

- SOS-centraler
- brand
- sjö
- fjäll
- flyg

- materiel

1994-10-05

Bilaga 5:2

Sändlista

Till

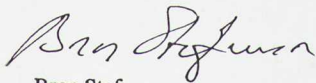
Vissa myndighetschefer/motsv under försvarsdepartementet (utom försvarsmakten)

Jag har utsetts till särskild utredare i frågor om fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål. Jämför bifogade kommittédirektiv. Utredningens namn är "Civilt bruk av försvarets resurser".

Enligt direktiven skall den första etappen ägnas åt det bruk av försvarets resurser som görs eller varit på tal i dag. För att snabbt få reda på vad som sker och problem måste en enkät genomföras. Tiden är tyvärr knapp. Endast tre veckor kan avdelas, varför resultatet benäget inskickas enligt bilaga före den 1/11 -94.

Motsvarande enkät går ut till alla produktionsenheter i försvarsmakten.

I förhand tack för all hjälp.



Bror Stefenson

Sändlista

Civilbefälhavarna
Flygtekniska försöksanstalten
Fortifikationsverket
Första flygeskadern
Försvarets forskningsanstalt
Försvarets materielverk
Försvarets radioanstalt
Försvarets sjukvårdscentrum
Kustbevakningen
Militärhögskolan
Statens räddningsverk
Styrelsen för psykologiskt försvar
Totalförsvarets chefsnämnd
Värnpliktsverket
Överstyrelsen för civil beredskap

ENKÄT AVSEENDE CIVILT BRUK AV FÖRSVARETS RESURSER

Regeringen har tillsatt Bror Stefenson som särskild utredare för att undersöka det fredstida utnyttjandet för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål (Dir 1994:61). Som en viktig del av utredningen ingår att göra en grundläggande och omfattande kartläggning av det hittillsvarande civila nyttjandet av totalförsvarets resurser genom enkäter till olika myndigheter inom totalförsvaret. En motsvarande enkät har också skickats ut till samtliga produktionsenheter inom Försvarsmakten. Resultaten av kartläggningen skall ligga som grund för det fortsatta arbetet och urvalet, och är således avgörande för hela utredningen.

Syftet med denna särskilda enkät är att kartlägga fenomenet civilt bruk av totalförsvarets resurser från ett övergripande myndighetsperspektiv, och vi ber er därför att besvara enkäten noggrant utifrån erfarenheterna på er myndighet, och tänka efter om det finns mer ovanliga exempel. Eftersom många av försvarets myndigheter har som uppgift att stödja försvarsmakten, är det viktigt att separera mellan verksamhet riktad direkt till den civila sektorn, och verksamhet som stödjer det civila bruket av andra försvarsmyndigheters resurser (i första hand Försvarsmaktens). Kommentera gärna i samband med de enskilda frågorna om svaren skiljer sig mellan dessa båda grupper.

Frågor som kan hänföras till räddningstjänst bör behandlas separat. Generellt kan sägas att verksamhet som bedrivs enligt Lagen om Räddningstjänst inte omfattas av utredningen. Däremot är planering och övning av sådan verksamhet att betrakta som en del av den ordinarie fredstida verksamheten, där försvarets resurser kan brukas av den civila sektorn. Om det är några oklarheter kan ni ringa utredningens sekreterare Christina Wilén, 08-7632506.

Kartläggning

1) Var vänlig fyll i och komplettera den lista som ges i bilaga 1 över era konkreta erfarenheter av civilt bruk av försvarets resurser.

Ekonomiska frågor

2) Om ni har tagit betalt för nyttjandet av era resurser, beskriv hur priserna har satts. (Några av de variabler som är intressanta är till exempel om priset har satts på egen hand, efter samråd med kund, eller efter anlitande av konsulter. Ange också om det är fullkostnadstäckning eller marginalkostnad. Är det ett långsiktigt avtal eller betalt per gång.)

3) I de fall ni inte har begärt ersättning, varför har ni inte gjort det?

4) Hur stora intäkter (ca) erhöll ni sammanlagt budgetåret 1993/94 genom att tillhandahålla varor/tjänster till civila sektorer?

5) Hur stor del utgör intäkterna av civilt bruk av er totala budget?

6) Tas det någon hänsyn till planerade (eller faktiska) intäkter från civilt bruk av er myndighets resurser i budgetallokeringen, eller fördelas den centrala budgeten utan någon hänsyn till eventuella intäkter från sidoverksamhet?

7) Hur många personer var under det senaste året någon gång involverade i att tillhandahålla varor eller tjänster (inkl planering och genomförande) till civila sektorer?

8) Hur är den procentuella fördelningen mellan era direkta kontakter med civila sektorer och ert stöd till andra delar av försvarets vad avser civilt bruk av försvarets resurser?

Erfarenheter

9) En viktig del av utredningen är att analysera hur försvarssektorns möjligheter att erbjuda varor/tjänster till civila delar av samhället påverkas av gällande konkurrenslagstiftning. Därför är det intressant att veta om andra aktörer (framförallt företag) haft synpunkter på er verksamhet ur ett konkurrensperspektiv? På vilket sätt har dessa åsikter framförts (allt från telefonsamtal/tidningsartikel till anmälan till konkurrensverket)? Hur blev utfallet?

10) Har ni fått synpunkter inom er myndighet eller från övriga delar av försvaret, till exempel vad avser tillgängligheten på materiel och förslitning?

11) Beskriv 1-2 ovanligt lyckade projekt (markera på listan)

12) Beskriv 1-2 projekt där svårigheterna har varit större än normalt (markera på listan)

Framtiden

13) Inom vilka områden anser ni att det civila bruket av försvarets resurser på er myndighet öka framgent?

14) Vari ligger hindren mot ett ökat civilt bruk av försvarets resurser, i de fall detta är önskvärt? (Exempelvis Försvarsmaktens behov av beredskap, lagar och förordningar, allmänna opinionen, ansträngda resurser inom Försvarsmakten)

Tack så mycket för att ni har tagit er tid att svara. Om ni har några ytterligare kommentarer, använd gärna baksidorna av enkäten.

Bror Stefenson

Bilaga 5:3
1994 10 13

Landstingens kanslier samt
kommunkanslierna i
Göteborgs, Malmö och
Gotlands kommuner

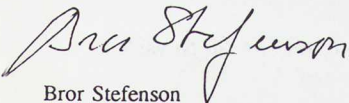
ENKÄT AVSEENDE CIVILT BRUK AV FÖRSVARETS RESURSER

Härmed översändes en enkät om sjukvårdshuvudmännens utnyttjande av helikoptrar för sjuktransporter.

Regeringen har tillsatt undertecknad som särskild utredare för att undersöka det fredstida utnyttjandet för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål (Dir 1994:61). I direktiven anges att "Den fredstida användningen av försvarets helikoptrar för civila sjuktransporter skall lösas".

För att fullfölja detta krävs en genomgång av den aktuella behovssituationen samt tillgången till helikoptertransporter hos de svenska landstingen. Denna del av utredningen skall rapporteras till regeringen senast den 1 mars 1995. Eventuella frågor besvaras av utredningens sekreterare Christina Wilén, telefon 08 - 763 25 06, eller av Landstingsförbundets kontaktperson Peter Rindeborn, telefon 08 - 702 44 32. Vi ber er att skicka in enkätsvaren senast den 7 november 1994 till:

Christina Wilén
Utredningen om Civilt bruk av försvarets resurser
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm



Bror Stefenson

Vi är medvetna om att Landstingsförbundet så sent som 1992 gick ut med en liknande enkät till samtliga Landsting. Skulle er situation inte ha förändrat sig, ber vi er notera det här, och inte besvara resten av enkäten.

BEHOV

1) Vad har Ni för behov av helikopterburna ambulanstransporter? (Bl a avseende antal flygningar, om det är primär- eller sekundärtransporter, anspänningstid etc)

DAGSLÄGET

2) Har Ni i dagsläget avtal med en (eller flera) leverantör av helikopterbaserade sjukvårdstranporter?

Om ja, var vänlig att besvara frågorna 3-5, samt fråga 9, om nej, besvara frågorna 6-9.

3) Beskriv innehållet i kontraktet, bl a avseende leverantör, tid för kontraktperiod samt kostnad.

4) Deltog armén i upphandlingen? I så fall var vänlig ange varför Ni valde att inte låta dem få kontraktet.

5) Samordnade Ni på något sätt upphandlingen med andra landsting? Om ja, på vilket sätt?

6) Om Ni inte har ett avtal kring ambulanshelikopter, ange vilka som är de viktigaste orsakerna?

7) Planerar Ni att i närtid sluta avtal? I vilken fas befinner Ni er i så fall? Samarbetar Ni med andra landsting i denna fråga?

8) Har Ni möjlighet att få tillgång till ambulanshelikoptrar på något annat sätt, till exempel genom en muntlig överenskommelse?

FRAMTIDEN

9) Ser Ni någon förändring i Ert framtida behov av helikopterburna ambulanstjänster?

Tack så mycket för att Ni har tagit er tid att svara. Om Ni har några ytterligare kommentarer, använd gärna baksidorna av enkäten.

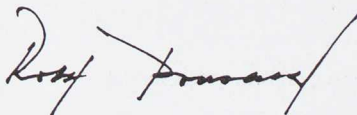
Amiral Bror Stefenson

Civilt bruk av försvarets resurser

Överlämnar förslag till komprimerad sammanfattning.

Diskett bifogas.

Med vänlig hälsning



Kopia

Öv 1
Övlt

Björn Rosén
Lars Björck

Sammanfattning av svar från Försvarsmaktens produktionsenheter på enkät avseende civilt bruk av försvarets resurser

Sammanfattningen följer enkätens disposition med 14 olika frågeställningar.

FRÅGA 1, KARTLÄGGNING: Frågan är omsatt i en bilaga till enkäten och omfattar i sig över 20 olika delfrågor.

Nedanstående "kodifiering" har använts i enkäten och återges även här:

Kunder: S = Annan statlig myndighet. Po = Polismyndighet. K = Kommun-/Landsting. F = Företag, privat. P = Person, privat. A = Andra, t ex civila organisationer.

Status: P = Pågående, sedan när. A = Avslutat, ange period. F = Försökt, planerat, men avbrutet.

Betalning: Ja/Nej.

Utbildning (inklusive seminarier, utbildning i krisstöd, utbildningshjälpmedel, studiebesök).

28 produktionsenheter har svarat, varav armén: 17, marinen: 7, flygvapnet: 3 samt Uhregemente: 1.

Kunder

Dominerar: S
Därpå, ungefär lika: Po och K

I ringa omfattning: F, P och A

Status

Dominerar: P
Därpå: A

Endast 2 produktionsenheter: F

Betalning

Dominerar: Ja
Vid nej är kunden genomgående S, P eller K

Transporter

(1) Transporter på land

13 produktionsenheter har svarat, varav ur armén: 10, marinen: 2, flygvapnet: - samt Uhregemente: 1.

Kunder

Dominerar: S, K
Därpå: Po, A

Status

Dominerar: P
Därpå: A

Betalning

Dominerar: Ja
Ett nej: kund = K

(2) **Transporter till sjöss** (Endast marinens enheter).

<p>Kunder</p> <p>Alla kodifierade typer nämns.</p>	<p>Status</p> <p>Dominerar: A</p> <p>I övrigt: P eller tillfälliga</p>	<p>Betalning</p> <p>Dominerar: Ja</p> <p>2 nej, varav ett avser nödbogsring</p>
---	---	--

(3) **Transporter i luften**

8 produktionsenheter har svarat, varav ur armén: 2, marinen: 3 samt flygvapnet: 3.

<p>Kunder</p> <p>Alla typer. AF 1: flygningar för Kungahuset, Regeringen, EU, Landshövdingen m fl</p>	<p>Status</p> <p>Dominerar: P</p>	<p>Betalning</p> <p>Ja Nej endast i få fall</p>
--	--	--

(4) **Sjuktransporter**

5 produktionsenheter har svarat, varav ur armén: 3, marinen: 1 och flygvapnet: 1.

<p>Kunder</p> <p>Dominerar: K</p> <p>Därpå: Po</p>	<p>Status</p> <p>Dominerar: P</p>	<p>Betalning</p> <p>Nej (torde vara att jämföra med räddningstjänstinsats)</p>
---	--	---

Ingenjörförbandens insatser (pionjärinsatser) (ej räddningstjänst)

5 produktionsenheter har svarat, varav ur armén: 4 och marinen: 1. Här saknas uppgifter från Ing 1 och Ing 2.

<p>Kunder</p> <p>Dominerar: S Därpå: K, A</p>	<p>Status</p> <p>Dominerar: P Därpå: A</p>	<p>Betalning</p> <p>Ja</p>
--	---	-----------------------------------

Dykeriinsatser

10 produktionsenheter har svarat, varav ur armén: 3 och marinen: 7.

<p>Kunder</p> <p>Dominerar: S, K Därpå: Po I någon omfattning: A,P,F</p>	<p>Status</p> <p>Dominerar: P Därpå: A</p>	<p>Betalning</p> <p>Ja och nej i lika omfattning</p>
---	---	---

Meteorologtjänster

11. HKPdiv och F 5/VädS

<p>Kunder</p> <p>S</p>	<p>Status</p> <p>P = 11. HKPdiv A = F 5/VädS</p>	<p>Betalning</p> <p>Ja</p>
-------------------------------	---	-----------------------------------

Trafikflygarutbildning, flygtrafikledning

TFHS och F 5.

<p>Kunder</p> <p>Dominerar: S Därpå: F I någon omfattning: P</p>	<p>Status</p> <p>Dominerar: P Därpå: A</p>	<p>Betalning</p> <p>Ja</p>
---	---	-----------------------------------

Verkstadstjänster

8 produktionsenheter har svarat, varav armén: 1, marinen: 1, flygvapnet: 2 samt
Uhregemente (inkl Uhgrp G): 4.

<p>Kunder</p> <p>Dominerar: S, K Därpå: F, Po, P, A</p>	<p>Status</p> <p>Dominerar: P I ett fall: A</p>	<p>Betalning</p> <p>Ja Redovisas utförligt i utredningens kapitel 4</p>
--	--	--

Idrotts- och andra evenemang

22 produktionsenheter har svarat, varav armén: 18, marinen: 3 samt Uhgrp G.

Kunder	Status	Betalning
Dominerar: A I någon omfattning: P, S	Dominerar: P Därpå: A	Ja: 14 Nej: 12

Lokaler, administrativa mm

6 produktionsenheter ur armén har svarat.

Kunder	Status	Betalning
Dominerar: A Därpå: S, K, P I någon omfattning: Po, F	Dominerar: P I någon omfattning: A	Ja I 2 fall nej

MAL (mark, anläggningar, lokaler), inklusive väghållning, fastighetstillsyn, lokaler, flygfält med dithörande tjänster, exklusive administrationslokaler.

16 produktionsenheter har svarat, varav armén: 9, marinen: 3, flygvapnet: 3 och Uhgrp G.

Kunder	Status	Betalning
Dominerar: K, S Därpå: A, F, Po I någon omfattning: P	Dominerar: P I någon omfattning: A	Dominerar: ja I någon omfattning: nej

Varor/tjänster, förplägnad/måltider, utrustning, uthyrning

16 produktionsenheter har svarat, varav ur armén: 13, marinen: 2 och Uhgrp G.

Kunder	Status	Betalning
Spridningen omfattande bland möjliga kunder. Dominerar: A, S Därpå: K, F, P, Po	Dominerar: P I ringa omfattning: A	Dominerar: Ja Nej i endast 2 fall

Materielstöd till polisen

11 produktionsenheter har svarat, varav armén: 9, flygvapnet: 1 och Uhregemente: 1.

Kunder
Po

Status
Dominerar: P A i ett fall

Betalning
Dominerar: ja Nej i 2 fall

Telekommunikationer

5 produktionsenheter har svarat, varav armén: 2, marinen: 2 och Uhregemente: 1.

Kunder
Dominerar: A, S I någon omfattning: K, F, P

Status
Dominerar: P I 2 fall: A

Betalning
Ja I ett fall: nej

Räddningstjänst (SOS-centraler, brand-, sjö-, fjäll-, flygräddningsinsatser, materiel, tryckkammare).

19 produktionsenheter har svarat, varav armén: 11, marinen: 6, flygvapnet: 1 och Uhgrp G.

Kunder
Dominerar: K, S I någon omfattning: Po, A

Status
Dominerar: P I någon omfattning: A

Betalning
Dominerar: Nej Därpå: Ja

Utöver ovanstående sammanfattning finns ännu några verksamhetsområden av liten omfattning. De redovisas ej här.

FRÅGA 2, EKONOMISKA FRÅGOR:

Om ni har tagit betalt för bruk av försvarets resurser, beskriv hur priserna har satts.

Sammanfattning

Omfattande erfarenheter redovisas.

Tendenser är tydliga:

- att tillämpa fullkostnadstäckning, främst till civila kunder, bl a för att undvika felaktig konkurrens,
- därpå hänvisas ofta till I-priser, marginalkostnadstäckning,
- flera redovisar att avtal är ingångna vid sidan om enstaka tjänster,
- några redovisar samarbete med konsulter för prissättning av viss tjänst,
- att om ett visst förband för sin utbildningsuppgift behöver kunna utföra vissa uppgifter, så kan civil motpart, t ex markägare, "bjuda på utbildningstillfället och samtidigt få nytta själv",
- att frivilligorganisationer, ideella föreningar mm gynnas, bl a som PR för Försvaret.

Flera yttranden hänvisar som stöd för prissättning till I-priser inom garnison, FMV, FORTV, MRF mm.

Sambruk är av omfattande betydelse och utförligt redovisat främst av I 5/Fo 22, I 15/Fo 34 samt S 1/Fo 47.

FRÅGA 3, EKONOMISKA FRÅGOR:

I de fall ni inte har begärt ersättning, varför har ni inte gjort det?

Sammanfattning

I många fall har frågan "lämnats blank".

Där frågan har besvarats kan följande noteras:

- att ofta påpekas att behov att tillgodose utbildnings- resp övningsverksamhet anges. Ett bra exempel utgörs av yttrande från I 21/Fo 23, NB 21, T 3,
- byte/utbyte av tjänster/gentjänster, prestation/motprestation,
- att normer/rutiner saknas (2 svar),
- att ett yttrande belyser att enligt MRF skall i vissa fall inte ersättning begäras.

Sist men inte minst framgår motiv som att vilja stödja frivilligorganisationer, ideella organisationer mm samt skälet att vinna goodwill för det egna förbundet resp försvaret.

FRÅGA 4, EKONOMISKA FRÅGOR:

Hur stora intäkter (ca) erhöill ni sammanlagt budgetåret 1993/94 genom att tillhandahålla varor/tjänster till olika delar av den civila sektorn?

Nedan redovisas svaren från de verksamhetsställen där verksamheten har störst omfattning.

- ca 7000 kkr (I 5/Fo 22). Därav 4464 kkr genom marketenteri och personalmatsalar,
- ca 10000 kkr (I 15/Fo 34). Därav 8653 kkr från SIV. Avtalet med SIV har nu upphört,
- 1505 kkr (I 20/Fo 61). Främst genom driftavtal med Posten, Telia och SR AB,
- ca 4000 kkr (P 2/Fo 14). Därav 3500 kkr intäkter från MAL-verksamhet,
- ca 4000 kkr (P 7/Fo 11). Därav MAL 3000 kkr, förplägnad 1000 kkr,
- 10000 kkr (I 11/Fo 16). Avtal med SIV, som nu är avslutat,
- 4330 kkr (Fo 63). Ingen specifikation,
- sammanlagt 5556 kkr (MKS),
- 43900 kkr (Uhreg S). Avser verkstadstjänster, varvid Uhreg S kraftigt avviker från övriga verkstäder. Verkstadstjänster redovisas i utredningens kap 4.
- ca 8100 kkr (Uhreg N). Huvuddelen avser verkstadstjänster.
- ca 2000 kkr (11. HKPdiv). Ingen specifikation,
- 2200 kkr (ÖVM). Ingen specifikation,
- 1020 kkr (K 4). Ingen specifikation,
- 2568 kkr (Ing 1). Ingen specifikation.
- 4000 kkr (F 5),
- ca 7400 kkr (F 7). Tpflyg, trafikledning, bastjänst, intendentur, verkstad, sjukvård,

Ovan har redovisats organisationsenheter som redovisat intäkter på mer än 1000 kkr.

Svaren i övrigt karaktäriseras av allt ifrån obesvarat till belopp under 1000 kkr.

FRÅGA 5, EKONOMISKA FRÅGOR:

Tas det någon hänsyn till planerade (eller faktiska) intäkter från civilt bruk av den lokala produktionsenhetens resurser i budgetallokeringen, eller fördelas den centrala budgeten utan någon hänsyn till eventuella intäkter från sidoverksamhet?

Sammanfattning

Ett antal yttranden ger inget vägledande svar. Orsaken torde stå att finna i svar på föregående frågor.

Där svar lämnats har dessa grupperats i tre svarsgrupper.

- (1) "Nej", "Endast marginaleffekter", "Kan ej förutses i budget".

MKG (MekB 18), I 2/Fo 52, I 20/Fo 61, I 21/Fo 23, I 22/Fo 66, Fo 48, I 3/Fo 51, MKN, FKN, FarbC, UhC, ATC, MDÖ, 12. HKPdiv, 13. HKPdiv, ÖVM, K 4, Lv 3, F 7 (avseende hkp, väder, verkstad, sjukvård), F 14.

- (2) "Hänsyn tas".

MKG (Uhgrp G), I 16/Fo 31, Fo 63, Uhreg S, Uhreg N, FMB, Ing 1, Ing 2, F 7 (avseende tpflyg, intendentur), F 10, F 16, BÖS, FMU, FUC.

- (3) "Intäkter beräknas och påverkar planeringen ...",
"Särredovisas i årsredovisning"

I 5/Fo 22, I 12/Fo 17, I 15/Fo 34, P 2/Fo 14, P 4/Fo 35, P 7/Fo 11, P 10/Fo 43, S 1/Fo 47, I 11/Fo 16, Fo 67, MKS, MKO, 11. HKPdiv, MTC, F 5, FSC.

FRÅGA 6, EKONOMISKA FRÅGOR:

Hur stor del utgör intäkterna av civilt bruk av er totala budget?

Sammanfattning

Svaren har grupperats enligt nedan.

- (1) < 0,5 %

I 16/Fo 31, I 21/Fo 23, I 22/Fo 66, P 10/Fo 43, S 1/Fo 47, I 11/Fo 16, I 3/Fo 51, MKO, MKN, FarbC, ATC, FMB, Lv 3, Ing 2, F 10, F 15, F 16, FUC.

(2) 0,5-1 %

I 2/Fo 52, I 15/Fo 34, P 2/Fo 14, P 4/Fo 35, Fo 63, UhC, 12. HKPdiv, MTC, K 4.

(3) > 1 %

MKG (Uhgrrp G, MekB 18), I 5/Fo 22, P 7/Fo 11, Uhreg S, Uhreg N, 11. HKPdiv, ÖVM, Ing 1, F 5, F 7 (varierar beroende på verksamhet), BÖS (varierar beroende på verksamhet), FMU (bedöms öka från 5 till 20-30 %).

(4) Obesvarad fråga eller "o:-", "en bråkdel"

I 12/Fo 17, I 20/Fo 61, Fo 18, Fo 48, Fo 67, FKN, InfKavC, AF 1, MDÖ, 13. HKPdiv, K 1, FSC, KAS, F 14, F 20.

Övrigt

(1) Vissa specifika uppgifter.

I 15/Fo 34 93/94 5,6 % (avtal med SIV, nu upphört)

P 2/Fo 14 (FE) ca 10 %

MKS (KÖS ca 20 %, MK Uhbat S ca 0,5 %, HSE ca 10 %, Karlskrona Radio ca 10 %).

(2) Av speciellt intresse är, även i denna fråga, I 5/Fo 22, som uppgger 7,2 %.

FRÅGA 7, EKONOMISKA FRÅGOR

Hur många personer var någon gång under det senaste året involverade i att tillhandahålla varor eller tjänster (inkl planering och genomförande) till civila sektorer?

Sammanfattning

Frågan är vidlyftig, så även svaren. En sammanfattning av svaren kan därför inte ske på ett meningsfullt sätt.

Av svaren kan emellertid följande två särskilt uppmärksammas:

I 5/Fo 22 Uppgifter hämtade från svar på fråga 5. "... Totalt finansieras ca 18 personår genom dessa intäkter. Dessa personår möjliggör därmed en motsvarande ökning på den av central produktionsledare fastställda personårsram grundat på anslagsmedel".

P 7/Fo 11 "5 helårstjänster intäktsfinansierade. Något mått på hur många personer som någon gång under året varit involverade kan ej anges".

FRÅGA 8, EKONOMISKA FRÅGOR:

Har värnpliktiga varit involverade i avgiftsbelagda verksamheter?

Sammanfattning

Användning av vpl synes inte vara särskilt omfattande.

FRÅGA 9-12, ERFARENHETER:

- 9) En viktig del av utredningen är att analysera hur Försvarsmaktens möjligheter att erbjuda varor/tjänster till civila delar av samhället påverkas av gällande konkurrenslagstiftning. Därför är det intressant att veta om andra aktörer (framförallt företag) haft synpunkter på er verksamhet ur ett konkurrensperspektiv? På vilket sätt har dessa åsikter framförts (allt från telefonsamtal/tidningsartiklar till anmälan till konkurrensverket)? Hur blev utfallet?
- 10) Har ni fått synpunkter inom den lokala produktionsenheten eller från övriga delar av försvaret, till exempel vad avser tillgängligheten på materiel och förslitning?
- 11) Beskriv 1-2 ovanligt lyckade projekt
- 12) Beskriv 1-2 projekt där svårigheterna har varit större än normalt

Sammanfattning (gemensam för fråga 9-12)

Eventuella konkurrensförhållanden

I de flesta fall har inga klagomål hörts från aktörer utanför Försvarsmakten.

Huvuddelen av klagomålen har kunnat rättas till då det visat sig att den civile aktören inte känt till de faktiska förhållanden som rått vid försäljning/utlåning. Ofta har klagomålen tystnat efter information. MKS har ett fall som gått till NO 1991 men ej ännu sett något resultat av anmälan. Synpunkter från

trafikföretagens riksförbund mot F 7 stöd till civil verksamhet. Polisutredning pågår.

Inga domar har avkunnats med Försvarsmakten som part vad vi känner till i denna typ av mål.

Synpunkter inom Försvarsmakten

De flesta har inte fått några synpunkter av denna karaktär. I de fall man har fått synpunkter har de inte haft någon allvarligt negativ karaktär. De flesta har svarat att man alltid beaktat beredskapen och inte lånat ut materiel som kan tänkas förslitas så hårt att vår beredskapssituation på något sätt äventyras. Det är uppenbarligen så att viss materiel kan slitas mer än idag och ändå vara krigsduglig under den beräknade livstiden. Många har påpekat att förslitningen är försumbar jämfört med den nytta materielen gör.

Ovanligt lyckade projekt

Enkätsvaren visar att det har genomförts många lyckade projekt med ömsesidigt utbyte av samarbetet. De flesta projekten har kunnat rymmas inom normal verksamhet. Det finns en viss risk att samprojekten kan svälla ut i sådan grad, att de uppfattas som betungande.

Inom många områden är Försvarsmaktens resurser unika, vilket reducerar riskerna för konkurrens med civila entreprenörer.

Projekt med större svårigheter än normalt

Av svarsfrekvensen att döma har de flesta inte upplevt projekt där svårigheterna har varit större än förväntat. Svårigheterna har inte varit olösbare och i de flesta fall har projekten ändå avlöpvt väl. I några fall har projekten lagts ner och i något fall har Försvarsmakten åsamkats större kostnader än beräknat. Detta kan mana till viss återhållsamhet i högriskprojekt.

FRÅGA 13, FRAMTIDEN:

- 13) Inom vilka områden anser ni att det civila bruket av försvarets resurser på er lokala produktionsenhet bör öka framgent?

Erfarenheter och kreativitet i kombination resulterar i att många förslag redovisas.

Först redovisas förslagen sammanförda i stort som dispositionen av fråga 1.
Därefter redovisas återstående förslag.

Utbildningsområdet, projektledning, ADB-stöd (17 produktionsenheter)	Armén 5	Marinen 4	Flygvapnet 8
Transporter (12 produktionsenheter)	6 Samt Uhreg S	2	3
Verkstadstjänster (3 produktionsenheter)	1 Samt Uhreg S, N	-	-
MAL (mark, anläggningar, lokaler), inkluderar förhyrning, förvaltning, drift, idrottsanläggning, ökad användning av övningsområde, snöröjning) (12 produktionsenheter)	11	1	-
Varor/tjänster (förplägnadstjänst, förhyrning, av materiel, tryckeritjänster, resebyråverksamhet) (7 produktionsenheter)	6	1	-
Stöd till polisiär verksamhet, omhändertagande av ammunition (4 produktionsenheter)	3	-	1
Telekommunikationer (3 produktionsenheter)	-	2 Samt Uhreg N	-
Räddningstjänst (8 produktionsenheter)	3	3	2
Återstående förslag			
Sambruk kommun - landsting - stat	3	-	-
Miljöärenden	1 Samt Uhreg N	-	1
Stödja försvarsanknutna organisationer	1	-	-
Flyktingmotagning	1	-	-
Företagshälsovård	-	1	-

	Armén	Marinen	Flygvapnet
Maritim verksamhet	-	5	-
Flygverksamhet	-	-	1
Tekniskt stöd	-	1	-
Ålderdomshem, tillverkningsindustri	1	-	-
Specialkompetenser inom Försvarsmakten	1	-	-
Nyttjande av unik specialutrustning, maskiner	1	-	-
Slutligen framgår från 16 produktionsenheter, att de avvisar (ökad) utveckling, vill stanna på nuvarande nivå eller som förutsätter personell utökning för att gå vidare. De fördelar sig på:	9	4	3

FRÅGA 14, FRAMTIDEN:

14) Vari ligger hindren mot ett ökat civilt bruk av försvarets resurser, i de fall detta är önskvärt?

Sammanfattning

Nedan förtecknas som "huvudrubriker" - utan prioritetsordning - vad som framgår av yttrandena.

- (1) Lagar och förordningar, ÖB föreskrifter och allmänna råd (motsv) mm.
- (2) Ansträngda resurser inom Försvarsmakten.
- (3) Konkurrensfrågor, lagstiftning.
- (4) Försvarsmaktens ordinarie uppdrag och verksamhet.



Sändlista sida 3

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

HKV tjänsteställe, handläggare

HKV föregående datum

HKV föregående beteckning

OP Sam, övlt Rolf Pousard, 08-788 7916

Inriktning av Försvarsmaktens stöd till den fredstida samhällsverksamheten vid räddningstjänst och extraordinära påfrestningar
(2 bilagor)

Allmänt

I krig eller vid kris med krigshot skall det civila försvaret stödja Försvarsmakten. På motsvarande sätt skall Försvarsmakten ha en beredskap att kunna stödja samhället och det civila försvaret. Inom totalförsvaret vidtas därför kontinuerligt långtgående förberedelser i form av samverkan och samordning samt utbildnings- och övningsverksamhet. Denna verksamhet skapar en gemensam grund för kunskap om och respekt för att civila och militära resurser tillsammans skall kunna möta allvarliga säkerhetspolitiska hot.

Försvarsmakten har betydande resurser att ställa till samhällets förfogande för att möta extraordinära förhållanden under fredstid. Dessa består främst av

- kunnig personal i form av anställda, värnpliktiga och frivilliga
- materiel samt
- utbildnings- och ledningsresurser
- förläggnings- och utspisningsresurser med hög kapacitet.

Dessa resurser kan i ökad utsträckning ställas till samhällets förfogande. Det bör främst ske genom att regering och riksdag mht bl a nuvarande konkurrenslagstiftning beslutar om samordning mellan likartade resurser i det fredstida samhället och i Försvarsmakten.

Nedanstående inriktning är framtagen mot bakgrund av nu gällande **ansvarsförhållanden och författningar**. Viktiga författningar som reglerar Försvarsmaktens uppgifter och medverkan i civilverksamhet framgår av bilaga 1. Insatser med resurser ur Försvarsmakten kan ske vid framförallt räddningstjänstinsatser, men även under andra förhållanden. **Insatser vid extraordinära förhållanden, utöver**

/1

/milu 1216/

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telex	Telefax
107 85 STOCKHOLM	Lidingövägen 24	08-788 75 00	19633 MSBSBC S	08-788 77 78

de som anges i nuvarande regelverk, kräver dock särskilda beslut av regeringen.

Definition

Med Försvarsmaktens stöd till övriga delar av fredssamhället avses här stöd i sådana situationer där ansvarig myndighets (motsvarande) ordinarie resurser ej räcker till eller finns att tillgå. Det gäller både snabbt uppstående situationer och långsamt framväxande skeenden och kan innefatta situationer med konsekvenser av sådan storleksordning att de får säkerhetspolitiska dimensioner, t ex stora flyktingströmmar.

Exempel på insatser av ovannämnda typer framgår av bilaga 2.

/2

En viktig förutsättning är att ordinarie ansvarsförhållanden fortsatt gäller, dvs att Försvarsmakten biträder ansvarig civil myndighet (motsvarande). Militära enheter leds alltid av chef ur Försvarsmakten.

Denna inriktning berör inte

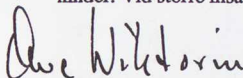
- internationella insatser i FN:s, ESK:s regi eller inom ramen för PFP
- situationer under höjd beredskap eller krig.

Inriktning


- Försvarsmakten bör vid katastrofer och i kriser utan krigshot stödja den fredstida samhällsverksamheten.
- Försvarsmaktens anseende och försvarsviljan i landet påverkas av vad Försvarsmakten gör i fredstid. Försvarsmakten skall vara ett stöd för landet och dess befolkning vid extraordinär belastning.
- Chefer skall ges uppdrag att genomföra förberedelser för olika insatser, bl a för att medge ett snabbt och bra utförande i samverkan med ansvariga civila myndigheter (motsvarande). Förberedelserna bör omfatta bl a planläggning, samverkan, information och utbildning.
- Insatser med tillfälligt sammansatta förband och andra enheter, personal och materiel bör kunna ske inom ramen för ordinarie organisation. Särskilda enheter avsedda enbart för denna typ av insatser skall ej vara grundorganiserade.
- Vid mer omfattande insatser får ordinarie utbildning av krigsförband anpassas och vid behov eftersättas om detta inte väsentligt försämrar beredskapen i övrigt. Uppdragsgivande chef skall dock höras och i brådskande fall informeras om vidtagna åtgärder.
- De ekonomiska villkoren skall om möjligt vara klarlagda före en insats. Eventuella oklarheter får inte fördröja en insats inom ramen för räddningstjänstlagen eller särskilt regeringsbeslut. Sådana frågor klaras ut snarast möjligt i efterhand. Vid andra insatser skall

de ekonomiska villkoren vara klarlagda före insats och reglerade i avtal. Inriktningen härvid är att ersättning skall tas ut för särkostnader avseende personal- och värnpliktskostnader. För materiel skall kravet på full kostnadstäckning vara grunden.

- Vid insatser bör regionala och lokala chefer informera massmedia om Försvarsmaktens deltagande, om inte särskilda skäl utgör hinder. Vid större insatser skall högkvarteret informeras.



Owe Wiktorin


Björn Rosén

Sändlista

Samtliga kaderorganiserade krigsförband
Samtliga utbildningsförband
Samtliga skolor, funktionscentrum m fl

Som orientering

Fö 4 ex
FORTV
FMV
VPV
FRA
FOA
RRV
VVK
MHS
FHS
ÖCB
SRV

Inom Högkvarteret

HKV Stabs-/Ledningschefer
HKV Avd-/Sektchefer

Viktiga författningar som reglerar Försvarsmaktens uppgifter och medverkan i civil verksamhet

Nedanstående urval återfinns i Totalförsvarets författningshandbok (TFH).

Regeringsformen (10 kap. 9 §).

Förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten.

Räddningstjänstlagen (1986:1102; bl a 2, 2a och 34 §§).

Räddningstjänstförordningen (1986:1107; bl a 60 §).

Förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet.

Förordningen (FFS 1985:3) om hemvärnsmäns medverkan vid bevakning och efterspaning mm.

Förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, mm (IKFN-förordningen) (bl a 3 §).

Utöver ovanstående författningar hänvisas till:

Överbefälhavarens föreskrifter (FFS 1987:24) om Försvarsmaktens medverkan i räddningstjänst mm.

Överbefälhavarens föreskrifter och allmänna råd om Försvarsmaktens medverkan i räddningstjänst mm (1987-09-25, K 953:63450).

Exempel på möjliga insatser med resurser ur Försvarsmakten mot bakgrund av nu gällande ansvarsförhållanden och författningar

Vid vissa av nedanstående förtecknade insatser kan behoven vara av sådan art och omfattning att särskilt regeringsbeslut erfordras.

Räddningstjänst m m

- brandsläckning (skogsbrand mm)
- översvämningar, ras och andra naturkatastrofer
- skallgång
- transporter, t ex sjuktransporter
- olyckor med stor utbredning (spridning av giftig gas, tågurspårning, miljökatastrof till havs mm)
- sjöräddningsinsatser med fartyg/helikoptrar
- tillhandahållande av geografisk information.

Andra insatser

- förstärkt gränsbevakning till lands, till sjöss och i luften
- ammunitions- och minröjning inkl IED (Improved explosive device, "terroristbomber")
- tillfälliga väg-, bro- och färjförbindelser
- övervakning/bevakning av skyddsobjekt
- förstärkt eller specialinriktad övervakning av Östersjön (eller delar av) från luften och ytan, t ex uppföljning av ett läge med stort antal flyktingar
- sambands- och transportmedel.



Datum
1994-12-22

Beteckning
14 780:75363

Sida 1
(9)

Sändlista sida 7-9

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

HKV tjänsteställe, handläggare

OP/StödA Övlt Ola Hanson, tel: 08-788 79 15
CONTR Civ-ek Monica Rosén, tel: 08-788 85 90

HKV föregående datum

HKV föregående beteckning

Handlingsregler vad avser prissättning, vid uthyrning av materiel utanför försvarsmakten.

Svar före

1. Allmänt

1.1 Bakgrund

Mot bakgrund av att myndigheter, och i vissa fall organisationer, utanför försvarsmakten vid vissa tillfällen har behov av att förhyra mtrl från försvarsmakten erfordras en gemensam norm för prissättning. Detta kan komma ifråga vad avser viss försvarsspecifik mtrl eller annan utrustning som av bl a tidsskäl ej är lämpliga att inköpa vid resp myndighet eller organisation. Då nuvarande prissättningssystem ej är generellt och dessutom i många fall ej sker till full kostnadstäckning krävs att detta regleras för att skapa fasthet och trovärdighet.

1.2 Inriktning

Denna handling reglerar ej beslutsnivåer eller normer för om en förnödenhet kan eller får uthyras utan endast som underlag vid fastställande av pris.

I avvaktan på att gemensamma bestämmelser för uthyrning utges i bl a Handbok logistik förutsätter denna handling att ett beslut om uthyrning, fattat enligt nuvarande system, föreligger.

Avsikten med denna handling är ej att omfatta någon prislista utan endast att utgöra ett underlag för prissättning. Indelningen i materielgrupper får ses som exempel och i de fall osäkerhet uppstår skall en rimlighetsbedömning kunna leda till lämplig inplacering på en sådan och därmed utgöra underlag för prissättning.

Prissättning vid internationella insatser regleras av CPL.

Central-, regional- och lokal produktionsledare svarar för prissättning enl detta dokument.

(Th.JOH) PRIS12.DOC

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telex	Telefax
107 85 STOCKHOLM	Lidingövägen 24	08-788 75 00	19633 MSBSBC S	08-788 77 78

2. Avgiftssättning

2.1 Allmänt

All uthyrning skall ske till full kostnadstäckning m a o samtliga kostnader skall ingå i avgiften.

Avgiftssättning skall ske enligt avgiftsförordningen SFS 1992:191, så att full kostnadstäckning erhålls. Detta innebär att den åsatta avgiften skall täcka samtliga kostnader. Avgiften får dock ej sättas så lågt att det kan vara till nackdel för andra företags verksamhet i sammhället s k *illojal konkurrens*. Där avgiften beräknas med full kostnads-täckning sk självkostnadspris och detta pris understiger marknadspriset skall avgiften sättas till självkostnadspris. Man skall också ha i åtanke vid avgiftssättning att avgiftsfinansierad verksamhet inom offentlig förvaltning inte får drivas i vinstsyfte.

Denna handling skall ej ersätta eller påverka Sambruksavtal där sådant avtal förekommer.

Samråd med Riksrevisionsverket enligt avgiftsförordningens 7§ har för prissättning enligt detta dokument skett genom HKV CONTR försorg. Sådant samråd kommer att ske årligen och påverkar ej prissättningen om inte särskilt meddelas.

2.2 Hyresavtal

Följande kostnader skall i huvudsak ingå vid avgiftssättning i hyresavtalet:

- Kapitalkostnader oavsett hur materielen finansierats.
- Kostnader för att återställa materielen i ursprungligt skick (skick vid utlämningstillfället) alt återanskaffningskostnader.
- Grundlön inkl LKP.
- Övriga personalkostnader.
- Administrationskostnader.
- Lokalhyra (motsv)
- Transportkostnader.
- Ev försäkringskostnader
- Övriga kostnader (over head) som inte kan hänföras till ovanstående kostnader.

I de fall sådan materiel hyrs ut där det krävs utbildning och eller särskild behörighet för att använda materielen skall kostnader för utbildning och materiel ingå i avgiften.

Utöver ovanstående kan det, med hänsyn tagen till materielens specifika beskaffenhet, tillkomma ytterligare kostnader som tillförs avgiften.

2.3 Återredovisning

Redovisning av avgiftsinkomster sker på lämpligt konto i kontklass 3 Intäkter (se H PROD bilaga 12.1 Sida 10). Lokal produktionsledare kan vid behov underindela befintliga konton. Avgiftsinkomster återredovisas enl H PROD Kap 16.5 "Särskilda redovisningar". I övrigt enligt vad som regleras av CPL.

2.4 Styrande materielslagsgrupper

2.4.1 Allmänt

För prissättning av kapitaldelen gäller:

- för krigsmateriel divideras förrådspriset (GOF) eller i förekommande fall nyanskaffningspriset med den prognostiserade livslängden.
- för övrig mtrl dvs mtrl för förvaltningsändamål som invärderats eller lånefinansierats gäller avskrivningstider enl H PROD Bilaga 13.1 sid 1-3.

För övriga kostnader (enl p 2.2) gäller full kostnadstäckning.

Utöver de generella reglerna gäller att prissättningen skall inkludera ev merkostnader för exempelvis modifiering som behöver genomföras under hyrestiden.

Utbytesenheter, reservdelar och förbrukningsmateriel uthyres normalt ej såvida de ej ingår i sats eller tillhör till uthyrd artikel.

2.4.2 Exempel på prissättningskalkyl

Sambandsmateriel Ra 139

Uthyres 100 st till Stockholmspolisen i samband med VM i fotboll. Tid 20 dagar. Fritt servicecd F 16.

Kapitalkostnader: Anskaffningspris 4800:-
 Avskrivningstid 5 år = 1825 dagar

$4800/1825 = 2,63 \text{ kr/dygn. } 2,63 \times 100 \times 20 = 5260 \text{ kr}$ 5260:-

Kostnader för att återställa mtrl:
Mottagningskontroll och vård 4 h x 300 kr = 1200 1200:-

Personalkostnader:
Arbetstid hämtning och återlämning i fd utlämning mm.
20 h x 300 kr = 6000 6000:-

Administrativa kostnader:Fakturering mm. 500:-

Lokalhyra:
2 veckor i sfid En pallplats a 4 kr/dygn. $14 \times 4 = 56 \text{ kr}$ 56:-

Transportkostnader:		
Extra körmil för hämtning i mobfd 100 mil a 25 kr/mil.		
100 x 25 = 2500kr		2500:-
Utbildningskostnader: 6 tim a 400 kr		2400:-
Driftkostnader:	Hyra av 10 st laddare för strömförsörjning.	1000:-
Modifiering:	Inga kostnader.	0:-
Summa:		18916:-

2.4.3 Särskilda anvisningar för mtrl-grupper.

2.4.3.1 Vapenmateriel (B)
Uthys normalt ej. Vid undantag regleras priset av CPL.

2.4.3.2 Fordonsmtrl (C)
Standardfordon, Tg-fordon, bandvagnar.
Vid uthyrning till annan än statlig myndighet skall kund genom försäkring eller på annat godtagbart sätt ansvara för skada på fordonet samt för sådan person- materielskada för vilken staten kan bli ersättningskyldig. Försäkringsvillkoren skall intas i hyresavtalet.

Vidare krävs förutom rätt körkortsbehörighet, särskild utbildning och behörighet motsvarande militärt förarbevis för att någon skall få nyttja militära specialfordon. Kravet på förarbevis är bl a föranlett av behovet av kunskap om fordonens handhavande samt vård, och skall intas i hyresavtalet.

Särskilda kostnader förutom kapital- och underhållskostnader enl nedanstående skall debiteras kunden.

- Besiktning före samt inbesiktning efter uthyrning skall genomföras, protokoll skall föras, kunden skall närvara.

Priset sätts per dygn samt körmil/(gångtimme)

2.4.3.3 Fartygs- och båtmtrl (D)
Vid uthyrning till annan än statlig myndighet skall kund genom försäkring eller på annat godtagbart sätt ansvara för skada på fartyg/båt samt för sådan person- materielskada för vilken staten kan bli ersättningskyldig. Försäkringsvillkoren skall intas i hyresavtalet.

Generellt gäller att särskilda kostnader förutom kapital- och underhållskostnader enl nedanstående skall debiteras kunden.

- Besiktning före samt inbesiktning efter uthyrning skall genomföras, protokoll skall föras, kunden skall närvara. MFI regler skall följas.

-Rustnings- samt avrustningsåtgärder samt förrådsförvaring.

-Drivmedelskostnad.

Priset sätts per gångimme

- 2.4.3.4 **Flygplans-, luftlandsättningsmtrl (E)**
Flygplan och helikoptrar hyrs normalt ut med besättning och skall prissättas som transporttjänster. Prissättning av tjänster regleras ej i denna skrivelse. Vid undantag regleras priset av CPL.
- 2.4.3.5 **Sambandsmateriel (F)**
Inga tillägg till generella bestämmelser.
- 2.4.3.6 **Ledningsmtrl (G)**
Uthyres normalt ej. Vid undantag regleras priset av CPL.
- 2.4.3.7 **Elkrafts- och belysningsmtrl (J)**
Elverk uthyres normalt ej. Vid undantag regleras priset av CPL.
För övrig mtrl gäller inga tillägg till generella bestämmelser.
- 2.4.3.8 **Skyddsmateriel (K)**
Inga tillägg till generella bestämmelser.
- 2.4.3.9 **Fältarbetsmtrl (L)**
Arbetsmaskiner enl p 2.4.3.2.
Minerings- och minröjningsmtrl uthyres normalt ej. Vid undantag regleras priset av CPL.
För övrig mtrl gäller inga tillägg till generella bestämmelser.
- 2.4.3.10 **Underhållsmtrl (M)**
Vid prissättning för hyra av verkstadsutr och reparationsplatser sätts avgiften per dygn. Hyran för lån av reparationsplats skall motsvara aktuell verkstadsavdelnings timpris gånger åtta.

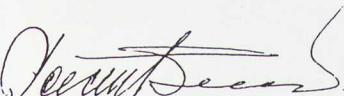
- 2.4.3.11 **Drivmedelsmtrl (N)**
Kostnader för tillsyn enligt FM bestämmelser (BVKF) skall ingå vid avgiftssättning i hyresavtalet.
- 2.4.3.12 **Beklädnadsmtrl (P)**
Uniformer uthyres normalt ej. Vid undantag regleras priset av CPL.
För skyddskläder etc utages en avgift på 1/2 % av förrådspriset per dygn.
- 2.4.3.13 **Förläggningmtrl (Q)**
För täkt gäller att en avgift omfattande 1/2 % av förrådspriset uttages per dygn, som slitagekostnad. I övrigt inga tillägg till generella bestämmelser.
- 2.4.3.14 **Förplägnadsmtrl (R)**
Inga tillägg till generella bestämmelser.
- 2.4.3.15 **Sjukvårdsmtrl (S)**
Hyreskostnad för sjukvårdsmateriel (ej förbrukningsmateriel) uttas med 2% av förrådspriset per dygn.
- 2.4.3.16 **Kartor, sjökort (U)**
Uthyres ej.

3. Ansvar

Uthyrande produktionsledare har ansvaret att materielen återställs i ursprungligt skick eller återanskaffas efter det att hyresavtalet upphört. Det är därför av största vikt att rätt avgift finns angivet i hyresavtalet, där man tagit hänsyn till ovanstående i avgiftssättningen. Denna typ av verksamhet får inte i något avseende belasta Försvarsmaktens anslag A 1. Avsteg från detta kan i enstaka fall medges av CPL. I sådana fall skall kontering ske så att rätt verksamhet belastas.

4. Beslut

Denna handling gäller från fastställsedatum och tills vidare som underlag för prissättning vid uthyrning av materiel. (Handlingen kommer att inarbetas i H PROD vid revidering)



Percurt Green
Chef för Operationsledningen

Exempel på regelverk för civilt bruk av försvarets resurser

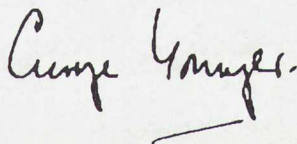
Military aid to the civil community

FOREWORD

The Military Aid to the Civil Community (MACC) scheme, whereby the Services assist the community as a whole when it is appropriate to do so, is now well established and has proved its worth. The Services' contribution has ranged from emergency assistance in cases of accident or natural disaster, the most recent notable example being the storm in October 1987, to a variety of more routine projects, including the attachment of volunteers to social service organizations. Not only does this scheme render a valuable service to the community, but it also demonstrates in a very tangible way the extent to which the Services form an integral part of the wider community. It can also provide the Services with the opportunity for some useful training.

The publication of this third edition does not mark the revision of the basic principles of MACC, but it does provide for some necessary updating. Moreover, in the period since earlier editions were published the Services have become smaller and their primary military training and operational commitments more intensive, so the manpower and equipment available for MACC work is now more limited than it once was. Except in dire emergency, military training and operations take precedence and there will therefore often be occasions when tasks which seem well suited to the capabilities of the Services simply cannot be undertaken. Nevertheless, MACC can provide invaluable support, and I am confident that there will be many occasions when the Services, in co-operation with civilian organizations, will be able to give much needed and worthwhile support to the wider community through this scheme.

I commend this third edition of the MACC handbook to you.



Secretary of State for Defence

MILITARY AID TO THE CIVIL COMMUNITY

Part I – Introduction

1. This pamphlet is designed to inform civil authorities and organizations of the way in which the Services may be able to assist them through the Military Aid to the Civil Community (MACC) scheme. It gives examples of the ways in which the Services may be able to assist the community at large, outlines the basic principles of the MACC scheme and explains the procedures for obtaining help under it. Potential applicants for MACC should read this pamphlet carefully before considering any requests to the relevant Service authority as set out in Part VI, in order to be clear as to the limited circumstances in which the Services can help and also aware of the financial arrangements under which assistance is given.

Part II – What can be done

2. Although a wide range of professions, trades and skills are represented in the three Services, and they possess a variety of versatile equipment, the ways in which help may be given are likely to be fairly limited. There are three main categories of possible work:

Category A – Assistance in time of emergency such as a natural disaster.

Category B – Routine assistance on special projects. Typically, tasks should occupy a small party of men for a few days, although larger parties or longer periods may be sustainable if the justification is sufficiently strong. Assistance may comprise:

- a. Construction, demolition (possibly using explosives), repair and rehabilitation work.
- b. Provision of manned specialist transport and equipment.
- c. Provision of individual skilled specialists.
- d. Provision of helicopter assistance to lift heavy loads.

Category C – The full time attachment of volunteers to social service (or similar) organizations for specific periods.

A detailed list of some of the possible tasks in these categories is given at Annex A. The possibilities of the loan or hire of specialist Service premises or equipment (eg recreational facilities) have not been included since they do not constitute assistance offering training value to the Services as well as benefit to the community and training value is a prerequisite for routine assistance under the MACC scheme. However, applications may be made under different regulations and each case will be considered on its merits.

Part III – The basic principles

3. Part II and Annex A indicate the kind of help the Services are qualified to give. Emergency assistance under Category A may be given following a natural disaster or major accident should civil resources be unable to cope. It is difficult to define what constitutes an emergency but some indication of the circumstances in which the Services might become involved is given at Annex A: in broad terms an emergency is defined as an occasion when there is danger to human life or a major breakdown of services vital to the welfare of the community. In such emergencies the Services will normally augment the resources of the civil authorities. Service assistance can only be given from resources available at the time bearing in mind the need to meet essential military commitments.

4. In a non-emergency situation a preliminary enquiry will often show whether or not it is worthwhile applying for Category B or C assistance from the Services, as in these circumstances Service needs must always come first. Applicants may find it useful to know that the Services will expect all the conditions listed below to be met; they will not of course apply in cases of Category A assistance:

a. Work may be undertaken only if:

(1) It is of social value to the community;

(2) It is undertaken by invitation and with the written agreement of the civil authorities and other organizations directly concerned (including, where relevant, the owner and/or occupier if private land is involved, and the local planning authority);

(3) It is of good training value to the Services, the equivalent of which is not readily available within the same costs from Services resources;

(4) It is agreed that the financial provisions will be met (see Part V).

b. Work may not be undertaken if:

(1) It conflicts with or limits in any way a commanding officer's first duty of keeping his unit in a state of operational readiness;

(2) It limits or hampers any forms of training required to maintain a unit's operational efficiency;

(3) It clashes with other military commitments;

(4) It causes commercial organizations to suffer from any loss of business.

c. Work will, save in exceptional circumstances, be undertaken only for public authorities or for organizations which are non-profit making and non-party political. Servicemen must not be used as a form of cheap labour and they will work as organized bodies under their own officers and NCOs.

d. The agreement of local trades unions and employers' organizations must always be obtained before work starts. Applicants should consult their nearest Regional Director of the Department of Employment (in Northern Ireland, the Industrial Relations Branch, Department of Health and Social Security) for advice on which organizations to approach. The decision on whether it is necessary to consult any relevant national trade union or employers' organization will, however rest with the local trades union/employers' organization.

e. The basis on which charges will be made will be notified to applicants and agreed before projects are undertaken. General guidance on the charges can be found in Part V – Financial aspects. An indemnity will also be required from the authority or organization requesting assistance, except where the applicant is an Exchequer department (see paragraph 8).

f. It must be understood that work may have to be interrupted, rescheduled or even cancelled for Service reasons at any time.

5. The above principles are designed to assist applicants when they are considering whether or not to ask for Service help. They are not intended to imply that, wherever possible, help will not be given willingly, but rather to avoid misunderstanding when for one reason or another the Services are unable to help. Moreover, they apply only to activities undertaken by servicemen 'on duty', and not to voluntary tasks which they may undertake in their spare time, subject to current service regulations. Servicemen doing voluntary tasks whilst 'off duty' act in an entirely private capacity, unsupported by any service/MOD liability for their actions or behaviour.

Part IV – Indemnity and insurance requirements

6. As a general rule the Ministry of Defence requires, with the exceptions described in paragraphs 7 and 8 below, to be indemnified against any potential claim or loss, etc arising out of providing the assistance requested. The Ministry of Defence further requires that in those cases where an indemnity is required it must be backed by an insurance policy with the levels of cover as specified in the application form and the proof that the insurance has been effected.

7. In those cases where urgent attempts to save human life preclude a prior written indemnity, the individual or organization seeking assistance will wherever possible be requested to give an immediate oral undertaking to sign an acceptance of liability as soon as possible. In seeking such an oral agreement the Ministry of Defence will, whenever possible, ensure that the applicant is aware of the terms of the indemnity contained in Annex B before giving oral agreement.

8. Exchequer departments are not required to sign an indemnity. They will however be required to provide written acceptance of the no loss or full costs which it is intended to charge for the assistance.

Part V – Financial aspects

General

9. The general principle is that money specifically provided by Parliament for defence purposes must not be used for other purposes, and therefore civil organizations for which the Armed Services perform services outside the scope of normal duties should meet all or some of the costs. Civil authorities may find useful the following indications of how the Service authorities will assess the charges to be made for their help. The categories are those defined in Part II and no loss costs and full costs are explained in paragraphs 16 and 17.

Category A

10. MOD has the discretion to waive all charges when, in cases of extreme urgency, immediate assistance is required in order to save human life.

11. When danger to life is not of an imminent nature but nevertheless remains, no loss costs will be charged for any assistance given (which will include any necessary reconnaissance and preparatory work). The concession will not apply in the case of emergency assistance given to a nationalized industry, or commercial companies, organizations or individuals, primarily to facilitate the maintenance or resumption of commercial activities or supplies. In such cases the charge will be either the full cost or the commercial rate for the service, whichever is higher. After the danger has receded any further assistance provided will be charged on a full cost basis.

12. The Service Headquarters will give due warning of when it is obliged to change from no costs to no loss costs and to full costs. The assessment of the level of danger and the consequent basis for charges is a matter for the Service taking account of the advice of the recipients.

13. The civil organization or individual will be required to give, either before the assistance begins or, if time does not allow, as soon afterwards as possible, a written acceptance of liability for any charges raised.

Category B

14. When routine assistance under this category is undertaken for a public (ie Central Government or local authority or its agency), or non-commercial (ie charitable or non profit making) organization, in accordance with the conditions set down in paragraph 4, the MOD will levy no loss costs. When, exceptionally, a task is undertaken for other organizations or private individuals (see paragraph 4c in Part III) the basis of charge will be either the full costs or the commercial rate whichever is higher. No consideration can be given to a reduction of the charge in these circumstances. The cost of the reconnaissance and preparatory work will be assessed on the same basis as the task itself. The basis of charge will be notified and an application for assistance completed and signed before the work begins.

Category C

15. The social service organizations will be responsible only for the no loss costs.

No loss costs and full costs

16. No loss costs are defined as those costs which arise solely because of the assistance given and which would not otherwise have been incurred. They may include such items as travelling and subsistence allowances paid to the servicemen involved, hire charges for transport, plant and equipment, and the cost of stores and equipment lost, damaged or consumed in the course of the task.

17. Full costs are defined as all costs, both direct and indirect, incurred in the provision of the service and include, among other things, the basic pay and allowances of the servicemen and civilian employees involved, hire charges for equipment used on the task, and overheads.

Part VI – How to apply for assistance

Emergencies (Category A)

18. Application for Service assistance in an emergency should be made to the nearest Service unit or via the nearest civil police station. The Services are not responsible for planning or co-ordinating action in a civil emergency. In the event of a widespread emergency the Services will look to the civil authorities to set the priorities for the targetting of military aid, for example, via the Regional Emergency Committee, or the Scottish Emergency Co-ordinating Committee, or through an *ad hoc* Emergency Committee on which the relevant Army District HQ would be represented; or perhaps through the county Chief Executive. Local commanding officers have authority to set aside in many cases of emergency the normal procedures set out in Annexes E and F, although there will be circumstances where reference to higher authority will be necessary. In cases of doubt the nearest Army District Headquarters (whose addresses, contact telephone numbers and boundaries are shown at Annex D) will be able to give advice and should be consulted without delay.

Application for routine assistance (Category B)

19. Except where a task would clearly be undertaken by the Royal Navy, Royal Marines or Royal Air Force (when the point of contact would be the Naval or Air Force establishment) civil authorities or organizations wishing to seek help from the Services should get in touch in the first place with the local Army District Headquarters. The help of all three Services will be available to them through the regional command structure of the Army which makes it convenient for requests to be put through them in the first instance. Government departments have their own channels of communication with the Ministry of Defence, and this pamphlet is not intended to cover such arrangements.

20. An application must be signed by the person who accepts the financial liability for the assistance requested or has the legal powers to commit a body to a financial liability.

21. It will help the Service authorities to consider requests for assistance if the initial approach to them includes whenever possible the points listed in Annex E. The Services will of course always be ready to help civil authorities in setting out their requirements. If after their consideration of the initial Application for Assistance (Annex E) the Services are able to notify the sponsor of their willingness to undertake the task, then the sponsor will be required to complete the formal application in the format shown at Annex F.

Attachment of volunteers (Category C)

22. Requests for the attachment of volunteers to social services organizations should be made to the nearest Army District Headquarters who will forward the request to the Headquarters United Kingdom Land Forces (UKLF). Headquarters UKLF will co-ordinate the selection of volunteers through Army Districts. Normally any application should refer to a specific post and should include a brief description of the duties and responsibilities which may be involved, together with any other relevant details. The attachment will normally be for periods of between four months and one year. A request may be made at any time.

23. When the Services consider an attachment would provide exceptional training value, and they are able to release a volunteer considered a suitable candidate from a Service viewpoint, the social service organization will be given the opportunity of discussing the nomination if it thinks the man or woman is unsuitable for its requirements. It should be noted that the number of servicemen or women available for this type of assistance is very limited.

Examination of Category B and C proposals

24. HQ United Kingdom Land Forces (UKLF) and District Headquarters concerned will examine carefully all proposals for Categories B and C put to them by civil authorities and organizations and will, in consultation with interested parties, determine whether or not the Services will be able to help and if so on what conditions. This will include an assessment by the Service authorities of the training value of the task.

25. It will help the Service authorities if applications are made as early as possible. This will enable them to assess the training value of the task, draw up a programme of work and co-ordinate it with training and other military activities with which they are concerned. It will also enable an assessment of the costs to be drawn up and an estimate of the likely charge to be made. Late submission of a request often prevents it being met; despite the unit commander's readiness otherwise to assist.

Examples of MACC tasks

1. This list is not intended to be definitive or exhaustive but merely illustrative of the kind of work the Services can consider. The inclusion of any item does not necessarily imply that the Services will be able to give that assistance on any particular occasion. Each case will have to be considered at the time in relation to the basic principles set out in Part III of this pamphlet and in the light of availability of servicemen and women and the location of the prospective task.

Category A – Natural disasters and other emergencies

2. Assistance given in emergencies will normally follow as a result of adverse weather conditions including snow, floods, storms and landslides, or other sudden and catastrophic events or accidents (eg air and rail crashes, mountain rescue, shipwrecks). The Services are not responsible for planning or co-ordinating action in the event of natural disasters or man-made emergencies, although they are always ready to provide any help they can if called upon to do so by the responsible authorities. In the UK, responsibility for dealing with a disaster on the spot will usually fall to the emergency services (police, fire and ambulance), while the responsibility for dealing with the immediate aftermath of a disaster, such as providing temporary accommodation and emergency feeding for persons in urgent need lies with the local authorities. The Emergency Planning Guidance to Local Authorities issued by the Home Office and Scottish Home and Health Department in 1985 gives general guidance on co-ordination and control of emergency action, contingency planning and financial policy.

3. The command structure of disciplined bodies of servicemen with their radio communication, so important in such an emergency, can fit alongside any local government structure. In any disaster or emergency it is important to invite the Services to make an early reconnaissance to find out in what way they can make their most useful contribution. When the Services make such a reconnaissance it is without commitment and charges would not normally be raised (see paragraph 10). The following are some ways in which the Services can help:

- a. *Obtaining information.* Helicopters and small reconnaissance parties can provide a central control organization with an accurate overall picture of the disaster so that resources can be put to best use.
- b. *Medical.* The medical services can help local doctors and health services, providing extra doctors and, if required, a field hospital and field hygiene units.
- c. *Search and Rescue (SAR).* There are separate rules for Search and Rescue.
- d. *Engineering.* The Services can use bridge or ferry equipment or boats for crossing gaps, plant for earth moving and construction, specialized equipment for emergency water supply or pumping at floods and can supply diving teams.

Category B – Routine assistance

4. Building construction and engineering. The Services have the skills and equipment which give them the capability of undertaking a variety of tasks some of which are listed below as examples:

- a. Construction of short lengths of minor road, temporary bridges, air strips and piers.
- b. Demolition of obsolete structures.
- c. Simple land reclamation.

- d.* Building of recreational accommodation/hostels/huts.
 - e.* Construction and improvement of sports grounds and recreational facilities.
 - f.* Improvement of drainage.
 - g.* Removal of underwater obstacles.
 - h.* Improvement of landscapes.
 - i.* Erection of shelters and rescue posts on hills and mountains, and the marking of routes in isolated areas.
5. Supply of specialist manned transport and equipment. Various types of specialist manned equipment are available, including:
- a.* Manned transport, particularly specialist vehicles such as heavy recovery vehicles.
 - b.* Manned boats and other harbour craft.
 - c.* Mobile post offices and radio centres.
6. Provision of skilled specialist advisers including medical and veterinary assistance, mountaineering and survival and rescue experts.

Category C - Attachment of volunteers to social service organizations

7. This category covers the selection of volunteer officers, NCOs, men and women for attachment to project sponsors within the Special Programmes of the Manpower Training Commission and to organizations such as Community Service Volunteers, for periods of not less than four months, or more than one year at a time.

Annex B

Indemnity form for use for Military Aid to the Civil Community (MACC) (excluding the use of MOD aircraft and winning)

In consideration of the Secretary of State for Defence (hereinafter called 'the Secretary of State') agreeing that Ministry of Defence support may be made available to:

• _____

for _____

_____ (hereinafter called 'the Service')

The • _____

HEREBY UNDERTAKES AND AGREES

- (1) not to make any claim against the Secretary of State, his servants or agents (notwithstanding any negligence or other breach of legal duty on the part of the Secretary of State, his servants or agents) in respect of loss of or damage to property which may arise out of or in connection with the provision of the Service, and
- (2) to indemnify the Secretary of State, his servants or agents (notwithstanding any negligence or other breach of legal duty on the part of the Secretary of State, his servants or agents) against all claims whatsoever made by third parties (other than Ministry of Defence personnel concerned in connection with the aforesaid service) in respect of personal injury (in-

cluding injury resulting in death) damage to or loss of property which may arise out of in connection with the said task or service.

Signature _____
authorized to sign for and on behalf

of _____
in the presence of †

Address _____

Date _____

- Insert name of authority/organization
- † Insert brief description of the Service
- ‡ Two witnesses are required for agreements applicable to Scotland

NOTE:
Authorities/organizations completing this Indemnity form may arrange, if they so wish, to schedule this form to a policy of insurance by any conditions they so wish, to schedule this form to a policy of insurance but any conditions, limitations or exclusions of that policy will in no way be regarded as limiting the extent or scope of this Indemnity.

Annex C
Indemnity form for use of MOD aircraft for Military Aid to the Civil Community (MACC)

In consideration of the Secretary of State for Defence (hereinafter called 'the Secretary of State') agreeing that Ministry of Defence aircraft may be made available to:

* _____
for 1 _____
_____ (hereinafter called 'the Service')
The * _____

HEREBY UNDERTAKES AND AGREES

- (1) not to make any claim against the Secretary of State, his servants or agents (notwithstanding any negligence or other breach of legal duty on the part of the Secretary of State, his servants or agents) in respect of loss of or damage to property which may arise out of or in connection with the provision of the Service, and
- (2) to indemnify the Secretary of State, his servants or agents (notwithstanding any negligence or other breach of legal duty on the part of the Secretary of State, his servants or agents) against all claims whatsoever made by third parties (other than Ministry of Defence personnel concerned in connection with the said aircraft while being used as aforesaid) in respect of personal injury (including injury resulting in death) damage to

or loss of property which may arise out of or in connection with the said task or service including all claims which may be made by

personnel carried as passengers in Ministry of Defence aircraft in connection with the Service.

Signature _____
authorized to sign for and on behalf
of * _____
in the presence of † _____

Address _____

Date _____

* Insert name of authority/organization
† Insert brief description of the Service
‡ Two witnesses are required for agreements applicable to Scotland

SAMMANSTÄLLNING ENKÄTSVAR TILL LANDSTINGEN "CIVILT BRUK AV FÖRSVARETS RESURSER"

Bilaga 9
1 (3)

Fråga 1: Vad har ni för behov av helikopterburna ambulansstrp bl a avscende antalet flygningar, primär- eller sekundärtransporter, anspänningstid etc.

Landsting	Primär/år	Sekundär/år	Anspänntid	Övrigt
Blekinge				ingen förändring sedan -92
Dalarna	10	10	max 1 tim	ingen hkp stationerad i Dalarna. På försök Sälen 91-93.
Gotland	mindre antal (30 t)	100-150 (262 tim)	5 min dag 15 min natt	Beroende av ambulanssjukvård
Gävleborg	350	50	5 min	Utredn. pågår -klart jan-95
Göteborg	150-200	5-10	10 min dag 30 min natt	150-175 flygtimmar/år
Halland				Oförändrat
Jämtland	300	10	5 min dag 20 min natt	i övrigt oförändrat. 6 st spec utb narkossjukv.
Jönköping				Oförändrat
Kalmar	4-5		snabbast möjl	
Kristianstad			snabbast möjl	Behov finns av primärtrp
Kronoberg	mkt sällan	mkt sällan		
Malmöhus	10-15	25-30		
Malmö sjkförv.	-	-		
Norrboten	~ 150	~ 100	15 min/dag 30 min/natt	210 flygtimmar/år
Skaraborg	400	10-20		Tillsammans med F 6 och F 7
Stockholm	2000 - 3000 totalt		17 min snitt	ej prioritet räddntj före ambul.
Sörmland	-			ingen trp 2 år
Uppsala	300	10, för andra län 150-200	5 min	
Värmland	för dyrt	behov finns		ej råd med egen helikopterorg.
Västerbotten	115		10 min	
Västernorrland	300-400	-	5 min	
Västmanland				oförändrat sedan -92
Älvsborg		1-10	10 min d/30 n	i övrigt oförändrat
Örebro	litet	litet		kortare tid med vägtransport
Östergötland	300 totalt		5 min	oförändrat

Fråga 2		Fråga 3	Fråga 4	Fråga 5
Avt m hkpb lev sjv trp JA NEJ		Kontraktssinnehåll leverantör, kostnad avtalstid	Deltog armén i upp handlingen?	Samordning med andra landsting
	x			
	x			
x		SOS Helikopter AB, fast kostn 250 flygtim	nej	nej
	x			
x		Rikspolisstyr dag, marinen natt, 4000-/tim	ja, avbröts av kost- nadsskäl	ja, + O,P,R,N- landsting
x		Heliflyg AB, 9401- 9612, 200 000/mån	ja, men valde annan lev.-prisskäl	ja, men intresse saknades
x		Rikspolisen 50.000/år	nej	nej
	x			
	x			nej
x		AB Norrlandsflyg t o m 1998, 4188 tkr,r. 6000-/tim		nej
	x			
x		Heliflyg AB, 9403-9605	inbjöds-tackade nej	pågår m Sörmlands
				nej
x		Osterman Helikopter, Gbg 4755-/tim, 571 000/mån	nej	nej
	x	25 000 med med. pers	nej	nej
x		nytt avtal 15/2-95 rörl. 5000/tim	ja	
x		9501, SOS Helikopter NLA Norge operatör	nej	nej
	x			
		RPS, Säve		
	x			

Fråga 6	Fråga 7	Fråga 8	Fråga 9
Ej avtal – orsaker	Planerar sluta avtal	Tillg. hkp på annat sätt	Förändringar i framtiden
		F 17	
Påverkar ej behovet Motivationen otillr.			
		Ja, genom försvaret	Ökat behov, vidareutveckling sker
Utredn. pågår UAS	Förest. utredn. avgör	Fv-F15, UAS	Utredn.res. avvaktas
	Eftersträvar 2-mot hkp samt erfaren personal	Ja, 12:e hkp.div för flygning i mörker	
		ja, RPS, Säve	
			Behovet ökar – 2 mot. hkp
nej		ja, polishkp	
			Behovet ökar
hjälp fr F10, F14	med landstingen i Skåne	muntl F10 och F14	Behov finns
Inget behov	nej	ja	Ambulans bra alt.
Litet behov	ev hkp-resurs Skåne	Ja, militär och polis	Eventuellt
Inget behov f n	ev omstrukt. Skåne		Samarb Danmark
			Placering hkp Gällivare
		via Säve, Såtenäs	Ev. ökat behov av hkp
			inga stora förändr.
Ambulans fort o bra	ja, Sthlms landsting		nej
			uppdr.andra län önskv. ekon. skäl
	Avtalsförsl under utarb.	Ja, vid behov fr Säve	bättre akuta hkpins.
upphör 941231	ny upphandl pågår	vid brist hkpresurs nyttja grannläns resurs	hkp med större kabin- volym önskvärd
		Utvärd. görs, stora kostnader	
	nej	via SOS flyg el marin	Ev. beror på tidsvinst
			uppdr.andra län önskv.



1995-02-09

Försvarsmakten
107 85 STOCKHOLMFo95/53/MIL
Fo95/113/MIL
Fo95/127/MIL
Fo95/150/MIL
Fo95/188/MIL
Fo95/260/MIL
(delvis)**Civila sjuktransporter med Försvarsmakten
helikoptrar****Bakgrund**

Med stöd i riksdagens beslut angav regeringen i 1992 års regleringsbrev som verksamhetsmål för arméförband att kapaciteten för helikoptersjuktransporter i krig skall förstärkas. Regeringen framhöll samtidigt att helikoptrarna så långt det är möjligt skall utnyttjas även för sjuktransporter i fred; sjukvårdshuvudmännen skall ges möjlighet att ingå avtal härom med det militära försvaret.

Under våren 1993 uppdrog regeringen åt Försvarets materielverk att anskaffa sjukvårdshelikoptrar åt armén inom en angiven kostnadsram. Fem helikoptrar av typen Augusta Bell 412 HP har numera anskaffats för ändamålet.

Försvarsmakten har genom Norrbottens arméflygbataljon deltagit i anbudsgivning avseende ambulanshelikopter-
verksamhet. Härvid har Västerbottens läns landsting meddelat att man är beredd att ingå avtal med Försvarsmakten under förutsättning att erforderliga tillstånd ges för verksamheten. Ett avtal är avsett att träda i kraft den 15 februari 1995.

Försvarsmaktens framställning i ärendet m.m.

Försvarsmakten har i framställning till regeringen den 13 januari 1995 begärt medgivande för den aktuella sjuktransportverksamheten med helikoptrar avseende tiden den 15 februari 1995 - den 15 februari 1996. Försvarsmakten har härvid anhållit att verksamheten får bedrivas enligt ordnings- och säkerhetsföreskrifter för militär flygverksamhet (OSF).

I framställningen har Försvarsmakten hos Luftfartsverket begärt att verket med förtur skall utfärda en operativ licens för projektet.

Luftfartsverket har yttrat sig i den fråga som Försvarsmakten väckt. Enligt vad som erfarits har verket numera inlett en prövning rörande operativ licens.

I ärendet har inkommit skrivelser från AB Norrlandsflyg, Svensk Pilotförening, Heliflyg AB och Helikopterföretagens Riksförbund.

Regeringens beslut

Regeringen medger till att börja med att den avsedda sjuktransportverksamheten med Försvarsmaktens helikoptrar får bedrivas utöver av vad som föreskrivs i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet.

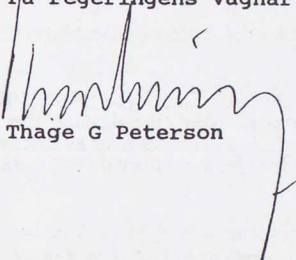
Med stöd av 15 kap. 1 § andra stycket luftfartslagen (1957:297) föreskriver regeringen, utan hinder av vad som eljest gäller enligt regler beslutade av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämt, att för den aktuella flygverksamheten skall gälla Luftfartsverkets bestämmelser för civil luftfart (BCL).

Intill dess att Luftfartsverket hunnit meddela det tillstånd som erfordras, medger dock regeringen att flygverksamheten får ske enligt ordnings- och säkerhetsföreskrifterna för militär flygverksamhet. Detta medgivande innefattar också ett tillfälligt drifttillstånd för Försvarsmakten för den avsedda yrkesmässiga sjuktransportverksamheten med helikoptrar.

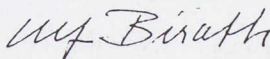
Det bör kunna förutsättas att Luftfartsverket hinner utfärda operativ licens innan avtalet mellan Försvarsmakten och landstinget träder i kraft och flygningarna skall påbörjas. Något avsteg från föreskrifterna om sådan licens behövs således inte.

Försvarsmakten skall senast den 30 juni 1995 till regeringen (Försvarsdepartementet) redovisa dels läget beträffande tillståndsfrågorna, dels de erfarenheter av verksamheten som dithills gjorts.

På regeringens vägnar



Thage G Peterson



Ulf Birath

Likalydande till

Luftfartsverket

Kopia till

Socialdepartementet
Kommunikationsdepartementet
Näringsdepartementet
Utredningen Civilt bruk av försvarets resurser
Västerbottens läns landsting
AB Norrlandsflyg
Svensk Pilotförening
Heliflyg AB
Helikopterföretagens Riksförbund

Förordning (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet

Medverkan i räddningstjänst m. m.

1 § En bestämmelse om att myndigheter är skyldiga att medverka i räddningstjänst finns i 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102).

2 § Försvarsmakten får – utöver vad som följer av 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102) – ställa personal och egendom till förfogande för transporter av sjuka eller skadade eller för transporter åt polis- och tullmyndigheterna eller åt Kustbevakningen, om det finns ett trängande behov av transporten. Försvarsmakten får ta ut avgifter för sådan medverkan. *Förordning (1994:871)*.

3 § Om ianspråktagande av hemvärnsmän för räddningstjänst, efterspaning m. m. finns bestämmelser i förordningen (FFS 1985:3) om hemvärnsmäns medverkan vid bevakning och efterspaning.

4 § Ytterligare föreskrifter om Försvarsmaktens medverkan i räddningstjänst och verksamhet som avses i 2 § meddelas av Försvarsmakten. *Förordning (1994:871)*.

Utförande av annat arbete

5 § Försvarsmakten får åta sig att bygga vägar och broar samt att utföra transporter, andra arbeten och tjänster, om denna verksamhet kan inordnas som ett led i utbildning som bedrivs vid myndigheten eller främjar staten eller annat allmänt samhällsintresse. *Förordning (1994:871)*

6 § Försvarsmakten får hyra ut, låna ut eller sälja lös egendom, om det kan ske utan olägenhet. Som ytterligare förutsättning gäller i fråga om upplåtelse till andra än myndigheter att åtgärden skall främja Försvarsmakten eller ett allmänt samhällsintresse eller att det annars finns särskilda skäl.

Av 4 § avgiftsförordningen (1992:191) följer att Försvarsmakten får tillhandahålla lokaler mot avgift.

Om viss försäljning föreskrivs i förordningen (1971:727) om försäljning av staten tillhörig fast egendom, m. m., samt i förordningen (1989:1060) om myndigheters försäljning av över-skottsmateriel. *Förordning (1994:871)*.

6 a § Försvarsmakten får ta ut avgifter för medverkan enligt 5 och 6 §§. *Förordning (1994:871)*.

Gemensamma bestämmelser

7 § Vid verksamhet som avses i 2, 5 och 6 §§ skall gällande bestämmelser om konkurrens beaktas.

I fråga om verksamhet som avses i 5 och 6 §§ skall frågan om konkurrensintrång anses föreligga avgöras efter hörande av länsarbetsnämnden och den kommun som berörs, om det gäller åtaganden av större omfattning.

Första stycket tillämpas inte beträffande sådan verksamhet som bedrivs enligt 2 § för de statliga myndigheter som sägs där. I fråga om sådan verksamhet som bedrivs enligt 5 och 6 §§ för statliga myndigheter tillämpas första och andra styckena bara på statens affärsdrivande verk. *Förordning (1992:536)*.

8 § Föreskrifter om avgifter meddelas av Försvarsmakten. *Förordning (1994:871)*.



Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel – miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Världens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarveis framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott,
Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner
– en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser –
regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner
– en översyn. [28]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civiltt bruk av försvarets resurser –
regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott,
Del A och Del B. [26]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på
Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]

Finansdepartementet

Grön diesel – miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för
redovisning och betalning. [12]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]



