

Promemoria

Flygplatshavares kostnader för säkerhetskontroller

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås en ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd som möjliggör att flygplatshavares kostnader för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage delvis får täckas på annat sätt än genom en avgift från flygföretagen om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	3
1.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.....	3
1.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.....	4
2	Bakgrund.....	5
3	Förslag	6
4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	8
5	Konsekvenser.....	8
5.1	Statsfinansiella konsekvenser.....	8
5.2	Konsekvenser för statliga myndigheter	9
5.3	Konsekvenser för enskilda och företag	9
5.4	Övriga konsekvenser.....	10
6	Författningskommentar.....	11
6.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.....	11
6.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.....	11

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd

Härigenom föreskrivs att 11 § lagen (2004:1100) om luftfartsskydd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage ska täckas av en avgift. Denna avgift ska tas ut i ett avgiftsutjämningsystem som omfattar alla flygplatser som är säkerhetsgodkända i enlighet med förordning (EG) nr 300/2008. Avgiften ska tas ut för varje avresande passagerare och ska vara lika för alla flygplatser i landet som ingår i avgiftsutjämningsystemet. Avgiften ska tas ut av de flygföretag som transporterar passagerarna.

För en ankommande passagerare som redan blivit föremål för säkerhetskontroll som uppfyller kraven i förordning (EG) nr 300/2008 och som fortsätter sin resa utan att bli kontrollerad på nytt ska någon avgift enligt denna paragraf inte betalas.

Flygplatshavarnas kostnader får delvis täckas på annat sätt än av en avgift om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd

Härigenom föreskrivs att 11 § lagen (2004:1100) om luftfartsskydd ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt förslag 1.1

Föreslagen lydelse

11 §

Flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage ska täckas av en avgift. Denna avgift ska tas ut i ett avgiftsutjämningsystem som omfattar alla flygplatser som är säkerhetsgodkända i enlighet med förordning (EG) nr 300/2008. Avgiften ska tas ut för varje avresande passagerare och ska vara lika för alla flygplatser i landet som ingår i avgiftsutjämningsystemet. Avgiften ska tas ut av de flygföretag som transporterar passagerarna.

För en ankommande passagerare som redan blivit föremål för säkerhetskontroll som uppfyller kraven i förordning (EG) nr 300/2008 och som fortsätter sin resa utan att bli kontrollerad på nytt ska någon avgift enligt denna paragraf inte betalas.

Flygplatshavarnas kostnader får delvis täckas på annat sätt än av en avgift om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2 Bakgrund

Säkerhetskontroller inom luftfarten och kostnaderna för dem

Efter terrordåden i USA den 11 september 2001 utarbetades det inom Europeiska kommissionen ett förslag om utökade skyddsåtgärder mot brottsliga handlingar som drabbar luftfarten. Förslaget resulterade i en förordning som senare ersattes av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002. EU-förordningen innehåller detaljerade bestämmelser med krav på hur passagerare och deras bagage ska säkerhetskontrolleras, vilken teknisk utrustning som ska användas, tillträde till behörighetsområden, kompetenskrav och certifiering m.m. När det gäller kostnaderna för kontrollerna anges att varje medlemsstat får besluta under vilka förhållanden och i vilken omfattning kostnaderna bör åläggas staten, flygplatserna, lufttrafikföretagen, andra verksamhetsutövare eller användarna.

I promemorian Avgiftsutjämningsystem för luftfartsskydd (Ds 2003:37) lämnades förslag på hur de EU-rättsliga kraven skulle uppfyllas på de svenska flygplatserna. Både den traditionella kontrollverksamheten och kostnadsansvaret föreslogs placeras på flygplatshavaren.

I propositionen Lag om luftfartsskydd (prop. 2003/04:154) fullföljdes förslaget om att flygplatshavarna ska ha både verksamhetsansvaret och ansvaret för kostnaderna. Enligt lagen (2004:1100) om luftfartsskydd ska flygplatshavarnas kostnader dock täckas av en avgift som tas ut i ett avgiftsutjämningsystem som omfattar alla flygplatser som är säkerhetsgodkända i enlighet med förordning (EG) nr 300/2008. Avgiften ska tas ut för varje avresande passagerare och ska vara densamma för alla flygplatser som ingår i avgiftsutjämningsystemet. Avgiften ska tas ut av de flygföretag som transporterar passagerarna. Flygföretagen för i sin tur sedan kostnaden vidare på passagerarna genom biljettpiserna.

Avgiftsutjämningsystemet innebär alltså att samtliga svenska säkerhetsgodkända flygplatsers kostnader för säkerhetskontroll ackumuleras och fördelas per avresande passagerare. Transportstyrelsen fakturerar därefter kostnaden per säkerhetskontroll till det flygföretag som transporterar passageraren. Utbetalningarna sker före inbetalningarna i enlighet med regelverket, vilket innebär en belastning på Transportstyrelsens likviditetsförsörjning.

I förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd finns närmare bestämmelser om avgiftsutjämningsystemet. Där anges det att Transportstyrelsen förvaltar systemet och fastställer avgiften och att tidigare uppkommet underskott eller överskott i systemet om möjligt ska utjämnas när avgiften fastställs. Varje flygplats som omfattas av systemet ska, i enlighet med det kostnadsunderlag som godkänts av Transportstyrelsen, ersättas regelbundet under året för de kontroller som utförts på flygplatserna. Slutlig reglering ska ske mot fastställda skäligena kostnader för kontrollerna och ett samrådsförfarande ska äga rum före avräkning.

Ytterligare föreskrifter finns i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om gemensamt avgiftsutjämningsystem för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (TSFS 2012:113).

Pandemin har lett till kraftiga underskott i avgiftsutjämnings-systemet

Pandemin och den avsevärt minskade flygtrafik som den medfört innebär att det uppstått ett underskott i avgiftsutjämningsystemet. Myndighetens utbetalningar till flygplatshavarna för deras kostnader för säkerhetskontroller har fortgått samtidigt som avgiftsintäkterna till myndigheten från flygföretagen minskat kraftigt på grund av den minskade flygtrafiken. Transportstyrelsens behov av rörelsekapital har därför ökat kraftigt. För att hantera behovet av myndighetens rörelsekapital avseende avgiftsutjämningsystemet och det internationella systemet för undervägsavgiften infördes i budgetpropositionen för 2021 en särskild kredit i Riksgäldskontoret. Av kreditens 950 miljoner kronor avsåg 750 miljoner kronor avgiftsutjämningsystemet (prop. 2020/21:1 utg.omr. 22, bet. 2020/21:TU1, rskr. 2020/21:131). Genom förslag i extra ändringsbudget för 2021 höjdes den särskilda krediten till 1 600 miljoner kronor (prop. 2020/21:84 utg.omr. 22, bet. 2020/21:FiU43, rskr. 2020/21:199). Även för 2022 har beslut fattats om en särskild kredit om 1 600 miljoner kronor efter förslag i budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1 utg.omr. 22, bet. 2021/22:TU1, rskr. 2021/22:98). Vid utgången av 2021 beräknades det ackumulerade underskottet i avgiftsutjämnings-systemet uppgå till 753 miljoner kronor. Enligt nu gällande regelverk får kostnaderna för säkerhetskontroll endast finansieras av avgifter. Det innebär att underskottet behöver hanteras inom ramen för avgiftsutjämningsystemet, dvs. genom kraftigt höjda avgifter de kommande åren.

3 Förslag

Förslag: Det ska tillfälligt införas en bestämmelse om att flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroller av passagerare och deras bagage ska få täckas delvis på annat sätt än av en avgift om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19.

Skälen för förslaget

Tidigare avväganden

I förarbetena till lagen om luftfartsskydd behandlades frågan om hur de kostnader som de ökade säkerhetskontrollerna kommer att medföra skulle finansieras. En majoritet av remissinstanserna hade gett uttryck för att eftersom det är fråga om skydd mot terrorhandlingar som riktar sig mot hela samhället borde det också vara samhällets ansvar att se till att medborgarna skyddas mot sådana handlingar. Det konstaterades samtidigt

att offentligt stöd har snedvridit konkurrensen i andra länder där sådant stöd tillämpats och att den utvecklingen leder till en ond spiral med ständigt ökade krav på offentliga insatser. En sådan utveckling ville regeringen undvika. I stället ansågs att ett avgiftsutjämningsystem, som bygger på att de som reser fullt ut betalar kostnaderna för kontrollerna, skulle kunna medverka till att flygföretagen och flygplatserna inte belastas med ytterligare kostnader även om ansvaret läggs på dem. Flygplatsernas kostnader för säkerhetskontrollerna föreslogs därför täckas genom avgifter från flygföretagen som i sin tur kan kompensera sig för dessa avgiftskostnader genom att justera biljettpriset i motsvarande mån. Det angavs också att de ökningarna av biljettpriserna som det kan bli fråga om ansågs ligga inom rimliga gränser för de flesta som reser med flyg (prop. 2003/04:154 s. 29).

Pandemin har påverkat avgiftsutjämningsystemet

Den minskade flygtrafik som följt med pandemin innebär som tidigare nämnts att intäkterna till avgiftsutjämningsystemet minskat kraftigt. Flygplatserna har dock varit öppna både för den luftfart som ändå förekommit och den som under krisen varit helt nödvändig ur ett samhällsberedskapsperspektiv. Eftersom luftfartsskyddet är reglerat på global nivå, går det inte att minska skyddsåtgärderna i samma utsträckning som resandet minskat, utan de måste upprätthållas på en viss nivå. Detta medför att det uppstått ett underskott i avgiftsutjämningsystemet.

Avgiften för säkerhetskontroll ska beräknas och fastställas för ett år i taget. Den får dock justeras oftare om det finns synnerliga skäl. När avgiften fastställs ska tidigare uppkommet underskott eller överskott i avgiftsutjämningsystemet om möjligt utjämnas.

En tillfällig möjlighet att vid behov täcka delar av flygplatsernas kostnader för säkerhetskontrollerna på annat sätt än genom en avgift

Vid tiden för lagens tillkomst kunde det inte förutses att en situation av den art och omfattning som nu föreligger skulle inträffa. Den situation som har uppstått med anledning av pandemin medför att avgiften skulle kunna behöva höjas i en omfattning som inte fanns med i bedömningen när avgiftsutjämningsystemet beslutades. Om underskottet som uppstått till följd av pandemin kräver avgiftsökningar som inte bedöms kunna bäras av flygbolagen – även om inkomstbortfallet skulle tas igen över tid – behöver en alternativ hantering möjliggöras.

Det bör därför införas en tillfällig möjlighet att låta flygplattshavarnas kostnader för säkerhetskontrollerna delvis täckas på annat sätt än genom en avgift om det behövs för att hantera effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19.

Budgetära förutsättningar för förslaget

Förslaget att införa en möjlighet till avsteg från avgiftsutjämningsystemet om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19 innebär endast att lagenliga förutsättningar för detta införs. Ett faktiskt avsteg från avgiftsutjämningsystemet som innebär att statliga medel behöver tillföras måste dock behandlas i sedvanlig ordning i den ordinarie budgetprocessen om behovet uppstår. En sådan tillämpning

av bestämmelsen förutsätter därför att riksdagen beslutar om en anslagsökning.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Den föreslagna lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2023 och upphöra att gälla vid utgången av december 2023. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för förslaget: Den situation som ändrat förutsättningarna för avgiftsutjämningsystemets tänkta funktion har rått sedan en tid tillbaka och råder fortfarande. Det finns inget skäl att skjuta ett ikraftträdande av den föreslagna lagändringen på framtiden. Den bör därför träda i kraft så snart som möjligt vilket bedöms vara den 1 januari 2023.

Eftersom pandemin och dess konsekvenser bedöms vara av övergående natur bör lagändringen vara begränsad i tid. Bestämmelsen bör därför upphöra att gälla vid utgången av december 2023.

Några övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.

5 Konsekvenser

5.1 Statsfinansiella konsekvenser

Bedömning: Förslaget medför inga direkta konsekvenser för statens budget eftersom det enbart innebär att det införs en möjlighet att låta flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroll delvis täckas på annat sätt än genom en avgift om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19. Om riksdagen på förslag från regeringen senare skulle besluta om ett medelstillskott, skulle detta dock medföra ökade utgifter på statens budget.

Skälen för bedömningen: I denna promemoria föreslås att det införs en möjlighet att låta flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontrollerna delvis täckas på annat sätt än genom en avgift om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19. Det innebär att det blir möjligt att undantagsvis täcka kostnaderna med hjälp av statliga medel men för det krävs ytterligare ställningstagande från riksdagen. Förslaget som sådant medför därmed inga direkta konsekvenser för statens budget.

Om den föreslagna bestämmelsen tillämpas och riksdagen på förslag från regeringen senare beslutar om ett medelstillskott för att undantagsvis

låta flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontrollerna delvis täckas med statliga medel, skulle detta dock medföra ökade utgifter på statens budget.

För att ge en uppfattning om vilka utgifter en tillämpning av den föreslagna bestämmelsen skulle kunna medföra för statens budget kan ackumulerat underskott vid utgången av 2021 om 753 miljoner kronor tjäna som utgångspunkt. I dagsläget skulle en tillämpning av den föreslagna bestämmelsen alltså kunna motsvara ökade utgifter på statens budget i intervallet 0–753 miljoner kronor.

5.2 Konsekvenser för statliga myndigheter

Bedömning: Förslaget bedöms ha en mindre administrativ påverkan på Transportstyrelsen som kan hanteras inom befintliga ramar.

Skälen för bedömningen: Transportstyrelsen förvaltar avgiftsutjämningsystemet och fastställer avgifter för säkerhetskontroll. Transportstyrelsen meddelar också de ytterligare föreskrifter som behövs för avgiftsutjämningsystemet. I dessa föreskrifter anges att avgiftens storlek fastställs utifrån flera olika faktorer, bl.a. återföring av tidigare uppkommet underskott eller överskott i avgiftsutjämningsystemet. Eftersom förslaget enbart innebär att det införs en möjlighet att under vissa förutsättningar låta flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontrollerna delvis täckas på annat sätt än genom en avgift, medför det inga direkta konsekvenser för Transportstyrelsen. Om den föreslagna bestämmelsen tillämpas på så sätt att riksdagen på förslag från regeringen beslutar om ett medelstillskott, skulle detta för Transportstyrelsen egentligen inte medföra något annat än en initial redovisningsmässig hantering. Hanteringen innebär att anvisade medel används för att minska underskottet i avgiftsutjämningsystemet och följaktligen att beräkningsunderlaget för fastställande av avgiften ändras. Sammantaget bedöms det innebära en marginellt ökade administration som kan hanteras inom ram.

5.3 Konsekvenser för enskilda och företag

Bedömning: Förslaget har inte några direkta konsekvenser för enskilda eftersom det endast innebär en möjlighet att låta flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage täckas delvis på annat sätt än genom en avgift om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19. Inte heller företag påverkas direkt av förslaget. Både enskilda och företag kan dock indirekt påverkas positivt om möjligheten används.

Skälen för bedömningen: För enskilda har förslaget inga direkta konsekvenser, eftersom det endast innebär en möjlighet att under vissa

förutsättningar täcka flygplatshavarnas kostnader på annat sätt än genom en avgift. Däremot kan enskilda i egenskap av resenärer möjligen påverkas indirekt om riksdag och regering senare skulle välja att utnyttja möjligheten. En annan finansiering än enbart avgifter skulle exempelvis kunna bidra till att biljettprisets ökning blir mindre än annars.

Flygplatser, flygföretag och andra aktörer och företag inom luftfarten påverkas inte heller direkt av förslaget, men flygbolagen som betalar avgifterna skulle på motsvarande sätt få lägre kostnader om riksdag och regering senare väljer att utnyttja den möjlighet som förslaget ger. En annan finansiering av flygplatshavarnas kostnader än genom enbart avgifter skulle därmed kunna ha en positiv påverkan på luftfartens konkurrenskraft.

5.4 Övriga konsekvenser

Bedömning: Förslaget har inte några direkta konsekvenser på miljön och klimatet eftersom det endast innebär en möjlighet att låta flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage delvis täckas på annat sätt än genom en avgift om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19. Miljön och klimatet kan dock indirekt påverkas negativt om möjligheten används och detta därmed leder till en positiv påverkan på luftfartens konkurrenskraft. Indirekt kan förslaget också, om möjligheten används, ha positiva konsekvenser på sysselsättningen inom luftfarten och den offentliga servicen. Förslaget har inte någon påverkan i övrigt.

Skälen för bedömningen: För miljön eller klimatet bedöms inte förslaget ha några direkta konsekvenser. Miljön och klimatet kan dock indirekt påverkas negativt om riksdag och regering senare skulle välja att utnyttja den möjlighet som förslaget ger och delvis täcka kostnaderna på ett annat sätt än genom en avgift. Det skulle dämpa underskottet i avgiftsutjämningsystemet och därmed också avgiftshöjningen. Om kostnaderna alltså delvis skulle täckas på ett annat sätt än enbart genom en avgift, kan det bidra till att upprätthålla efterfrågan och tillgången till flygresor och därmed även den påverkan som luftfarten har på miljö och klimat. Å andra sidan kan en sådan finansiering endast aktualiseras under vissa förutsättningar som orsakat en långvarig trafiknedgång. Luftfartens miljö- och klimatpåverkan är vid sådana omständigheter sannolikt långt under luftfartens genomsnittliga utsläpps- och bullernivåer.

Som nämnts i avsnitt 5.3 kan förslaget indirekt ha en positiv påverkan på luftfartens konkurrenskraft om riksdag och regering senare skulle välja att utnyttja möjligheten att i vissa fall låta flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage delvis täckas på annat sätt än genom en avgift. Följaktligen kan även den offentliga servicen i olika delar av landet indirekt gynnas positivt. Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på kommuner.

Förslaget bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd

11 § Flygplattshavarnas kostnader för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage ska täckas av en avgift. Denna avgift ska tas ut i ett avgiftsutjämningsystem som omfattar alla flygplatser som är säkerhetsgodkända i enlighet med förordning (EG) nr 300/2008. Avgiften ska tas ut för varje avresande passagerare och ska vara lika för alla flygplatser i landet som ingår i avgiftsutjämningsystemet. Avgiften ska tas ut av de flygföretag som transporterar passagerarna.

För en ankommande passagerare som redan blivit föremål för säkerhetskontroll som uppfyller kraven i förordning (EG) nr 300/2008 och som fortsätter sin resa utan att bli kontrollerad på nytt ska någon avgift enligt denna paragraf inte betalas.

Flygplattshavarnas kostnader får delvis täckas på annat sätt än av en avgift om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19.

Paragrafen behandlar flygplattshavarnas kostnader för säkerhetskontroll och hur dessa ska täckas. Övervägandena finns i avsnitt 3.

I ett nytt *tredje stycke* föreskrivs att flygplattshavarnas kostnader delvis får täckas på annat sätt än av en avgift om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19. I praktiken är det fråga om att i stället delvis täcka kostnaderna genom statliga medel. Förutsättningen att det endast får ske om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19 innebär att principen om att kostnaderna i sin helhet ska täckas av en avgift även fortsättningsvis ska gälla. En tillämpning av bestämmelsen förutsätter beslut av riksdagen om medelstillskott. Bestämmelsen är tidsbegränsad.

6.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd

11 § Flygplattshavarnas kostnader för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage ska täckas av en avgift. Denna avgift ska tas ut i ett avgiftsutjämningsystem som omfattar alla flygplatser som är säkerhetsgodkända i enlighet med förordning (EG) nr 300/2008. Avgiften ska tas ut för varje avresande passagerare och ska vara lika för alla flygplatser i landet som ingår i avgiftsutjämningsystemet. Avgiften ska tas ut av de flygföretag som transporterar passagerarna.

För en ankommande passagerare som redan blivit föremål för säkerhetskontroll som uppfyller kraven i förordning (EG) nr 300/2008 och som fortsätter sin resa utan att bli kontrollerad på nytt ska någon avgift enligt denna paragraf inte betalas.

Paragrafen behandlar flygplattshavarnas kostnader för säkerhetskontroll och hur dessa ska täckas. Övervägandena finns i avsnitt 3.

Ändringen innebär att det tredje stycket tas bort. Möjligheten att delvis täcka flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroll på annat sätt än genom en avgift tas därmed bort.