

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>9</b>
Lag om luftfartsskydd.....	9
<b>1 Inledning</b> .....	<b>15</b>
<b>2 Luftfartsskyddet på de svenska flygplatserna</b> .....	<b>19</b>
2.1 Statliga flygplatser .....	21
2.2 Icke-statliga flygplatser .....	24
2.3 Utökade krav på svenska flygplatser.....	24
<b>3 Luftfartsverkets förslag</b> .....	<b>27</b>
3.1 Krav på system för avgiftsutjämning .....	28
3.2 Olika finansieringsmodeller och kopplingen mellan verksamhetsansvar och finansiering av verksamheten.....	28
3.2.1 Nulägesalternativet .....	28
3.2.2 Avgiftsutjämningsystem.....	29
3.3 Luftfartsskyddet i andra skandinaviska länder.....	29
3.4 Luftfartsverkets argument och slutsatser .....	31

3.5	Definition av den produkt som kan finansieras av en utjämnad avgift – särskild kontroll, skalskyddsfunktioner och övriga skyddsåtgärder .....	33
3.5.1	Luftfartsverkets flygplatser .....	33
3.5.2	Icke-statliga flygplatser .....	33
3.5.3	Vilka flygplatser och vilken trafik skall ingå i ett avgiftsutjämningsystem? .....	35
3.5.4	Samhällets skydd .....	39
<b>4</b>	<b>Metoder för kostnadsberäkningar .....</b>	<b>41</b>
4.1	Vem beslutar om avgiften? .....	41
4.2	Hur beräknas avgiften? .....	42
4.3	Inhämtning av avgiften och fördelning och förvaltning av medel .....	45
<b>5</b>	<b>Rikspolisstyrelsens, Kommunförbundets och flygbolagens uppfattning .....</b>	<b>47</b>
5.1	Rikspolisstyrelsen .....	47
5.2	Kommunförbundet .....	48
5.3	Flygbolagen .....	51
<b>6</b>	<b>Principer i ICAO och EG för avgifter och procedurer ....</b>	<b>53</b>
<b>7</b>	<b>Konsekvenser för marknaden .....</b>	<b>55</b>
<b>8</b>	<b>Promemorians förslag .....</b>	<b>57</b>
8.1	Förslagets innebörd .....	57
8.2	Skälen för promemorians bedömning .....	58
<b>9</b>	<b>Övriga förslag med anledning av EG-förordningen .....</b>	<b>63</b>

9.1	Strängare åtgärder .....	63
9.2	Inspektioner .....	64
9.3	Vad skall få undersökas ? .....	65
9.4	Påföljder vid överträdelser av förordningen.....	66
	<b>Författningskommentarer.....</b>	<b>67</b>
	<b>Bilaga.....</b>	<b>75</b>



# Sammanfattning

Denna promemoria innehåller förslag till en ny lag om luftfartsskydd och om att lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats skall upphöra att gälla. Förslagen innebär att den som driver en flygplats skall anordna de säkerhetskontroller som krävs enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten<sup>1</sup>. Flygplatshållaren skall även se till att flygplatsen är inrättad och utrustad enligt EG-förordningens regler och svenska nationella tillämpningsbestämmelser. Säkerhetskontrollerna skall enligt förslaget fortsätta ske under polismans ledning och polisen skall ha det yttersta ansvaret för denna kontroll.

För finansieringen av luftfartsskyddet föreslås att ett särskilt avgiftssystem tillskapas. De faktiska kostnaderna för luftfartsskyddet varierar betydligt mellan olika flygplatser beroende på bl.a. storleken på passagerarflödena. Den faktiska kostnaden per resande kan ibland bli orimligt hög på vissa flygplatser. I promemorian föreslås därför ett system för utjämning, så att en enhetlig avgift av en viss storlek kan tas ut för alla resande. Avgiften som skall beräknas per passagerare tas ut av flygföretagen. Den skall täcka de samlade kostnaderna för kontroll, undersökning och säkerhetsbevakning av passagerare och deras bagage vid svenska flygplatser utom det internationella navet Arlanda och den kompletterande flygplatsen Bromma. Dessutom föreslås ett tillfälligt utjämningsystem för att täcka nödvändiga tillkom-

---

<sup>1</sup> EGT L 355, 30.12.2002, s. 1, Celex 32002R2320.

mande kostnader för fasta anläggningar och inhägnader m.m. (skalskydd) på flygplatserna. De närmare principerna för hur systemet för utjämning skall förvaltas bör enligt förslaget fastställas av regeringen.

# Författningsförslag

Förslag till

## Lag om luftfartsskydd

### Lagens innehåll

1 § I denna lag lämnas kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten<sup>2</sup>.

### Strängare åtgärder

2 § Luftfartsverket får efter samråd med Rikspolisstyrelsen besluta om strängare åtgärder än vad som följer av förordning (EG) nr 2320/2002. Ett sådant beslut får tidsbegränsas. Det får också begränsas till viss flygplats eller viss trafik. Behövs särskilda föreskrifter i fråga om åtgärderna skall dessa anges i beslutet.

I brådskande fall får polismyndigheten besluta om strängare åtgärder för flygplatser inom det egna polisdistriktet. Sådant beslut skall genast underställas Luftfartsverket, som har att, efter samråd med Rikspolisstyrelsen, utan dröjsmål pröva om beslutet skall bestå.

---

<sup>2</sup> EGT L 355, 30.12.2002, s. 1, Celex 32002R2320.

## Undersökning av personer och förvaringsställen

3 § Utöver vad som följer av förordning (EG) nr 2320/2002 får, för att förebygga brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart, den som uppehåller sig inom flygplatsens område kroppsvisiteras. Vidare får väska, fordon eller annat slutet förvaringsställe inom flygplatsens område undersökas.

Den som vägrar låta sig kroppsvisiteras får avvisas från flygplatsområdet.

4 § Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning skall verkställas i ett avskilt utrymme. Sådan visitation skall ske i vittnes närvaro om den som undersöker eller den undersökte begär det och det kan ske utan större omgång. Kroppsvisitation av kvinna får endast verkställas och bevittnas av en annan kvinna, om undersökningen inte sker genom metalldetektor eller liknande anordning.

5 § Om det vid kroppsvisitation eller undersökning påträffas föremål som kan komma till användning vid brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart skall, om föremålet inte tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, den hos vilken föremålet påträffats uppmanas att förvara föremålet på sådant sätt att det inte kan användas för brott. Den som inte följer en sådan uppmaning får avvisas från flygplatsens område eller del av detta.

6 § Protokoll skall föras och bevis utfärdas om gjord kroppsvisitation om den undersökte begär det vid förrättningen eller om föremål tas i beslag.



## Kompletterande bestämmelse om inspektioner

7 § För att inspektioner som avses i artikel 7 i förordning (EG) nr 2320/2002 skall kunna genomföras skall berörda organ och personer underkasta sig sådan inspektion. Om så erfordras får de som bemyndigats att utföra inspektionen begära handräckning av kronofogdemyndigheten för att genomföra de åtgärder som följer av denna artikel.

Frågor om handräckning enligt denna paragraf prövas av Kronofogdemyndigheten i Stockholm. Kronofogdemyndigheten får låta bli att underrätta den som skall inspekteras om begäran om handräckning innan verkställighet sker. Därutöver gäller bestämmelserna i utskökningsbalken om sådan verkställighet som avses i 16 kap. 10 § den balken.

## Ansvar för luftfartsskyddet m.m.

8 § Flygplatshavaren har verksamhetsansvaret, inklusive ansvaret för finansieringen, av luftfartsskyddet, såvida inte annat följer av särskilt meddelade bestämmelser.

Arbetet med kontroller av passagerare och deras bagage skall ske under polismans ledning. Flygplatshavaren skall därvid biträda polismyndigheten med och ansvara för det praktiska arbetet med kontroll, undersökning och säkerhetsbevakning.

## Avgifter för luftfartsskydd

### *Passagerare och deras bagage*

9 § Flygplatshavarnas kostnader för luftfartsskydd som avser kontroll, undersökning och säkerhetsbevakning av passagerare och deras bagage skall täckas av en avgift. Denna avgift skall tas ut i ett avgiftsutjämningsystem som omfattar alla flygplatser som är säkerhetsgodkända i enlighet med förordning (EG) nr 2320/2002, med undantag för Stockholm-Arlanda och Stockholm-Bromma flygplatser. Avgiften skall tas ut per avresande

passagerare och skall vara lika för alla flygplatser i landet som ingår i avgiftsutjämningsystemet. Avgiften skall tas ut av berörda flygföretag som utför transporter av passagerare.

För ankommande passagerare som redan blivit föremål för säkerhetskontroll och som fortsätter sin resa utan att bli kontrollerad på nytt skall någon avgift enligt denna paragraf inte betalas.

**10 §** För att täcka kostnaderna för luftfartsskydd som avser kontroll, undersökning och säkerhetsbevakning av passagerare och deras bagage på Stockholm-Arlanda och Stockholm-Bromma flygplatser skall Luftfartsverket fastställa en avgift per passagerare som skall täcka kostnaderna för sådan verksamhet på respektive flygplats, och som skall tas ut av berörda flygföretag som utför transporter av passagerare.

För ankommande passagerare som redan blivit föremål för säkerhetskontroll och som fortsätter sin resa utan att bli kontrollerad på nytt skall någon avgift enligt denna paragraf inte betalas.

**11 §** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får besluta att en avgift som avses i 9 eller 10 § också skall tas ut av dem som använder flygplatser för att sända varor, gods och liknande utan att dessa befordras som en passagerares resgods.

**12 §** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om avgifternas storlek och om hur influtna avgifter skall fördelas. Därvid skall det vara möjligt att inte fullt ut kompensera en flygplats som har högre kostnader än som kan anses skäligen för luftfartsskydd enligt detta lagrum.

**13 §** En flygplatshavare skall lämna underlag för beräkningen av de avgifter och av de belopp som skall fördelas. Underlaget skall lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer.

*Skalskydd*

14 § Flygplatshavarnas kostnader för investeringar i anläggningar och för ombyggnader, som är nödvändiga för att flygplatserna skall leva upp till tillkommande krav på skyddsåtgärder som följer av förordning (EG) nr 2320/2002 för annan verksamhet än sådan kontroll av passagerare och deras bagage som regleras i 9 §, skall täckas av en avgift, *skalskyddsavgift*. Med skalskydd avses åtgärder som vidtas för att skydda en flygplats, såsom inhägnader, apparatur för kontroll av inpasserande, system för övervakning av flygplatsområdet och liknande.

Skalskyddsavgiften skall tas ut i ett avgiftsutjämningsystem för de flygplatser som omfattas av 9 §. Avgiften skall tas ut av de flygföretag som använder den aktuella flygplatsen.

Influtna skalskyddsavgifter skall användas för ersättning till flygplatshavarna för skäligena kostnader för nya anläggningar och ombyggnader som tas i anspråk senast den 31 december 2004, till den del kostnaderna inte kan finansieras av andra förekommande externa bidrag.

15 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om villkoren för utformningen av avgiftsutjämningsystemet för skalskydd. Däri ingår bland annat

1. fastställande av avgiftens storlek,
2. hur avgifterna skall tas ut,
3. vilka objekt som skall omfattas av systemet och
4. hur stor andel av kostnaden av ett godkänt objekt som skall ersättas.

16 § En flygplatshavare skall lämna de uppgifter som behövs för handläggningen av ärenden om skalskyddsavgift till den myndighet som regeringen bestämmer.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004, då lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats skall upphöra att gälla.

Den 31 december 2004 skall 14–16 §§ samt rubriken närmast före 14 § upphöra att gälla. De upphävda bestämmelserna skall dock fortsatt få tillämpas på förhållanden som hänför sig till tiden dessförinnan.

---

# 1 Inledning

Med anledning av terrordåden i USA den 11 september 2001 lade Europeiska kommissionen i oktober 2001 fram ett förslag om ökade skyddsåtgärder mot brottsliga handlingar som drabbar luftfarten. Förslaget grundar sig på rekommendationer från det europeiska luftfartssamarbetet inom organisationen ECAC (European Civil Aviation Conference).

Enligt förslaget skulle bl.a. kontroll av såväl utrikes som inrikes incheckat bagage och handbagage införas från den 1 januari 2003. Dessutom skulle kontroll av post- och fraktflyg genomföras liksom en rad andra åtgärder. Samlat leder dessa åtgärder till krav på ökad bemanning på flygplatserna samt till behov att anskaffa utrustning för genomlysning av bagage, post och frakt. På flera flygplatser krävs ombyggnader för att leva upp till kraven. Även flygbolagen drabbas av krav på åtgärder, exempelvis förstärkta rutiner för genomsökning av parkerade flygplan. Förslaget behandlades av Europaparlamentet och rådet och ledde till förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Förordningen trädde i kraft den 19 januari 2003. En fråga som väcktes av Europaparlamentet vid behandlingen av förslaget berör hur det förstärkta luftfartsskyddet skall finansieras. Luftfarten har under senare tid brottats med svåra ekonomiska problem som terrordåden i stor utsträckning varit orsak till. Från flera håll har olika intressenter därför hävdats att samhället bör ta ansvaret för finansieringen av åtgärderna. Den antagna förordningen behandlar dock inte dessa frågor.

I Sverige finns privata flygplatser, flygplatser som drivs av kommunala bolag eller på annat sätt har kommunala ägarintressen samt statliga flygplatser som drivs av Luftfartsverket. Det förekommer också civil trafik på några militära flygplatser. Det finns även flygplatser som ägs av kommuner men drivs av staten genom Luftfartsverket. Dessa behandlas i detta sammanhang som statliga flygplatser. På de statliga flygplatserna finansieras luftfartsskyddet genom avgifter och på de privata och kommunala flygplatserna delas finansieringen mellan huvudmännen och polismyndigheterna. Polismyndigheterna ansvarar för den del av luftfartsskyddet som omfattas av lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats.

För att i ljuset av de skärpta bestämmelserna få en översyn av framtida verksamhets- och finansieringsansvar gav regeringen den 10 oktober 2002 Luftfartsverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att täcka kostnader för luftfartsskydd på de svenska flygplatserna. En utgångspunkt för uppdraget var att det bör vara de som reser som betalar för det förstärkta skydd som kommer dem tillgodo när de nya åtgärderna börjar tillämpas. Det är då av väsentligt intresse att de resande får en avgift som är lika hög oavsett från vilken flygplats i Sverige de reser. De avgifter som behöver tas ut vid resor från mindre flygplatser med ett litet antal resande blir mycket höga om kostnadstäckning skall uppnås vid varje enskild flygplats. Förutsättningarna för att ta ut en avgift som är lika hög av alla resande borde därför utredas.

Luftfartsverket redovisade uppdraget den 30 december 2002. I verkets rapport finns förslag om möjliga principer för ett gemensamt system för avgiftssättning av luftfartsskydd på svenska flygplatser. Verket har i sin utredning beaktat juridiska, ekonomiska, organisatoriska och praktiska frågor samt belyst effekterna för luftfartssektorn.

Under utredningen hade Luftfartsverket kontakt med de parter som berörs av frågan om införande av ett avgiftsutjämnings-system. I en referensgrupp ingick företrädare för Föreningen Svenskt Flyg, Svenska Flygföretagens Riksförbund, Scandinavian Airlines System (SAS), Rikspolisstyrelsen (RPS) och Svenska Kommunförbundet. Kontakter har även tagits med Malmö Avia-

tion, Stockholm-Skavsta Airport och Sveriges Regionala Flygplatsers Förbund. Intressenterna delgavs utredningsunderlag och bereddes tillfälle att lämna synpunkter på innehåll och slutsatser.





## 2 Luftfartsskyddet på de svenska flygplatserna

I lufträttsutredningens slutbetänkande (SOU 1999:42) Ny luftfartslag ges en ingående genomgång av grunderna för luftfartsskyddet på de svenska flygplatserna och en beskrivning av hur denna verksamhet bedrivs i dag. Innehållet i relevanta delar av lufträttsutredningens betänkande återges här.

Enligt 6 kap. 1 § luftfartslagen (1957:297) skall flygplatser och andra anläggningar för luftfarten uppfylla säkerhetens krav. I luftfartssammanhang har begreppet säkerhet flera betydelser. Dels avser det den tekniskt operativa säkerheten som benämns flygsäkerhet, dvs. skyddet mot att flygolyckor inträffar, dels syftar det till skyddet mot angrepp, såsom terroristhandlingar, riktade mot luftfarten. Den senare formen av säkerhet benämns luftfartsskydd och betecknas internationellt som "security" till skillnad mot "safety" som används för den först nämnda betydelsen. Med stöd av bestämmelsen i 14 kap. 3 § luftfartslagen tillsammans med bl.a. bemyndigandet i 92 § luftfartsförordningen (1986:171) meddelar Luftfartsverket föreskrifter om både flygsäkerhet och luftfartsskydd.

Föreskrifterna riktar sig till flygplatser, flygföretag samt andra som betjänar luftfarten, t.ex. speditörer. De föreskrifter som riktar sig till flygplatshållare gäller mot såväl statliga som icke-statliga flygplatshållare. Enligt 14 kap. 3 § luftfartslagen gäller föreskrifterna endast förhållanden som behandlas i den lagen. Frågan om vem som har rätt att utföra de kontroller som sker på flygplatserna av passagerare och deras bagage regleras inte i luftfartslagstiftningen utan genom lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats. Enligt denna lag får till förekommande av

brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart särskild kontroll på flygplats äga rum. Det behöver inte finnas någon konkret misstanke om brott för att kontroll skall få ske. Vid kontrollen får vapen eller annat föremål som kan användas vid sådana brott eftersökas. Vid kontroll får flygpassagerare eller annan som uppehåller sig på flygplatsens område kroppsvisiteras. Vidare får väskor och andra slutna förvaringsställen inom flygplatsens område undersökas. Den som inte frivilligt går med på att kontroll sker får avvisas från flygplatsen. Lagen infördes framför allt på grund av den ökande risken för flygplanskapningar. Möjligheten att förhindra sådana brott, eller försök därtill, efter det att kaparen kommit ombord på flygplanet är mycket liten. Redan på förberedelsestadiet innebär flygplanskapning en stor risk för att brottet fullbordas, om inte åtgärder kan vidtas för att förhindra detta. För att effektivt kunna bemöta risken för flygplanskapning är det därför nödvändigt att kontrollera flygpassagerare och deras bagage på detta sätt. Den särskilda kontrollen minskar också risken för att flygplan utsätts för sabotage, t.ex. genom att sprängmedel förs ombord.

Förordnande om särskild kontroll meddelas av Rikspolisstyrelsen efter samråd med Luftfartsverket. Förordnandet gäller för högst tre månader åt gången. Det kan begränsas till att gälla för en viss flygplats eller för viss flygtrafik. Om det behövs särskilda föreskrifter för kontrollen, skall dessa anges i förordnandet. I december 2002 riktade sig det av Rikspolisstyrelsen utfärdade förordnandet om särskild kontroll till 38 flygplatser. Enligt förordnandet skulle flygpassagerare och deras handbagage i inrikes reguljär- och chartertrafik kontrolleras i en omfattning som är minst 25 %. Därtill gällde som en utökad åtgärd sedan den 12 september 2001 att kontrollen skall omfatta alla som reser med flygplan, vars godkända kabinfiguration (antalet säten i flygplanet) är inrättad för befordran av 60 eller fler passagerare. Från den 1 januari 2003 gäller reglerna i den nya EG-förordningen.

Lagen om särskild kontroll på flygplats angav ursprungligen att kontrollerna skulle utföras av polisman. Belastningen på poli-

sen blev märkbar eftersom kontrollen måste utföras av polisutbildad personal. År 1974 ändrades lagen så att särskild kontroll kan utföras av en annan person än polisman under förutsättning att kontrollen sker under ledning av polis. Lagändringen motiverades med att kontrollverksamheten typiskt sett är rutinbetonad och enkel och att det innebär en misshushållning med polisens resurser att kräva att polisutbildad personal skall utföra kontrollerna. Dock utförs kontrollen mot bakgrund av risken för allvarliga våldsbrott. Därför bör polisman alltid finnas tillgänglig för att ingripa vid eventuella tillbud. Den särskilda kontrollen kom, såväl på statliga som icke-statliga flygplatser, efter ändringen av lagen om särskild kontroll på flygplats, i stor utsträckning att utföras av personer som var anställda av berörda polismyndigheter och hade förordnande av polisstyrelsen; s.k. flygplatskontrollanter.

## 2.1 Statliga flygplatser

En beskrivning av principerna för hur den särskilda kontrollen utförs på de statliga flygplatserna återfinns i lufträttsutredningen (SOU 1999:42).

År 1990 ingick Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket ett avtal om verksamhetsansvaret och det därtill kopplade kostnads- och finansieringsansvaret för förebyggandet av brott mot den civila luftfartens säkerhet. Detta avtal innebär i korthet att en ansvarsfördelning görs mellan inblandade parter, dvs. Luftfartsverkets myndighetsfunktion för luftfarten, Rikspolisstyrelsen (och lokal polismyndighet) samt flygplatshållarna. De senare representeras i överenskommelsen av Luftfartsverket i sin roll som flygplatshållare för de statliga flygplatserna.

Luftfartsverket skall enligt avtalet omsätta de internationella och nationella förpliktelserna på området i ett heltäckande regelverk i sin författningssamling. Dessutom skall verket i samråd med Rikspolisstyrelsen fastställa dels ett nationellt säkerhetsprogram, dels ett lokalt säkerhetsprogram för varje enskild flygplats. Luftfartsverket skall vidare i samråd med Rikspolisstyrel-

sen fastställa grunderna för planering och dimensionering vid varje flygplats av de rutinmässiga, kontinuerliga och förebyggande särskilda kontrollerna samt riktlinjer för metodik och utrustning.

Rikspolisstyrelsen svarar för en kontinuerlig värdering av hotbilden och tar vid behov initiativ till förändringar i det fastställda säkerhetsprogrammet.

Flygplatshållaren svarar för alla de säkerhetsåtgärder som enligt det lokala säkerhetsprogrammet gäller för flygplatsen, däribland för tillgången till behörig personal och utrustning m.m. för den rutinmässiga, kontinuerliga och förebyggande särskilda kontrollen.

När det gäller finansieringen kom myndigheterna överens om att flygplatshållaren svarar för resurser för och finansiering av de åtgärder, som flygplatshållaren skall utföra enligt det lokala säkerhetsprogrammet. Polisväsendet har kvar kostnadsansvaret för de rent polisiära insatserna, dvs. ledningen av den särskilda kontrollen och insatserna vid brottsliga angrepp mot flygsäkerheten.

På Luftfartsverkets flygplatser bedrivs således den verksamhet som stöder sig på lagen om särskild kontroll av Luftfartsverket, antingen med egen personal eller med personal som hyrts in för ändamålet. Kontrollerna sker under ledning av polisman. Polisens ledningsansvar innebär att polismyndigheten säkerställer att kontrollen genomförs, vilket innebär att polisen står som garant för att inpasserande personer vid inpasseringstillfället inte kan medföra föremål av farlig karaktär.

I ledningsbegreppet ingår att polisen måste finnas tillgänglig för att skyndsamt göra vissa bedömningar, och ge kontrollanten anvisningar och stöd i dennes arbete samt att överta åtgärder som kontrollen föranlett. Beroende på omständigheterna, t.ex. trafikförhållanden och hotbild, kräver detta ett ledningsstöd som påkallas vid behov eller som är omedelbart tillgängligt på flygplatsen. Att flygplatskontrollantens verksamhet sker under ledning av polis innebär bl.a. att polisen har en förmansställning i förhållande till kontrollanten samtidigt som denne på statliga flygplatserna har en annan arbetsrättslig arbetsgivare. Kontrol-

lantens har i utförandet av kontrollen inte endast en avrapporteringsskyldighet utan även ett lydnadsförhållande till polisen. Polisen har ansvaret för de fortsatta rättsliga förfarandena som en kontrollåtgärd kan föranleda, vilket bl.a. kan innebära åtgärder som inte ingår i flygplatskontrollantens befogenheter.

Luftfartsverkets kostnader för utförandet av de särskilda kontrollerna finansieras genom en avgift som tas ut av flygföretagen och som beräknas per passagerare på de statliga flygplatserna. Avgiften skall täcka kostnaderna för tillhandahållandet av den tjänst i vilken ingår kontroll av passagerare och deras bagage. Kostnader i samband med bevakning av olika områden inom flygplatsen tas ut genom landnings- respektive passageraravgiften. Avgiften tas ut per avresande passagerare och varierar mellan in- och utrikespassagerare och mellan olika statliga flygplatser. Debiteringen av avgift för luftfartsskydd per passagerare följer i stort sett samma principer som grunderna för passageraravgiften. Avgift utgår inte för passagerare som transfererar från utrikes ankomst till utrikes avgång.

På Luftfartsverkets stora flygplatser bedrivs kontrollverksamheten kontinuerligt över den största delen av dygnet, och det är där således en heltidssyssla att arbeta som flygplatskontrollant. Inom Arlanda, Bromma och Sturup flygplatser nyttjas kontrakterade säkerhetsbolag för själva kontrollarbetet medan Landvetter använder sig av egna anställda. Verksamheterna på Luftfartsverkets medelstora och små flygplatser bedrivs huvudsakligen med egen personal. På dessa flygplatser har flygplatskontrollanter andra uppgifter under, de ibland mycket långa, uppehållen inom granskningsverksamheten. Därigenom kan personalen nyttjas på ett kostnadseffektivt sätt.

Ett starkt vägande skäl till att Luftfartsverket verkade för att ta över ansvaret för utförandet av de särskilda kontrollerna var att få handlingsutrymme. Verket ville självt kunna råda över tekniska och praktiska lösningar, främst på de stora statliga flygplatserna, för att uppnå maximal rationalitet i de totala passagerarflödena.

## 2.2 Icke-statliga flygplatser

På icke-statliga flygplatser bedrivs kontrollverksamheten enligt lagen om särskild kontroll på flygplats genom Rikspolisstyrelsens försorg och kostnaderna för denna verksamhet belastar statsbudgeten. För skalskydd (bl.a. fasta anläggningar såsom staket och inhägnader) svarar flygplatshållaren.

Enligt det tidigare nämnda avtalet mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket från år 1990 behöll polisen den särskilda kontrollen och kostnadsansvaret för de kommunala och privata flygplatserna. Polisen svarar således för ledning av den särskilda kontrollen, tillhandahållande av behörig personal för kontrollens genomförande, hyreskostnader för lokaler samt utrustning såsom röntgenapparater, portal och handdetektorer. Rikspolisstyrelsen ansvarar också här för en kontinuerlig värdering av hotbilden. Polisen har dessutom det yttersta ansvaret för bedömning om en avgång eller annan trafik skall tillåtas om det finns risk för attentat eller annat kriminellt säkerhetshot.

## 2.3 Utökade krav på svenska flygplatser

Den 1 januari 2003 infördes skärpta krav på luftfartsskyddet på svenska flygplatser för att möta kraven i EG-förordningen om luftfartsskydd. De skärpta kraven gäller för såväl inrikes som utrikes trafik. Kraven gäller för flygplatser som har flygtrafik i förvärvssyfte med flygplan vars startmassa överstiger 10 ton eller med flygplan som har en godkänd kabinkonfiguration (antalet säten i kabinen) på 20 eller fler säten (19 statliga och 19 icke-statliga flygplatser). Kraven innebär närmare att

- alla passagerare och allt kabinbagage skall säkerhetskontrolleras,
- allt lokalt incheckat lastrumsbagage skall säkerhetskontrolleras,
- teknisk utrustning för säkerhetskontroller skall vara utformad på ett visst sätt,

- de flygplan som omfattas av de nya reglerna separeras från flygplan som inte omfattas av reglerna,
- att säkerhetskontrollerade passagerare skall separeras från icke säkerhetskontrollerade passagerare,
- krav för tillträde till flygsidan avseende behörighetskontroller av personer och stickprovskontroller av fordon och last skärps,
- kraven skärps för tillträde till behörighetsområden med behörighetskontroller av personer och fordon, stickprovskontroller av fordon och last, säkerhetskontroller av personer,
- krav på övervakning av terminalområden och andra allmänna områden införs,
- kraven skärps på skydd av teknik- och underhållsområden och viktigare anläggningar,
- kraven skärps på kompetenser och certifiering och
- kraven skärps på övervakning av behörighetsområden.

Både tidigare och senare krav som riktas mot flygplatser får olika konsekvenser i omfattning, typ av åtgärder och kostnader när de skall genomföras. Skillnaderna mellan flygplatserna är mycket stora när det gäller storlek, utformning, verksamhetens omfattning och trafik, trots att kraven begränsas till att omfatta en viss storlek på trafiken. I Luftfartsverkets bestämmelser som reviderats med hänsyn till EG-förordningen om luftfartsskydd differentieras kraven i viss utsträckning. Sammantaget innebär detta att de från kostnadsutjämningsynpunkt jämförbara verksamheterna begränsas till säkerhetskontrollerna av passagerare och bagage.

Av matrisen nedan framgår kontrollernas huvudsakliga omfattning före den 11 september 2001, efter den 11 september 2001 samt efter den 1 januari 2003.

	Före 11 sept. 2001	Efter 11 sept. 2001	Efter 1 jan. 2003
Inrikes pass. kabinbagage	25 %	100 % flyg- plan > 60 pass.	100 % flyg- plan > 10 ton/19 pass.
Inrikes last- rumsbagage	0 %	0 %	100 %
Utrikes pass. kabinbagage	100 %	100 %	100 %
Utrikes last- rumsbagage	5 %	5 %	100 %

De nya reglerna ställer stora krav på ökad säkerhet och innebär helt förändrade villkor och en ny situation jämfört med när avtalet mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket skrevs. En central förändring rör polisens roll vid de icke-statliga flygplatserna. De nya reglerna kräver att ytterligare betydande resurser allokeras till flygplatskontroll vilket är till förfång för polisens kärnuppgifter. En annan nyhet med omfattande konsekvenser är kompletterande regler om skalskydd som går långt utöver tidigare uppställda regler om säkerhetskontroll och därmed också utanför nuvarande ansvarsuppdelning.

Sammantaget leder detta till slutsatsen att det är hög tid att se över och reformera det svenska systemet för säkerhetskontroll på icke-statliga flygplatser. Syftet med en sådan revision är att skapa ett kostnadseffektivt, transparent, rättvist och lättadministrerat system enligt en modell där alla parter anförtros uppgifter som motsvarar deras kompetens och ansvar. Regeringens uppdrag till Luftfartsverket att utreda förutsättningarna för ett avgiftsutjämningsystem har lämnats mot denna bakgrund.



### 3 Luftfartsverkets förslag

Bakgrunden till Luftfartsverkets utredningsuppdrag är att de från årsskiftet 2002/03 kraftigt skärpta kraven på luftfartsskydd medför ökade kostnader för polisen utan att anslagen från statsbudgeten förväntas öka i motsvarande grad. Redan tidigare har säkerhetskontrollerna på de icke-statliga flygplatserna medfört att annan polisverksamhet fått prioriteras ner. Rikspolisstyrelsen har gett uttryck för att det i längden inte är acceptabelt att ytterligare göra omprioriteringar i polisverksamheten för att klara av hanteringen av luftfartsskyddet.

**Luftfartsverkets förslag:** Såväl verksamhets- som kostnadsansvaret för luftfartsskyddet överförs på flygplatshållaren även på de icke-statliga flygplatserna. Kostnaden för kontrollen av passagerare och bagage – med undantag för uppgifter som ligger i polismans ledning enligt lagen om särskild kontroll på flygplats – kan ingå i ett avgiftsutjämningsystem som omfattar passagerare vid samtliga svenska flygplatser med särskild kontroll för civil luftfart. Stockholm-Arlanda, Stockholm-Bromma, Göteborg-Landvetter och Malmö-Sturup bör undantas och inte ingå i avgiftsutjämningsystemet. Luftfartsverket utpekas som ansvarigt för att fastställa den avgift som skall betalas och för att administrativt hantera avgiftsutjämningsystemet. Regelbundet samråd med berörda intressenter är en förutsättning för ett fungerande system.

### **3.1 Krav på system för avgiftsutjämning**

Luftfartsverket har formulerat följande kravbild med ledord som kan beteckna ett möjligt gemensamt avgiftsutjämningsystem.

- 1. Transparens**  
Såväl produkten som dess kostnader skall vara väl definierade.
- 2. Kostnadseffektivitet**  
Systemet skall främja att åtgärderna utförs så rationellt och kostnadseffektivt som möjligt.
- 3. Uppföljningsbarhet**  
Alla kostnader skall kunna följas upp och utvärderas.
- 4. Enkelhet**  
Systemet skall vara enkelt och lättförståeligt. Administration och utförande skall inte vara betungande.
- 5. Rättvisa**  
Systemet skall upplevas vara rättvist och icke-diskriminerande.
- 6. Långsiktighet**  
Systemet skall vara så väl fungerande att det är gångbart under lång tid.

### **3.2 Olika finansieringsmodeller och kopplingen mellan verksamhetsansvar och finansiering av verksamheten**

#### **3.2.1 Nulägesalternativet**

Finansieringen i dag innebär att utförandet av de särskilda kontrollerna på de statliga flygplatserna bekostas genom passagerar-

avgifter i ett system som till viss del utjämnar avgiften mellan de statliga flygplatserna. De särskilda kontrollerna på de kommunala och privata flygplatserna belastar statsbudgeten.

### 3.2.2 Avgiftsutjämningsystem

Ett avgiftsutjämningsystem innebär att avgiften per passagerare är lika hög på varje flygplats som ingår i systemet oavsett den verkliga kostnaden för utförandet av luftfartsskyddet. Detta medför att avgifterna för trafik från de flygplatser som har ett stort passagerarantal till viss del bekostar utförandet på de flygplatser som har ett lågt passagerarunderlag. På de sistnämnda flygplatserna skulle avgiften per passagerare bli hög utan ett utjämningsystem.

### 3.3 Luftfartsskyddet i andra skandinaviska länder

#### *Norge*

Norge kommer att anslutas till tillämpningen av EG-förordningen om luftfartsskydd via EES-avtalet någon gång under år 2003. Tidpunkt för genomförande blir troligen den 1 januari 2004. Det norska Luftfartsverket har fått i uppdrag att införa en avgift för luftfartsskyddet som skall täcka alla kostnader för de norska flygplatser som ägs av staten. Man räknar med att införandet av EG-reglerna kommer att kosta cirka 500 miljoner norska kronor i investeringar samt cirka 500 miljoner norska kronor per år i driftskostnader exklusive avskrivningar. Detta beräknas ge en avgift per passagerare på 40–50 kronor när alla kostnader fått fullt genomslag. Fram till dess att avgiften införs kommer man att öka övriga avgifter för att täcka upp kostnaderna. Grundprincipen är att kostnaderna både på det så kallade "stamrutenettet" och "kortbanenettet" skall finansieras av brukarna. Norska staten har beslutat att för drift av "kortbanenettet" skall ha underskott, baserat på dagens förutsättningar, täckas

av staten genom en ordning med statlig upphandling av tjänster. Om kostnaderna för luftfartsskyddet på "kortbanenettet" endast blir marginella är det möjligt att staten tar även dessa, annars kommer huvudregeln om att de skall brukarfinansieras genom en egen avgift att gälla.

#### *Finland*

I Finland tog man tidigare inte ut någon särskild avgift för luftfartsskyddet, men kostnaderna är i varje fall delvis beaktade i passageraravgiften. Passageraravgiften är differentierad, storleken varierar beroende på 1) om det gäller inrikes eller utrikes trafik, 2) luftfartygets massa och 3) förekomsten av passagerarbryggor (används endast i Helsingfors och Rovaniemi).

Från och med den 1 januari 2003 har det finska Luftfartsverket infört en enhetlig avgift för luftfartsskyddet, som avkrävs på samtliga flygplatser som drivs av verket (ca 25 st.). Avgiften har fastställts till 2,71 euro per avresande passagerare. Passageraravgiften (samtliga kategorier) kommer att sänkas, men inte med 2,71 euro. Avgiften för luftfartsskyddet blir lika stor på alla Luftfartsverkets flygplatser och lika stor för både inrikes och utrikes trafik.

#### *Danmark*

Københavns Lufthavne A/S är en privat flygplats, med staten som delägare till 34 %. Flygplatsverksamheten i Københavns Lufthavne A/S finansieras genom avgifter från flygföretagen. Flygplatsen tar inte ut någon särskild avgift för luftfartsskydd. Det har träffats ett avtal mellan Københavns Lufthavne A/S och flygföretagen om avgifter för de kommande tre åren (2003–2005). Avtalet har godkänts av danska Trafikministeriet. För den händelse Københavns Lufthavne A/S under avtalsperioden får väsentliga kostnadsökningar till följd av nya specifika myndighetskrav på flygplatsen rörande luftfartsskydd, kan flygplatsen

ansöka hos Trafikministeriet om avgiftshöjningar utöver de avtalade. Kostnadsökningarna skall vara minst 11 miljoner danska kronor per år för att en avgiftshöjning skall godtas. I underlaget för en avgiftshöjning kommer enbart den del som överstiger 11 miljoner kronor att ingå.

För så vitt angår andra flygplatser i Danmark förväntas de nya EU-kraven medföra extra kostnader. Det föreligger för närvarande inte några uppgifter om hur stora dessa blir.

### 3.4 Luftfartsverkets argument och slutsatser

Hur hög kostnaden för kontroll av passagerare och bagage blir för den enskilde flygplatshållaren är, enligt Luftfartsverket, beroende av en mängd faktorer. Exempel på detta är om befintlig personal kan användas för kontrollverksamheten eller om personal måste anställas eller hyras in, trafikintensitet och passagerarantal. Ett system utan kostnadsutjämning i vilket den enskilde flygplatshållaren skall se till att kontrollerna utförs anser verket ger den bästa garantin för att verksamheten bedrivs på ett för flygplatsen så kostnadseffektivt och rationellt sätt som möjligt. Dock skulle kostnaderna för kontrollerna, på de linjer som flygs från icke-statliga flygplatser på kommersiella villkor i ett sådant system sannolikt tas ut genom höjda biljettpriser. Detta skulle troligen medföra att färre personer använder flyget. Särskilt på linjer där kostnaden för kontrollerna per passagerare uppgår till flera hundra kronor kan resultatet bli en ond cirkel med allt högre biljettpriser, allt färre passagerare och slutligen nedläggningar eller krav på att allmän trafikplikt införs för dessa linjer.

De kraftigt skärpta kraven på luftfartsskydd medför som tidigare nämnts ökade kostnader för polisen utan att anslagen från statsbudgeten förväntas öka i motsvarande grad. Rikspolisstyrelsen har gett uttryck för att det i längden inte är acceptabelt att ytterligare göra omprioriteringar i polisverksamheten för att klara av hanteringen av luftfartsskyddet.

Luftfartsverket anser att ett utjämningsystem är att föredra jämfört med att varje icke-statlig flygplats får finansiera sina

kostnader med egna brukaravgifter. Detta under förutsättning att staten inte kan bära de ökade kostnader som det skärpta luftfartsskyddet medför, och att avsikten är att i stora drag bevara nuvarande linjenät. En annan förutsättning är att utjämningsystemet kan utformas på ett sätt som motsvarar kravbilderna och att det ger så få snedvridande effekter på luftfartsmarknaden som möjligt.

Luftfartsverket förordar att ansvaret för utförandet av den särskilda kontrollen flyttas över från polisen till den enskilde flygplatshållaren. Polisens verksamhetsansvar bör enligt verket inte omfatta flygplatsdrift. Om flygplatshållaren svarar för utförandet har denne rådighet över hur exempelvis personal för kontrollerna disponeras och hur tekniska lösningar kan utföras och optimeras för att överensstämja med passagerarflödena och övrig verksamhet på flygplatsen. Om polisen fortsätter med kontrollerna kan polisens allmänt begränsade resurser och kraven på polisiära insatser på andra områden i samhället tidvis medföra att annan verksamhet behöver prioriteras framför utförandet av de särskilda kontrollerna på de icke-statliga flygplatserna.

Kommunförbundet har under Luftfartsverkets utredning argumenterat för att låta ansvaret för utförandet av kontrollerna ligga kvar hos polisen. Man förespråkar ett system där polisen planlägger utförandet i nära samarbete med flygplatsen och där polisen hyr in personal från bland annat flygplatshållaren för att utföra kontrollerna. Skälet till förbundets inställning är att kostnadsansvaret då ligger kvar på staten och att de berörda flygplatserna undviker risken att själva få bära kostnaderna för luftfartsskyddet. Om ett utjämningsystem skulle slå fel blir det i så fall en fråga för staten att klargöra kostnadsansvaret.

### 3.5 Definition av den produkt som kan finansieras av en utjämnad avgift – särskild kontroll, skalskyddsfunktioner och övriga skyddsåtgärder

#### 3.5.1 Luftfartsverkets flygplatser

Luftfartsverkets beräkningar av kostnaderna för verkets egna flygplatser för 100 % kontroll av passagerare och bagage under år 2003 framgår av nedanstående tabell.

Flygplatser	Kostnader (tkr)	Avresande passagerare	Kostnad per pass. (kr)
LFV:s samtliga 19 flygplatser	454 905	13 517 464	33,65
LFV:s 15 regionalflygplatser	94 341	2 342 640	40,27

#### 3.5.2 Icke-statliga flygplatser

Luftfartsverket har också gjort schablonmässiga beräkningar av kostnaderna för de icke-statliga flygplatserna för år 2003 vilka framgår av nedanstående tabell.

Flygplatser	Kostnader (tkr)	Avresande passagerare	Kostnad per pass. (kr)
Icke-statliga flygplatser, 19 st. med särskild kontroll	53 232	724 597	73,46

Det bör betonas att kostnadsberäkningarna är mycket schablonmässiga och bygger på förväntade kontrollinsatser och kostnaderna för dessa (inklusive kapitalkostnader) med utgångspunkt från det destinationsutbud som Luftfartsverket redovisat för fjärde kvartalet 2002 (Luftfart och Samhälle 2002:9, 2002-11-

25). Vidare bygger beräkningarna på Luftfartsverkets erfarenheter av personalbehov och behov av utrustning för att utföra den kontroll som behövs i förhållande till trafikutbudet. Chartertrafik är inte medräknad och beräkningarna förutsätter att man inte kontrollerar de mindre flygplan som undantagits av Luftfartsinspektionen (under 10 ton/mindre än 20 passagerare). Några resekostnader för kontrollanterna är inte medtagna.

Kostnaderna för polismans ledning ligger utanför alla kalkyler eftersom dessa kostnader enligt Rikspolisstyrelsen är en del av den polisiära verksamhet som skall finansieras genom polisens normala anslag. Således skall kostnaderna för polismans ledning inte belasta kostnaderna för flygplatsdrift, varken på statliga eller icke-statliga flygplatser.

Luftfartsverket har inom den korta tidsramen för utredningsuppdraget inte kunnat göra en genomarbetad prognos för antalet passagerare per flygplats för de icke-statliga flygplatserna. Passagerarsiffrorna för dessa flygplatser bygger därför på en schablonmässig omräkning av 2001 års uppgifter. Luftfartsverkets beräkningar har dock ansetts som rimliga av Kommunförbundet. De totala kostnaderna för alla 19 icke-statliga flygplatser för kontroll av passagerare och bagage uppskattas till cirka 55 miljoner kronor per år. Genomsnittet per avresande passagerare blir cirka 75 kronor vilket torde vara en tillräckligt bra uppskattning för utredningens syfte.

Även om Luftfartsverkets beräkningar sannolikt uppvisar ganska grova bedömningar för en del av de icke-statliga flygplatserna kan man ändå se vissa tendenser i det underliggande materialet. Sju flygplatser har en schablonmässigt beräknad kostnad per passagerare som ligger under den genomsnittliga kostnaden på 75 kronor. Fem av dessa ligger på kostnader mellan 27 och 40 kronor per passagerare. För fem flygplatser hamnar de beräknade kostnaderna på 200 kronor eller mer. Ett värde ligger till och med nära 800 kronor. Sju flygplatser håller sig kostnadsmässigt mellan genomsnittet och 200 kronor per passagerare. Det är i huvudsak antalet avresande passagerare och i viss mån hur avgångarna för flygplanen ligger tidsmässigt i förhållande till var-



andra som är kostnadsdrivande för kontrollverksamheten på de små flygplatserna. På varje mindre flygplats krävs det en viss nivå på bemanning och utrustning för att möjliggöra kontrollerna över huvud taget. Kostnaderna för dessa flygplatser varierar inte i så stor utsträckning med antalet passagerare varför kostnaden per passagerare blir hög när passagerarantalet är litet.

Det har inte varit möjligt för Luftfartsverket att ta del av några detaljerade kostnadskalkyler med utgångspunkt från kostnadsuppgifter från Rikspolisstyrelsen för en verksamhet som avgränsas till kontroll av passagerare och bagage. Här måste man beakta att det är mycket svårt att kostnadsmissigt särskilja polisens medverkan i att utföra kontrollen av passagerare och bagage på de icke-statliga flygplatserna från andra uppgifter som polisen har i sin verksamhet på de svenska flygplatserna. Polisen räknar med att de kostnader man har för säkerhetskontrollerna kommer att öka från en årlig nivå på 50 miljoner kronor till 200 miljoner kronor per år. I detta belopp ingår bland annat kostnaden för polismans ledning och polisens resekostnader avseende både de statliga och icke-statliga flygplatserna (38 st.).

### 3.5.3 Vilka flygplatser och vilken trafik skall ingå i ett avgiftsutjämningsystem?

Följande framkommer av den schablonmässiga ekonomiska analysen för år 2003, se också avsnitt 6.6.2:

Flygplatser	Kostnader	Avresande passagerare (tkr)	Kostnad per passagerare (kr)
LFV samtliga	454 905	13 517 464	33,65
Icke-statliga	53 232	724 597	73,46
Totalt	508 137	14 242 061	35,68

Luftfartsverket anser att det finns en rad fördelar med att inte belasta samtliga avresande passagerare med en och samma avgift. Därför förordar verket ett system som grundas på samtliga regi-

onala flygplatsers kostnader oavsett vem som är huvudman för flygplatsen. De flygplatser för vilka kostnaderna därigenom inte utjämnas är Stockholm-Arlanda, Stockholm-Bromma, Göteborg-Landvetter och Malmö-Sturup. Effekten av ett sådant system blir dock ändå utjämnande eftersom de flesta som reser till eller från en icke-statlig flygplats eller mindre statlig flygplats gör en tur och returresa från eller till Stockholm, Göteborg eller Malmö.

I ett sådant utjämnningssystem finns det utrymme för prisskillnader som speglar verkliga kostnader så långt som möjligt. Detta är en princip som har starkt stöd från flygbolagen. Skälet är att man önskar ett system med så få snedvridande effekter på luftfartsmarknaden som möjligt och för att man vill kunna sätta kostnadspress på flygplatserna.

Att sträva efter en avgiftssättning för säkerhetskontroller som är relaterad till kostnaderna är enligt Luftfartsverket särskilt viktigt på stora svenska flygplatser som är utsatta för konkurrens från andra flygplatser med internationell trafik eller som är centrala i det svenska flygtransportsystemet. Avgifterna på de stora flygplatserna påverkar både flygplatsernas och flygbolagens konkurrenskraft och har också betydelse för konkurrensen på inrikesmarknaden på de mest konkurrensutsatta linjerna. Det av Luftfartsverket föreslagna systemet för avgiftsutjämnning minskar också eventuella argument om diskriminering från IATA (flygbolagens internationella samarbetsorganisation). Här är det viktigt att notera att Bromma, den fjärde största flygplatsen räknat efter antalet passagerare, enligt EG:s regelsystem bildar ett flygplatssystem tillsammans med Arlanda.

Merparten av de icke-statliga flygplatserna är avsevärt mindre än Luftfartsverkets flygplatser när det gäller antalet passagerare. Kostnadsstrukturen för de regionala flygplatserna är ändå relativt homogen och jämförelse mellan olika regionflygplatser kan ske genom så kallad benchmarking. Det är därför motiverat att lägga in de icke-statliga flygplatsernas kostnader i samma grupp som Luftfartsverkets regionflygplatser.

Om man tittar på ett genomsnitt av Luftfartsverkets regionflygplatser och jämför med icke-statliga flygplatser så är skillnaderna trots allt stora, dock inte så stora som mellan icke-statliga flygplatser och de största svenska flygplatserna.

Kostnad per flygplats	Antal passagerare	Genomsnittskostnad
Genomsnitt LFV:s regionflygplatser 15 st. 6,3 mnkr	156 176	40,27 kr
Genomsnitt icke-statliga flygplatser 19 st. 2,8 mnkr	38 137	73,46 kr

Den utjämnade avgift för regionflygplatserna (såväl Luftfartsverkets som de icke-statliga), som skulle behöva debiteras alla avresande passagerare enligt de schablonmässiga beräkningarna, skulle uppgå till cirka 48 kronor per passagerare för att denna grupp skall klara av att täcka sina kostnader. Effekten för avresande passagerare från Luftfartsverkets flygplatser är att de icke-statliga flygplatsernas passagerare subventioneras med cirka 18 miljoner kronor per år.

	Kostnad totalt (tkr)	Antal passagerare	Kostnad per passagerare
LFV regionflygplatser	94 341	2 342 640	40,27 kr
Icke-statliga flygplatser	53 232	724 597	73,46 kr
Totalt	147 573	3 067 237	48,11 kr

	Intäkt (tkr)	Kostnad (tkr)	Resultat (tkr)
LFV regionflygplatser	112 710	94 341	18 369
Icke-statliga flygplatser	34 862	53 232	-18 370

En närmare analys mellan Luftfartsverkets förslag och en utjämning mellan samtliga flygplatser visar följande.

Exempel 1: LFV:s regionala flygplatser (15 st.) + icke-statliga flygplatser (19 st.).

Varje avresande passagerare från dessa flygplatser debiteras 48 kronor.

Exempel 2: LFV:s samtliga flygplatser (19 st.) + icke-statliga flygplatser (19 st.).

Varje avresande passagerare från dessa flygplatser debiteras 36 kronor.

En resa tur och retur, till exempel Växjö–Arlanda, för en passagerare kostar följande med ovan illustrerade alternativ;

Exempel 1 ger  $48 \text{ kr} + 25 \text{ kr} = 73 \text{ kr/passagerare}$

Exempel 2 ger  $36 \text{ kr} + 36 \text{ kr} = 72 \text{ kr/passagerare}$

Landvetter och Sturup har något högre inrikesavgift för luftfartsskydd i dag (Landvetter 35 kronor och Sturup 37 kronor) men merparten av flygresenärerna från eller till icke-statliga flygplatser kan antas åka till Arlanda eller Bromma.

Det kan således konstateras att det torde vara små skillnader oavsett vilket av exemplen man väljer för de allra flesta flygresenärer från eller till icke-statliga flygplatser tack vare tur och retureffekten. Båda alternativen ger en utjämnande effekt men Luftfartsverkets förslag minskar de negativa följderna av ett utjämnningssystem.

För att få ett hållbart och fungerande utjämnningssystem måste en flygplats kunna fasas ut ur utjämnningssystemet om den helt upphör med trafik som kräver kontrollåtgärder eller om den läggs ner. Omvänt måste en flygplats kunna fasas in i systemet om trafikmönstret ändras så att det medför kontrollåtgärder på flygplatsen. Det är också väsentligt för stabiliteten i systemet att de grundläggande principerna för vilka flygplatser som skall ingå i systemet inte ändras efterhand. Luftfartsverkets utredning har visat att ingen icke-statlig flygplats, som har krav på särskild kontroll av passagerare och bagage (19 st.), har motsatt sig medverkan i utjämnningssystemet.

### 3.5.4 Samhällets skydd

Luftfartsverket ser det som rimligt att såväl staten som brukarna bidrar till finansieringen av det extra luftfartsskydd som infördes den 1 januari 2003, eftersom luftfartsskyddet är till för att skydda såväl samhället som luftfartens brukare. Staten har en allmän skyldighet att skydda sina medborgare. De som använder transportsättet luftfart bör, enligt verket, således inte ensam svara för de ökande kostnaderna för luftfartsskydd.

Enligt Luftfartsverket kan ett eventuellt bidrag från staten byggas upp på olika sätt. Till exempel skulle ett sådant bidrag kunna finansiera skalskyddet, det vill säga skyddet av våra svenska anläggningar, som är en del av infrastrukturen.

Redan i dag finansieras en del av skalskyddet på de icke-statliga flygplatserna genom investeringsbidrag till infrastruktur-anläggningar på flygplatser med annan huvudman än Luftfartsverket. Vidare får icke-statliga flygplatser stöd genom driftbidrag. Dessa bidrag skulle, enligt Luftfartsverket, kunna ökas.

Luftfartsverket föreslår att polisen vid ändrade ansvarsförhållanden ändå skulle kunna bidra till finansieringen av det utökade luftfartsskyddet genom att inte överföra kostnaderna för de investeringar som redan gjorts på de icke-statliga flygplatserna. En jämförelse kan här göras till hur detta hanterades när Luftfartsverket tog över ansvaret för luftfartsskyddet på de statliga flygplatserna.



## 4 Metoder för kostnadsberäkningar

### 4.1 Vem beslutar om avgiften?

Luftfartsverket beslutar bland annat om nivån på avgifterna för luftfartsskyddet på de statliga flygplatserna. Beslut om avgifterna föregås av samråd med brukarna. Luftfartsverkets rätt att föreskriva om avgifter följer av 6 kap. 13 § första stycket luftfartslagen. Där anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för användning av allmänna flygplatser eller andra allmänna anläggningar eller tjänster för luftfarten. Rätten att meddela föreskrifter om avgifter har delegerats till Luftfartsverket genom 75 § luftfartsförordningen. I 29 a § förordningen (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket, anges att Luftfartsverket i sin affärsverksamhet får ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna.

I dag fastställer Luftfartsverket avgifter endast för den civila verksamheten på de statliga flygplatserna. I vissa fall kan Luftfartsverket meddela föreskrifter om avgifter som är bindande även för andra flygplatser än de statliga. Det bör emellertid noteras att befintliga rättsregler inte uttryckligen ger utrymme för Luftfartsverket att föreskriva hur medel från en utjämnad avgift för samtliga svenska flygplatser skall fördelas.

Luftfartsverket föreslår att beslutet om att fastställa en utjämnad avgift delegeras till Luftfartsverket. Om ett utjämningsystem införs där avgiften baseras på verkliga och uppskattade

kostnader för luftfartsskyddet och på passagerarprognoser är det naturligt att den sakkunniga luftfartsmyndigheten beslutar om avgiftens storlek. Alternativt kan beslutet fattas av regeringen på förslag från Luftfartsverket. Oavsett vem som fattar det slutliga beslutet om nivån på en utjämnad avgift krävs klagörande av vilka principer som skall gälla för ett avgiftssystem. Enligt de internationella åtaganden som Sverige gjort, krävs att samråd med brukarna föregår beslut om den utjämnade avgiftens storlek.

#### 4.2 Hur beräknas avgiften?

Underlaget för beräkning av avgiften bör, enligt Luftfartsverket, vara den uppskattade totala kostnaden för säkerhetskontrollen av passagerare och bagage på samtliga berörda flygplatser för nästkommande år efter justeringar mot verkligt utfall föregående år. Dessutom anser verket att avgiften bör tas ut från flygföretagen per avresande passagerare i likhet med vad som gäller för nuvarande avgifter för luftfartsskydd som tas ut av Luftfartsverket.

EG-förordningen om luftfartsskydd omfattar emellertid åtgärder utöver dem som är direkt kopplade till kontroll av resande och resgods. Många av dessa är att hänföra till det s.k. skalskyddet som inte tagits med i Luftfartsverkets beräkningar om storleken på en utjämnad avgift. Eftersom EG-förordningen ger möjlighet till ett senare genomförande av skalskyddsåtgärder än för åtgärder för kontroll av passagerare har det ännu inte varit möjligt att fullt ut bedöma vilka åtgärder varje flygplats är skyldig att genomföra i fråga om skalskyddet. Kostnaderna för genomförande av åtgärderna har därför heller inte kunnat uppskattas med rimlig säkerhet. Att ökade kostnader kommer att uppstå för en del flygplatshållare står dock klart och frågan om hur dessa skall finansieras är naturligtvis av intresse för berörda flygplatser. Det är inte uteslutet att vissa av de åtgärder som avser skalskyddet behöver finansieras genom avgifter i ett avgiftsutjämningsystem. Det gäller dock att hålla den avgift som tas ut per



resande på en rimlig nivå så att de resande inte avstår från att resa för att de upplever kostnaderna för skyddet som för höga.

När väl systemet är igång bör en grundlig prövning ske av kostnadsredovisningarna från verksamheten på respektive flygplats innan den totala kostnaden fastställs. Det är viktigt att det finns en väl genomförd kostnadskontroll inbyggd i systemet. Annars finns det risk för att verksamheten blir alltför dyr, ineffektiv och vidlyftig och ständigt kräver mer resurser. Det är därför önskvärt att kostnadsredovisningarna kan ifrågasättas och att moderna metoder för kostnadsuppföljning används. Detta förutsätter att produkten är väl definierad och avgränsad. Eftersom de redovisade totala kostnaderna för ett visst år är avgörande för hur mycket varje flygplats skall få i ersättning bör dessa kostnader fastställas genom en väl definierad process där representanter från de olika intressentgrupperna deltar. Om det visar sig att kostnaderna för luftfartsskyddet för en viss flygplats är orimligt höga, även när man tagit hänsyn till de lokala omständigheterna, bör systemet kunna sätta gränser för vilken kostnadsnivå som maximalt kan accepteras. Detta gäller både kostnadsunderlaget för det kollektiva avgiftsuttaget och för storleken på ersättning till den flygplats som har orimligt höga kostnader.

En utjämnad avgift bör täcka de kostnader på en flygplats som kontrollverksamheten ger upphov till på årsbasis. I händelse av övertäckning, det vill säga om kostnadstäckningsgraden för verksamheten varit mer än 100 % procent för ett år, minskas avgiften året efter påföljande år, så att jämvikt uppnås. Omvänt gäller i händelse av undertäckning. Skälet till att justeringen förskjuts till två år efter verkligt utfall är följande. Redovisningen av kostnader för verksamheten och utfallet från inbetalningarna från avgiftsuttaget för exempelvis år X1 kan inte fastställas förrän år X2 som också är året när avgiften för år X3 fastställs. Det finns dock en risk att metoder för återföring av under- eller överskott i alla avgiftssystem som skall gå jämnt upp, skapar svängningar av avgiften över åren. Det kommer alltid att vara svårt att förutse trafikutveckling eller kostnader för säkerhetskontrollen, i synnerhet vid framtida kriser. Trots att en hundra procentig kontroll av

passagerare och bagage gäller kan det uppstå markant ökade kostnader i systemet på grund av att hotbilden kan skärpas under en längre tid. Utrustningen som används vid kontrollen kan nämligen ställas in så att de blir känsligare och reagerar på fler föremål vilket medför fler manuella kontroller och ökat personalbehov. En ökad hotbild kan också leda till lägre inbetalningar från flygföretagen om antalet resenärer blir färre. Det bör övervägas hur dessa kostnadshöjningar skall täckas. Om utjämnings-systemet också får ta på sig dessa kostnader måste systemet ha beredskap att besluta om en avgiftshöjning mellan de årliga revisionerna. Annars finns en risk att systemet kommer att få stora skulder till flygplatserna, som måste tas igen vid justeringen under kommande perioder. I ett optimalt system bestäms den ersättning flygplatserna får för verksamheten enligt en i förväg fastställd schablon som tar hänsyn till den kostnadsnivå flygplatsen bör ha och som enbart efterjusteras mot det verkliga passagerarutfallet. Ett sådant system skulle främja effektiviteten genom att det blir möjligt för enskilda flygplatser att få resultatmässiga fördelar av att reducera kostnader och hushålla med resurser. För att ett sådant system skall fungera och inte strida mot grundläggande ICAO-principer krävs det att systemet som helhet antingen inte ger full kostnadstäckning eller att det går precis jämnt upp på sikt. Båda alternativen medför att ett större eller mindre antal flygplatser inte får sina kostnader täckta genom avgiftssystemet. För dessa flygplatser, som kan vara statliga eller icke-statliga, krävs det således att systemet kompletteras med andra åtgärder för att täcka finansieringen av kontrollverksamheten. Det finns en risk för att systemet med en sådan utformning inte längre kan betraktas som ett avgiftssystem eftersom sambandet mellan avgiftsuttag och kostnadstäckning blir mindre tydligt.

### 4.3 Inhämtning av avgiften och fördelning och förvaltning av medel

I dag inhämtas Luftfartsverkets avgifter för luftfartsskydd genom att verket regelbundet fakturerar flygföretagen. Nödvändiga uppgifter om antalet avresande passagerare tas från verkets egna trafikdata.

Det mest praktiska för flygföretagen torde vara att respektive flygföretag får en enda faktura som innehåller specificerade avgifter för samtliga avgångar under en viss period tillsammans med andra trafikavgifter som skall betalas till Luftfartsverket. Detta kan uppnås genom att Luftfartsverket utvidgar sin fakturering av flygföretagen också till att omfatta avgifter för avresande passagerare från de icke-statliga flygplatserna. En sådan lösning torde också bli kostnadseffektiv för systemet eftersom effektiva fakturerings- och betalningsrutiner redan existerar. För att Luftfartsverket skall kunna fungera som ”uppbördsmyndighet” för avgifter som avser icke-statliga flygplatser krävs dock att faktureringsystemet får tillgång till underlag om avresande passagerare per flygning från de berörda flygplatserna. Tillgång till tillförlitliga passageraruppgifter från samtliga berörda flygplatser gäller även generellt som en förutsättning för ett fungerande utjämningsystem.

När det gäller fördelning och förvaltning av medel finns det exempel på nära håll att myndigheter förvaltar och delar ut medel för att täcka kostnader för infrastruktur på de icke-statliga flygplatserna. Luftfartsverket får anslag från staten som verket först förvaltar och sedan fördelar ut till kommunala och privatägda flygplatser i form av driftsbidrag, totalt cirka 110 miljoner kronor per år. Ett annat exempel är investeringsbidrag till infrastrukturanläggningar på flygplatser med annan huvudman än Luftfartsverket, totalt cirka 10 miljoner kronor år 2002. Dessa investeringsmedel anslås av staten till Vägverket som fördelar bidragen till sökande efter beslut av Luftfartsverket. Luftfartsverket svarar också för uppföljningen av bidragen.

Det torde därför vara möjligt att en myndighet, till exempel Luftfartsverket, ges uppgiften att vara förvaltare och utdelare av

medel från en gemensam ”fond för luftfartsskydd” för samtliga svenska berörda flygplatser.

Inbetalda medel kan periodvis delas ut enligt en mall som bygger på varje flygplats kostnadsandel i systemet. Olika alternativa lösningar kan väljas för hur pengarna fördelas till flygplatserna.

En metod för att hämta in avgiften som innebär att Luftfartsverket inte fakturerar alla berörda flygbolag förutsätter ett avräkningssystem som innebär att den verksamhet som behöver bidrag för att få sina kostnader täckta får medel överförda från bidragsgivarna i systemet. Luftfartsverket kan i så fall svara för avräkningen och förvalta den buffert som eventuellt kan behövas i systemet.

Vilken metod man än väljer för ett utjämningsystem måste systemet organiseras och administreras. En övergång till ett utjämningsystem kommer därför att medföra inte obetydliga återkommande administrativa kostnader samtidigt som förvaltningen av medlen sannolikt kommer att generera räntetäkter. Dessa kostnader och intäkter behöver identifieras och tas med i underlaget vid fastställande av avgiften. Huvudprinciperna för den slutliga utformningen av utjämningsystemet bör läggas fast av regeringen.

## 5 Rikspolisstyrelsens, Kommunförbundets och flygbolagens uppfattning

### 5.1 Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen har kontinuerligt engagerat sig i frågan om luftfartsskyddet. Redan i en skrivelse till regeringen i oktober 1992 anförde Rikspolisstyrelsen att kommunala och enskilda flygplatser borde få samma kostnadsansvar för av polisen utförd särskild kontroll som Luftfartsverket har som flygplatshållare. Skrivelsen resulterade inte i någon ändring av bestämmelserna, men frågan har diskuterats vid flera tillfällen och senast i Luftfartsutredningens slutbetänkande (SOU 1999:42) Ny luftfartslag. Rikspolisstyrelsen ställer sig nu positivt till det förslag som läggs fram och förordas i Luftfartsverkets rapport. I praktiken innebär de ökade kraven på säkerhetskontroller med skärpta kontroller vid fler flygningar och potentiellt vid fler flygplatser naturligtvis en ökad arbetsbörda och därmed också en ökad kostnad för polisen. Detta reser frågor om såväl finansiering som bemanning.

För att beräkna kostnaderna har Rikspolisstyrelsen tillsatt en egen projektgrupp som analyserar vilka ytterligare resurser som kan komma att krävas till följd av den nya förordningen. Preliminärt beräknas att kostnaden för år 2003 kommer att ligga på cirka 200 miljoner kronor. Detta skulle innebära en merkostnad på cirka 150 miljoner kronor jämfört med situationen före den 11 september 2001.

I längden anses det inte acceptabelt att behöva göra ytterligare omprioriteringar i verksamheten för att klara av de ökade säkerhetskontrollerna för det luftfartsskydd som påbjuds i den nya EG-förordningen. Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning skall omfattningen av Rikspolisstyrelsens förordnande enligt lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats i första hand vara avhängigt aktuell hotbild mot den civila luftfarten. Rikspolisstyrelsen anser att i princip samma verksamhets-, kostnads- och finansieringsansvar skall gälla för såväl statliga som kommunala samt enskilda flygplatser. Enligt Rikspolisstyrelsen bör ledningsansvaret även i fortsättningen ligga under polisens ansvar. Polisens uppgift inom kontrollverksamheten har stor operativ betydelse och att det skall finnas operativ styrning i verksamheten. Det ligger i polisens ledningsroll att svara för sådan styrning till undvikande av slentrianmässiga kontroller och som garant för att de rättsliga kraven uppfylls. Ytterligare en betydelsefull polisiär uppgift är att ta fram profiler på de personer som skall bli föremål för särskild uppmärksamhet och kontroll.

## 5.2 Kommunförbundet

Kommunförbundet ansåg sig då Luftfartsverket lämnade sin rapport inte kunna förorda en lösning som förändrar fördelningen av ansvar mellan polismyndigheten och flygplatshållaren för kommunala flygplatser. Detta ställningstagande har Kommunförbundet under en följd av år såväl formellt som informellt framfört vid ett flertal tillfällen, bland annat i yttrande till Näringsdepartementet över Lufträttsutredningens slutbetänkande (SOU 1999:42) Ny luftfartslag. Kommunförbundets grundinställning är att uppgiften och ansvaret att skydda medborgarna vilar på staten och att polismyndigheten därför även fortsättningsvis bör ansvara för och genomföra kontrollerna på de kommunala och privata flygplatserna. För att ompröva denna grundinställning krävs en genomgripande analys och konsekvensbeskrivning. En ny prövning måste genomföras av förbundet i samråd med berörda flygplatser och kommuner.

Kommunförbundet delar den allmänna uppfattningen att polisman inte i normalfallet bör tas i anspråk för de direkta kontrolluppgifterna, vilka väl kan utföras av särskilt utbildade flygplatskontrollanter. Härigenom friställs polisresurser för andra samhällsuppgifter. I någon omfattning torde flygplatserna kunna medverka med personella resurser som genom avtal kan ställas till polismyndighetens förfogande i syfte att minimera kostnaderna. Om en förändring enligt Luftfartsverkets förslag skulle genomföras överförs en betydande del av statens ansvar till de icke-statliga flygplatshållarna, dvs. till de kommunala och privata huvudmännen och ägarna. På de statliga flygplatserna fortsätter staten dock att inneha det fulla ansvaret för verksamheten oaktat den operativa ansvars- och kostnadsfördelningen mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket. Ansvaret inom luftfartsskyddet innehåller en sådan komplex problematik och är behäftat med sådana svårigheter att en total och fullständig skyddsnivå inte kan garanteras, oavsett vem som utför och ansvarar för skyddsinsatserna. Detta innebär att en förberedelse till terrorhandling som inte upptäcks kan medföra mycket stor oönskad effekt. Konsekvenserna för flygplatshållaren eller den organisation som har ansvar för kontrollåtgärderna kan då komma att bli betydande, inte minst ur ekonomisk synvinkel. Därför måste staten, i likhet med vad som gäller för de statliga flygplatserna, fortsätta att stå som garant för luftfartsskyddet även på de kommunala och privata flygplatserna.

Om ett nytt system för finansiering av luftfartsskydd skulle införas är det enligt Kommunförbundet av avgörande betydelse att inga ytterligare kostnader belastar kommunerna. När tilldelningen av medel ur avgiftsutjämningsystemet bestäms måste hänsyn tas till respektive flygplats förutsättningar. Tidtabell och fysiska förutsättningar på flygplatsen kan få betydelse för hur mycket åtgärderna kostar att genomföra.

Kommunförbundet vill att ett systemtänkande genomsyrar säkerhetssystemet. Systemtänkandet motiverar enligt förbundet att ett avgiftsutjämningsystem införs som omfattar alla svenska flygplatser där EG-förordningen tillämpas. Förbundet kan dock

acceptera de skäl som förts fram för att undanta vissa flygplatser från utjämningsystemet. Antalet undantagna flygplatser bör dock begränsas i så stor utsträckning som möjligt.

### *Skalskydd*

I den tidigare nämnda EG-förordningen beskrivs de åtgärder som flygplatserna måste vidta. Bland annat skall

- gränser upprättas mellan flygplatsernas flyg- och landsida,
- behörighetsområden upprättas på varje flygplats och
- behörighetsområdena alltid kontrolleras så att inga obehöriga kommer in på dessa områden.

Dessa punkter uppfyller flygplatserna i stort sett redan i dag genom inpasseringskontroll via kortläsare. Förordningen beskriver vidare att alla terminalområden som är tillgängliga för allmänheten skall övervakas och patrulleras. Även andra allmänna områden i direkt närhet till flygplatsen, så som parkeringsplatser etc. skall övervakas.

All personal, inklusive flygbesättningar, skall säkerhetskontrolleras innan de släpps in på behörighetsområdena.

De nya delar som flygplatserna måste ta sig an är framför allt övervakning och patrullering av flygplatsen samt säkerhetskontroll av personal. Detta innebär investeringar i övervakningssystem, metalldetektorer och diverse ombyggnader med nya installationer av kortläsare eller biometriska system på vissa flygplatser. Utöver flygplatsernas investeringar har skalskyddet även driftskostnader, framför allt för patrullerande personal, övervakning av terminal och andra områden samt säkerhetskontroll av personal.

Det är svårt att göra en exakt bedömning av kostnaderna för det ökade skalskyddet, men Kommunförbundet konstaterar att dessa kostnader är betydande.

Kommunförbundet motsätter sig slutligen den organisationsform som Luftfartsverket anger i sin utredning, dvs. att verket blir en form av huvudman i ekonomiskt avseende för avgiftsut-



jämningssystemet. Motiveringen till detta är att så länge verket inom samma organisation fortsätter att vara såväl luftfartsmyndighet som flygplatshållare blir grunden för bedömningar av kostnadsnivåer och hantering av avgiftsutjämningsystem inte trovärdig.

### 5.3 Flygbolagen

Företrädare för flygföretagen i Luftfartsverkets referensgrupp har framfört att de är mycket kritiska till den ovilja statsmakterna visar mot att stötta en bransch som befinner sig i kris. De anser att ett utjämningsystem tillsammans med andra pålagor på flyget riskerar att allvarligt skada inrikesflyget. Grundinställningen är att staten måste stå för den största delen av samhällets insatser mot terrorism. Den nya terrorismen riktar sig mot hela samhället och inte enbart mot flyget. Lönsamheten i flygbranschen är nu allmänt mycket dålig och ökade kostnader riskerar att slå ut den trafikförsörjning som finns. Det måste sättas klara gränser för hur stor del av kostnaderna för terroristbekämpningen som skall bäras av flygsektorn och för flygplatsernas ansvar i förhållande till annan verksamhet som till exempel marktransporter till och från flygplatser. Konsekvenserna på marknaden av höjda biljettpriser orsakade av ökade avgifter för luftfartsskyddet med eller utan ett utjämningsystem måste belysas för olika resandekategorier. Flygbolagen befarar att avgifterna kan slå hårt mot privatresenärerna och detta kan medföra att antalet passagerare som kostnaderna kan slås ut på kommer att bli lägre än väntat enligt de prognoser som gjorts. Brukarna är mycket bekymrade över risken att den verksamhet som rör luftfartsskydd inte kommer att kunna bedrivas rationellt och kostnadseffektivt. De betonar att det måste finnas incitament till att bedriva verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt och/eller att det skapas någon regleringsfunktion i ett eventuellt utjämnat system. Annars finns risk för att systemet blir kostnadsdrivande. Samverkan mellan de mindre flygplatserna är också viktig för att effektivisera verksamheten.

Flygföretagen ifrågasätter om ett utjämningsystem som leder till för höga avgiftsuttag på en stor flygplats som fungerar som nav är förenligt med icke-diskrimineringskraven i den europeiska inre marknaden. Det kan heller inte betraktas som rättvist från konkurrenssynpunkt gentemot flygföretag från grannländerna, särskilt om omgivande länder inte tar ut motsvarande avgifter.

Brukarna anser också att höga avgifter på, särskilt på de i dag kommersiellt bärkraftiga linjerna, medför risk att ytterligare försvaga de svenska flygföretagen i den internationella konkurrensen genom att man på sin hemmamarknad tappar ekonomisk bärkraft. Möjligheten för staten att fastställa privata flygplatsers avgiftssättning, till exempel avgiften för luftfartsskydd på Skavsta och Linköping ifrågasätts. En fråga som enligt brukarna behöver belysas är om en avgift som läggs till biljettpriset för flyg från exempelvis Skavsta kan och bör subventionera kostnader som uppstår på andra flygplatser.

## 6 Principer i ICAO och EG för avgifter och procedurer

Inget i ICAO:s policy (ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, Doc. 9082/6) hindrar att ett avgiftssystem för luftfartsskydd är baserat på en myndighetsavgift som tas ut av brukarna för att täcka kostnaderna för verksamheten. Det finns heller inga specifika förbud mot ett systemtänkande i Doc 9082/6. Det kan konstateras att Luftfartsverket och även andra länders luftfartsmyndigheter i dag använder system med schablonmässiga avgifter för varje avresande passagerare som tillämpas på grupper av flygplatser eller på samtliga flygplatser i ett flygplatssystem där olika flygplatser förvisso har olika kostnadssituation. Detta torde innebära att en enhetlig avgift för luftfartsskydd avseende kostnadstäckning för samtliga relevanta svenska flygplatser inte kommer i konflikt med ICAO:s policy om avgiftssättning.

De principer inom EU som har bäring på ett avgiftsutjämningsystem är EG-fördragets regler om icke-diskriminering mellan flygföretag på den inre marknaden. Från flygföretagens sida, hävdas att det kan innebära en konkurrensnackdel om påslaget på biljetten för kostnaden för luftfartsskyddet är högre via det egna navet än det som andra medlemsländers flygföretag blir pålagda via sina nav. Som exempel har nämnts en flygning från Tammerfors till Bryssel via Stockholm alternativt via Helsingfors. Om påslaget är högre via Stockholm kan resenären välja att flyga via Helsingfors. Mot detta kan invändas att övriga avgifter på flygplatser som fungerar som nav inte heller är desamma. Även dessa avgifter måste flygbolagen täcka via sitt biljettpris även om dem inte markeras i en särskild ruta "tax box" på biljet-

ten. Vidare ligger det i förutsättningarna på en konkurrensutsatt marknad att olika flygföretag tar ut olika biljettpriser på en linje, beroende även på det egna kostnadsläget.

Europeiska kommissionen har vänt sig mot att medlemsstater behandlar inrikes- och utrikestrafik olika när det gäller skatter vilket också resulterat i en fällande dom i EG-domstolen. Man vänder sig specifikt mot att en stat genom sådan diskriminering gynnar företag verksamma i det egna landet genom att ta ut lägre skatt för de egna företagen på bekostnad av konkurrerande företag från andra länder i den inre marknaden. Kommissionen är i detta fall beskyddare av att andra medlemsstaters företag inte missgynnas av en snedvriden beskattning när det gäller att ta upp konkurrens med de inhemska företagen på den inre marknaden. I ett svenskt eventuellt utjämningsystem bör det beaktas att avgiftssystemet inte får diskriminera mellan in- och utrikestrafik.

Kommissionen har i mitten av 1990-talet i ett direktivförslag föreslagit att det generella systemtänkande för avgiftsättningen som Luftfartsverket och vissa andra länder tillämpar skall upphöra och att avgifterna mer skall återspegla den verkliga kostnaden för infrastrukturen på varje flygplats. Sverige och ett antal länder var starkt emot kommissionens förslag som har dragits tillbaka. Frågan om huruvida ett utjämnat avgiftssystem skulle kunna betraktas som diskriminerande, har inte prövats av EG-domstolen. Vid antagandet av EG-förordningen om utökad luftfartsskydd fick kommissionen i uppdrag att se över hur finansieringen av det utökade luftfartsskyddet tas omhand i medlemsstaterna. Om denna översyn ger vid handen att finansieringen i olika medlemsstater sker på ett sätt som medför en snedvridning av konkurrensen för flygföretag i olika medlemsländer eller om översynen resulterar i initiativ från kommissionen, kan detta ha inverkan på hur man ser på ett svenskt avgiftsutjämningsystem.

## 7 Konsekvenser för marknaden

Flygföretagen anser att följden av en inriktning från samhällets sida, som innebär att passagerarna skall betala alla kostnader för luftfartsskydd kommer att få negativa effekter på den svenska flygmarknaden. Ökade kostnader för de resande kommer att medföra minskad trafik, minskade intäkter och minskad konkurrenskraft. Frågan, som Luftfartsverkets utredning belyser, är dock vilka effekter ett utjämningsystem som sådant ger för luftfartssektorn med utgångspunkt i att de som reser betalar för luftfartsskyddet.

Om de icke-statliga flygplatserna tar över kostnadsansvaret för luftfartsskyddet – utan att ett system för utjämning av avgifter samtidigt genomförs – tvingas de ta ut kostnaden för kontrollen genom avgifter från flygföretagen eller direkt av passagerarna. Kostnaden för passagerarkontrollen skulle för 12 av de 19 berörda icke-statliga flygplatserna uppgå till mer än 75 kronor per avresande passagerare enligt Luftfartsverkets schablonmässiga beräkningar. Särskilt på linjer där kostnaden för kontrollerna per passagerare uppgår till flera hundra kronor kan detta bli problematiskt. De höga kostnaderna kan i sin tur leda till en ond cirkel med allt högre biljettpriser, allt färre passagerare och slutligen nedläggningar eller krav på att allmän trafikplikt införs på allt fler linjer.

Om syftet är att i stora drag bevara nuvarande linjenät, förefaller ett utjämningsystem vara att föredra för det svenska luftfartssystemet jämfört med att varje icke-statlig flygplats får bära sina egna kostnader.

## Konsekvenser för marknaden

För linjer som är upphandlade av staten med allmän trafikplikt måste det medges att biljettpriserna får höjas med den avgift som fastställts för luftfartsskyddet.

Den trafik som kommer att bedrivas på flyglinjer mellan två regionflygplatser med flygplan i regelbunden trafik som tar fler än 19 passagerare, kommer enligt schablonberäkningarna att belastas med en utjämnad avgift. Huruvida denna avgift kommer att påverka biljettpriset beror på om linjen är upphandlad av Rikstrafiken eller inte och hur avtalet med Rikstrafiken kommer att vara utformat. För de allra flesta linjer kommer det föreslagna utjämnningssystemet att ge betydligt lägre avgifter än vad en avgiftssättning utan utjämnning skulle medföra.

## 8 Promemorians förslag

### 8.1 Förslagets innebörd

Promemorian lämnar förslag till en ny lag om luftfartsskydd och om att lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats skall upphöra att gälla. Förslagen innebär att den som driver en flygplats skall anordna de säkerhetskontroller som förutses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Flygplatshållaren skall även se till att flygplatsen är inrättad och utrustad enligt EG-förordningens regler och svenska nationella tillämpningsbestämmelser. Säkerhetskontrollerna av passagerare och deras bagage skall enligt förslaget fortsatt ske under polismans ledning och polisen skall ha det yttersta ansvaret för denna kontroll.

Genom förslaget till lag om luftfartsskydd placeras såväl den traditionella kontrollverksamheten som kostnadsansvaret för luftfartsskyddet på flygplatshållaren. Det förfarande som för närvarande tillämpas på de statliga flygplatserna genomförs därmed även för de icke-statliga flygplatserna. Lagen om särskild kontroll på flygplats inarbetas i den nya lagen i de delar som inte täcks av EG-förordningen. Kontroller vid flygplatser skall alltid ske under polismans ledning vilket medför att polisen är ytterst ansvarig för kontrollverksamheten.

## Promemorians förslag

Kostnaden för kontrollen av passagerare och bagage skall täckas genom att avgifter tas ut av brukarna, dvs. flygbolagen. Ett system för utjämning införs, så att en enhetlig avgift av en viss storlek kan tas ut för kontroll, undersökning och säkerhetsbevakning av passagerare och bagage. Systemet omfattar en avgift beräknad per passagerare vid samtliga svenska flygplatser med särskild kontroll för civil luftfart med undantag av Arlanda flygplats och den kompletterande flygplatsen Bromma. Dessutom införs ett tillfälligt utjämningsystem för avgifter från brukarna i relation till antalet flygplansrörelser för att täcka kostnaderna för övrigt luftfartsskydd (skalskydd).

En avdelning med oberoende ställning inom Luftfartsverket bör få ansvar för att fastställa de avgifter som skall utdebiteras och för att administrativt hantera utjämningsystemet. Till myndigheten knyts ett partssammansatt organ som bereder frågorna.

Det bör övervägas hur kostnaderna för de investeringar i fasta anläggningar som polismyndigheterna före den 31 december 2002 bidragit till skall hanteras. Det ansvar som förs över på flygplatshållarna bör inte automatiskt innebära återkrav av kostnader för investeringar som gjorts innan kostnadsansvaret överförts.

Huvudprinciperna för ett utjämningsystem bör anges i lagen medan mera detaljerade bestämmelser bör kunna beslutas av regeringen i förordningsform.

## 8.2 Skälen för promemorians bedömning

Frågan om vem som skall finansiera skyddsåtgärder för luftfarten har varit ett hett diskussionsämne världen över sedan den 11 september 2001. Särskilt i USA har man sett det som uppenbart att terrorhandlingarna har riktat sig mot hela samhället och att det därför är samhällets ansvar att se till att medborgarna får skydd. Terrorådens slagkraft mot luftfarten har medfört att amerikanska flygbolag överlag har fått stora summor i offentligt stöd, både i direkt kompensation för utebliven trafik och som



komensation för de skyddsåtgärder de tvingats vidta. Stödet har snedvridit konkurrensen och tvingat många europeiska flygbolag att i sin tur kräva olika former av komensation. Denna utveckling leder till ond spiral med ständigt ökande krav på offentliga insatser. Konjunkturedgången, Irakkriget och uppkomsten av den allvarliga lungsjukdomen SARS är andra faktorer som innebär hårda prövningar för den civila luftfarten.

Ett avgiftssystem, som bygger på att de resande fullt ut betalar kostnaderna för skyddet, bör kunna medverka till att flygföretagen och flygplatserna inte belastas med ytterligare kostnader på grund av skärpta regler för hur skyddet skall utformas. Flygföretagen bör således kunna ta ut dessa kostnader direkt genom att höja biljettpriset motsvarande den avgift som bestäms av Luftfartsverket. Det är då viktigt att de resande konsumenterna som belastas med högre biljettpriser kan garanteras att det inte blir orimligt dyrt att avresa från vissa flygplatser i landet. En enhetlig utjämnad avgift för säkerhetskontroll bör därför fastställas och flygföretagen bör få vidareföra högst den utjämnade avgiftens storlek per passagerare i biljettpriset. Avgiften bör täcka kostnaderna för säkerhetskontrollen hos alla flygplatser som ingår i systemet. Dessutom bör även ett system införas för fördelning genom avgiftsutjämnning av flygplatsernas kostnader för skalskyddsåtgärder. Det rör sig exempelvis om tillkommande åtgärder i form av avspärningar och tillsyn av behörighetsområden och andra känsliga områden och anläggningar på flygplatserna. Eftersom sådana kostnader är helt artskilda från kostnader för kontrollen av passagerare och bagage bör avgifter för att täcka kostnaderna för skalskyddet tas ut av flygföretagen i relation till antalet flygplansrörelser. De bör vidare baseras på flygplanens vikt i likhet med vad som gäller för landningsavgifterna på Luftfartsverkets flygplatser. Skalskyddsavgifterna omfattar även fraktflyg och icke kommersiell luftfart.

Om avgiftsutjämnningssystemet skall upplevas som rimligt och rättvist är det av stor betydelse att kostnadsansvaret är detsamma för alla flygplatshållare. Att som i dag ta ut avgift av dem som reser från Luftfartsverkets flygplatser men låta polisen stå för

## Promemorians förslag

kostnaderna på de icke-statliga flygplatserna är egentligen inte rättvist från ett konsumentperspektiv. Vissa konsumenter får direkt via biljettpriset betala för säkerhetskontrollerna medan andra inte drabbas av denna kostnad eftersom kontrollen finansieras av allmänna medel. Det är därför rimligt att endast de kostnader polisen har för polismans ledning av kontrollerna finansieras på detta sätt.

Luftfartsverket har föreslagit att fyra flygplatser skall undantas från utjämningsystemet och redogjort för skälen till detta (avsnitt 3.5.3). Promemorians bedömning är dock att det främst är Arlanda om intar en särställning genom sin storlek och sin roll som det nationella och internationella navet för flygtrafik som berör Sverige. Emellertid bildar Arlanda tillsammans med Bromma Stockholms flygplatssystem enligt bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juni 1992 om lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen.<sup>3</sup> I detta sammanhang är det därför rimligt att samma lösning gäller för Bromma som för Arlanda. Att ta ut de verkliga kostnaderna för luftfartsskyddet på Arlanda och Bromma gynnar också flygföretag i hela Sverige och i utlandet. Även önskemålen om genomblickbarhet tillgodoses bättre om systemet omfattar alla berörda flygplatser i landet förutom Arlanda och Bromma som har en särställning.

Förutom Arlanda och Bromma bör således samtliga flygplatser som berörs av reglerna om säkerhetskontroller ingå i systemet.

Ett avgiftssystem bör förvaltas av en aktör som inte har egna intressen att bevaka i systemet. Luftfartsverket i sin egenskap av statlig myndighet med sektorsansvar för luftfarten och med sin erfarenhet av flygplatshållning har obestriddligen den kompetens som behövs för att förvalta avgiftssystemet. Flera intressenter har dock påpekat att verket i sin egenskap av flygplatshållare inte har en oberoende ställning när det gäller att t.ex. bedöma hur stor andel av avgiftsintäkterna som skall tillfalla en icke-statlig

---

<sup>3</sup> EGT L 240, 24.08.1992 Svensk specialutgåva Område 7 Volym 4 s. 123.

flygplats som "konkurrerar" med Luftfartsverkets flygplatser. I Luftfartsverkets nuvarande organisation finns former för att avskilja viss verksamhet som bör ha en oberoende ställning från funktionen som flygplatshållare, t.ex. Luftfartsinspektionens verksamhet. Ett avgiftsutjämningsystem bör därför förvaltas inom en verksamhet som tydligt är åtskild från flygplatshållningen. I den översyn av Luftfartsverkets organisation som för närvarande pågår bör detta förhållande uppmärksammas.



## 9 Övriga förslag med anledning av EG-förordningen

I förordningen (EG) nr 2320/2002 återfinns också några bestämmelser som kräver kompletterande nationella regler. Det gäller

- strängare åtgärder (artikel 6),
- kraven på att kommissionens företrädare skall kunna genomföra inspektioner (artikel 7),
- kompletterande bestämmelser om vad som får undersökas och hur sådan undersökning skall gå till i vissa fall och
- frågan om det finns ett behov att införa ytterligare straffbestämmelser eller andra påföljder i svensk rätt (artikel 12).

### 9.1 Strängare åtgärder

I artikel 6 sägs att medlemsstaterna får i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen vidta strängare åtgärder än de som fastställs i förordningen. Så snart som möjligt efter det att dessa åtgärder trätt i kraft skall medlemsstaterna underrätta kommissionen om åtgärdernas innehåll.

Ett beslut om sådana strängare åtgärder kan exempelvis komma i fråga när säkerhetspolisen får kännedom om förhållanden som kan motivera ett sådant beslut. Det är i detta sammanhang svårt att närmare ange vid vilka situationer som regeln skall tillämpas. Ett exempel på en strängare åtgärd kan vara att föreskriva att allt bagage skall gås igenom fysiskt genom att man öppnar alla väskor, i stället för att bara genomlysa dem, och att utsträcka denna kontroll till samtliga som vill bereda sig tillträde till flyg-

platsområdet. Omständigheterna i det enskilda fallet kan motivera att strängare åtgärder bara behöver genomföras vid vissa flygplatser, eller för resande i viss trafik. Ett beslut om strängare åtgärder skall självfallet få innehålla särskilda föreskrifter om så bedöms erforderligt.

Ett beslut om strängare åtgärder bör kunna fattas interimistiskt av en lokal polismyndighet i brådskande fall. Ett sådant beslut skall snarast överprövas av dem som har att besluta om strängare åtgärder enligt den normala ordningen.

I dag är det Rikspolisstyrelsen i samråd med Luftfartsverket som beslutar om särskild kontroll. Dessa myndigheter bör också vara de som fattar ett beslut om strängare åtgärder. För att om möjligt få till stånd en mera enhetlig ordning och för att följa kravet i artikel 5.2 i förordning (EG) nr 2320/2002 bör däremot beslut fattas av Luftfartsverket i samråd med Rikspolisstyrelsen. Avsikten med denna förändring är dock inte att få till stånd någon förändring i själva grunderna för ett beslut om strängare åtgärder.

## 9.2 Inspektioner

Kommissionen skall, enligt artikel 7 i förordning (EG) nr 2320/2002, utföra inspektioner på flygplatser för att övervaka medlemsstaternas tillämpning av förordningen. I artikel 7.3 andra stycket sägs att den berörda medlemsstaten skall underkasta sig inspektionen och se till att berörda organ och personer också underkastar sig inspektionen.

Självfallet kommer flygplatser och berörd personal där underkasta sig sådana inspektioner i de flesta fall, men det är, för att Sverige skall leva upp till sitt åliggande enligt artikel 7.3, ändå nödvändigt att införa en bestämmelse om att den som skall utföra inspektionen skall kunna begära handräckning hos kronofogden för den händelse någon berörd inte medverkar till en inspektion.

Normalt kommer ett sådant negativt beteende från en flygplats eller berörd person att tilldra sig viss uppmärksamhet från

ansvariga säkerhetsmyndigheter och föranleda reaktioner i form av indragna tillstånd eller förändrade villkor för verksamheten. Detta kräver dock inte någon lagstiftningsåtgärd i detta sammanhang.

### 9.3 Vad skall få undersökas?

Enligt nuvarande lag om särskild kontroll på flygplats får vid särskild kontroll eftersökas vapen eller annat föremål som är ägnat att komma till användning vid brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart. Väska eller annat slutet förvaringsställe inom flygplatsens område får undersökas. Flygpassagerare eller annan som uppehåller sig inom området får kroppsvisiteras. Den som inte frivilligt underkastar sig kroppsvisitation kan i stället avvisas från flygplatsens område.

Lagen innehåller också en bestämmelse om att kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning skall verkställas inomhus i avskilt rum. Kroppsvisitation av kvinna får verkställas och bevittnas endast av kvinna om undersökningen inte sker genom elektrisk metalldetektor.

Den nuvarande lagen är något mera vittgående än förordning (EG) nr 2320/2002. Det sägs klart ut att även personer som inte flyger men som uppehåller sig på flygplatsen får kroppsvisiteras eller avvisas, och att väska eller annat slutet förvaringsställe inom flygplatsens område får undersökas. Dessa befogenheter bör behållas.

I 2 kap. regeringsformen finns regler som skyddar medborgarna mot bl.a. kroppsvisitation. Genom lag kan detta skydd begränsas, men bara för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Lagen om särskild kontroll på flygplats är en sådan undantagslagstiftning. Lagens uppbyggnad utgår också från en situation där beslut om särskild kontroll är en undantagssituation. Verkligheten har emellertid, sedan lagen trädde i kraft, visat på att ett behov av kontroll förelegat i stort sett oavbrutet sedan dess. Riskerna för flygplanskapningar och annan brottslighet har inte minskat med åren i sådan utsträck-

ning att det har satts i fråga att upphöra med kontroller av flygpassagerare och deras bagage. Efter terroristhandlingarna den 11 september 2001 har hotbilden dessutom skärpts och situationen snarare blivit sådan att resenärerna skulle bli mera upprörda om de inte blir mycket noggrant kontrollerade i samband med avresan.

#### **9.4 Påföljder vid överträdelser av förordningen**

Enligt artikel 12 i förordning (EG) nr 2320/2002 skall påföljder vid överträdelse av bestämmelserna i förordningen vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Det torde främst vara andra typer av påföljder än straffbestämmelser som är mer effektiva för att hindra olika former av överträdelser. Flygplatshavare kan riskera att tillståndet för flygplatsverksamheten dras in eller begränsas m uppställda regler inte följs, vilket kan få ekonomiska konsekvenser långt mera vittgående än exempelvis ett bötesbelopp. Sådana konsekvenser vid brott mot de frågor EG-förordningen reglerar bör vara tillräckliga för att uppfylla kraven i artikel 12.



# Författningskommentarer

## 1 §

Paragrafen är en inledande bestämmelse som erinrar om att det huvudsakliga regelverket om luftfartsskydd numera återfinns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten.

Den nya EG-förordningen har till största delen tagit över den svenska lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats.

Med stöd av EG-förordningen har kommissionen beslutat kommissionens förordning (EG) nr 622/2003 av den 4 april 2003 om åtgärder för att genomföra gemensamma grundläggande standarder avseende luftfartsskydd, EUT L 89, 5.4.2003, s. 9, Celex 32003R0622.

## 2 §

EG-förordningen möjliggör i artikel 6 för en medlemsstat att besluta om strängare åtgärder än vad som följer av EG-förordningen.

Av artikel 5.2 i EG-förordningen framgår att varje medlemsstat skall utse en lämplig myndighet som skall ansvara för att samordna och övervaka genomförandet av det nationella säkerhetsprogrammet för civil luftfart. Detta gäller även om flera organ eller enheter inom en medlemsstat ansvarar för luftfartsskydd. Merparten av ansvaret för luftfartsskydd kommer att lig-

ga på Luftfartsverket, som därför bör vara huvudansvarig myndighet för beslut om strängare åtgärder, även om Rikspolisstyrelsen fortfarande skall ha ett avgörande inflytande vid bedömningar rörande aktuella hotbilder, säkerhetsrisker och liknande.

Innebörden av första stycket är att Luftfartsverket och Rikspolisstyrelsen skall vara överens när beslut om strängare åtgärder meddelas, men att Luftfartsverket är den myndighet som formellt fattar sådana beslut. Det är den självständiga enheten Luftfartsinspektionen inom Luftfartsverket som i dag handlägger frågor om luftfartsskydd.

Undantagsvis kan det uppkomma behov av mycket skyndsamma beslut om att införa strängare åtgärder på en flygplats. Det kan exempelvis inkomma uppgifter till Säkerhetspolisen om planerad olaga verksamhet, och omständigheterna kan vara sådana att ett beslut måste fattas så skyndsamt att man inte hinner avvakta ett gemensamt beslut från Luftfartsverket och Rikspolisstyrelsen. Även andra situationer som kan kräva omedelbara åtgärder kan förekomma. I sådana fall bör polismyndigheten få fatta ett sådant beslut, som då snarast skall underställas de ordinarie myndigheterna för överprövning. Skulle en plötsligt uppkommen hotbild rikta sig mot flera flygplatser i riket, får i sådant fall alla berörda polismyndigheter fatta liknande beslut om man inte tror sig kunna avvakta ett centralt fattat beslut.

### 3 §

Bestämmelsen motsvarar i princip 3 § lagen om särskild kontroll på flygplats, till de delar som inte helt och fullt täcks av EG-förordningen.

### 4 §

Bestämmelsen motsvarar med vissa språkliga justeringar 5 § lagen om särskild kontroll på flygplats.

## 5 §

Bestämmelsen motsvarar med vissa språkliga justeringar innehållet i 4 § lagen om särskild kontroll på flygplats.

## 6 §

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller enligt 6 § lagen om särskild kontroll på flygplats.

## 7 §

Denna bestämmelse är ny, och har tillkommit för att Sverige skall leva upp till sitt åtagande enligt artikel 7.3 andra stycket i förordning (EG) nr 2320/2002.

Sannolikheten att bestämmelsen skall behöva tillämpas bedöms i dag vara liten. Antalet ärenden av detta slag blir därför minimalt, och då kan det vara en fördel att samla dessa ärenden hos en kronofogdemyndighet i landet. Det underlättar också för företrädare för EG-kommissionen som direkt i lagtexten kan se till vilken myndighet de skall vända sig.

En inspektion med stöd av artikel 7 i EG-förordningen kan visserligen få inslag som liknar en tvångsåtgärd som husrannsakan, men här gäller det som regel inte för den inspekterande att komma åt bevismaterial och liknande, utan att bereda sig tillträde och granska hur viss verksamhet bedrivs.

## 8 §

I detta lagrum slås fast att det är polisen som har huvudansvaret för luftfartsskyddet på en flygplats. Vid behov skall alltid polisen kunna komma och ta över och styra verksamheten. Tanken är dock att i normalfallet skall luftfartsskyddet i form av kontroller,

undersökningar och säkerhetsbevakning vara en fråga som skall utföras genom flygplatshavarens försorg, och primärt på dennes bekostnad. Dagens system att särskilt förordnade kontrollanter utför inpasseringskontrollerna av passagerare på många flygplatser bör behållas. Hur utbildning och förordnande av sådan personal m.m. skall ske behandlas inte i detta sammanhang. Det finns regler om detta i avsnitt 12 i bilagan till förordning (EG) nr 2320/2002.

Med flygplatshavare avses i denna och följande paragrafer den som driver flygplatsen.

## 9 §

Bestämmelsen innebär att för alla flygpassagerare som påbörjar en resa från en flygplats i Sverige, som omfattas av reglerna i förordning (EG) nr 2320/2002, skall uttas en avgift som skall vara lika hög oavsett från vilken flygplats resan påbörjas. Undantag görs för Stockholm-Arlanda och Stockholm-Bromma flygplatser, som utgör Stockholms flygplatssystem enligt förordning (EEG) nr 2408/92.

Transfererande passagerare behöver inte kontrolleras på nytt om han eller hon redan varit föremål för en säkerhetskontroll i enlighet med punkt 4.1.1 i bilagan till förordning (EG) 2320/2002. Detta förutsätter dock att passageraren inte lämnar flygplatsen på sådant sätt att han eller hon kan nås av en kontakt med utomstående person, som inte säkerhetskontrolleras. Detta innebär t.ex. att en transfererande passagerare som anländer till Göteborg-Landvetters flygplats och sedan fortsätter sin resa från Göteborg-Säve flygplats lämnar flygplatsområdet för en viss tid, och måste bli föremål för förnyad säkerhetskontroll vid Säve och därför ge anledning till att ytterligare en avgift skall tas ut, eftersom detta innebär en ytterligare arbetsinsats.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som kan erfordras för att få

till stånd ett effektivt och lämpligt regelverk. Där skall också bestämmas hur influtna medel skall återföras till landets flygplatser.

#### 10 §

Eftersom Arlanda och Bromma flygplatser undantas i föregående paragraf skall denna bestämmelse ses som ett komplement till denna. Av bestämmelsen följer vilka kostnader som skall få täckas av den aktuella avgiften.

#### 11 §

I denna bestämmelse öppnas en möjlighet att i framtiden använda nu aktuella regler också för fraktflyg. I dag är detta inte aktuellt med hänsyn till hur det regelverk för flygfrakt, som Luftfartsinspektionen beslutat, ser ut.

#### 12 §

I paragrafen klargörs att kompletterande bestämmelser får meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Här öppnas också en möjlighet att inte lämna full kompensation till en flygplats som inte utnyttjar kostnadseffektiva lösningar.

#### 13 §

Alla flygplatser oavsett vem som äger eller driver dem skall lämna underlag så att avgifter för luftfartsskydd kan fastställas, och så att den som samlar in avgifterna kan fördela influtna medel till dem som haft utgifter. Något undantag i denna bestämmelse för Arlanda och Bromma flygplatser har inte bedömts vara nödvändigt.

*14 §*

Ett tillfälligt system tillskapas för utjämning och bidrag för de ofta kostsamma investeringar för ökat skalskydd som den aktuella EG-förordningen ger upphov till. Det skall bara gälla investeringar i nya anläggningar och ombyggnader som tas i anspråk före utgången av år 2004. Investeringar som tas i anspråk därefter får ses som sedvanliga kostnader för driften, och varje flygplats får söka kompensera sig via landningsavgifter och liknande. Skalskyddsavgiften skall tas ut av alla de flygföretag som använder flygplatsen, dvs. även av fraktflyg och allmänflyg. I första stycket finns också en exemplifiering av vilka åtgärder som avses med begreppet ”skalskydd”.

Även i detta fall undantas Arlanda och Bromma flygplatser, som får söka täckning för sina kostnader i de avgifter man tar ut för användningen av flygplatserna.

Liksom i 12 § återfinns ett krav på att de investeringskostnader som skall kunna ersättas skall vara skäligen. Den som exempelvis inhägnar en flygplats enligt de nya normerna skall kunna få kostnadstäckning för en standardvariant av stängsel, medan den som väljer en mera estetiskt tilltalande men dyrare variant skall kunna söka kompensation endast till den del som motsvaras av en fiktiv standardlösning. Till den del kostnadsbidrag kan sökas och erhållas i annan ordning skall detta utnyttjas.

*15 §*

Paragrafen motsvarar ungefär 13 §. Eftersom nödvändiga skalskyddsåtgärder kan variera avsevärt mellan olika flygplatser och då kostnaderna för olika åtgärder kan uppgå till mycket höga belopp, ges i lagrummet en närmare exemplifiering av vilka närmare föreskrifter som skall kunna meddelas som komplement till lagen.

16 § motsvarar ungefär 13 §.

#### *Ikraftträdande*

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2004, då också lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats kan upphöra att gälla. Några övergångsregler bedöms inte behövas.

Eftersom systemet med skalskyddsavgift skall vara tillfälligt införs redan här ett stycke om upphävande av berörda bestämmelser.





Bilaga



































































































