

2002-12-30

Avgiftsutjämningsystem för luftfartsskydd

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Sammanfattning | 4 |
| 2 | Bakgrund och uppdragsbeskrivning | 5 |
| 3 | Syfte och uppdragets genomförande | 6 |
| 4 | Historik – luftfartsskyddet före 11 september, 2001 | 6 |
| 4.1 | Statliga flygplatser | 8 |
| 4.2 | Icke-statliga flygplatser | 9 |
| 5 | Utökade krav på luftfartsskydd | 9 |
| 6 | Rikspolisstyrelsens, Kommunförbundets och flygbolagens uppfattning | 10 |
| 6.1 | Rikspolisstyrelsen | 10 |
| 6.2 | Kommunförbundet | 13 |
| 6.3 | Flygbolagen | 14 |
| 7 | System för avgiftsutjämnning | 15 |
| 7.2 | Vem skall ansvara för utförande av luftfartsskyddsverksamheten? | 16 |
| 7.2.1 | Polisen fortsätter att utföra särskilda kontroller på de privata och kommunala flygplatserna och Luftfartsverket på de statliga | 16 |
| 7.2.2 | Ansvar för utförande överläts på flygplatshållaren | 16 |
| 7.2.3 | En separat organisation bildas | 16 |
| 7.3 | Olika finansieringsmodeller och kopplingen mellan verksamhetsansvar och finansiering av verksamheten | 16 |
| 7.3.1 | Nulägesalternativet | 16 |
| 7.3.2 | Avgiftsutjämnningssystem | 17 |
| 7.3.3 | Luftfartsskyddet i Norge, Finland och Danmark | 17 |
| 7.4 | Argumentation och slutsats | 18 |
| 7.5 | Definition av den produkt som kan finansieras av en utjämnad avgift – särskild kontroll, skalskyddsfunktioner och övriga skyddsåtgärder | 20 |
| 7.5.1 | Argumentation och slutsats | 22 |
| 7.5.2 | Hur stora blir kostnaderna för kontroll av passagerare och bagage? | 23 |
| 7.5.3 | Vilka flygplatser och vilken trafik skall ingå i ett avgiftsutjämnningssystem? – argumentation och slutsats | 25 |
| 7.5.4 | Samhällets skydd | 27 |
| 8 | ICAO- och EG-principer för avgifter och procedurer | 28 |
| 9 | Metoder för kostnadsberäkningar och fastställande av avgiften | 29 |
| 9.1 | Vem beslutar om avgiften? | 29 |
| 9.2 | Hur beräknas avgiften? | 30 |
| 9.3 | Inhämtning av avgiften och fördelning och förvaltning av medel | 32 |

| | | |
|-----------|-----------------------------------|-----------|
| 10 | Konsekvenser för marknaden | 33 |
| 11 | Legala förutsättningar | 34 |
| 12 | Förslag | 35 |

Bilaga 1 – Samhällets säkerhets- och beredskapsarbete

Bilaga 2 – Luftfartsverkets förslag till metod för kostnadsberäkningar och fastställande av avgiften

1 Sammanfattning

Den nya gemenskapsförordningen om ökade skyddsåtgärder mot brottsliga handlingar mot luftfarten innehåller bl.a. krav på skärpta kontroller av flygpassagerare och deras bagage. Förordningen föreskriver att samtliga passagerare skall säkerhetskontrolleras innan de stiger ombord på ett flygplan inom gemenskapen och att allt bagage skall kontrolleras innan det lastas på flygplanet. Förordningen inför dessutom hårdare krav på skalskyddet på flygplatserna samt krav på registerkontroll av anställda och utbildning av personal. Den nya förordningen innebär att kostnaderna för luftfartsskyddet ökar. Polisen har därför begärt ökat anslag från statsbudgeten. Om polisen inte får ökat anslag innebär detta att polisen får göra ytterligare omprioriteringar för att klara den fortsatta, utökade hanteringen av luftfartsskyddet.

Rikspolisstyrelsen anser att detta i längden inte är acceptabelt. Mot bakgrund härav har regeringen gett Luftfartsverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att de tillkommande luftfartsskyddsåtgärderna finansieras genom en avgift som belastar flygpassagerarna och som är lika hög oavsett från vilken flygplats i Sverige passageraren reser.

Luftfartsverket anser att det finns förutsättningar för att införa ett avgiftsutjämningsystem. Om staten inte kan bära de ökade kostnader som ett utökat luftfartsskydd medför och 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 finansiera sina egna kostnader med brukaravgifter. Detta gäller under förutsättningen att utjämningsystemet kan utformas på ett sätt som uppfyller rimliga krav och som ger så få snedvridande effekter på luftfartsmarknaden som möjligt. Innan ett sådant system kan införas återstår emellertid ett antal frågor av såväl legal som av organisatorisk och praktisk natur som behöver studeras mer ingående.

De åtgärder som utredningen identifierat som möjliga att finansiera genom en utjämnad avgift utgörs av de kontroller som enligt förordningen skall utföras på avresande passagerare och deras bagage.

En grundförutsättning för att införa ett avgiftssystem som innebär att kostnaden för säkerhetskontrollerna skall fördelas på samtliga passagerare som avreser från de svenska flygplatser som ingår i systemet är enligt Luftfartsverket att verksamheten på varje enskild flygplats bedrivs med största möjliga kostnadseffektivitet. Luftfartsverket anser att det är av stor vikt för kostnadseffektiviteten att det föreligger en koppling mellan verksamhetsansvar och kostnadsansvar. Luftfartsverket föreslår därför att ansvaret för säkerhetskontrollerna åläggs flygplatshållarna, som därigenom också får ett kostnadsansvar. Förslaget innebär att flygplatshållaren övertar kontrolluppgiften från polisen på icke-statliga flygplatser, men att flygplatskontrollanten även fortsättningsvis står under polismans ledning.

I avgiftsutjämningsystemet föreslås samtliga regionala flygplatser ingå som är ålagda särskild kontroll. Av effektivitets- och konkurrensskäl föreslås att de

största flygplatserna Stockholm-Arlanda, Stockholm-Bromma, Göteborg-Landvetter och Malmö-Sturup lämnas utanför avgiftsutjämningsystemet. Skillnaderna i utjämningseffekt blir mycket små när man beaktar avgiften för en tur- och returresa mellan någon av flygplatserna Arlanda, Bromma, Landvetter eller Sturup och någon av de regionala flygplatserna, jämfört med ett utjämningsystem som grundar sig på samtliga flygplatser.

Luftfartsverkets förslag är vidare att, om systemet införs, Luftfartsverket utpekats som ansvarigt för att fastställa den avgift som skall utdebiteras och för att administrativt hantera avgiftsutjämningsystemet. Systemet förutsätter regelbundet samråd med berörda intressenter.

Svenska Kommunförbundet, som företrätt de icke-statliga flygplatserna med representanter i utredningens styrgrupp och referensgrupp, biträder inte i alla delar Luftfartsverkets förslag till finansieringssystem och ansvarsförändringar. Ett eventuellt förändrat ställningstagande från förbundets sida kräver fördjupade analyser och ytterligare belysningar av konsekvenser och legala förutsättningar.

2 Bakgrund och uppdragsbeskrivning

Med anledning av terrordåden i USA den 11 september 2001 lade Europeiska kommissionen i oktober 2001 fram ett förslag till förordning om ökade skyddsåtgärder mot brottsliga handlingar mot luftfarten. Förslaget har tagits fram i ljuset av det arbete som den av transportministrarna tillsatta ad hoc-gruppen för luftfartsskydd bedrivit sedan mitten av september 2001. Förslaget grundar sig på rekommendationer från det europeiska luftfartsmyndighetssamarbetet, ECAC.

Förslaget innebär bl.a. att full kontroll av såväl utrikes som inrikes incheckat bagage och handbagage skall genomföras från den 1 januari 2003. Förslaget innebär bl.a. även att kontroll av post- och fraktflyg skall genomföras. Detta leder till krav på ökad bemanning på flygplatserna och anskaffning av utrustning för genomlysning av bagage, post och frakt. På flera flygplatser krävs ombyggnader för att leva upp till kraven i förordningen. Även flygbolagen drabbas av krav på åtgärder, exempelvis förstärkta rutiner för genomsökning av parkerade flygplan.

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. På de statliga flygplatserna finansieras luftfartsskyddsverksamheten genom avgifter och på de privata och kommunala flygplatserna finansieras den delvis av huvudmännen och delvis av polismyndigheterna. Polismyndigheterna ansvarar för den del av luftfartsskyddet som omfattas av lagen om särskild kontroll på flygplats.

Regeringen anger i det uppdrag som givits Luftfartsverket att ”En utgångspunkt är 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 betalar en avgift som är lika hög oavsett från vilken flygplats i Sverige de reser. De avgifter som behöver tas ut av resande 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 bör utredas”.

3 Syfte och uppdragets genomförande

Syftet med denna utredning är att utreda förutsättningarna för att införa ett avgiftsutjämningsystem för att täcka de svenska flygplatsernas kostnader för luftfartsskydd samt även föreslå och redovisa möjliga principer för ett gemensamt system för avgiftsättning av luftfartsskyddsverksamhet på svenska flygplatser. Utredningen skall beakta juridiska, ekonomiska, organisatoriska och praktiska frågor samt belysa effekterna för luftfartssektorn.

Under utredningen har Luftfartsverket haft kontakt med de parter som berörs av frågan om införande av ett avgiftsutjämningsystem. Till utredningen har knutits en referensgrupp i vilken Svenskt Flyg, Svenska Flygföretagens Riksförbund, SAS, Rikspolisstyrelsen (RPS) och Svenska Kommunförbundet har ingått. Kontakter har även tagits med Malmö Aviation, Stockholm-Skavsta Airport och Sveriges Regionala Flygplatsers Förbund. Intressenterna har delgetts utredningsunderlag och beretts tillfälle att lämna synpunkter på innehåll och slutsatser. Rikspolisstyrelsens, flygföretagens och Kommunförbundets, som företrädare för de icke-statliga flygplatserna, principuppfattning i frågan framgår i rapportens avsnitt 6.

4 Historik – luftfartsskyddet före 11 september, 2001

I lufträttsutredningens slutbetänkande, Ny luftfartslag, SOU 1999:42, ges en ingående genomgång av grunderna för luftfartsskyddsverksamheten på de svenska flygplatserna och en beskrivning av hur denna verksamhet bedrivs idag. Innehållet i för detta uppdrag relevanta delar av lufträttsutredningens betänkande återges här.

Enligt 6 kap. 1 § luftfartslagen skall flygplatser och andra anläggningar för luftfarten uppfylla säkerhetens krav. I luftfartssammanhang har begreppet säkerhet dubbel betydelse. Dels syftar det till den tekniskt-operativa flygsäkerheten, 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.

Med stöd av bestämmelsen i 14 kap. 3 § luftfartslagen tillsammans med bl.a. bemyndigandet i 92 § luftfartsförordningen meddelar Luftfartsverket föreskrifter om både flygsäkerhet och luftfartsskydd.

Föreskrifterna riktar sig till flygplatser, flygföretag samt andra företag som betjänar luftfarten, t.ex. speditörer. De föreskrifter som riktar sig till flygplatshållare är gällande mot såväl statliga som icke-statliga flygplatshållare. Föreskrifterna gäller, enligt 14 kap. 3 §, endast förhållanden som behandlas i luftfartslagen.

Frågan om vem som har rätt att utföra de kontroller som sker på flygplatserna av passagerare och deras bagage regleras inte genom luftfartslagstiftningen utan genom lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats. Enligt dess 1 § 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. Enligt 3 § skall vid kontrollen vapen eller annat föremål som kan användas vid sådana brott som nämns i första paragrafen 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 flygpassagerare och deras bagage blir föremål för den här typen av kontroll. Den särskilda kontrollen minskar också risken för att flygplan utsätts för sabotage, t.ex. genom att sprängmedel förs ombord.

Förordnande om särskild kontroll meddelas enligt 2 § 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 riktar sig det av Rikspolisstyrelsen utfärdade förordnandet om särskild kontroll till 38 flygplatser. Enligt förordnandet skall flygpassagerare och deras handbagage i inrikes reguljär- och chartertrafik kontrolleras i en omfattning som är minst 25 %. Därtill gäller som en utökad åtgärd sedan 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 kommer nya regler att gälla).

Lagen om särskild kontroll på flygplats angav ursprungligen att kontrollerna skulle utföras av polisman. Belastningen på polisen 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 av rutinbetonad och enkel art 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 varför polis alltid bör finnas tillgänglig för att ingripa vid eventuella incidenter.

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.

4.1 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 angående verksamhetsansvaret och det därtill kopplade kostnads- och finansieringsansvaret för förebyggandet av brott mot den civila luftfartens säkerhet. Den mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket träffade överenskommelsen innebär i korthet följande. En ansvarsfördelning görs mellan inblandade parter, dvs. Luftfartsverkets myndighetsfunktion för luftfarten, Rikspolisstyrelsen (och lokal polismyndighet) samt flygplatshållarna. De senare representeras i överenskommelsen av Luftfartsverket såsom flygplatshållare för de statliga flygplatserna.

Luftfartsverket skall enligt överenskommelsen omsätta de internationella och nationella förpliktelserna på området i ett heltäckande regelverk i verkets författningssamling och i samråd med Rikspolisstyrelsen fastställa dels ett nationellt säkerhetsprogram, dels ett lokalt säkerhetsprogram för varje enskild flygplats. Luftfartsverket skall vidare i samråd med Rikspolisstyrelsen fastställa vilken kontrollomfattning som skall ligga till grund för planering och dimensionering vid varje flygplats av de rutinmässiga, kontinuerliga och förebyggande särskilda kontrollerna samt riktlinjer för metodik och utrustning.

Rikspolisstyrelsen skall bl.a. svara för en kontinuerlig värdering av hotbilden och vid behov ta initiativ till förändringar i det fastställda säkerhetsprogrammet. Tillämpningen av detta skall gentemot flygplatshållare föreskrivas av Luftfartsverket i myndighetens författningssamling och gentemot polisväsendet genom förordnande av Rikspolisstyrelsen enligt lagen om särskild kontroll på flygplats.

Flygplatshållaren skall svara 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 skall svara för resurser för och finansiering av de åtgärder, som flygplatshållaren ansvarar för 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. Luftfartsverkets kostnader för utförandet av de särskilda kontrollerna finansieras genom en securityavgift som tas ut av alla passagerare på de statliga flygplatserna. Securityavgiften skall täcka kostnaderna för tillhandahållandet av securitytjänsten i vilken ingår kontroll av passagerare och deras bagage.

Kostnader i samband med bevakning av airside och landside 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 securityavgift per passagerare följer i stort sett samma principer som grunderna för passageraravgiften. Securityavgift 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, varför det där är en heltidssyssla att arbeta som flygplatskontrollant. Inom Arlanda, Bromma, och Sturup flygplatser nyttjas kontrakterade säkerhetsbolag för själva kontrollarbetet. Verksamheterna på Luftfartsverkets medelstora och små flygplatser bedrivs huvudsakligen med egen personal. På dessa flygplatser har flygplatskontrollanter andra verksamhetsuppgifter 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 Luftfartsverket önskade ha handlingsutrymme att självt kunna råda över tekniska och praktiska lösningar, främst på de stora statliga flygplatserna, för att uppnå maximal rationalitet i de totala passagerarflödena.

4.2 Icke-statliga flygplatser

På icke-statliga flygplatser bedrivs den särskilda kontrollverksamheten enligt lagen om särskild kontroll på flygplats genom Rikspolisstyrelsens försorg och kostnaderna därför belastar statsbudgeten. För skalskydd och annan luftfartsskyddsverksamhet svarar flygplatshållaren.

5 Utökade krav på luftfartsskydd

Från den 1 januari 2003 införs skärpta krav på luftfartsskyddet på svenska flygplatser. De skärpta kraven på luftfartsskydd gäller för såväl inrikes- som utrikestrafik. 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).

Gällande från 1 jan 2003

- Alla passagerare och allt kabinbagage skall säkerhetskontrolleras.
- Allt lokalt incheckat lastrumsbagage skall säkerhetskontrolleras.

Gällande från april 2003

- Skärpta krav på teknisk utrustning för säkerhetskontroller.
- Krav på separering av de flygplan som omfattas av de nya reglerna och flygplan som inte omfattas av reglerna.
- Skärpta krav på separering av säkerhetskontrollerade respektive icke

- säkerhetskontrollerade passagerare.
- Skärpta krav på tillträde till flygsidan avseende
 - behörighetskontroller av personer och fordon
 - stickprovskontroller av fordon och last.
- Skärpta krav på tillträde till behörighetsområden avseende
 - behörighetskontroller av personer och fordon
 - stickprovskontroller av fordon och last
 - säkerhetskontroller av personer.
- Krav på övervakning av terminalområden och andra allmänna områden.
- Skärpta krav på skydd av teknik- och underhållsområden och viktigare anläggningar.
- Skärpta krav på kompetenser och certifiering.
- Skärpta krav på övervakning av behörighetsområden.

Både befintliga och nya krav som riktas mot flygplatser får olika konsekvenser i omfattning, typ av åtgärder och kostnader när de skall implementeras. Skillnaderna mellan flygplatserna är mycket stora avseende storlek, utformning, verksamhetens omfattning och trafik - trots att kraven begränsas till att omfatta en viss storlek på trafiken. I Luftfartsverkets kommande reviderade bestämmelser 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 11 september, 2001, efter 11 september, 2001 samt efter 1 januari 2003.

| | Före 11 sept. 2001 | Efter 11 sept. 2001 | Efter 1 januari 2003 |
|------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------------------|
| Inr. pass. kabinbagage | 25 % | 100 % flygplan > 60 pax | 100 % flygplan > 10 ton/19 pax |
| Inr. lastrumsbagage | 0 % | 0 % | 100 % ” |
| Utr. pass. kabinbagage | 100 % | 100 % | 100 % ” |
| Utr. lastrumsbagage | 5 % | 5 % | 100 % ” |

6 Rikspolisstyrelsens, Kommunförbundets och flygbolagens uppfattning

6.1 Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen har anfört följande:

”Omfattningen av Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisens, förordnande skall enligt lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats i första hand vara avhängigt aktuell hotbild mot den civila luftfarten. Detta har dock successivt förändrats sedan lagens tillkomst. Den internationella luftfartstrafiken, till vilken även luftfartstrafik mellan Sverige, Danmark och övriga EU länder hänförs, styrs nämligen alltmer av internationella åtaganden och rekommendationer, som samtliga medlemsländer inom ICAO och ECAC i princip har förbundit sig att följa. Den nu antagna gemenskapsförordningen kommer dessutom att ytterligare begränsa det nationella handlingsutrymmet.

Lagstiftningen om särskild kontroll på flygplats är mycket långtgående och ingripande, i vissa hänseenden unik inom svensk rätt. Kontrollen syftar till att förebygga brott av mycket allvarligt slag och medför användande av vissa tvångsmedel. Förordnande om särskild kontroll riktar sig till vederbörande polismyndighet och bestäms enligt lagbestämmelserna av Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen, som grundar sitt ställningstagande på en bedömning av hot och risker för luftfarten samt internationella krav. De föreskrifter och anvisningar som angivits måste följas av polismyndigheten. Som tidigare nämnts styrs i praktiken omfattningen av den grundläggande kontrollnivån nu i stor utsträckning av andra faktorer än den individuella hotbilden. Redan de internationella dokument som reglerar flygverksamhet ställer ofta högre krav än vad som är motiverat utifrån en ren hotbilda-bedömning. Behovet av resurser för den särskilda kontrollen är dessutom beroende av flygtrafikens omfattning.

Polismans ledning

Syftet med ett säkerhetssystem är att detta inte skall kunna kartläggas, genomskådas och/eller forceras. Lika betydelsefullt som kunskap, rutiner och konsekvens är för ett säkerhetssystem utgör fantasi, oregelbundenhet, intuition och flexibilitet för att förhindra ett genombrott i systemet. Det ytterst avgörande är hur systemet används. Enligt lagen om särskild kontroll ansvarar polismyndigheten för att kontrollen genomförs, vilket innebär att polisen står som garant för att inpasserade personer vid inpasseringstillfället inte kan medföra föremål av farlig karaktär. 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.

Rikspolisstyrelsen anser att 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.

Polismyndigheten får förordna annan än polis - flygplatskontrollant - att under ledning av en polis utföra särskild kontroll. Flygplatskontrollantens befogenhet medger att mycket integritetskränkande åtgärder i form av kroppsvisitation och husrannsakan kan vidtagas utan misstanke om brott. Det är därför rimligt att ställa högre kompetenskrav på den som skall utföra sådan kontroll på flygplats än den som utan att vara polis utför ordningshållning av mer alldagligt slag t.ex. vid idrottstillställningar/motsvarande.

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 flygplatser har en annan arbetsrättslig arbetsgivare. Kontrollanten har i utförandet av kontrollen inte endast en

avrapporteringskyldighet utan även ett lydnadsförhållande till polisen. Polisen har därmed ansvaret för de fortsatta rättsliga förfarandena som en kontrollåtgärd kan föranleda, vilket bl.a. kan innebära åtgärder som inte ingår i flygplatskontrollantens befogenheter.

Polisen har vidare ett ansvar för att ge stöd åt och att rutinmässigt förse flygplatskontrollanterna med aktuell information om t.ex. hotbilder, personer som det finns särskild anledning att uppmärksamma liksom föremål som bör eftersökas.

Polisen har således ett särskilt ansvar för upprätthållande av rätts säkerheten på detta område. Denna princip framgår av proposition nr 105 år 1974, avseende förslag till lag om ändring i lagen (1970:924) om särskild kontroll på flygplats. 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.

Kostnadsfrågan

Polisen har genom lagen om särskild kontroll på flygplats fått mycket långtgående befogenheter att utan särskild brottsmisstanke genomföra kontroller för att förhindra säkerhetshotande angrepp mot flygverksamheten. Av dessa befogenheter följer inte att polisen har ansvar för allt säkerhetsarbete på en flygplats. Den hittillsvarande ordningen innebär att staten finansierar säkerhetskontrollen på de statliga flygplatserna genom avgiftsuttag och samtidigt subventionerar kontrollverksamheten på kommunala och enskilda flygplatser via polisens anslag i statsbudgeten. Det är därför nödvändigt att ånyo ta ställning till vad som kan krävas av och tillhandahållas av polisen och vad som i övrigt måste bekostas genom avgiftssystem.

Redan i samband med behandlingen av 1989 års statsbudget fastslog statsmakterna att det var nödvändigt att hitta en annan väg för att finansiera kontrollen än via skattemedel. Överenskommelsen från december 1990 innebär bl.a. att Polisen inte är ansvarig för kostnaderna för den personal (utrustning, lokaler m.m.) som utför den fortlöpande rutinmässiga kontrollen på de statliga flygplatserna. Rikspolisstyrelsen måste påpeka att även med en förändrad uppgiftsfördelning som nyss sagts kommer polismyndigheten att få ökade säkerhetsskyddskostnader i och med att de nya reglerna införs. Dessa kostnader måste beräknas sedan beslut tagits rörande avgiftsutjämningsystemet.

I en skrivelse till Regeringen i oktober 1992 anförde Rikspolisstyrelsen att kommunala och enskilda flygplatser borde åläggas samma kostnadsansvar för av polisen utförd särskild kontroll som åvilar Luftfartsverket 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. Rikspolisstyrelsen anser att i princip samma verksamhets-,

kostnads- och finansieringsansvar ska gälla för såväl statliga som kommunala samt enskilda flygplatser”.

6.2 Kommunförbundet

Kommunförbundet har anfört följande:

”Kommunförbundet kan inte förorda en lösning som förändrar ansvarsfördelningen mellan polismyndigheten och flygplatshållaren. 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. Av detta yttrande framgår att Kommunförbundet motsätter sig förslag om överföring av ansvaret för särskild kontroll på flygplats från polismyndigheten till flygplatshållaren.

Kommunförbundets grundinställning är att uppgiften och ansvaret att skydda medborgarna åligger staten och att polismyndigheten därför även fortsättningsvis bör ansvara för och genomföra kontrollerna på de kommunala och privata flygplatserna. För att överhuvudtaget ompröva denna grundinställning krävs en mer genomgripande analys och konsekvensbeskrivning än vad som tidsmässigt givits utrymme för i denna utredning. En ny prövning av denna grundinställning måste, baserat på en djupare analys och konsekvensutredning, genomföras av Kommunförbundet 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 ett nytt system för finansiering av luftfartsskyddsåtgärder införs är det, enligt Kommunförbundets mening, 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. Flygföretag som beflyger exempelvis Arlanda är beroende av att luftfartsskyddet fungerar lika bra på de kommunala och privata flygplatserna eftersom de matar trafik till Arlanda. Systemtänkandet motiverar enligt kommunförbundet att ett avgiftsutjämningsystem införs i vilket alla svenska securityklassade flygplatser förutsätts ingå.

Skalskydd

Omfattning av det ökade skalskyddet på flygplatser som följd av EU förordningen om införande av gemensamma regler för luftfartsskyddet av den civila luftfarten.

I kapitel två i bilagan till nämnda EU förordning beskrivs de krav på åtgärder som flygplatserna måste vidta för att uppfylla kraven i EU förordningen.

I detta kapitel nämns bland annat att:

- Gränser skall upprättas mellan flygplatsernas flyg- och landsida.
- Behörighetsområden skall upprättas på varje flygplats.

Behörighetsområdena skall alltid kontrolleras så att inga obehöriga kommer in på dessa områden.

Dessa punkter uppfyller flygplatserna i stort sett redan idag 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.

Det är ännu inte klarlagt om alla flygplatser måste stängs in hela flygplatsområdet, eller om säkerhetskraven kan uppfyllas med en kontinuerlig bevakning så att obehöriga ej kommer in på behörighetsområden.

De nya delar som flygplatserna måste ta tag i är framförallt övervakning och patrullering av flygplatsen samt säkerhetskontroll av personal. Detta kommer framförallt att innebära investeringar i övervakningssystem, metalldetektorer och diverse ombyggnationer med nya installationer av kortläsare eller biometriska system på vissa flygplatser. Om Luftfartsinspektionen kommer att kräva instängsling av flygplatsområdet kommer detta att medföra en mycket stor kostnad (ännu ej specificerad) för flygplatserna.

Utöver flygplatsernas investeringar kommer skalskyddet även att få driftskostnader, framförallt gällande patrullerande personal, övervakning av terminal och andra områden samt säkerhetskontroll av personal.

Det är i dagsläget svårt att göra en total bedömning av kostnaderna för det ökade skalskyddet, men man kan konstatera att dessa kostnader kommer att vara betydande”.

6.3 Flygbolagen

Företrädare för flygföretagen i referensgruppen har framfört följande generella synpunkter. De är mycket kritiska till den ovilja statsmakterna visar mot att stötta en bransch som befinner sig i kris och menar 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 biljettpreiser

orsakade av ökade securityavgifter med eller utan ett utjämningsystem måste belysas för olika resandekategorier. Det bör observeras att avgifterna kan slå hårt mot privatresenärerna och medföra att antalet passagerare som kostnaderna slås ut på kommer att bli lägre än i nuvarande prognoser.

Brukarna är mycket bekymrade över risken att luftfartsskyddsverksamheten inte kan komma att 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 som annars riskerar att bli kostnadsdrivande. Samverkan mellan de mindre flygplatserna är också viktig för att effektivisera verksamheten.

De ifrågasätter om ett utjämningsystem som leder till för höga avgiftsuttag på en navflygplats, är förenligt med icke-diskrimineringskraven i den europeiska inre marknaden och med en rättvis konkurrens gentemot flygföretag från grannländerna, särskilt om omgivande länder inte tar ut motsvarande avgifter.

Brukarna menar också att höga securityavgifter, särskilt på de idag kommersiellt bärkraftiga linjerna, riskerar 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 securityavgiften 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.

7 System för avgiftsutjämnning

7.1 Krav på system för avgiftsutjämnning

Under utredningens gång har en kravbild formulerats med ledord som bör beteckna ett möjligt gemensamt avgiftsutjämningsystem.

- Transparens

Såväl produkten som dess kostnader skall vara väl definierade.

- Kostnadseffektivitet

Systemet skall främja att åtgärderna utförs så rationellt och kostnadseffektivt som möjligt.

- Uppföljningsbarhet

Alla kostnader skall kunna följas upp och utvärderas.

- Enkelhet

Systemet skall vara enkelt och lättförståeligt. Administration och utförande skall inte vara betungande.

- Rättvisa

Systemet skall upplevas vara rättvist och icke-diskriminerande.

- Långsiktighet

Systemet skall vara så väl fungerande att det är gångbart under lång tid.

7.2 Vem skall ansvara för utförande av luftfartsskyddsverksamheten?

7.2.1 Polisen fortsätter att utföra särskilda kontroller på de privata och kommunala flygplatserna och Luftfartsverket på de statliga

Detta förslag innebär ett oförändrat läge avseende verksamhetsansvaret. Liksom idag skulle polisen ansvara för utförandet av kontrollerna på de kommunala och privata flygplatserna medan Luftfartsverket skulle utföra kontrollerna på de statliga flygplatserna. Polisen kan besluta att utföra kontrollerna med egen personal, eller exempelvis med inhyrt bevakningsföretag eller med personal som hyrs in från flygplatshållaren. På samtliga flygplatser skulle polisen alltjämt svara för polismans ledning.

7.2.2 Ansvar för utförande överläts på flygplatshållaren

Alternativ två innebär att ansvaret för utförandet åvilar respektive flygplatshållare. Eftersom det idag inte finns någon legal grund att ålägga de kommunala och privata flygplatserna att utföra kontrollerna krävs en sådan lagändring. Teoretiskt sett skulle annars flygplatserna kunna vägra att utföra kontrollerna. Flygplatshållaren kan besluta att utföra kontrollerna med sin egen personal inom ramen för den befintliga flygplatsverksamheten eller att hyra in exempelvis ett bevakningsföretag för utförandet eller genom att träffa avtal med den lokala polismyndigheten. Förslaget innebär i princip att det system som råder på de statliga flygplatserna appliceras på de kommunala och privata flygplatserna. Även om kontrollerna utförs av flygplatshållaren krävs, enligt lagen om särskild kontroll på flygplats, tillgänglig polisman för ledning av kontrollverksamheten.

På de statliga flygplatserna skulle Luftfartsverket alltjämt ha ansvar för utförandet av den särskilda kontrollen. Även på de statliga flygplatserna krävs att polisen utför de uppgifter som innebär polismans ledning

7.2.3 En separat organisation bildas

En separat organisation kan utformas enligt olika alternativ. Ett alternativ innebär att en och samma juridiska person ansvarar för att de särskilda kontrollerna utförs på samtliga svenska flygplatser. Ett annat alternativ är att organisationen är ansvarig för kontrollverksamheten på samtliga flygplatser oavsett om de är privata, kommunala eller statliga, men överlåter på flygplatserna eller polisen att utföra kontrollerna.

7.3 Olika finansieringsmodeller och kopplingen mellan verksamhetsansvar och finansiering av verksamheten

7.3.1 Nulägesalternativet

Ett alternativ vore att finansieringen sker såsom den sker idag, dvs. att utförandet av de särskilda kontrollerna på de statliga flygplatserna bekostas genom ett system som till viss del utjämnar avgiften mellan de statliga

flygplatserna och att de särskilda kontrollerna på de kommunala och privata flygplatserna även fortsättningsvis belastar statsbudgeten.

7.3.2 Avgiftsutjämningsystem

Oavsett den verkliga kostnaden för utförandet av den securityverksamhet som skulle bli föremål för ett avgiftsutjämningsystem på den enskilda flygplatsen innebär ett avgiftsutjämningsystem att avgiften per passagerare är lika hög. Detta innebär 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 och där avgiften per passagerare skulle bli hög utan ett utjämningsystem.

7.3.3 Luftfartsskyddet i Norge, Finland och Danmark

Norge

Norge omfattas inte av EU:s nya securityförordning, men kommer att via EES-avtalet anslutas till regelverket någon gång under första halvåret 2003. Implementeringstidpunkt blir troligen 2004-01-01. Det norska Luftfartsverket har fått i uppdrag att införa en avgift som skall täcka alla securitykostnader för de norska flygplatser som ägs av Luftfartsverket. Man räknar med att införandet av EU-förordningen kommer att kosta ca 500 miljoner norska kronor i investeringar samt ca 500 miljoner norska kronor per år i driftkostnader exklusive avskrivningar, vilket beräknas ge en avgift per passagerare på 40-50 kronor när alla kostnader fått fullt genomslag. Fram till dess att securityavgiften införs kommer man att öka övriga avgifter för att täcka upp securitykostnaderna. Grundprincipen är att kostnaderna både på det så kallade "stamrutenettet" och "kortbanenettet" skall brukarfinansieras. Norska staten har beslutat att när det gäller drift av "kortbanenettet" skall underskott, baserat på dagens förutsättningar, täckas av staten genom en ordning med statligt köp av tjänster. Om securitykostnaderna 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 tas idag inte ut någon särskild securityavgift, men securitykostnaderna är i vart 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 2003-01-01 avser finska Luftfartsverket att ta i bruk en uniform securityavgift, som avkrävs på samtliga flygplatser som drivs av finska luftfartsverket (ca 25 st). Den nya securityavgiften har planerats bli 2,71 euro per avresande passagerare. Passageraravgiften (samtliga kategorier) kommer att sänkas, men inte med 2,71 euro. Såvitt framgått efter kontakt med finska luftfartsmyndigheten kommer passageraravgiften för de vanligaste kategorierna (luftfartyg över 15.000 kg, med eller utan användning av passagerarbryggor) att

reduceras med 0,80 – 1,25 euro. Securityavgiften blir lika stor på alla Luftfartsverkets flygplatser och lika stor för både inrikes och utrikes trafik.

Danmark

I Danmark driver staten två mindre flygplatser, en på Färöarna och en på Bornholm, medan Københavns Lufthavne A/S är en privat flygplats, med staten som delägare till 34 %. Flygplatsverksamheten i Københavns Lufthavne A/S finansieras genom avgifter från brukarna. Københavns Lufthavne A/S tar inte ut någon särskild avgift för security. Det har träffats ett avtal mellan Københavns Lufthavne A/S och brukarna 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 securityverksamhet, 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 att ingå.

För så vitt angår de nämnda två mindre flygplatserna förväntas implementeringen av de nya securitykraven att medföra extra kostnader. Det är inte för närvarande möjligt att fastställa exakt hur stora dessa blir. Det har inte i Danmark beslutats om hur kostnaderna skall täckas.

7.4 Argumentation och slutsats

Hur hög kostnaden för kontroll av passagerare och bagage blir för den enskilde flygplatshållaren är beroende av en mängd faktorer såsom huruvida 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 har ansvar för att utföra kontrollerna ger onekligen den bästa garantin för att verksamheten bedrivs på ett för flygplatsen så kostnadseffektivt och rationellt sätt som möjligt. Dock skulle kostnaden för kontrollerna, på de linjer som flygs från icke-statliga flygplatser på kommersiella villkor i ett sådant system sannolikt tas ut genom höjda biljettpriser, vilket troligen skulle medföra att färre personer använder flyget. Det i sin tur riskerar, särskilt på linjer där kostnaden för kontrollerna per passagerare uppgår till flera hundra kronor, att leda till en ond cirkel med allt högre biljettpriser, allt färre passagerare och slutligen nedläggningar eller krav på att allmän trafikplikt införs även för dessa linjer.

Bakgrunden till utredningsuppdraget är att de från årsskiftet 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 polisiär verksamhet fått prioriteras ner. Rikspolisstyrelsen har gett uttryck för att det i längden inte är acceptabelt att ytterligare göra omprioriteringar av sin verksamhet för att klara av hanteringen av luftfartsskyddet. Polisen ser helst att ansvaret för utförandet av säkerhetskontrollen överförs till flygplatshållaren,

vilket också lufrättsutredningen föreslog i sitt betänkande. Polisen kan emellertid tänka sig att fortsätta med kontrollerna om det införs ett system som gör att polisen ersätts för sina ökade kostnader.

Om staten inte kan bära de ökade kostnaderna som de utökade kontrollåtgärderna medför och om syftet är att i stora drag bevara nuvarande linjenät är således ett utjämningsystem att föredra för det svenska luftfartssystemet jämfört med att varje icke-statlig flygplats får finansiera sina kostnader med egna brukaravgifter. Detta gäller under förutsättning att utjämningsystemet kan utformas på ett sätt som motsvarar kravbilderna och att det ger så få snedvridande effekter på luftfarmsmarknaden som möjligt.

Luftfartsverket anser att ansvaret för utförandet av den särskilda kontrollen bör lyftas över från polisen till den enskilde flygplatshållaren. Polisens verksamhetsansvar är att bedriva polisiär verksamhet och inte flygplatsdrift. Om flygplatshållaren ansvarar 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 argumenterar för att låta ansvaret för utförandet av kontrollerna alltjämt åligga 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 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.

Det är emellertid Luftfartsverkets mening att det är lämpligast att flygplatshållaren direkt tar över ansvaret för utförandet av kontrollåtgärderna och att avgiftsutjämnningen i övrigt utformas så att det blir ett långsiktigt hållbart och effektivt system. Ett sådant system förutsätter bland annat att kostnaderna för verksamheten är tydligt avgränsade från annan verksamhet för att möjliggöra nödvändig kostnadsuppföljning. Vidare är det väsentligt att systemet uppnår överensstämmelse med kraven på transparens, kostnadseffektivitet och principen om att den som har ansvar för kostnaden även ansvarar för utförandet av verksamheten.

En separat organisation för utförande av kontrollverksamheten på samtliga flygplatser skulle innebära vissa fördelar eftersom enhetligheten i kontrollerna på flygplatserna skulle garanteras. En sådan organisation skulle dock kräva en omfattande administration som skulle innebära avsevärda kostnader. Kraven på kostnadseffektivitet och enkelhet skulle vara svåra att upprätthålla i en sådan organisation. Om organisationen skulle utformas så att den ansvarar för verksamheten men överlåter på flygplatshållaren eller polisen att utföra kontrollerna skulle det innebära att flygplatshållaren inte, i samma utsträckning

som om denne själv ansvarar för verksamheten på den egna flygplatsen, själv kunde råda över hur verksamheten utförs.

Luftfartsverket anser således att kraven på transparens, kostnadseffektivitet, uppföljningsbarhet, enkelhet, rättvisa och långsiktighet talar för att det system som idag tillämpas på de statliga flygplatserna enligt vilket Luftfartsverket ansvarar för utförandet av kontrollerna med personal som förordnats av polismyndigheten, tillämpas även på de icke-statliga flygplatserna.

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

Det finns ett antal grundelement som nyttjas för att bygga upp skyddsåtgärderna på en flygplats. De kan huvudsakligen indelas som följer.

A) Kontroller enligt Lagen om särskild kontroll

1. Genomsökning av passagerare
2. Genomsökning av kabinbagage
3. Genomsökning av lastrumsbagage
4. Utbildning av poliser och flygplatskontrollanter

B) Skalskyddsfunktioner¹

1. Etablering av separation mellan granskade och ej granskade passagerare
2. Behörighetskontroller av personer och fordon vid tillträde till flygplats- och behörighetsområden
3. Säkerhetskontroller/inspektioner av personer och fordon vid tillträde till flygplats- och behörighetsområden
4. Särskilda inhägnadsåtgärder på stora flygplatser
5. Patrullering och övervakning

C) Övriga skyddsåtgärder

1. Registerkontroller av personal
2. Utbildning av säkerhetspersonal och övriga anställda

Kommentarer

A) Kontrollverksamhet enligt lagen om särskild kontroll

De åtgärder som anges under A) avser rutinmässiga åtgärder som omfattas av lagen om särskild kontroll på flygplats, dock inte vad som är polisens uppgifter inom ramarna för polismans ledning.

Huvuddelen av kostnaderna för luftfartsskyddet kan relateras till granskning av passagerare och bagage. Det är detta verksamhetsområde som kommer att dra den absoluta merparten av kostnaderna framöver. De bakomliggande skälen är aktiviteternas stora omfattning samt att de är mycket personalkrävande. Kraven

¹ Med skalskydd avses system och åtgärder som förhindrar att obehöriga personer (och fordon) kan komma in på de områden som skyddas.

är väl beskrivna i den kommande EG-förordningen, vilket underlättar den oundvikligt mycket komplicerade kostnadsberäkningen.

På de statliga flygplatserna bekostas verksamheterna av Luftfartsverket och på de icke-statliga flygplatserna av polisen.

A1-2) Metoderna för granskning av passagerare och kabinbagage kommer att genomföras tämligen likartat på samtliga svenska flygplatser. Kostnaden är därmed någorlunda väl beräkningsbar för varje flygplats och kostnadsjämförelser kan tillämpas för att ge indikationer på huruvida kostnaderna är rimligt rätt beräknade för respektive flygplats.

A3) Granskningen av lastrumsbagage skiljer sig åt mellan stora och små flygplatser genom att stora flygplatser tillämpar en hög grad av automatik i granskningsarbetet, medan verksamheterna på mindre flygplatser baseras på en högre grad av manuellt arbete. På övriga svenska flygplatser kommer likartade, mer manuella, metoder att tillämpas. För flygplatser under Sturup i storlek torde därmed kostnadsjämförelser mellan flygplatserna kunna ge en god indikation på huruvida kostnaderna är rimligt rätt beräknade på respektive flygplats. För de stora flygplatserna, Arlanda, Landvetter och Sturup, krävs särskilda beräkningar för flygplats.

A4) Kostnaderna för utbildning av flygplatskontrollanter ingår för närvarande som en del av Rikspolisstyrelsens åtagande på de icke-statliga flygplatserna.

På de statliga flygplatserna utbildas flygplatskontrollanter enbart i den omfattning som behövs för denna verksamhet. Utbildningen bekostas av Luftfartsverket.

Luftfartsverkets kostnader för utbildning av flygplatskontrollanter bedöms kunna ingå i ett fördelningssystem liksom de för de icke-statliga flygplatserna om verksamhetsansvaret för kontrollerna överförs till dessa.

B) Skalskyddsfunktioner

De skalskyddsfunktioner som föreskrivs i den kommande EG-förordningen tillämpas delvis redan nu, men skyddet föreskrivs förstärkas i vissa avseenden. Vilka insatser som kommer att krävas är beroende av de lokala förutsättningarna inom respektive flygplats. Åtgärderna kommer följaktligen att variera såväl i omfattning som i tillämpningsmetoder. Dessa funktioner ingår inte i något fall i polisens åtagande, i sin verksamhet på kommunala och enskilda flygplatser, utan drivs och bekostas av respektive flygplatshållare.

Kostnaderna för skalskydd belastar i nuläget respektive flygplats. EG-förordningen föreskriver ett, i vissa avseenden, utökat skalskydd

B1) Separationsåtgärder som kan hänföras till krav i den kommande EG-förordningen erfordras sannolikt enbart på de största flygplatserna, där alla typer av trafik bedrivs parallellt.

På merparten av Sveriges flygplatser behövs följaktligen inte särskilda ombyggnader för att åstadkomma den föreskrivna separationen. Dessa

flygplatser kan nyttja det faktum att flygtrafiken är utspridd i tiden och huvudsakligen bedrivs inom EU, där ingen separation kommer att behövas. På de stora flygplatserna bedöms de samlade ombyggnadskostnaderna för att åstadkomma separationer att överstiga 200 Mkr.

B2-3) Kraven på, och därmed kostnaderna för, tillträdes- och personalkontroller kommer att öka något jämfört med idag. Här kommer många olika metoder att tillämpas, vilket kraftigt skulle försvåra möjligheten för hantering inom ett eventuellt kommande avgiftsutjämningsystem.

B4) På de riktigt stora flygplatserna krävs särskilda inhägnader för vissa vitala anläggningar såsom de för flygtrafikledning, kraftförsörjning etc. Bedömningen är att enbart Luftfartsverkets större flygplatser kommer omfattas av dessa åtgärder.

B5) Patrullering och övervakning. Inom detta område kan, till viss del, kostnadskrävande bemanning ersättas med mer kostnadseffektiv teknik.

C) Övriga skyddsåtgärder

Det som föreskrivs inom detta område tillämpas delvis redan idag. De åtgärder som redovisas under pkt C bör huvudsakligen klassas som normala personalåtgärder som kvalificerar personer till att arbeta på en flygplats.

C1) Polisen tillhandahåller i dagsläget registerkontroller kostnadsfritt. Luftfartsverket hanterar internt, genom viss samordning, administrationen för den egna registerkontrollverksamheten. Administrationen för registerkontrollen för de kommunala och enskilda flygplatserna utförs av Luftfartsinspektionen utan kostnad för dessa flygplatser.

C2) De krav som kan hänföras till indelningsgruppen ”övriga skyddsåtgärder”, kan huvudsakligen hänföras till kategorin att säkerställa normala kvalifikationer för personal som ska arbeta i olika roller på säkerhetsanläggningen, en flygplats.

7.5.1 Argumentation och slutsats

Inom hela skalskyddsområdet, pkt 1-5, nyttjas redan långtgående flygplatsunika anpassningar. Då varje flygplats även måste bygga ut med relativt unika lösningar, kommer det att bli näst intill ogörligt att på flygplats för flygplats kunna beräkna och verifiera kostnaderna. På Luftfartsverkets stora flygplatser bedöms de samlade ombyggnadskostnaderna för att åstadkomma separationer att överstiga 200 mkr. Luftfartsverket bedömer att kostnaderna kommer att vara försumbara på övriga statliga flygplatser. När det gäller de icke-statliga flygplatserna har Kommunförbundet inte kunnat uppskatta kostnaderna, eftersom man inte anser sig ha full information om kommande kravnivå på skalskyddet.

Lösningarna för tillträdeskontroll kommer att variera kraftigt mellan flygplatserna och därmed uppvisa sådana kostnadsmässiga variationer att kostnadsjämförelser ej är meningsfulla. Inget av kriterierna i kravbilderna för ett

eventuellt avgiftsutjämningsystem bedöms medge att skalskyddsåtgärderna ingår i den produkt som kan bli föremål för ett eventuellt kommande avgiftsutjämningsystem.

Luftfartsverket föreslår därför att den produkt som kan bli föremål för ett avgiftsutjämningsystem utgörs av produkten A, rutinmässiga kontroller enligt lagen om särskild kontroll på flygplats. Det bör observeras att polisens uppgifter inom ramarna för polismans ledning ligger utanför den föreslagna produkten för kostnadsutjämnning.

7.5.2 Hur stora blir kostnaderna för kontroll av passagerare och bagage?

Luftfartsverkets flygplatser

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

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

Icke-statliga flygplatser

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

| Flygplatser | Kostnader (kkr) | Avresande passagerare | Kostnad per pax (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.

Det har inte kunnat göras en genomarbetad prognos för antalet passagerare per flygplats för de icke-statliga flygplatserna på den korta tid som stått till buds varför passagerarsiffrorna för dessa flygplatser bygger på en schablonmässig omräkning av 2001 års uppgifter. Luftfartsverkets beräkningar har dock ansetts som rimliga av Kommunförbundet. Beloppet för de totala kostnaderna för alla 19 icke-statliga flygplatser för kontroll av passagerare och bagage på ca 55 miljoner kronor per år och genomsnittet på ca 75 kronor per avresande passagerare torde vara en tillräckligt bra uppskattning för utredningens syfte.

Även om Luftfartsverkets beräkningar sannolikt uppvisar ganska grova felbedömningar för en del av de icke-statliga flygplatserna per individuell flygplats 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 75 kr varav fem av dessa ligger på kostnader mellan 27 och 40 kr per passagerare. Fem flygplatser hamnar på kostnader som är beräknade till 200 kr eller mer varvid extremvärdet ligger nära 800 kr. 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 varandra 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 utredningen 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 tidsbristen och också att det är mycket svårt att kostnadsmässigt särskilja polisens medverkan i att utföra kontrollen av passagerare och bagage på de icke-statliga flygplatserna från andra uppgifter som polisen har för sin verksamhet på de svenska flygplatserna. Polisen har uppgivit att man räknar med att polisens kostnader för säkerhetskontrollerna kommer att öka från en årlig nivå på 50 miljoner kronor till 200 miljoner 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.).

7.5.3 Vilka flygplatser och vilken trafik skall ingå i ett avgiftsutjämningsystem? – argumentation och slutsats

Följande framkommer av den schablonmässiga ekonomiska analysen för år 2003, se också avsnitt 7.5.2:

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

Det finns en rad fördelar med att inte belasta samtliga avresande passagerare med en och samma avgift. Ett system som grundas på samtliga regionala flygplatser kostnader oavsett vem som är huvudman för flygplatsen är att föredra. 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 gör en tur och returresa från eller till Stockholm, alternativt Göteborg eller Malmö.

I det utjämningsystem som Luftfartsverket förespråkar finns det utrymme för prisskillnader som speglar verkliga kostnader så långt som möjligt. Detta är en princip som har starkt stöd från brukarna. 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 särskilt viktig på de 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 brukarnas 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. 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 mycket mindre än Luftfartsverkets flygplatser avseende antalet avresande 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 respektive icke-statliga flygplatser så är skillnaderna trots allt stora, dock ej så stora som mellan icke-statliga flygplatser och de största svenska flygplatserna.

| Kostnad per flygplats | Antal pax | Genomsnittskostnad |
|---|-----------|--------------------|
| Genomsnitt LFV:s regionflygplatser | | |
| 15 st 6,3 mkr | 156 176 | 40,27 kr |
| Genomsnitt icke-statliga flygplatser | | |
| 19 st 2,8 mkr | 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 ca 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 ca 18 Mkr per år.

| | Kostnad totalt (tkr) | Antal pax | Kostnad per pax |
|----------------------------------|-------------------------|------------------|--------------------|
| 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 | Kostnad | Resultat |
|----------------------------------|----------------|---------------|----------------|
| LFV regionflygplatser | 112 710 | 94 341 | 18 369 |
| Icke-statliga flygplatser | 34 862 | 53 232 | -18 369 |

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

| | |
|-------------------|---|
| Exempel 1: | LFV:s regionala fpl (15 st) + icke-statliga fpl (19 st) → Varje avresande passagerare från dessa flygplatser debiteras 48 kr |
| Exempel 2: | LFV:s samtliga fpl (19 st) + Icke-statliga fpl (19 st) → Varje avresande passagerare från dessa flygplatser debiteras 36 kr |

En resa tur och retur, till exempel Växjö – Arlanda², för en passagerare kostar följande med ovan illustrerade alternativ;

Exempel 1 ger 48 kr + 25 kr = 73 kr/pax

Exempel 2 ger 36 kr + 36 kr = 72 kr/pax

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

² För Arlandas inrikespassagerare gäller för närvarande en securityavgift på 25 kr per avresande passagerare.

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. Utredningen 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.

7.5.4 Samhällets skydd

När det gäller terroristattacker den 11 september 2001 torde få ha uppfattat dessa som ett angrepp på den civila luftfarten, utan den allmänna tolkningen, i vart fall i Europa, är att de var ett angrepp på det amerikanska samhället. De luftfartyg som utnyttjades i detta syfte bidrog på ett effektivt sätt till att dådet uppmärksammades då händelsen gick ut i direktsändning i världens TV-kanaler. Luftfartygen var i detta sammanhang ett medel, inte ett mål i sig.

Efterhand har det emellertid framstått som allt mer klart att möjliga föremål för framtida terroristattacker är alla sammanhang där det samlas mycket människor och där en terroristaktion får stor uppmärksamhet i media. Samhällets trygghet är hotad på flera områden. Ett nytt hot är att terrorister med en stor organisation bakom sig använder sig av infrastrukturella system för att lamslå samhället och den fria rörlighet som etablerats inom EU. Även sjöfarten har varit hotad, vilket medfört att man nu skall se över sjöfartsskyddet och införa liknande åtgärder som de inom flyget.

Mot denna bakgrund ser Luftfartsverket det som rimligt att såväl staten som brukarna bidrar till finansieringen av det extra luftfartsskydd som kommer att införas per 2003-01-01, eftersom skyddet dels är till för att skydda samhället, dels är till för att skydda luftfartens brukare. Staten har en allmän skyldighet att skydda sina medborgare. De som använder transportsättet luftfart bör således inte ensamma svara för de ökande kostnaderna för luftfartsskydd. Luftfartsverket ser det inte som orimligt att även staten bidrar till att finansiera det utökade luftfartsskyddet.

Statens bidrag till finansiering av skalskyddet, det vill säga skyddet av våra svenska anläggningar, som är en del av infrastrukturen, kan byggas upp på olika sätt.

Sedan den 1 juli 2002 har Sverige ett nytt krishanteringssystem och ny planeringsstruktur, se Bilaga 1. En förstärkning av skalskyddet borde kunna medges inom ramen för Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

Redan idag finansieras en del av skalskyddet på de icke-statliga flygplatserna genom investeringsbidrag till infrastrukturanläggningar på flygplatser med annan huvudman än Luftfartsverket. Vidare får icke-statliga flygplatser stöd genom driftbidrag. Dessa bidrag skulle kunna ökas.

Även när det gäller kontroll av passagerare och bagage kan staten lämna ett bidrag.

Från Justitiedepartementets sida har givits uttryck för att det inte är möjligt att öka polisens anslag med de pengar som krävs för att genomföra de förstärkta skyddsåtgärderna 2003-01-01. Om polisen drar sig tillbaka skulle staten ändå kunna bidra till finansieringen av det utökade luftfartsskyddet genom att inte överföra kostnaderna för de investeringar som 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. Omvänt, om polisen fortsatt skall ha ansvar för denna kontroll, kan de kostnader som skall finansieras genom ett avgiftsutjämningsystem begränsas till att gälla det ytterligare skydd som införs genom EU:s förordning.

8 ICAO- och EG-principer 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 idag 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 avgiftsättning.

De principer inom EU som har bäring på ett avgiftsutjämningsystem är Romfördragets regler om icke-diskriminering mellan flygföretag på EGs inre marknad som licensierats enligt EGs regler. Från flygföretagens sida, hävdas att det kan innebära en konkurrensnackdel om påslaget på biljetten för securitykostnad 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 navflygplatserna inte heller är desamma. Även dessa avgifter måste flygbolagen täcka via sitt biljettpris även om de inte återspeglas i en särskild sk. "tax box". 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.

EU-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.

EU-kommissionen har i mitten av 90-talet i ett direktivförslag föreslagit att det generella systemtänkande för avgiftsättningen som LfV 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. Kommissionen aviserar att den under nästa halvår kommer att lägga fram ett förslag till ramdirektiv för avgiftsättning av infrastruktur. Det är inte känt om förslaget kommer att beröra ett utjämnat avgiftssystem för luftfartsskydd.

När det i övrigt gäller kostnaderna för det utökade securityskyddet har Europaparlamentet hävdade att medlemsstaterna borde ta en del av kostnaderna för detta mot bakgrund av att det utökade skyddet inte bara är till för att skydda flygpassagerarna utan även samhället i stort. Den kompromisslösning som uppnåddes för att EU-förordningen om utökat luftfartsskydd skulle träda ikraft, var att kommissionen fick 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.

9 Metoder för kostnadsberäkningar och fastställande av avgiften

Luftfartsverkets förslag till metod för kostnadsberäkningar och fastställande av avgiften i ett utjämningsystem ger en översikt av sambandet mellan olika delar i ett system för beräkning och fastställande av en utjämnad securityavgift. Se bilaga 2.

9.1 Vem beslutar om avgiften?

Luftfartsverket beslutar bland annat om nivån på securityavgifterna på de statliga flygplatserna. Beslut om avgifterna föregås av samråd med brukarna enligt ICAO:s rekommendationer. Luftfartsverkets föreskriftsrätt på avgiftsområdet följer av 6 kap. 13 § 1 st luftfartslagen som anger 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

från regeringen till Luftfartsverket genom 75 § luftfartsförordningen. I förordning (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket, 29a § anges att Luftfartsverket i sin affärsverksamhet får ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna.

Frågan om det föreligger behov av ändring av luftfartslagen när det gäller beslut om avgiften behandlas mer utförligt i avsnitt 11. Idag fastställer Luftfartsverket avgifter endast för den civila verksamheten på de statliga flygplatserna. Inget hindrar dock att Luftfartsverket meddelar föreskrifter om avgifter som är bindande även för andra flygplatser än de statliga. Det bör emellertid noteras att befintlig reglering 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 securityavgift 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 securityavgift 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.

9.2 Hur beräknas avgiften?

Underlaget för beräkning av avgiften bör vara den uppskattade totala kostnaden för säkerhetskontrollen av passagerare och bagage (alternativ A i avsnitt 7.5) på samtliga berörda flygplatser för nästkommande år efter justeringar mot verkligt utfall föregående år. Avgiften bör tas ut från flygföretagen per avresande passagerare i likhet med vad som gäller för nuvarande securityavgifter.

När väl systemet är igång sker en grundlig prövning av kostnadsredovisningarna från verksamheten på respektive flygplats innan den totala kostnaden fastställs. Om man väljer ett system med att täcka de uppkomna kostnaderna från ett utjämningsystem är det viktigt att det finns en väl genomförd kostnadskontroll inbyggd i systemet. Annars riskerar man att få en alltför dyr, ineffektiv och vidlyftig verksamhet som ständigt kräver mer resurser. Det är därför önskvärt att kostnadsredovisningarna kan ifrågasättas och att moderna metoder för kostnadsuppföljning såsom benchmarking 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 som inbegriper deltagande av representanter från de olika intressentgrupperna.

Om det visar sig att kostnaderna för säkerhetskontrollen för en viss flygplats är orimligt hög, 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.

Återföringen två år bakåt i figuren i bilaga 2 syftar till att en utjämnad securityavgift skall 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% för ett år, minskas securityavgiften året efter påföljande år, så att jämvikt uppnås. Omvänt gäller i händelse av undertäckning. Anledningen till att justeringen är förskjuten till två år efter verkligt utfall är att redovisningen av kostnader för verksamheten och utfallet från inbetalningarna från avgiftsuttaget för exempelvis år X1 inte kan fastställas förrän år X2 som också är året när avgiften för år X3 fastställs. Man skall dock vara medveten om att metoder för återföring av under- eller överskott i alla avgiftssystem som skall gå jämnt upp, riskerar att skapa 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 100 % kontroll av passagerare och bagage införs kan det uppstå markant ökade kostnader i systemet på grund av att hotbilden skärps 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 huruvida samhället skall täcka kostnadshöjningar och intäktsbortfall för en noggrannare kontroll av passagerare och bagage vid en långvarig förhöjd säkerhetsnivå. Om utjämningsystemet också får ta på sig dessa kostnader måste systemet ha beredskap att besluta om en avgiftshöjning mellan de årliga revisionerna. Annars riskerar systemet att häfta i stor skuld till flygplatserna, en skuld som måste tas igen vid justeringen under kommande perioder.

Teoretiskt sett skulle det vara tilltalande att ha ett system där den ersättning flygplatserna får för verksamheten sätts enligt en i förväg fastställd schablon som tar hänsyn till vilken kostnadsnivå som 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. Men för att systemet skall fungera och inte strida mot grundläggande ICAO-principer som inte tillåter systematisk övertäckning, 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 om ett avgiftssystem eftersom sambandet mellan avgiftsuttag och kostnadstäckning blir mindre tydligt.

9.3 **Inhämtning av avgiften och fördelning och förvaltning av medel**

Idag inhämtas Luftfartsverkets securityavgifter 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 securityavgifter 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 securityavgifter 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 underlag om avresande passagerare per flygning från de berörda flygplatserna. Att det finns tillgång till tillförlitliga passageraruppgifter från samtliga berörda flygplatser gäller emellertid generellt som en förutsättning för ett fungerande utjämningsystem. Sådan information är också önskvärd att få fram för att utveckla den nationella statistik- och prognosverksamheten.

Ett annat alternativ är att Luftfartsverket hämtar in avgifterna för de statliga flygplatserna som tidigare och exempelvis Kommunförbundet eller en annan paraplyfunktion fakturerar flygföretagen avseende de passagerare som avreser från de icke-statliga flygplatserna. En tredje möjlighet är att varje icke-statlig flygplats fakturerar "sina" flygbolag. Väljer man något av dessa två alternativ måste ett system införas för avräkning för fördelning av medel.

Kommunförbundet förordar det första alternativet, det vill säga att Luftfartsverket gör samordnade faktureringar av alla berörda flygföretag.

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 driftbidrag, totalt ca 110 miljoner kronor per år. Ett annat exempel är investeringsbidrag till infrastrukturanläggningar på flygplatser med annan huvudman än Luftfartsverket, totalt ca 10 miljoner kronor 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.

Skulle man välja att tillämpa en metod för att hämta in avgiften som innebär att Luftfartsverket inte fakturerar alla berörda flygbolag behövs det 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 ränteintäkter. Dessa kostnader och intäkter behöver identifieras och tas med i avgiftsunderlaget vid avgiftens bestämmande.

10 Konsekvenser för marknaden

Det har inte minst från brukarhåll hävdats att följderna av en inriktning från samhällets sida, som innebär att passagerarna skall betala alla kostnader för luftfartsskydd kommer att ge effekter på den svenska flygmarknaden i form av minskad trafik, minskade intäkter och minskad konkurrenskraft. Frågan, som utredningen skall belysa, är dock vilka effekter ett utjämningsystem som sådant ger för luftfartssektorn med utgångspunkt i att resenärerna betalar för luftfartsskyddet.

Skulle inte ett utjämningsystem införas och de icke-statliga flygplatserna måste svara för kostnaderna för kontrollen av passagerare och bagage utan bidrag från det offentliga skulle flygplatserna tvingas att ta ut kostnaden för kontrollen genom avgifter från flygföretagen alternativt passagerarna direkt. Kostnaden för passagerarkontrollen skulle för 12 av de 19 berörda icke-statliga flygplatserna uppgå till mer än 75 kronor per avresande passagerare enligt Luftfartsverket schablonmässiga beräkningar. Särskilt på linjer där kostnaden för kontrollerna per passagerare uppgår till flera hundra kronor riskerar detta i sin tur att 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 staten inte avser att bidra till flygplatsernas kontrollåtgärder och 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 få bära sina egna kostnader.

Luftfartsverkets förslag innebär en avgiftsutjämning mellan samtliga regionflygplatser. Förslaget medför att avgiftssättningen på de största flygplatserna skall fastställas separat, alltså i linje med nuvarande system för fastställande av securityavgifter för dessa flygplatser. Utjämningseffekten finns dock i hela systemet. Jämfört med ett utjämningsystem som grundar sig på samtliga flygplatser leder det föreslagna systemet till mycket små skillnader i

utjämningsseffekt när man beaktar avgiften för en tur- och returresa mellan en regionflygplats och någon av flygplatserna Stockholm-Arlanda, Stockholm-Bromma, Göteborg-Landvetter eller Malmö-Sturup. Så gott som samtliga resenärer i inrikestrafiken belastas därigenom med en i stort sett likartad securityavgift.

Det avgiftsutjämningsystem som Luftfartsverkets föreslår syftar till att ge så små snedvridande effekter på marknaden som möjligt. Effekterna av utjämningsystemet som sådant blir ringa på de linjer och de flygplatser som idag belastas med securityavgifter. Utjämningsystemet ger en avgiftsökning per avresande passagerare från Luftfartsverkets regionflygplatser på c:a 8 kronor per enkel resa om avgiften baseras på 2003 års schablonmässiga kostnader (48,11 kr - 40,27 kr, se avsnitt 7.5.2 och 7.5.3). Avgiftsökningen blir c:a 4 kronor (8 kr + 0 kr delat med två) per passagerare för tur och returresor till/från någon av flygplatserna Stockholm-Arlanda, Stockholm-Bromma, Göteborg-Landvetter eller Malmö-Sturup jämfört med att inte utjämna. En stor fördel med det föreslagna systemet är att det inte ger någon direkt påverkan på de största flygplatserna och därmed inte heller någon påverkan på dessa flygplatsers konkurrenssituation. Vidare undviker man också negativa effekter för den inrikestrafik som har mest förutsättningar för konkurrens. Samtidigt bevaras i största möjliga utsträckning pressen på kostnadseffektivitet för de flygplatser som har de överlägset största totala kostnaderna för kontroll av passagerare och bagage genom att sambandet mellan avgifter och kostnader bevaras.

För linjer som är upphandlade av staten med allmän trafikplikt får staten genom Rikstrafiken svara för under kontraktperioden tillkommande passageraravgifter. Alternativt måste det medges att biljettpriserna får höjas för den upphandlade trafiken, något som kan vara mycket komplicerat. Ett utjämnat system torde i alla händelser leda till betydligt lägre avgifter för den upphandlade trafiken än ett system utan utjämning.

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 på 48 kr i båda riktningarna. 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 som går mellan två regionflygplatser, och för samtliga sådana linjer i Norrland, kommer det föreslagna utjämningsystemet att ge betydligt lägre avgifter än vad en avgiftssättning utan utjämning skulle medföra.

11 Legala förutsättningar

EU-förordningen innehåller regler om vilka åtgärder för ökat luftfartsskydd som efter förordningens ikraftträdande skall vidtas på flygplatserna. Dock anger förordningen inte vem som skall svara för att åtgärderna vidtas. Utredningen har visat att det är lämpligt att placera ansvaret för de särskilda kontrollerna på respektive flygplatshållare. Idag regleras ansvaret för kontrollerna av passagerare och deras bagage genom lagen om särskild kontroll som anger att polisen svarar för att kontrollerna utförs. Genom Luftfartsverkets förslag skall

ansvaret flyttas från polisen till flygplatshållaren. Eftersom ett sådant åläggande innebär att en betungande uppgift åläggs de huvudmän som bedriver flygplatsverksamheten krävs att åläggandet anges i lag. Lufträttsutredningen föreslog i sitt betänkande att ett sådant stadgande förs in i luftfartslagen.

För bestämmandet av avgifter anges i luftfartslagen att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för användande av en flygplats. Luftfartsverket har genom bemyndigande i luftfartsförordningen rätt att meddela föreskrifter enligt stadgandet. Det är emellertid oklart hur långt detta bemyndigande kan anses sträcka sig. Det är klart att Luftfartsverket får bestämma avgifterna på både statliga och icke-statliga flygplatser och verkets instruktion ger också rätt att disponera medlen från avgifter på de statliga flygplatserna i den egna affärsverksamheten. Luftfartsverket fastställer dock endast avgifter som rör de statliga flygplatserna. De icke-statliga flygplatserna bestämmer sina egna avgifter. I ett utjämningsystem måste någon besluta om avgiftens storlek samt om vilken kostnad som genom fördelning av medlen mellan flygplatserna skall täckas för respektive flygplats. Bestämmelsen i luftfartslagen synes dock ha en vid innebörd, och det är möjligt att rätten att disponera och fördela medlen till flygplatserna i avgiftsutjämningsystemet skulle kunna följa av en utvidgning av Luftfartsverkets bemyndigande i luftfartsförordningen. Det skulle även kunna tänkas att avgifter för luftfartsskydd regleras i särskild ordning i luftfartslagen.

Bestämmelser för att etablera och införa ett avgiftsutjämningsystem bör troligen anges i lag beroende av huruvida deltagande i systemet är tvingande för flygplatserna eller inte. Principerna för systemet kan fastställas av regeringen.

12 Förslag

Mot bakgrund av vad som anförts är Luftfartsverkets förslag att 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 bli föremål för ett avgiftsutjämningsystem som omfattar passagerare vid samtliga svenska flygplatser med särskild kontroll för civil luftfart med undantag för Stockholm-Arlanda, Stockholm-Bromma, Göteborg-Landvetter och Malmö-Sturup. Detta förslag stöttas av brukarna. Rikspolisstyrelsen delar Luftfartsverkets förslag avseende överförandet av verksamhets- och kostnadsansvaret till flygplatshållare på icke-statliga flygplatser.

Kommunförbundet ser sig förhindrat att stötta Luftfartsverkets förslag om en överföring av verksamhets- och kostnadsansvar på flygplatshållaren p.g.a. tidigare principbeslut i Kommunförbundets styrelse. Kommunförbundet förordar istället ett förslag som innebär att ansvaret även fortsättningsvis åvilar staten, genom polisen, men att finansieringen av polisens verksamhet sker genom ett avgiftsutjämningsystem enligt utredningens förslag.

Luftfartsverkets förslag är vidare att Luftfartsverket utpekas som ansvarigt för att fastställa den avgift som skall utdebiteras och för att administrativt hantera

avgiftsutjämningsystemet. Regelbundet samråd med berörda intressenter är en förutsättning för ett fungerande system.

Av utredningen framgår att det finns ett antal legala, organisatoriska och praktiska frågor som ytterligare behöver belysas oavsett vilken väg man väljer att gå. Principerna för ett utjämningsystem bör fastställas av regeringen.