

Trafikutskottets betänkande 2023/24:TU19

Flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroller

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i lagen om luftfartsskydd och avslår en följdmotion. Lagändringarna innebär att flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroller av passagerare och deras bagage till viss del ska få täckas på annat sätt än av en avgift om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av covid-19-pandemin.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2024 och upphöra att gälla den 31 juli 2025.

I betänkandet finns en reservation (MP) och ett särskilt yttrande (V).

Behandlade förslag

Proposition 2023/24:116 Flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroller.

Ett yrkande i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden.....	5
Regeringens lagförslag	5
Reservation	9
Regeringens lagförslag (MP).....	9
Särskilt yttrande	11
Regeringens lagförslag (V).....	11
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Propositionen	12
Följdmotionen	12
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Regeringens lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd,
2. lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2023/24:116 punkterna 1 och 2 samt avslår motion

2023/24:2890 av Linus Lakso m.fl. (MP).

Reservation (MP)

Stockholm den 23 maj 2023

På trafikutskottets vägnar

Ulrika Heie

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ulrika Heie (C), Gunilla Svantorp (S), Maria Stockhaus (M), Mattias Ottosson (S), Jimmy Ståhl (SD), Sten Bergheden (M), Kadir Kasirga (S), Helena Gellerman (L), Carina Ödebrink (S), Ann-Sofie Lifvenhage (M), Linda W Snecker (V), Magnus Oscarsson (KD), Oskar Svärd (M), Linus Lakso (MP), Johanna Rantsi (M), Zara Leghissa (S) och Rashid Farivar (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2023/24:116 Flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroller och ett yrkande i en följd-motion som har väckts med anledning av propositionen. Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

I propositionen finns en redogörelse för ärendets beredning fram till regeringens beslut om propositionen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd som innebär att flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroller av passagerare och deras bagage till viss del ska få täckas på annat sätt än av en avgift om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2024 och upphöra att gälla den 31 juli 2025.

Utskottets överväganden

Regeringens lagförslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd. Därmed avslår riksdagen ett motionsyrkande om att avslå propositionen.

Jämför reservationen (MP) och det särskilda yttrandet (V).

Bakgrund

EU:s förordning om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten

Efter terrordåden i USA den 11 september 2001 utarbetades inom Europeiska kommissionen Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002. Denna förordning innehåller regler om utökade skyddsåtgärder mot brottsliga handlingar som drabbar luftfarten och detaljerade bestämmelser med krav på bl.a. hur passagerare och deras bagage ska säkerhetskontrolleras. När det gäller kostnaderna för kontrollerna anges att varje medlemsstat får besluta under vilka förhållanden och i vilken omfattning kostnaderna bör läggas på staten, flygplatserna, lufttrafikföretagen, andra verksamhetsutövare eller användarna.

Lagen om luftfartsskydd

I förarbetena till lagen (2004:1100) om luftfartsskydd behandlades bl.a. frågan om hur kostnaderna för de utökade säkerhetskontrollerna skulle finansieras. En majoritet av remissinstanserna hade gett uttryck för att det eftersom det är fråga om skydd mot terrorhandlingar som riktar sig mot hela samhället också borde vara samhällets ansvar att se till att medborgarna skyddas mot sådana handlingar. Det konstaterades samtidigt att offentligt stöd hade snedvridit konkurrensen i andra länder där sådant stöd tillämpats och att den utvecklingen hade lett till en ond spiral med ständigt ökade krav på offentliga insatser. Den dåvarande regeringen ville undvika en sådan utveckling och ansåg i stället att ett avgiftsutjämningsystem som bygger på att de som reser fullt ut betalar kostnaderna för kontrollerna skulle kunna medverka till att flygföretagen och flygplatserna inte belastades med ytterligare kostnader även om de fick ansvaret för detta. Därför föreslogs att flygplatsernas kostnader för säkerhetskontrollerna skulle täckas genom avgifter.

Lagen (2004:1100) om luftfartsskydd trädde i kraft den 1 oktober 2004 och innebär att flygplatshavarnas kostnader ska täckas av en avgift som tas ut i ett

avgiftsutjämningsystem som omfattar alla flygplatser som är säkerhetsgodkända i enlighet med den EU-förordning som nämns ovan.

Det gemensamma avgiftssystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage

Det gemensamma avgiftssystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (GAS) innebär att samtliga svenska säkerhetsgodkända flygplatsers kostnader för säkerhetskontroll läggs samman och fördelas per avresande passagerare. Transportstyrelsen förvaltar och administrerar avgiftssystemet genom att flygföretagen i efterhand faktureras för kostnaderna baserat på antalet transporterade passagerare. Att utbetalningarna till flygplatshavarna görs före inbetalningarna innebär en belastning på Transportstyrelsens likviditetsförsörjning.

Avgiften för säkerhetskontroll beräknas och fastställs för ett år i taget men får justeras oftare om det finns synnerliga skäl. När avgiften fastställs ska ett under- eller överskott som uppkommit tidigare i avgiftsutjämningsystemet om möjligt utjämnas. I avgiftssystemet ingår 27 parter och Swedavia är en av dessa.

Flygplatsernas kostnader för säkerhetskontroll påverkas av förändringar i flygföretagens utbud och det totala antalet transporterade passagerare. För flygbolagen innebär det dock att de betalar lika mycket per passagerare oavsett vilken flygplats passageraren flyger ifrån eller flygplatsens kostnad för säkerhetskontrollen.

Propositionen

Regeringens förslag

Den minskade flygtrafik som följde med pandemin innebar att intäkterna till avgiftsutjämningsystemet minskade kraftigt. Flygplatserna var dock öppna för både den luftfart som ändå förekom och den som under krisen var helt nödvändig ur ett samhällsberedskapsperspektiv. Eftersom luftfartsskyddet är reglerat på global nivå gick det inte att minska skyddsåtgärderna i samma utsträckning som resandet minskat, utan de var tvungna att upprätthållas på en viss nivå. Detta har medfört att det uppstått ett underskott som kvarstår inom avgiftssystemet. Underskottet uppgick vid utgången av 2023 till 1 366 miljoner kronor.

Regeringen föreslår därför i proposition 2023/24:116 att flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroller av passagerare och deras bagage tillfälligt och till viss del ska få täckas på annat sätt än av en avgift om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19.

Konsekvenser

Regeringen bedömer att förslaget inte medför några direkta konsekvenser för statens budget och pekar på att förslaget att införa en möjlighet till avsteg från

avgiftsutjämningsystemet om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19 endast innebär att det införs lagenliga förutsättningar för detta. Regeringen pekar vidare på att ett faktiskt avsteg från avgiftsutjämningsystemet som innebär att statliga medel behöver tillföras måste behandlas i sedvanlig ordning i en budgetprocess om behovet uppstår och att en sådan tillämpning av bestämmelsen därför förutsätter att riksdagen beslutar om en anslagsökning. Om riksdagen på förslag från regeringen skulle besluta om ett medelstillskott medför detta därmed ökade utgifter på statens budget.

När det gäller konsekvenser för statliga myndigheter bedömer regeringen att förslaget har en mindre administrativ påverkan på Transportstyrelsen som kan hanteras inom befintliga ramar.

Enligt regeringens bedömning har förslaget inte några direkta konsekvenser för enskilda eftersom det endast innebär en möjlighet att låta flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage till viss del täckas på annat sätt än genom en avgift om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19. Regeringen bedömer vidare att inte heller företag påverkas direkt av förslaget. Enligt regeringen kan dock både enskilda och företag indirekt påverkas positivt om möjligheten används.

Förslaget har enligt regeringen inte några direkta konsekvenser på miljön och klimatet eftersom det endast innebär en möjlighet att låta flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage till viss del täckas på annat sätt än genom en avgift. Enligt regeringen kan dock miljön och klimatet indirekt påverkas negativt om möjligheten används och detta därmed leder till en positiv påverkan på luftfartens konkurrenskraft. Om möjligheten används kan förslaget enligt regeringen även indirekt ha positiva konsekvenser på sysselsättningen inom luftfarten och den offentliga servicen.

Regeringen bedömer att förslaget inte har någon påverkan i övrigt.

Ikraftträdande

Regeringen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2024 och upphöra att gälla den 31 juli 2025.

Motionen

Linus Lakso m.fl. (MP) föreslår i kommittémotion 2023/24:2890 att riksdagen avslår regeringens proposition 2023/24:116 Flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroller. Motionärerna anser att ett statligt stöd i miljardklassen till det transportslag som är överlägset mest koldioxidintensivt är en dålig investering i ljuset av att järnvägen är i ett oerhört stort behov av investeringar. Enligt motionärerna behöver transportererna vara hållbara, tillgängliga och välfungerande och staten behöver bidra till att driva på omställningen till ett fossilfritt samhälle.

Utskottets ställningstagande

Det gemensamma avgiftssystem för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage som Sverige tillämpar är utformat i enlighet med gällande EU-regler. De kostnader som flygplatserna har för säkerhetskontroll påverkas av förändringar i flygföretagens utbud och det totala antalet transporterade passagerare. Utskottet konstaterar att den kraftigt minskade flygtrafik som uppstod till följd av covid-19-pandemin medförde en kraftig minskning av intäkterna till avgiftsutjämningsystemet och att en extraordinär situation uppstod inom luftfartssystemet. Eftersom luftfartsskyddet är reglerat på global nivå gick det inte att minska skyddsåtgärderna i samma utsträckning som resandet minskade eftersom de var tvungna att upprätthållas på en viss nivå. Det allvarliga underskott som uppstod i avgiftssystemet finns fortfarande kvar efter utgången av 2023.

På grund av den mycket stora påverkan som covid-19-pandemin innebar för luftfarten välkomnar utskottet regeringens förslag till ändringar i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd. Utskottet ser positivt på att förslaget innebär att flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroller av passagerare och deras bagage till viss del ska få täckas på annat sätt än av en avgift om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19. Utskottet noterar att de lagändringar som föreslås innebär att möjligheten att vidta åtgärder kommer att vara tidsbegränsad och gäller fr.o.m. den 1 augusti 2024 t.o.m. den 31 juli 2025.

Utskottet noterar också i sammanhanget att regeringen i vårändringsbudgeten för 2024 föreslår en ökning av anslaget 1:12 Transportstyrelsen med 1 035 miljoner kronor och att anslaget även får användas för att täcka ackumulerat underskott i det gemensamma avgiftsutjämningsystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (prop. 2023/24:1 utg.omr. 22).

Utskottet anser sammanfattningsvis att regeringens lagförslag är ändamålsenligt utformat. Därmed anser utskottet att riksdagen bör bifalla regeringens proposition och avslå motion 2023/24:2890 (MP).

Reservation

Regeringens lagförslag (MP)

av Linus Lakso (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen bifaller motion

2023/24:2890 av Linus Lakso m.fl. (MP) och
avslår proposition 2023/24:116 punkterna 1 och 2.

Ställningstagande

Covid-19-pandemin slog hårt mot i princip alla sektorer i samhället, och många har ännu inte återhämtat sig helt. Allt från turism till kollektivtrafik har tappat stora intäkter, men långt ifrån alla sektorer har tilldelats statliga subventioner för att täcka de intäktsgap som uppstått. Även flygsektorn tappade mycket intäkter och som ett svar på detta fick de regionala flygplatserna 100 miljoner kronor i driftsstöd av den dåvarande socialdemokratiska regeringen i början av 2022. Till detta kommer att även Tidöregeringen i budgetpropositionen för 2024 gjorde en kraftig ökning av driftsstödet till kommunala flygplatser med upphandlad trafik samt de s.k. beredskapsflygplatserna. Jag kan därmed konstatera att över 200 miljoner skattekoronor redan har tillförts flygnäringen. Till detta kommer nu att regeringen genom den nu aktuella propositionen öppnar för ytterligare statliga subventioner, denna gång i miljardklassen. Jag noterar i detta sammanhang det förslag som regeringen har lämnat i vårändringsbudgeten för 2024 om att tillföra över 1 miljard kronor extra för att undvika kraftiga avgiftshöjningar för flygbolagen med anledning av det gemensamma avgiftsutjämningsystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage. Jag anser att ytterligare statligt stöd till flygsektorn inte ska vara mer prioriterat än stöd till exempelvis sjukvården och kollektivtrafiken.

I ett fossilfritt samhälle behöver hållbara transporter vara både tillgängliga och välfungerande. Jag anser att staten behöver bidra till att driva på samhällets omställning från fossilt till fossilfritt och att järnvägen spelar en helt avgörande roll för det fossilfria samhällets hållbara transportsystem. Järnvägsinvesteringar är långsiktiga och förhållandevis tidskrävande och behöver därför inledas i god tid för att Sveriges juridiskt bindande nationella och europeiska klimatmål ska kunna nås. Utöver att det försvårar för Sverige att nå sina juridiskt bindande klimatåtaganden anser jag att ett statligt stöd i miljardklassen till det överlägset mest koldioxidintensiva transportslaget är en mycket dålig investering eftersom vi har en järnväg som samtidigt är i ett oerhört stort behov av investeringar.

Därmed anser jag att riksdagen bör avslå regeringens proposition 2023/24:116 Flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroller.

Särskilt yttrande

Regeringens lagförslag (V)

Linda W Snecker (V) anför:

I propositionen föreslår regeringen ändringar i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd som innebär att flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroller av passagerare och deras bagage till viss del ska få täckas på annat sätt än av en avgift om det behövs för att hantera de ekonomiska effekterna av covid-19-pandemin.

Jag noterar i sammanhanget att regeringen i vårändringsbudgeten för 2024 samtidigt föreslår att anslagsmedel om drygt 1 miljard kronor tillförs för att täcka ett ackumulerat underskott t.o.m. 2022 i det gemensamma avgiftsutjämningsystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage som uppstått till följd av den kraftigt minskade flygtrafiken under covid-19-pandemin (prop. 2023/24:99). Jag konstaterar att flyget därmed är det enda trafikslag som föreslås få öronmärkta medel i vårändringsbudgeten. Jag anser att detta rimmar illa med regeringens uttalade mål att vardagsresandet ska underlättas och att det inte heller går ihop med principen om att det är förorenaren som själv ska betala för sina utsläpp, vilket regeringen också påstår sig stå bakom.

Jag har inget att invända mot att det införs en möjlighet till ett sådant avsteg som regeringen föreslår i propositionen. Däremot anser jag att det är flygbolagen själva som ska stå för kostnaderna och jag vänder mig därmed emot att regeringen i ett nästa steg använder skattemedel för att täcka upp flygplatshavarnas kostnader för att, som regeringen uttrycker det, i möjligaste mån undvika kraftiga avgiftshöjningar.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2023/24:116 Flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroller:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.

Följdmotionen

2023/24:2890 av Linus Lakso m.fl. (MP):

Riksdagen avslår regeringens proposition 2023/24:116 Flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroller.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2024.

¹ Senaste lydelse 2010:99.

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

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

Lydelse enligt förslag 1.1

Föreslagen lydelse

11 §¹

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2025.

¹ Ändringen innebär att tredje stycket tas bort.