



Lag om luftfartsskydd

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har berett trafikutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2003/04:154 Lag om luftfartsskydd jämte följdmotioner. Trafikutskottet yttrar sig över följande yrkanden i de motioner som har väckts och motsvarande delar av propositionen:

- 2003/04:Ju26 av Elizabeth Nyström m.fl. (m)
- 2003/04:Ju28 yrkandena 1 och 3 av Beatrice Ask m.fl. (m)

Bakgrund

Regler för luftfartsskydd

Svenskt regelsystem

Lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats innehåller bestämmelser som syftar till förekommande av brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart, s.k. luftfartsskydd. Ansvaret för den del av luftfartsskyddet som omfattas av lagen åvilar polismyndigheterna. Finansieringen av sådana säkerhetskontroller skiljer sig åt beroende på vilken typ av flygplats det rör sig om. På de statliga flygplatserna finansieras säkerhetskontrollerna genom avgifter, och på de privata och kommunala flygplatserna delas finansieringen mellan huvudmännen för respektive flygplats och polismyndigheterna.

EG:s regelsystem

Mot bakgrund av terrordåden i USA den 11 september 2001 tog den europeiska gemenskapen initiativ till ökade skyddsåtgärder mot brottsliga handlingar som drabbar luftfarten. Förordningen (EG) nr 2320/2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten trädde i kraft den 19 januari 2003 och den gäller sålunda som nationell rätt.

Enligt förordningen skall bl.a. kontroll av såväl utrikes som inrikes incheckat bagage och handbagage vara införd då förordningen träder i kraft. Dessutom skall kontroll av post- och fraktflyg genomföras liksom en rad andra åtgärder.

Propositionen

En ny lag

Regeringen föreslår en ny lag på området, lagen om luftfartsskydd. Lagen kompletterar bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Lagen innehåller bestämmelser om

- säkerhetskontroller av personer, medförda föremål och fordon på en flygplats,
- kompletterande bestämmelser med avseende på Europeiska kommissionens inspektioner,
- genomförande av säkerhetskontroller m.m.,
- beslut om strängare åtgärder och
- avgift för säkerhetskontroll.

I sammanhanget föreslås att lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats upphävs.

Verksamhetsansvar

En nyhet jämfört med hittillsvarande system är att den som driver en flygplats (flygplatshavaren) föreslås ha verksamhetsansvaret, inklusive det ekonomiska ansvaret, för luftfartsskyddet. Det innebär bl.a. ansvar för att det finns tillräckligt med personal, lokaler och utrustning för luftfartsskyddet på den egna flygplatsen, såvida inte annat följer av särskilt meddelade bestämmelser om luftfartsskydd. Säkerhetskontrollerna skall enligt förslaget även fortsättningsvis utföras under polismans ledning, och polisen skall ha det yttersta ansvaret för denna kontroll. Flygplatshavaren skall biträda polismyndigheten med att ansvara för det praktiska arbetet.

Finansiering genom avgifter i ett utjämningsystem

Ytterligare en nyhet är att flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontrollen föreslås bli finansierade genom att en enhetlig avgift tas ut för varje avresande passagerare av berörda lufttrafikföretag. Dessa har möjlighet att i sin tur övervältra avgiften på passagerarna.

Avgiften skall tas ut av alla flygplatser som är säkerhetsgodkända i enlighet med EG-förordningen. Av propositionen framgår att de faktiska kostnaderna för kontrollerna varierar betydligt mellan olika flygplatser, bl.a. beroende på storleken på passagerarflödena. I propositionen föreslås därför ett system för avgiftsutjämning som går ut på att avgiften skall vara enhetlig för alla flygplatser i landet som ingår i systemet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgiftens storlek och om hur inlutna avgifter skall fördelas för att täcka skäligena kostnader för luftfartsskydd.

Ansvar för skador på grund av brister i säkerhetskontrollen

Flygföretag har ett strikt ansvar för skador som uppkommer till följd av flygtrafik. De personer, på marken och i ett luftfartyg, som drabbas kan alltså kräva ersättning av ett flygföretag. Detta kan i sin tur föra ansvaret vidare till den som faktiskt vållat skadan, dvs. den som exempelvis placerat en sprängladdning i ett flygplan.

Ett flygföretag kan även vända sig mot den som varit ansvarig för säkerhetskontrollen på en flygplats. Även en skadelidande kan vända sig direkt till den som har ansvar för säkerhetskontrollen. Skadeståndsskyldigheten för den som ansvarar för säkerhetskontrollen kan vara grundad på avtal med ett flygföretag, på ansvar för fel eller försummelse vid myndighetsutövning eller på ansvar för eget och anställd personals vållande.

Enligt vad som anförs i propositionen är det inte uteslutet att man kan utforma en lämplig lagstiftning för att uppnå detta syfte. Det skulle emellertid kräva omfattande överväganden. Samma resultat, sägs det vidare, torde dessutom kunna uppnås även genom avtal mellan staten och de icke-statliga flygplatserna. Regeringen anser därmed att det inte är lämpligt att införa någon lagreglering med denna innebörd.

Ikraftträdande

Den nya lagen avses träda i kraft den 1 oktober 2004. Bestämmelserna om den enhetliga avgiften för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage föreslås emellertid träda i kraft den 1 januari 2005.

Motionerna

I motion 2003/04:Ju26 av Elizabeth Nyström m.fl. (m) begärs ett tillkännagivande som går ut på att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag på ändrade finansieringsprinciper. Regeringens förslag om avgiftsfinansiering av säkerhetskontroller aktualiserar åtminstone två principiellt viktiga frågeställningar, anför motionärerna.

För det första är det relevant att ta hänsyn till övriga berörda länders finansieringsmodeller för att undvika snedvridningar av konkurrenssituationen. För det andra bör en diskussion föras om gränsdragningar gentemot vad som är att betrakta som skyddsinsatser som bör bekostas av staten. Denna andra fråga är främst intressant vad gäller kostnader för personal som utför uppgifter som närmar sig det polisiära ansvaret, sägs det vidare. Motionärerna påpekar att det primära målet för terrorhandlingar är det demokratiska samhället, de enskilda passagerarna och fartygen. Det är heller inte otänkbart att frågan kommer att aktualiseras inom fler områden, såsom järnvägs- och buss-transporter, anförs det. När en allt större del av kostnadsansvaret läggs över

på passagerarna innebär detta, förutom att gränsdragningarna för rikets inre säkerhet utsträcks, också att kostnadsbilden förändras för det kollektiva resandet. Sammanfattningsvis anser de att det behövs en djupare analys av dessa frågor.

Även i motion 2003/04:Ju28 Beatrice Ask m.fl. (m) begärs att regeringen återkommer till riksdagen med förslag på ändrade finansieringsprinciper. Motionärerna tar upp frågan om risken för snedvridning av konkurrensen. De befarar att Danmark kan välja en annan finansiering, vilket med det föreslagna svenska systemet kan medföra en nedgång i trafiken vid Sturup. Motionärerna efterlyser uppgifter om vilka ökningarna i biljettpriset som kan bli aktuella och vad regeringen avser med ”rimliga ökningarna”. Vidare tar motionärerna upp frågan om gränsen för statens ansvar vid skydd mot terroristhandlingar.

De anser dels att kostnadsbilden för det kollektiva resandet ändras när en allt större del av kostnaderna vältras över på passagerarna, dels att gränsen för vad som skall anses gälla rikets inre säkerhet tänjs ut. Säkerhetsläget i omvärlden kan motivera regler på alltfler samhällsområden, t.ex. järnvägs- eller busstransporter. De anser att sådant skydd borde vara en naturlig del av det skydd varje stat bör hålla sina medborgare med. Mot denna bakgrund efterlyser de en djupare analys av detta gränsdragningsproblem liksom en närmare redovisning av hur andra länder hanterar frågorna och en uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna för flygföretag och passagerare (yrkande 1).

I samma motion krävs att regeringen skall lägga fram ett förslag till lagstiftning om ansvaret för skador som uppstår på grund av brister i säkerhetskontrollen. Motionärerna anser att denna fråga snarast måste få en lösning för att säkerhetsföretag och flygplatser skall kunna förutse sitt kostnadsansvar. Därmed accepterar de inte regeringens ståndpunkt att det inte är lämpligt att införa lagstiftning med detta syfte (yrkande 3).

Ytterligare kritik som framförs i motionen – dock utan något yrkande – är att tiden för ikraftträdandet är snävt tilltagen och att berörda myndigheter och företag måste ges rimlig tid att förbereda övergången. Med regeringens tidsplan finns det stor risk att den demokratiska processen sätts på undantag, sägs det.

Trafikuskottets ställningstagande

Inledning

Av propositionen framgår att det finns behov av en nationell komplettering av EG-förordningens bestämmelser om säkerhetskontroll, bl.a. när det gäller hur en sådan kontroll skall gå till i Sverige. Härutöver framgår att regeringen anser att ansvaret för och finansieringen av säkerhetskontrollerna skall överflyttas från polismyndigheten till flygplatshavaren. Finansieringen härför föreslås ske genom att enhetliga avgifter tas ut av berörda flygbolag. Propositionen innehåller förslag till en ny, sammanhållen lag med regler härom.

Finansiering genom avgifter i ett utjämningsystem

I två motioner har regeringens förslag om finansieringsprinciperna kritiserats. Båda innebär ett ifrågasättande av om det inte borde vara en statlig uppgift att svara för luftfartsskyddet och att kostnaderna därmed skulle betalas av skattekollektivet och inte av passagerarna. Dessutom anser motionärerna att det finns risker för konkurrensnedvridning inom luftfarten om inte alla berörda länder tillämpar samma finansieringssystem.

Trafikutskottet konstaterar att frågan om vem som skall finansiera skyddsåtgärder för luftfarten har diskuterats länge och att den har fått förnyad aktualitet efter terrordåden den 11 september 2001.

När det gäller konkurrensaspekten är utskottet av samma uppfattning som motionärerna om det angelägna i att snedvridningar undviks så långt detta är möjligt. Enligt utskottets mening är det dock rimligt att den som skyddas och drar nytta av säkerhetsskyddet också bör stå för uppkomna kostnader. Mot den bakgrunden har riksdagen tidigare lagt fast att sjöfartsskyddet bör vara självfinansierande, dvs. att den som skyddas också står för kostnaderna (prop. 2003/04:106, bet. 2003/04:TU13).

Trafikutskottet har från Luftfartsverket inhämtat att den beräknade kostnaden för luftfartsskyddet är ca 400 miljoner kronor för Luftfartsverkets flygplatser och ca 100 miljoner kronor för icke-statliga flygplatser. Det skulle i sin tur innebära en avgift i passagerarledet i intervallet 35–45 kr per resa. Såvitt gäller avgifterna i Danmark framgår av promemorian Avgiftsutjämningsystem för luftfartsskydd (Ds 2003:37) att Københavns Lufthavn ägs och drivs av det numera börsnoterade Københavns Lufthavne A/S, i vilket statens ägande har minskats till 34 %. Verksamheten finansieras genom avgifter från flygföretagen. Någon separat avgift avseende luftfartsskyddet tas inte ut. Skulle det uppkomma väsentliga kostnadsökningar till följd av nya specifika myndighetskrav rörande luftfartsskydd kan flygplatshavaren ansöka hos Trafikministeriet om att få höja avgiften utöver den som avtalats mellan Københavns Lufthavne A/S och flygbolagen.

Det är, menar trafikutskottet, rimligt att branschen tar på sig kostnaderna för luftfartsskydd och att endast de kostnader som polisen har för polismans ledning av kontrollerna samt polisiära insatser på en flygplats finansieras med allmänna medel. En utjämnad avgift bör täcka kostnaderna för säkerhetskontrollen hos alla flygplatser som ingår i systemet. Därmed undviks att avgiften blir många gånger högre på de mindre flygplatserna, eftersom kostnaderna kan slås ut på fler passagerare på de större flygplatserna. Flygföretagen bör få vidareföra högst den utjämnade avgiftens storlek per passagerare till biljettpriset. Mot bakgrund av uppgiften om den beräknade avgiftens storleksintervall delar trafikutskottet regeringens bedömning att eventuella ökning av biljettpriserna på grund av ändrad finansiering av säkerhetsskyddet torde vara acceptabla för flertalet flygpassagerare.

Utskottet konstaterar med tillfredsställelse att förvaltningen av det nya systemet kommer att ombesörjas av en ny myndighet, Luftfartsstyrelsen, som kommer att ha en oberoende ställning gentemot det affärsverk som samtidigt

bildas för att ansvara för bl.a. flygplatshållning. Under en övergångstid kommer emellertid Luftfartsverket att ansvara för förvaltningen. I det sammanhanget vill utskottet betona vikten av att regeringen vid utformningen av erforderliga föreskrifter beaktar de dubbla roller som förvaltningsmyndigheten inledningsvis kan komma att ha.

Trafikutskottet vill också understryka vikten av att det nya avgiftssystemet noga följs upp med avseende på bl.a. eventuella konkurrensnedvridningar mellan olika flygplatser och mellan olika transportslag. Därutöver är det nödvändigt att motverka att utjämningsystemet blir kostnadsdrivande hos de berörda flygplatserna. Mot denna bakgrund bör även avgifternas effekter för passagerarna och flygtrafiken i stort ingå i en sådan utvärdering. Det gäller även angelägenheten att finna konkurrensneutrala lösningar över landgränserna. Utskottet utgår från att regeringen vidtar åtgärder i detta syfte och återkommer till riksdagen med en redovisning härav. Med det sagda föreslår trafikutskottet att justitieutskottet tillstyrker propositionen. Motionerna 2003/04:Ju26 yrkande 1 (m) och 2003/04:Ju28 yrkande 1 (m) bör avstyrkas.

Ansvaret för skador på grund av brister i säkerhetskontrollen

I motion 2003/04:Ju28 berörs även frågan om var ansvaret för skador skall ligga om dessa kan bero på brister i säkerhetskontrollen. Motionärerna anser att staten generellt bör ta ett ekonomiskt ansvar för sådana skador och att detta bör lagregleras.

Såsom anförs i propositionen är utgångspunkten att flygföretagen har ett strikt ansvar för skador som uppkommer till följd av flygtrafik. De personer som drabbas kan alltså vända sig mot det berörda flygföretaget och kräva ersättning. I två fall kan flygföretaget i sin tur söka utkräva ersättning. Det ena fallet gäller den som faktiskt har vållat skadan, t.ex. genom att ha placerat en sprängladdning i ett flygplan. Det andra fallet gäller den som varit ansvarig för säkerhetskontrollen på en flygplats. Även en skadelidande kan söka utkräva skadestånd direkt hos motsvarande aktör. Emellertid går det inte att generellt uttala sig om vilka möjligheter till framgång som en talan mot den som ansvarar för säkerhetskontrollen på en flygplats kan ha. Eventuell skadeståndsskyldighet för den som ansvarar för säkerhetskontrollen kan vara grundad på tre omständigheter, nämligen på avtal med ett flygföretag, på ansvar för fel eller försummelse vid myndighetsutövning eller på ansvar för eget och anställd personals vållande.

Utskottet kan ha förståelse för det syfte som ligger till grund för motionsyrkandet, nämligen att den skadelidande alltid skall kunna påräkna skadestånd och att kostnaderna bättre skall kunna förutses. Även om det kan vara möjligt att införa lagstiftning som innebär att staten ansvarar för skador som inom ett visst område vållats inom ramen för t.ex. en kommuns myndighetsutövning eller av kommunens anställda vill utskottet framhålla sin tveksamhet till en sådan lösning. Det främsta skälet är risken för att en icke-statlig flygplatshållare frestas till underlåtenhet i säkerhetskontrollen – just eftersom det är staten som får bära ansvaret om något skulle inträffa. Trafikutskottet kan emellertid

instämna i att frågan torde behöva en ytterligare belysning än den som redovisas i propositionen. Något särskilt uttalande härom synes inte motiverat. Med det sagda föreslår trafikutskottet att justitieutskottet avstyrker motion 2003/04:Ju28 yrkande 3.

Ikraftträdandetidpunkt

I motion 2003/04:Ju28 (m) kritiseras även tidpunkten för ikraftträdandet. Trafikutskottet vill dock peka på att den del av lagen som avser avgiftssystemet – och som torde vara den del som i första hand kräver förberedelser av berörda flygplatshavare m.fl. aktörer – inte avses träda ikraft förrän den 1 januari 2005.

Stockholm den 28 september 2004

På trafikutskottets vägnar

Claes Roxbergh

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Claes Roxbergh (mp), Carina Moberg (s), Elizabeth Nyström (m), Jarl Lander (s), Hans Stenberg (s), Krister Örnfjäder (s), Karin Svensson Smith (v), Claes-Göran Brandin (s), Jan-Evert Rådström (m), Monica Green (s), Runar Patriksson (fp), Sven Bergström (c), Björn Hamilton (m), Mikael Johansson (mp), Börje Vestlund (s), Christer Winbäck (fp) och Tuve Skånberg (kd).

Avvikande mening

Elizabeth Nyström (m), Jan-Evert Rådström (m) och Björn Hamilton (m) anför:

Vi ställer oss i huvudsak bakom regeringens förslag till ny lag om luftfartsskydd men anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till ändrade finansieringsprinciper. Regeringen bör också återkomma med förslag till lagstiftning avseende skadeståndsansvar. Skälen för vår bedömning är följande.

Avgifter för säkerhetskontroller

Regeringens förslag om avgiftsfinansiering av säkerhetskontroller aktualiserar åtminstone två principiellt viktiga frågeställningar.

För det första är det relevant att ta hänsyn till övriga berörda länders finansieringsmodeller för att undvika snedvridningar av konkurrenssituationen. Regeringen uppger att ökningen av biljettpriset ligger inom rimliga gränser för de flesta som reser med flyg. Härvid är det naturligtvis intressant att få ta del av vilka storheter som kan bli aktuella i synnerhet som lågprisflyget i dag tillhandahåller biljetter som ibland kostar under 200 kr. Om Danmark väljer en annan finansiering kan dessa avgifter således betyda nedgång i trafiken vid Sturup.

För det andra bör en diskussion föras om gränsdragningar gentemot vad som är att betrakta som skyddsinsatser som bör bekostas av staten. Denna andra fråga är främst intressant vad gäller kostnader för personal som utför uppgifter som närmar sig det polisiära ansvaret.

Målet för de terrorhandlingar som skyddsinsatserna syftar till att minimera är inte i första hand de enskilda passagerarna och transportmedlen; de tjänar snarare som medel. Målet är i stället det demokratiska samhället. I takt med att regleringar syftande till att öka säkerheten införs inom allt fler områden finns det anledning att fråga sig om detta skydd inte bör vara en naturlig del av det skydd varje stat bör hålla sina medborgare med.

Det är inte otänkbart att skyddsfrågor och finansieringsfrågor kommer att aktualiseras inom fler områden, t.ex. järnvägstransporter och busstransporter. När en allt större del av kostnadsansvaret läggs över på passagerarna innebär detta, förutom att gränsdragningarna för rikets inre säkerhet utsträcks, också att kostnadsbilden förändras för det kollektiva resandet. Vi anser därför att en djupare analys av de beskrivna problemen bör genomföras. I det sammanhanget bör en redovisning göras av hur andra länder hanterar frågorna, liksom en uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna för flygföretag och passagerare.

Ansvarsfrågor

Vi är kritiska mot att regeringen inte anser det lämpligt att införa lagstiftning om vem som skall bära ansvaret för skador som uppstår på grund av brister i säkerhetskontroller, bl.a. med hänvisning till att detta skulle kräva omfattande överväganden. Vår uppfattning är emellertid att ett tydligt klargörande av ansvarsfördelningen är nödvändig för att säkerhetsföretag och flygplatser skall kunna förutse sitt kostnadsansvar. Denna fråga måste därför snarast få en lösning.

Mot bakgrund av vad vi har anfört i det föregående anser vi att justitieutskottet bör tillstyrka här behandlade motionsyrkanden.

Innehållsförteckning

Bakgrund	1
Regler för luftfartsskydd.....	1
Svenskt regelsystem	1
EG:s regelsystem	1
Propositionen.....	2
En ny lag.....	2
Verksamhetsansvar	2
Finansiering genom avgifter i ett utjämningsystem	2
Ansvar för skador på grund av brister i säkerhetskontrollen	3
Ikraftträdande.....	3
Motionerna	3
Trafikutskottets ställningstagande	4
Inledning.....	4
Finansiering genom avgifter i ett utjämningsystem	5
Ansvar för skador på grund av brister i säkerhetskontrollen	6
Ikraftträdandetidpunkt	7
Avvikande mening	8
Avgifter för säkerhetskontroller.....	8
Ansvarsfrågor	9