

Konsekvensutredning – Transportstyrelsens föreskrifter om gemensamt avgiftssystem för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage

1 Vad är problemet och vad ska uppnås?

Transportstyrelsen har under oktober månad erhållit prognostiserade flygplatskostnader för erhållandet av säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (GAS) år 2013 och 2014. Prognoserna visar i likhet med föregående prognostillfälle behovet av en ytterligare justering av avgiften. Efter avstämning med referensgruppen föreslås en avgiftshöjning med 2 kr från nuvarande nivå 38 kr. Ändringen beräknas träda ikraft 1 maj 2014. Orsaken till föreslagen avgiftshöjning är ökade kostnader hos flygplatserna som skulle medföra ett betydande underskott i GAS-systemet om avgiften behålls på nu gällande nivå. (Observera att 38 kr som avgiftsnivå träder ikraft först 1 januari 2014).

2 Vilka alternativa lösningar finns och vad blir effekterna om någon reglering inte kommer till stånd?

2.1 Alternativa lösningar

Föreslaget är att nuvarande avgift om 38 kr per passagerare höjs till 40 kr. Alternativet är att höja avgiften till 43 kr för att nå ett nollresultat enligt budget för år 2014. Dock bedöms denna budget innehålla komponenter som är osäkra varför förslaget till avgiftshöjning är något mer återhållsamt. Med en avgift uppgående till 40 kr beräknas ett nollresultat nås vid utgången av 2016.

Alternativt behålls avgiften på nu gällande nivå.

2.2 Effekter om reglering inte kommer till stånd

Enligt 9 § förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd ska när avgiften för säkerhetskontroll fastställs tidigare uppkommet underskott eller överskott i avgiftsutjämningsystemet om möjligt utjämnas.

Avgiftsutjämningsystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage förväntas generera ett balanserat underskott uppgående till ca 62 mkr vid utgången av år 2014, om avgiften är oförändrad.

3 Vilka berörs av regleringen?

De flygföretag som avgår från en svensk säkerhetsgodkänd flygplats och deras passagerare

4 Vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser medför regleringen och hur ser de olika konsekvenserna ut för de övervägda regleringsalternativen om man jämför?

4.1 Kostnadsmässiga och andra konsekvenser

4.2 Föreslagen förändring

Den nu gällande avgiftsnivån är 38,00 kronor per avresande passagerare. Från och med den 1 maj 2014 föreslås att avgiften höjs till 40,00 kronor.

4.3 Gällande avgift och historiska nivåer

För avgiftens historiska utveckling redogörs i nedanstående tabell.

Datum	Avgiftsnivå	% förändring
2005-01-01	31,40 kr	-
2006-01-01	30,00 kr	- 4 %
2007-11-01	32,50 kr	8 %
2008-01-01	37,00 kr	14 %
2009-08-01	43,00 kr	16 %
2011-03-01	38,00 kr	- 12 %
2013-05-01	35,00 kr	- 8 %
2014-01-01	38,00 kr	9 %
2014-05-01	40,00 kr*	5 %

4.4 * Föreslagen avgiftsförändring

4.5 Orsak till tidigare avgiftsändringar

Tidigare avgiftshöjningar har föranletts av stora kostnadsökningar inom systemet, främst till följd av beslut om förbud att medta vätska på luftfartyg (2006). Under framförallt 2008 inföll också en kraftig lågkonjunktur som, i kombination med vätskeförbudet, innebar att avgiftssystemet upparbetade stora negativa ackumulerade resultat. Detta fick till följd att myndigheten i flera steg höjde den aktuella avgiften. Under år 2010 uppmärksammades att kostnaderna hade etablerats på en högre nivå men inte fortsatt stiga i samma utsträckning. Då passagerarvolymen bedömdes öka kommande år beslutades en sänkning av avgiften från och med 1 mars 2011 till 38 kr.

Trafikutfallet för år 2012 visade dock en vikande trend i förhållande till den trafikprognos som förelåg vid bedömningstidpunkten i oktober 2012, vilket förde med sig minskade intäkter i GAS-systemet. Samtidigt ökade flygplatsernas kostnader kraftigt samma period. Minskade intäkter och ökade utgifter innebar att resultatet för år 2012 uppgår till -29 Mkr istället för +15 Mkr som var bedömningen vid beslutet om att sänka avgiften från och med 1 maj 2013, en skillnad på 44 Mkr. Ett balanserat underskott i avgiftsutjämningsystemet beräknades till ca 27 Mkr vid utgången av år 2012.

Inför år 2013 prognostiserades ökade passagerarvolymen vilket medför ett högre avgiftsuttag och därmed ökade intäkter, i kombination med en budgeterad minskning av flygplatshavarens kostnader för säkerhetskontroll. Önskemål har tidigare framförts av flygföretagen om en långsiktig bedömning av avgiftens förändringstakt (dvs. så få fluktuationer som möjligt). En sänkning till 35,00 kr från 1 maj 2013 beslutades då det över ett års sikt förväntades ge en mer stabil utveckling mot ett nollresultat.

Vidare visade prognos 1 för 2013 ett stort underskott på ca 25 Mkr jämfört med den bedömning som gjordes i oktober 2012 där ett överskott budgeterades med 25 Mkr, en skillnad på 50 Mkr. Transportstyrelsen tog under våren 2013 fram en preliminär budget för 2014 för flygplatserna genom att göra vissa antaganden om kommande intäcks- och kostnadsutveckling utifrån den senaste prognosen för 2013 samt den kommande avregleringen av nuvarande vätskedirektiv. Den preliminära budgeten visade att stora kostnadsökningar förväntas under år 2014. Utifrån denna information beslutades att avgiften ska höjas till 38 kr, gällande från 1 januari 2014.

4.6 Orsak till föreslagen förändrad avgift

Från och med 31 januari 2014 sker det första steget i den beslutade avregleringen av nuvarande vätskedirektiv. En första bedömning av de kostnadsrämsiga effekter som avregleringen förväntas få, har inkommit från Swedavia AB. Enligt denna bedömning påverkar avregleringen i första hand direkta personalkostnader, utbildning samt kapitalkostnader för investeringar i ny utrustning.

I oktober 2013 begärdes prognos 2, 2013 samt budget 2014 in från flygplatshavarna.

Prognos 2 för 2013 visar fortfarande ett negativt resultat för år 2013, dock något lägre än föregående prognos, uppgående till 15 Mkr. Prognosen visar ökade kostnader för 2013 uppgående till 36 Mkr. Passagerarprognosen är dock betydligt mer positiv än tidigare prognos med ett ökat antal fakturerbara passagerare och därmed ökade intäkter om 14 Mkr. De ökade kostnaderna hänförs i första hand till avreglering av nuvarande vätskedirektiv. Resterande del av kostnadsökningen avser i huvudsak personalkostnader för bemanning i säkerhetskontrollen. Ett ackumulerat underskott i avgiftsutjämningsystemet beräknas till ca – 42 Mkr vid utgången av år 2013.

Budget från flygplatshavarna för år 2014 har begärts in i oktober 2013. Flygplatsernas kostnader bedöms inför år 2014 uppgå till 711 Mkr (+59 Mkr jämfört med 2013 prognos 2). Av den kostnadsökningen på 59 Mkr är ca 38 Mkr hänförliga till ökad bemanning till följd av avregleringen av nuvarande vätskedirektiv. Ytterligare 9 Mkr beräknas för ökad bemanning samt 30 Mkr för ökade investeringskostnader som fördelar sig i ca 7 Mkr avskrivningskostnader årligen. Utöver detta tillkommer övriga mindre investeringar uppgående till ca 5 Mkr.

Utgående underskott i systemet beräknas enligt ovan vid en oförändrad avgift om 38 kr uppgå till cirka -62 Mkr med ett resultat för år 2014 om – 20 Mkr.

För att erhålla ett balanserat nollresultat vid utgången av år 2014 krävs en höjning av nuvarande avgift till 43 kr, då en höjning kan genomföras tidigast 1 maj 2014. Utifrån aktuell intäkts- och kostnadsnivå, samt de synpunkter som inkommit från marknaden, föreslår Transportstyrelsen en avgiftsförändring till 40 kr från och med 1 maj 2014. Med en avgift

uppgående till 40 kr beräknas att ett nollresultat kan nås vid utgången av år 2016. En ny bedömning ska göras vid nästa prognostidpunkt i mars 2014. Vid en höjd avgift från 38 kr till 40 kr beräknas en ytterligare intäkt om 25 Mkr och det balanserade underskottet beräknas vid utgången av 2014 uppgå till 38 Mkr.

4.3 Avgiftsutjämningsystemets kostnadsutveckling

Tabellen nedan redogör för det totala avgiftsuttaget inom avgiftssystemet, samt dess årliga relaterade kostnader för säkerhetskontroll och förvaltning av systemet. Siffrorna avseende 2009 - 2012 är det faktiska utfallet medan siffrorna för 2013 och 2014 avser aktuell prognos respektive budget.

År	Avgift	Antal avresande passagerare	Totalt avgiftsuttag	Kostnad	Resultat
2009	37,00 kr / 43,00 kr ¹	14 590 564 st	574 983 tkr	- 564 414 tkr	10 569 tkr
2010	43,00 kr	15 269 267 st	653 455 tkr	- 595 844 tkr	57 611 tkr
2011	43,00 kr / 38,00 kr ²	17 009 963 st	659 894 tkr	- 655 267 tkr	4 627 tkr
2012	38 kr	17 152 200 st	650 309 tkr	- 679 009 tkr	-28 701 tkr
2013	38,00 kr / 35,00 kr ³	17 726 126 st	622 728 tkr	- 648 249 tkr	-25 521 tkr
2014	38,00 kr ⁴ / 40,00 kr ⁵	18 203 747 st	716 901 tkr	- 711 787 tkr	5 114 tkr

¹⁾ Förändring av avgift trädde ikraft 2009-08-01.

²⁾ Förändring av avgift trädde ikraft 2011-03-01.

³⁾ Förändring av avgift trädde ikraft 2013-05-01.

⁴⁾ Förändring av avgift trädde ikraft 2014-01-01.

⁵⁾ Förändring av avgift träder ikraft 2014-05-01.

Tabellen nedan redogör för avgiftssystemets ingående balans vid årets början årets resultat samt den utgående balansen av systemets samlade negativa och positiva resultat år 2005 - 2014. Observera att 2013 och 2014 än så länge är prognoser.

msek	IB	Resultat	UB
2005	0	0,5	0,5
2006	0,5	- 22,9	- 22,4
2007	- 22,4	- 53,8	- 76,2
2008	- 76,2	4,7	- 71,5
2009	- 71,5	10,6	- 60,9
2010	- 60,9	57,6	- 3,3
2011	-3,3	4,6	1,3
2012	1,3	-28,7	- 27,4
2013	- 27,4	-15,4	-42,8
2014	-42,8	5,1	- 37,7

4.7 Jämförelse av konsekvenser av de olika regleringsalternativen

Nedan följer en sammanställning av beräknat utfall för år 2014, dels vid oförändrad avgiftsnivå om 38 kr och dels vid föreslagen avgiftshöjning till 40 kr från och med 1 maj 2014. Enligt tabellen framgår även beräknat utfall vid 43 kr, vilket medför att systemet skulle vara i balans vid utgången av 2014.

	Budget 2014 (mkr)		Budget 2014 (mkr)		Budget 2014 (mkr)
Total kostnad flygplats	705		705		705
TS kostnader	- 6		- 6		- 6
Kundförluster	- 1		- 1		- 1
Total kostnad	- 713		- 713		- 713
Intäkt 2014	<u>692</u>	=> 40 kr	<u>729</u>	=> 43 kr	<u>755</u>
Resultat 2014	- 20	1/5 2014	+ 5	1/5 2014	+ 42
Ingående balans 2014	- 42		- 42		- 42
Utgående balans 2014	- 62		- 37		0
Fakturerbara pax 2014 (Mpax)	18 203		18 203		18 203
Avgift per passagerare	38 kr		40 kr		43 kr

5 Överensstämmer regleringen med eller går den utöver de skyldigheter som följer av EU-rättslig reglering eller andra internationella regler Sverige ska följa?

I dagsläget finns ingen EU-reglering på området utöver att medlemsländerna tillåts att ta ut avgifter för att täcka kostnaderna för luftfartsskydd.

Kommissionen har dock presenterat ett förslag till direktiv och Europaparlamentet har gjort sin första läsning av förslaget. I Rådet finns dock fortsatt stor oenighet och förslaget får idag betraktas som blockerat, inget arbete pågår i Rådet. Om förslaget till direktiv skulle antas kommer GAS sannolikt behöva arbetas om. Kontakter med Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen ger dock vid handen att förslaget inte kommer behandlas i närtid. Inget ordförandeskap planerar plocka upp förslaget för ny behandling i ministerrådet.

6 Behöver särskild hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och finns det behov av speciella informationsinsatser?

Processen styrs dels av förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd som anger en minsta tid från kungörelse till ikraftträdande av avgiftsförändring till två månader, dels av Transportstyrelsens föreskriftsprocess. Med beaktande av dessa bestämmelser och myndighetens process kan en avgiftsförändring tidigast träda ikraft den 1 maj 2014.

Utöver publicering av föreskrift kommer särskild information om föreskriftsförändringen publiceras på anvisad plats på Transportstyrelsens webbsida.

7 Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt?

7.1 Hur många företag berörs, i vilka branscher är företagen verksamma samt hur stora är företagen?

Samtliga flygbolag som bedriver trafik som kräver säkerhetskontroll på dessa flygplatser. Storleken på företagen varierar.

7.2 Vilken tidsåtgång kan regleringen föra med sig för företagen och vad innebär regleringen för företagens administrativa kostnader?

För flygbolagen sker ingen förändring av de administrativa kostnaderna.

7.3 Vilka andra kostnader medför den föreslagna regleringen för företagen och vilka följdändringar av verksamheten kan företagen behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen?

Inga andra kostnader har kunnat identifieras.

7.4 I vilken utsträckning kan regleringen komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen?

Förändringarna förväntas inte påverka konkurrensförhållanden då avgiften är lika för samtliga flygföretag.

7.5 Hur kan regleringen i andra avseenden komma att påverka företagen?

Förändringen i regleringen medför ingen påverkan på företagen utöver vad som angivits ovan.

7.6 Behöver särskild hänsyn tas till små företag vid reglernas utformning?

Någon särskild hänsyn till små flygföretag bedöms inte aktuell.

Om ni har några frågor med anledning av konsekvensutredningen eller synpunkter ni vill framföra får ni gärna kontakta oss:

Johan Bång (Projektledare), Enheten för marknad, miljö och analys
010-495 37 58

Alexander Lindgren (sakkunnig), Enheten för marknad, miljö och analys
010-495 37 59

Johnny Andersson, (Jurist), Juridikenheten
010-495 36 94