

## **YTTRANDE ÖVER UTREDNING OM INFÖRANDE AV AMERIKANSK INRESEKONTROLL VID UTRESA FRÅN SVERIGE – SÅ KAN AVTALEN GENOMFÖRAS (SOU 2017:58)**

Swedavia har beretts möjlighet att yttra sig över utredningen om införande av Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras (SOU 2017:58). En expert från Swedavia har även medverkat i utredningen

Utredningen är relativt omfattande och berör även områden som helt eller till del ligger utanför Swedavias ansvarsområde. Swedavia väljer därför att generellt beröra förutsättningarna för att införa amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige, fortsättningsvis benämnd som US Preclearance, samt specifikt de delar som berör Swedavias ansvar och särskilt de delar av finansieringen av dessa tjänster som direkt berör Swedavia.

### **Bakgrund och förutsättningar för att införa US Preclearance på Stockholm Arlanda Airport**

Swedavia har allt sedan bolaget bildades verkat för att stärka Stockholm Arlanda Airport som transportnav i Skandinavien. Framförallt har detta arbete fokuserats på att öka tillgängligheten till långväga destinationer. Detta arbete har varit framgångsrikt och sedan 2013 har 19 nya interkontinentala flyglinjer etablerats på Stockholm Arlanda Airport, varav 7 st. till USA.

Flygmarknaden gentemot USA har under denna period växt starkare än genomsnittsmarknaden och Swedavia bedömer att det fortsatt finns en potential att ytterligare öka tillgängligheten mellan Sverige och USA. Att införa US Preclearance på Stockholm Arlanda Airport skulle ge flygplatsen en konkurrensfördel gentemot övriga nordeuropeiska flygplatser när det gäller att attrahera denna trafik, så länge priset för denna tjänst kan hållas på en nivå som marknaden kan acceptera. En ökad tillgänglighet mellan Sverige och USA ger också samhällsekonomiska nyttor i form av möjlighet till ökad handel och inte minst ökad besöksnäring till Sverige.

Swedavia har därför under de senaste åren samverkat med såväl regeringen som amerikanska myndigheter för att undersöka förutsättningarna för införandet av US Preclearance på Stockholm Arlanda Airport. Swedavias styrelse fattade ett inriktningsbeslut att införa US Preclearance på flygplatsen under sommaren 2016 och i november 2016 ingick Sverige och USA ett bilateralt avtal om att införa US Preclearance på Stockholm Arlanda Airport.

Parallellt med regeringens bilaterala förhandlingar med USA har Swedavia genomfört olika förberedelser i form av bl.a. ritnings- och upphandlingsunderlag för att kunna påbörja byggnation av anläggningen så snart lagstiftningsarbetet är färdigställt och Swedavias styrelse beviljat nödvändiga investeringsmedel för att färdigställa anläggningen.

Under det senaste året har de ekonomiska förutsättningarna för detta projekt bland annat förändrats genom:

- förslaget att införa flygskatt på flygresor från svenska flygplatser, vilket syftar till att dämpa efterfrågan på flygresor och innebär att färre resenärer förväntas vara med och betala kostnaderna för US Preclearance än vad som ursprungligen prognostiserats.
- den utredning som detta yttrande berör har dragit slutsatsen att det gemensamma finansieringssystemet (GAS) inte kan användas för att finansiera den säkerhetskontroll som krävs i denna anläggning vilket innebär att ett enskilt och mycket dyrare finansieringssystem för denna del måste byggas upp.
- Swedavias projektering av anläggningen tyder på högre investeringskostnader än vad som ursprungligen uppskattades, vilket bl.a. beror på höjda säkerhetskrav, ökad komplexitet i byggnationen samt en överhettad byggmarknad i Stockholm-Mälardalsområdet.

Kombinationen av de förändrade förutsättningarna skapar en mycket utmanande företagsekonomisk kalkyl för införandet av denna tjänst jämfört med läget för bara ett år sedan. Mot bakgrund av detta är det troligt att ett införande av US Preclearance på Stockholm Arlanda Airport är olönsamt utifrån ett företagsekonomiskt perspektiv för Swedavia samtidigt som det fortsatt kan vara samhällsekonomiskt lönsamt för nationen Sverige.

Utredningen som nu är ute på remiss berör hur de bilaterala avtalen skall implementeras i svensk lagstiftning och inte hur de förändrade förutsättningarna skall kunna hanteras utifrån ett finansiellt perspektiv. Detta har inte heller varit utredarens uppdrag, men Swedavia vill med detta yttrande ändå lyfta fram dessa nya förhållanden och peka på att även det finansiella perspektivet behöver analyseras djupare för att de bilaterala avtalen skall kunna tillämpas så som tänkt. Swedavia kommer, givet de nya förutsättningarna, att ta affärsmässig ställning till genomförbarheten för projektet.

#### **Utredningens slutsatser avseende Swedavias ansvar för delar av de bilaterala avtalen:**

Sammanfattningsvis kan Swedavias ansvar, enligt utredningen, kategoriseras i tre olika delar, vilka är:

- Åtgärder som avser kontrollområdet och kontrollanläggningen
- Åtgärder som avser kostnader för den amerikanska inresekontrollen
- Åtgärder som avser luftfartsskydd

Konkret innebär detta ansvar att Swedavia skall uppföra en kontrollanläggning och tillse att denna anläggning har den funktionalitet som krävs av amerikanska myndigheter samt tillse att styra det flöde av passagerare och bagage som skall använda US Preclearance genom denna anläggning. Swedavia skall vidare



tillhandahålla exempelvis uppkoppling mot de IT nät som krävs för att amerikanska myndigheter skall kunna fullfölja sina uppdrag inom anläggningen.

Swedavia skall vidare finansiera de kostnader som uppstår för anläggningen och driften av anläggningen, inkluderande den del av de amerikanska kontrollkostnaderna som Sverige enligt de bilaterala avtalen skall bära.

Swedavia skall även säkerställa att det finns ett säkerhetsprogram för anläggningen som upprätthåller ICAOs riktlinjer samt bemanna den särskilda säkerhetskontroll som krävs för att genomföra US Preclearance enligt de bilaterala avtalen.

Swedavia delar utredningens slutsatser kring vilket ansvar Swedavia skall ikläda sig utifrån de bilaterala avtalen, men vill i detta sammanhang peka på de nya finansiella förutsättningar som uppkommit kring detta projekt under det senaste året. Swedavias syn är dessa nya förutsättningar måste finnas med som en parameter för att fullt ut kunna bedöma genomförbarheten i detta projekt.

För det fall projektet skall genomföras har Swedavia inget att invända mot med vilka verktyg (dvs genom författning, bolagsordning samt i tillämpliga delar ägaranvisning) som ägaren, staten, använder för att implementera de skyldigheter Swedavia skall åläggas som en del av de bilaterala avtalen. Swedavia önskar däremot att innehållet i denna styrning tas fram i dialog med bolaget.

### **Kostnader för den särskilda säkerhetskontrollen**

Som en del av den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Sverige skall en särskild säkerhetskontroll enligt amerikansk standard införas. Orsaken till denna extra säkerhetskontroll är att EU och USA ännu inte kommit överens om en gemensam standard för säkerhetskontroll och därmed inte accepterar varandras standarder.

Detta faktum är inte optimalt då resenärer kommer att behöva gå igenom två separata säkerhetskontroller innan avgång. Utöver denna olyckliga omständighet för resenärerna driver detta också kostnader för denna tjänst.

För att finansiera säkerhetskontroller på svenska flygplatser finns ett gemensamt finansieringssystem som benämns GAS (Gemensam Avgift för Säkerhetskontroll) som innebär att alla resenärer betalar en enhetlig avgift oavsett vilken flygplats resenärerna reser från eller vilket resmål resenärerna har. Systemet kom till efter terrordåden i USA 2001 och syftade till att finansiera de säkerhetsåtgärder som behövde vidtas för att förhindra att liknande händelser skedde igen. Finansieringssystemet skulle även vara solidariskt, vilket innebar att alla som nyttjade flygsystemet solidariskt betalade en enhetlig avgift för denna finansiering oavsett varifrån eller vart man reste.

Swedavia tillfrågade tidigt i denna process Transportstyrelsen om denna princip var tillämpligt även för US Preclearance. Historiskt har nya kontrollåtgärder

behövts på exempelvis USA fligheter som har finansierats via GAS. Svaret vid detta tillfälle var att de extra säkerhetskontrollerna skulle omfattas av GAS systemet.

Utredningen har nu kommit fram till att det troligen inte är möjligt att använda GAS systemet för finansieringen av den extra säkerhetskontrollen. Detta får som konsekvens att resenärer som skall resa till USA genom US Preclearance kommer att få betala två gånger för sin säkerhetskontroll. De kommer dels att genom GAS få betala för den ordinarie säkerhetskontrollen, enligt EU standard, som de behöver ta sig igenom för att ta sig ut i terminalområdet och de kommer sedan att behöva betala även för den extra säkerhetskontrollen som de behöver gå igenom för att åka till USA.

Denna hantering kommer att fördyra för den enskilde resenären och göra det mindre attraktivt att välja ett flygbolag som använder sig av US Preclearance för sin resa till USA, vilket i sin tur utmanar de finansiella förutsättningarna att införa denna tjänst.

Av ovan beskrivna skäl bedömer Swedavia det som utmanande att fördela hela kostnaden för den särskilda säkerhetskontrollen vidare på de flygbolag som utnyttjar den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Stockholm Arlanda Airport. För det fall den särskilda säkerhetskontrollen inte kan finansieras via GAS-systemet, bör de finansiella förutsättningarna för denna kontroll därför närmare utredas.

### **Sammanfattande kommentarer**

Swedavia ser det som positivt att få möjlighet att införa amerikansk gränskontroll vid utresa från Sverige på Stockholm Arlanda Airport. De förändrade finansiella förutsättningarna som omnämns i detta yttrande försvårar däremot genomförbarheten i projektet utifrån ett finansiellt perspektiv och Swedavia kommer därför givet detta att ta affärsmässig ställning till projektets genomförbarhet. Swedavia önskar vidare att projektet analyseras utifrån den nu identifierade målkonflikten, att det är möjligt att projektet inte kommer att vara företagsekonomiskt lönsamt, trots att det sannolikt fortfarande är samhällsekonomiskt lönsamt och hur denna målkonflikt kan lösas ut. Swedavia vill i sammanhanget särskilt betona vikten av att utreda de finansiella förutsättningarna för den särskilda säkerhetskontrollen.



Jonas Abrahamsson  
VD Swedavia AB