

Lagrådsremiss

Ändringar i lagen om marktjänster på flygplatser

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 14 mars 2019

Tomas Eneroth

Jonas Ragell
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen är genomfört i lagen (2000:150) om marktjänster på flygplatser. Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse påtalat brister i genomförandet. För att komma tillrätta med dessa brister lämnas i lagrådsremissen förslag på ändringar i den lagen.

I lagrådsremissen föreslås bland annat att ett tillsynssystem ska införas med möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta de förelägganden som behövs för att lagen ska följas. Vidare föreslås ett bemyndigande för tillsynsmyndigheten att meddela ytterligare föreskrifter i de avseenden som behandlas i lagen liksom ett bemyndigande att ta ut avgifter för viss verksamhet. Dessutom justeras några befintliga bestämmelser för att bättre överensstämma med direktivets. De sistnämnda ändringarna är inte föranledda av kommissionens granskning.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2019.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Regelverket om marktjänster	10
4.1	Direktivet och lagen	10
4.2	Marktjänster och aktörer	11
4.3	Fritt tillträde till marknaden men med möjlighet till begränsningar	12
4.4	Tillträde till anläggningarna	13
4.5	Lagens tillämpningsområde	13
5	Överträdelseärendet	14
6	Överväganden och förslag	15
6.1	Ersättning för utnyttjande av anläggningar	15
6.2	Hur ska ersättningen bestämmas?	18
6.3	Tillsyn	19
6.3.1	Tillsynssystem och avgiftsbemyndigande	19
6.3.2	Beslut om föreläggande	25
6.3.3	Överklagande	28
6.4	Övriga förslag	28
6.4.1	Tillträde till marknaden får begränsas även av luftfartsskyddskäl	29
6.4.2	Urvalsprocess och anmälan av beslut om begränsning	30
6.4.3	Samrådskrav som avser kontraktsvillkor och tekniska specifikationer	31
6.4.4	Förbud i stället för återkallelse	32
6.4.5	Bemyndiganden	34
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	36
8	Kostnader och andra konsekvenser av förslagen	36
8.1	Staten	36
8.1.1	Transportstyrelsen	36
8.1.2	Domstolarna	37
8.1.3	Övrigt	37
8.2	Flygplatser, leverantörer av marktjänster och egenhanterare samt de som tillhandahåller anläggningar för marktjänster	38
8.2.1	Flygplatsers ledningsenheter	38
8.2.2	Leverantörer av marktjänster, egenhanterare och tillhandahållare av anläggningar för marktjänster	39
8.3	Passagerare	39
8.4	Övrigt	40
9	Författningskommentar	40

Bilaga 1	Rådets direktiv 97/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen	45
Bilaga 2	Rapportens lagförslag.....	55
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	60

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2000:150) om markttjänster på flygplatser.

2 Lagtext

Förslag till lag om ändring i lagen (2000:150) om marktjänster på flygplatser

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:150) om marktjänster på flygplatser

dels att nuvarande 24 § ska betecknas 28 §,

dels att 7, 10, 15, 17, 20 och 28 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före den tidigare 24 § ska sättas närmast före den nya 28 §,

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 24–27 §§, och närmast före 24 och 26 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Tillträdet till marknaden för marktjänster *skall* vara fritt. Trots detta får tillträdet begränsas enligt 8, 9, 12 och 13 §§, dock endast i den utsträckning som säkerheten, kapaciteten eller utrymmet på flygplatsen kräver det.

Vid tillämpningen av denna lag *skall*, med undantag för ärenden som *skall* prövas med stöd av 23 §, beslut fattas *och* villkor uppställas utifrån skäl som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

Tillträdet till marknaden för marktjänster *ska* vara fritt. Trots detta får tillträdet begränsas enligt 8, 9, 12 och 13 §§, dock endast i den utsträckning som säkerheten, *luftfartsskyddet*, kapaciteten eller utrymmet på flygplatsen kräver det.

Vid tillämpningen av denna lag *ska*, med undantag för ärenden som *ska* prövas med stöd av 23 §, beslut fattas, villkor uppställas *och ersättningar bestämmas* utifrån skäl som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

10 §¹

Om antalet tjänsteleverantörer är begränsat enligt 8 eller 9 § *skall* leverantörerna väljas efter en anbudsinfordran.

Beslut om urval av leverantörer av marktjänster fattas av ledningsenheten efter samråd med användarkommittén om ledningsenheten inte tillhandahåller liknande marktjänster, inte direkt eller

Om antalet tjänsteleverantörer är begränsat enligt 8 eller 9 § *ska* leverantörerna väljas efter en anbudsinfordran.

¹ Senaste lydelse 2008:1374.

indirekt kontrollerar något företag som tillhandahåller sådana tjänster, och inte på annat sätt har anknytning till ett sådant företag. I andra fall beslutar Transportstyrelsen efter samråd med användarkommittén och ledningsenheten om urval av leverantörer.

Den som får fatta beslut om urval av leverantörer av marktjänster *skall* upprätta en anbudsinfordran och se till att denna offentliggörs i Europeiska *gemenskapernas* officiella tidning.

Beslut om urval får fattas för en tid av högst sju år.

Ledningsenheten *skall* informera användarkommittén om de beslut som fattas enligt denna paragraf.

Den som får fatta beslut om urval av leverantörer av marktjänster *ska* upprätta en anbudsinfordran och se till att denna offentliggörs i Europeiska *unionens* officiella tidning.

Beslut om urval får fattas för en tid av högst sju år. *Om en leverantör av marktjänster upphör med sin verksamhet före utgången av den tid som beslutet avser ska en ersättare väljas ut enligt det förfarande som anges i tredje stycket.*

Ledningsenheten *ska* informera användarkommittén om de beslut som fattas enligt denna paragraf.

15 §

När ledningsenheten avser att uppställa kontraktsvillkor eller tekniska specifikationer som måste uppfyllas av leverantörer av marktjänster eller av dem som önskar utöva egenhantering, *skall* dessa villkor eller specifikationer fastställas *efter samråd med användarkommittén på flygplatsen. Villkoren eller specifikationerna skall fastställas i särskilda beslut.*

När ledningsenheten avser att uppställa kontraktsvillkor eller tekniska specifikationer som måste uppfyllas av leverantörer av marktjänster eller av dem som önskar utöva egenhantering, *ska* dessa villkor eller specifikationer fastställas *i särskilda beslut. Om villkoren eller specifikationerna avser leverantörer av marktjänster ska de bestämmas efter samråd med användarkommittén på flygplatsen.*

17 §²

När en leverantör av marktjänster eller ett företag som utför egenhantering inte längre utnyttjar sin rätt att bedriva verksamheten får denna rätt återkallas av Transportstyrelsen. Rätten att utföra marktjänster får också återkallas från den som saknar nödvändiga tillstånd, eller från den som på ett icke ringa sätt

Om den som utövar marktjänster saknar nödvändiga tillstånd eller på ett sätt som inte är ringa åsidosätter regler i denna lag eller andra bestämmelser som syftar till att en flygplats ska fungera tillfredsställande, får Transportstyrelsen besluta att förbjuda utövaren att fortsätta utöva marktjänster.

åsidosätter regler i denna lag eller andra bestämmelser, som syftar till att en flygplats *skall* fungera tillfredsställande.

Ledningsenheten vid berörd flygplats får hos Transportstyrelsen ansöka om *återkallelse* enligt första stycket.

Ledningsenheten vid berörd flygplats får hos Transportstyrelsen ansöka om *förbud* enligt första stycket.

20 §

Leverantörer av marktjänster och användare som utövar egenhantering *skall* ges tillträde till anläggningar i sådan omfattning och på sådant sätt som är nödvändigt för att de *skall* kunna tillhandahålla tjänster till tredje man eller utöva egenhantering

Leverantörer av marktjänster och användare som utövar egenhantering *ska* ges tillträde till anläggningar i sådan omfattning och på sådant sätt som är nödvändigt för att de *ska* kunna tillhandahålla tjänster till tredje man eller utöva egenhantering.

Om det behövs för att bättre och effektivare kunna utnyttja tillgängliga utrymmen och liknande, eller för att kunna bereda plats för tillkommande leverantörer av marktjänster och användare som utövar egenhantering får ledningsenheten efter att ha hört användarkommittén besluta om jämkningar eller omfördelningar av utrymmen och liknande mellan alla som utför eller står i begrepp att börja utföra marktjänster på flygplatsen.

Den som *innehär* anläggningar som används av leverantörer av marktjänster eller användare som utövar egenhantering får ta ut *en* ersättning för utnyttjandet.

Den som *tillhandahåller en eller flera* anläggningar som används av leverantörer av marktjänster eller användare som utövar egenhantering får ta ut ersättning *endast* för utnyttjandet *av anläggningen*.

Tillsyn

24 §

Transportstyrelsen utövar *tillsyn* över att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

Om det behövs för tillsynen, har Transportstyrelsen rätt att på begäran få

1. sådana upplysningar och ta del av sådana handlingar som tillsynen gäller, och

2. tillträde till flygplatsen samt de lokaler och anläggningar som tillsynen gäller.

25 §

Transportstyrelsen får besluta de förelägganden som behövs för att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Bemyndiganden

26 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om

1. flygplatsens användarkommitté,

2. de beslut, villkor och ersättningar samt skälen för dessa enligt vad som anges i 7 § andra stycket,

3. begränsningar av marknaden samt urval av leverantörer av marktjänster till tredje man och användare som utövar egenhantering,

4. förbud,

5. bokföring,

6. tillträde till anläggningar och ersättningar för utnyttjande av anläggningar,

7. jämkningar och omfördelningar av utrymmen och liknande,

8. centraliserade anläggningar,

9. samråd med användarkommittén enligt 10 och 15 §§, och

10. tillsyn.

27 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och ärendehandläggning enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Överklagande

28 §³

Transportstyrelsens eller ledningsenhetens beslut enligt 8–15 och 17 §§, 20 § första och andra styckena och 21 § *samt beslut om avgifter enligt 4 §* får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till *kammarrätt*.

Transportstyrelsens eller ledningsenhetens beslut enligt 8–15 och 17 §§, 20 § första och andra stycket och 21 *och 25 §§* får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till *kammarrätten*.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

³ Senaste lydelse av tidigare 24 § 2008:1374.

3 Ärendet och dess beredning

Europeiska kommissionen och regeringen hade under år 2014 och 2015 en informell skriftväxling som gällde hur rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen har genomförts i svensk rätt. Direktivet finns i *bilaga 1* till denna lagrådsremiss. Kommissionen beslutade därefter en formell underrättelse och anförde att Sverige underlåtit att på ett korrekt sätt genomföra direktivet. Efter ytterligare kontakter mellan kommissionen och regeringen tog Transportstyrelsen under våren 2018 fram ett förslag till ändringar i lagen (2000:150) om marktjänster på flygplatser. Utredningsuppdraget redovisades i en skrivelse den 27 april 2018. Skrivelsen benämns härefter rapporten. Rapportens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2014/04348/MRT).

4 Regelverket om marktjänster

4.1 Direktivet och lagen

Rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen innehåller bestämmelser om tillhandahållande av marktjänster till tredje man och om egenhantering vid flygplatser (härefter kallat direktivet). Direktivet, som syftar till att avveckla inskränkningar i friheten att tillhandahålla marktjänster inom unionen, har genomförts i svensk rätt i lagen (2000:150) om marktjänster på flygplatser (härefter kallad marktjänstlagen) och förordningen (2000:151) om marktjänster på flygplatser. Direktivet tillkom med anledning av det begränsade utbudet av konkurrerande marktjänster och möjligheter till egenhantering vid flygplatserna. Det begränsade utbudet hade lett till en hög prisnivå och snedvriden konkurrens vilket påtalades av både flygtrafikanter och flygbolag, se propositionen Marktjänster på flygplatser (prop. 1999/2000:41 s. 16–17).

I marktjänstlagen finns bl.a. den grundläggande bestämmelsen om att tillträdet till marknaden för marktjänster ska vara fritt, se närmare avsnitt 4.3. Där finns också bestämmelser om användarkommittéer och samrådskrav och om att begränsning av marknaderna för marktjänster till tredje man och för egenhantering ändå får ske under vissa förutsättningar. Vidare finns bestämmelser om tillträdet till anläggningar, om jämkning och omfördelningar av utrymmen, om betalning av ersättning för utnyttjande av anläggningar samt en överklagandebestämmelse.

4.2 Markjtjänster och aktörer

Vad är en markjtjänst?

Enligt 2 § markjtjänstlagen är en markjtjänst en tjänst som utförs på en flygplats åt en användare av en flygplats och som finns upptagen i bilagan till lagen. De tjänster som avses räknas upp i bilagan enligt följande: Administrativa markjtjänster och övervakning, passagerartjänster i form av bl.a. kontroll av biljetter och incheckning av bagage, bagagehantering, fraktgods och posthantering, ramptjänster vari innefattas t.ex. lotsning av flygplanet vid ankomst och avfärd liksom transport av samt inlastning i och avlastning ur flygplanet av mat och dryck. Vidare ingår rengöring och skötsel av flygplanet, bränsle- och oljepåfyllning, normalt underhåll, flygoperationer och administration av besättningar, transport på marken och catering.

Markjtjänster på större flygplatser tillhandahålls ofta av stora internationella aktörer som erbjuder ett basutbud av flera olika markjtjänster. Bolag kan också specialisera sig och erbjuda en eller flera särskilda markjtjänster inom ett visst område såsom catering eller yttre underhåll.

Markjtjänster delas upp i s.k. airside-tjänster och andra tjänster. Med airside-tjänster avses bagagehantering, ramptjänster, bränsle- och oljepåfyllning samt hanteringen av gods och post mellan terminalanläggningen och luftfartyget i samband med flygningarna.

Leverantörer och egenhanterare

Regelverket omfattar både leverantörer av markjtjänster och egenhanterare. En leverantör av markjtjänster definieras enligt 2 § markjtjänstlagen som varje fysisk eller juridisk person som tillhandahåller tredje man en eller flera typer av markjtjänster. Den person eller det företag som således tillhandahåller exempelvis posthantering åt ett flygbolag är en leverantör av markjtjänster. Egenhantering definieras, enligt samma paragraf, som en situation där en användare av en flygplats skaffar sig en eller flera typer av markjtjänster utan att ingå något som helst kontrakt om detta med tredje man. I förarbetena till markjtjänstlagen anges att definitionen av begreppet egenhantering ska ses mot bakgrund av önskemålet att undvika överenskommelser som möjliggör för användare att snedvrیدا konkurrensen genom att erbjuda tjänster utan att genomgå det offentliga anbudsförfarande som gäller vid urval av leverantörer av tjänster till tredje man (prop. 1999/2000:41 s. 39). Ett exempel på en egenhanterare i lagens mening är ett flygbolag som har sin egen bagagehantering, vilket t.ex. SAS har på Stockholm Arlanda Airport.

För att få bedriva markjtjänster på en flygplats måste leverantören ingå ett markjtjänstavtal med flygplatsen. Avtalet innehåller bl.a. bestämmelser om den tjänst som får utövas, behörighet att visats på flygplatsen, ersättning till flygplatsoperatören samt säkerhet och skydd. Ersättning tas ut av flygplatsoperatören, ofta i form av en så kallad markjtjänstavgift. Markjtjänstavgifternas beräkningsgrund varierar troligen från flygplats till flygplats, men beroende på vilken sorts markjtjänst som avses kan antal avresande passagerare eller startande ton gods användas som utgångspunkt. När markjtjänstavtal ingåtts kan markjtjänstutövaren ansöka

om behörighet för tillträde till de områden på flygplatsen dit det krävs särskild behörighet.

Flygplatser

I Sverige finns i dag 38 flygplatser med reguljär linje- eller chartertrafik. Av dessa är tio statliga och 26 kommunala medan två har privata eller blandade ägare. Åtta av de statliga flygplatserna ägs och drivs av Swedavia AB som är ett av svenska staten helägt bolag. De två resterande statliga flygplatserna förvaltas av Fortifikationsverket. Där är Försvarsmakten flygplatshållare och har det formella ansvaret för driften av flygplatserna. På Luleå Airport äger Swedavia AB den civila flygstationen och intilliggande markanläggningar. På Ronneby Airport ägs den civila flygstationsbyggnaden och intilliggande markanläggningar av Fortifikationsverket och hyrs av Swedavia AB. Genom avtal mellan Försvarsmakten och Swedavia AB regleras det gemensamma nyttjandet och ersättningar för den samlade flygoperativa verksamheten som t.ex. landnings- och taxibanor samt löpande kostnader för räddningstjänst m.m. På ytterligare en statlig flygplats har Försvarsmakten ett eget område inom vilket den svarar för sin egen verksamhet. På samtliga tre flygplatser sköter Försvarsmakten sina marktjänster inom sina egna områden i egen regi och med egen infrastruktur. De flesta av de kommunala flygplatserna är antingen egna juridiska enheter eller ligger i ett kommunalt bolag eller är en del av en kommunal förvaltning.

En flygplats ledningsenhet definieras i 2 § marktjänstlagen som den som tillsammans med eller självständigt från annan verksamhet och i kraft av lagar och andra författningar har i uppdrag att administrera flygplatsens infrastrukturer och samordna och kontrollera den verksamhet som aktörer som befinner sig på berörd flygplats eller berört flygplatssystem bedriver. Vad som utgör en specifik flygplats ledningsenhet beror således på flygplatsens ägar- och driftsförhållanden och hur dessa är organiserade.

4.3 Fritt tillträde till marknaden men med möjlighet till begränsningar

Marktjänstregelverket syftar till att säkerställa ett fritt tillträde till marknaden för marktjänster. I detta ligger också att egenhanteringen ska kunna utövas fritt. Denna huvudprincip finns i 7 § marktjänstlagen. Begränsningar i antalet leverantörer och egenhanterare får dock ske under vissa förutsättningar. Enligt 8 § får begränsning av antalet leverantörer på marknaden för marktjänster till tredje man ske när det gäller bagagehantering, ramptjänster, påfyllning av bränsle och olja samt gods- och posthantering mellan terminalanläggningen och luftfartyget, dvs. airside-tjänster. Enligt 9 § får vidare antalet leverantörer begränsas av särskilda utrymmes- eller kapacitetsskäl. Även utövandet av egenhantering får begränsas vad gäller antalet utövare: med stöd av 12 § när det gäller airside-tjänster och med stöd av 13 § av särskilda utrymmes- eller kapacitetsskäl när det gäller egenhantering av alla marktjänster. Begränsningarna av marknaden får dock endast ske under vissa

förutsättningar som närmare beskrivs i avsnitt 6.4.1 och 6.4.2. I nuläget finns inga sådana begränsningar beslutade på någon flygplats i Sverige.

Den som önskar etablera sig som utövare av en markjtjänst agerar således på en fri marknad. Tillgången på kunder och därmed möjligheten att bedriva verksamheten utgör beslutsunderlag för den som funderar på att etablera sig som leverantör av markjtjänster. Om således efterfrågan på t.ex. cateringbolag konstateras vara mättad på en flygplats finns inget incitament för ett sådant bolag att ge sig in på den marknaden.

4.4 Tillträde till anläggningarna

I 20 § första stycket markjtjänstlagen föreskrivs att leverantörer av markjtjänster och användare som utövar egenhantering ska ges tillträde till anläggningar i sådan omfattning och på sådant sätt som är nödvändigt för att de ska kunna tillhandahålla tjänster till tredje man eller utöva egenhantering. Bestämmelsen, som genomför artikel 16.1 i direktivet, syftar till att garantera att de operatörer som fått tillträde till marknaden för markjtjänster eller som får utöva egenhantering behandlas rättvist när det gäller tillträdet till anläggningarna och fördelningen av dem mellan operatörerna (prop. 1999/2000:41 s. 47). Det handlar alltså om möjligheten att rent faktiskt kunna nå och använda anläggningarna. Vad som avses kan vara anläggningar för t.ex. bagagesortering, avisning och bränsledistribution. Även passagerarterminaler och incheckningsutrymmen räknas som anläggningar.

I artikel 16.3 föreskrivs vidare att när tillträdet till flygplatsens anläggningar är förenat med att en avgift tas ut, ska avgiften bestämmas på grunder som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande. Artikeln är genomförd i 20 § tredje stycket markjtjänstlagen där det föreskrivs att den som innehar anläggningar som används av leverantörer av markjtjänster eller användare som utövar egenhantering får ta ut en ersättning för utnyttjandet. I 7 § finns bestämmelsen om att beslut ska fattas och villkor uppställas utifrån skäl som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

4.5 Lagens tillämpningsområde

Enligt 1 § markjtjänstlagen innehåller lagen bestämmelser om tillträde till marknaden för markjtjänster på flygplatser som står öppna för kommersiell trafik. I 6 § första stycket samma lag anges att bestämmelserna om markjtjänster till tredje man, dvs. de bestämmelser som gäller för leverantörer av markjtjänster, ska tillämpas på flygplatser med en årstrafik som är större än eller lika med två miljoner passagerarrörelser eller 50 000 ton gods. De flygplatser som når denna nivå är, enligt 2017 års passagerarantal och fraktvolym, Stockholm Arlanda Airport, Landvetter Airport, Bromma Airport, Malmö Airport och Skavsta Airport. I 6 § andra stycket anges att bestämmelserna om egenhantering av sådana tjänster som räknas upp i 12 §, dvs. airside-tjänsterna, tillämpas på flygplatser med en årstrafik som är större än eller lika med en miljon passagerarrörelser eller

25 000 ton gods vilket är de fem ovannämnda flygplatserna samt Luleå Airport och Umeå Airport. Bestämmelserna om egenhantering av andra tjänster ska, enligt samma lagrum, tillämpas av alla flygplatser som står öppna för kommersiell lufttrafik.

5 Överträdelseärendet

De formella underrättelserna

Det aktuella överträdelseärende som föranleder denna lagrådsremiss initierades efter att klagomål lämnats till kommissionen om förhållandena på Stockholm Arlanda Airport. Klagomålet gällde brister i genomförandet och tillämpningen av direktivets bestämmelser om tillträdet till marknaden och anläggningarna samt den avgift som togs ut. I klagomålet anfördes att det flygbolag som önskade utöva egenhantering i form av bränslepåfyllning var tvunget att betala en avgift utan att tillträde till anläggningen därigenom garanterades. Efter informell skriftväxling mellan kommissionen och regeringen beslutade kommissionen i december 2015 en formell underrättelse och i juli 2016 en komplettering till denna i vilka det framfördes att Sverige på tre punkter underlåtit att genomföra direktivet korrekt.

Den första punkten gällde felaktig tillämpning av artikel 16.1 i direktivet. I artikel 16.1 föreskrivs följande. ”Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att tjänsteleverantörerna respektive användarna som önskar tillämpa egenhantering skall garanteras tillträde till flygplatsanläggningarna, i den mån tillträde är nödvändigt för utövandet av deras verksamheter. Om flygplatsens ledningsenhet eller i förekommande fall den statliga myndigheten eller annan kontrollmyndighet uppställer villkor för tillträdet, skall dessa vara relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.”

Kommissionen ansåg att avsaknaden av i förväg tydligt fastställda villkor för alla potentiella egenhanterare eller tjänsteleverantörer i det aktuella fallet innebar att villkoren för tillträde inte var genomblickbara. Kommissionen ansåg vidare att det heller inte kunde garanteras att dessa villkor var relevanta, objektiva och icke-diskriminerande.

Den andra punkten gällde felaktig tillämpning av artikel 16.3 i direktivet. I artikel 16.3 anges att ”När tillträdet till flygplatsens anläggningar är förenat med att en avgift tas ut, skall avgiften bestämmas på grunder som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.”

Kommissionen ansåg att uttaget av avgiften i det aktuella fallet går långt utöver ersättning enbart för användning av anläggningarna eftersom den omfattar kostnader med anknytning till handläggningen av bland annat teknisk kostnadsförbarhet och prissättning i samband med ett tillträde utan att det ges garantier för att tillträde faktiskt kommer att beviljas. Avgiften är därför inte förenlig med artikel 16.3 eftersom den inte avser användningen av själva infrastrukturen. Den infrastruktur som åsyftas är en anläggning som används vid bränslepåfyllning. Kommissionen hänvisade till EU-domstolens dom Flughafen Hannover-Langenhagen

GmbH och Deutsche Lufthansa AB av den 16 oktober 2003 i mål C-363/01, se avsnitt 6.1.

Den tredje punkten gällde felaktig tillämpning av artikel 7.1 i direktivet. Enligt artikel 7.1 ska medlemsstaterna, ”i enlighet med bestämmelserna i artikel 1, vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att egenhanteringen kan utövas fritt.”

Kommissionen menade att eftersom de svenska myndigheterna inte har uppfyllt bestämmelserna i artikel 16.1 och 16.3 i direktivet, hade inte heller artikel 7.1 i direktivet respekterats.

Sveriges svar

Sverige svarade på de formella underrättelserna vid två tillfällen under 2016. I det senare svaret anfördes bl.a. att bestämmelsen i 7 § marktjänstlagen om att alla villkor som uppställs ska grunda sig på skäl som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande gäller generellt vid tillämpningen av lagen, det vill säga även i förhållande till bestämmelsen om ersättning för utnyttjande av anläggningar. Det anfördes också att eftersom den aktuella situationen ändå har uppstått är avsikten att komplettera marktjänstlagen med bestämmelser om ett tillsynssystem. Den tillsynsmyndighet som utses skulle dels kunna meddela föreskrifter om bl.a. grunderna för avgifternas beräkning, dels kontrollera att marktjänstlagens bestämmelser följs och dessutom vidta åtgärder mot den som inte följer dem. Slutligen angavs att 20 § tredje stycket marktjänstlagen kommer att justeras så att det i enlighet med EU-domstolens praxis tydligt framgår att inga andra avgifter än sådana som avser utnyttjandet av anläggningar är tillåtna.

En tidsplan för åtgärderna har därefter presenterats för kommissionen.

6 Överväganden och förslag

6.1 Ersättning för utnyttjande av anläggningar

Regeringens förslag: Den som tillhandahåller en eller flera anläggningar som används av leverantörer av marktjänster eller användare som utövar egenhantering får ta ut ersättning endast för utnyttjandet av anläggningen.

Rapportens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Rapporten föreslår att uttrycket ”innehar” kvarstår tillsammans med tillägget ”tillhandahåller”. Paragrafens lydelse i rapporten innehåller dessutom inte formuleringen ”en eller flera” eller ”av anläggningen”.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte några invändningar mot det. *A Flygbränslehantering AB* har hänvisat till EU-domstolens praxis och anført att bestämmelsen om att avgift endast får tas ut för nyttjandet av anläggningar inte hindrar att den ger utrymme för en vinstmarginal. Tillägget av ordet ”endast” kan därför skapa förvirring.

Skälen för regeringens förslag

Ersättning eller avgift

Inledningsvis bör begreppen ”ersättning” och ”avgift” kommenteras något. I 20 § marktjänstlagen används ”ersättning”. I förarbetena nämns ”hyresersättningar, leasingkostnader och dylikt” (prop. 1999/2000:41 s. 38). ”Ersättningar” synes således ha valts som ett samlingsbegrepp för olika former av betalningar för utnyttjandet av anläggningar. I såväl direktivet som EU-domstolens rättspraxis talas däremot om ”avgift”. Detta begrepp har, enligt regeringens uppfattning, en snävare innebörd än ”ersättning”. Trots den otydlighet som variationen i terminologin kan medföra föreslår regeringen därför inte någon ändring. Något sådant förslag finns inte heller i det remitterade underlaget.

Nuvarande bestämmelser

I artikel 16.1 och 16.3 i direktivet föreskrivs sammanfattningsvis att de leverantörer respektive användare som önskar tillämpa egenhantering ska garanteras tillträde till flygplatsanläggningarna i den mån tillträde är nödvändigt för utövandet av deras verksamheter och att eventuella villkor för tillträdet ska vara relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande. Vidare anges att när tillträdet till anläggningarna är förenat med att en avgift tas ut ska avgiften bestämmas på grunder som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

Självva tillträdet till anläggningarna regleras i 20 § första stycket marktjänstlagen. Där framgår att leverantörer och egenhanterare ska ges tillträde till anläggningar i sådan omfattning och på sådant sätt som är nödvändigt för att de ska kunna tillhandahålla tjänster till tredje man eller utöva egenhantering. Såsom beskrivs i avsnitt 5 är artikel 16.1 och 16.3 även genomförda i dels 7 § andra stycket marktjänstlagen på så sätt att där finns en allmän bestämmelse som gäller alla beslut som fattas och alla villkor som uppställs vid tillämpningen av lagen, dels 20 § tredje stycket där det föreskrivs att den som innehar anläggningar som används av leverantörer av marktjänster eller användare som utövar egenhantering får ta ut en ersättning för utnyttjandet.

Vad ersättningen omfattar ...

I mål C-363/01 Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH och Deutsche Lufthansa AG fastslog EU-domstolen följande i punkt 63.

”... är det inte tillåtet att ledningsenheten vid en flygplats begär att en leverantör av marktjänster, eller en användare som tillämpar egenhantering, för att få tillträde till marknaden för marktjänster vid flygplatsen ska betala en tillträdesavgift som motprestation för att vinstdrivande verksamhet möjliggörs, utöver den avgift som leverantören eller användaren betalar för att få tillgång till flygplatsens anläggningar. Ledningsenheten har däremot rätt att ta ut en avgift för nyttjande av flygplatsens anläggningar, som kan bestämmas med beaktande av att ledningsenheten har ett vinstintresse. Denna avgift ska fastställas i enlighet med de kriterier som anges i artikel 16.3 i direktivet.”

För att tillmötesgå kommissionen i dess kritik vad gäller det svenska genomförandet av direktivets bestämmelser föreslår regeringen att 20 § tredje stycket marktjänstlagen förtydligas på så sätt att det framgår att ersättning får tas ut endast för utnyttjandet av anläggningar. Därmed klargörs att några andra ersättningar eller avgifter, t.ex. sådana som är avhängiga tillträdet till själva marknaden, inte får tas ut.

Såsom *A Flygbränslehantering AB* anför fastslog domstolen också att vinstintresset får beaktas vid avgiftssättningen. Remissinstansen har uttryckt oro för att den föreslagna bestämmelsen därför kan skapa förvirring och medföra att vinstintresset inte tillgodoses. Regeringen ser emellertid inte någon sådan risk. Det förhållandet att det i bestämmelsen tydliggörs att ersättningen endast får avse nyttjandet av anläggningen säger inget om vad som får ingå i underlaget för beloppet. Regeringen delar däremot remissinstansens uppfattning om vikten av att detta tydliggörs i föreskrifter på lägre nivå. I avsnitt 6.2 behandlas frågan om hur ersättningen eller avgiften ska fastställas och i avsnitt 6.4.5 lämnas förslag på bemyndigande att meddela föreskrifter om bl.a. skälen för ersättning enligt 7 § andra stycket.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att 20 § tredje stycket marktjänstlagen ändras på så sätt att det framgår tydligare att ersättning får tas ut endast för utnyttjande av anläggningen.

... och vem som får ta ut den

Frågan om vem som har rätt att ta ut ersättningen för tillträdet till anläggningarna har inte uttryckligen varit föremål för kommissionens kritik. Inte heller reglerar direktivet vem som får ta ut avgiften. I marktjänstlagen föreskrivs emellertid att det är den som innehar anläggningar som får ta ut ersättning för utnyttjandet. Regeringen konstaterar att ett innehav av anläggningar kan grundas på olika omständigheter. En flygplats ledningsenhet kan själv ha införskaffat de anläggningar som används vid utövandet av marktjänster, men även andra aktörer kan ha införskaffat dem. Ledningsenheten kan också ha slutit avtal med bolag, leverantörer eller egenhanterare om att dessa får stå för driften och tillhandahållandet av anläggningarna. Det kan handla om att ha juridisk rådighet eller faktiskt förfogande över anläggningarna eller om ett eget ägande eller ett innehav och tillhandahållande grundat på avtal. Begreppet ”innehar anläggningar” i 20 § tredje stycket marktjänstlagen är således mycket brett men dessutom något missvisande eftersom det är själva tillhandahållandet – oavsett hur innehavet har uppkommit – som är det väsentliga.

För att bestämmelsen ska omfatta den som tillhandahåller anläggningen anser regeringen, i likhet med rapportens förslag, att den bör ändras. Regeringen föreslår dock en något ändrad språklig utformning än rapportens förslag. Genom ändringen omfattar bestämmelsen alla tillhandahållanden, oavsett juridisk grund. Även om det inte finns något uttalat krav i direktivet på en sådan formulering bör den vara i linje med direktivets syfte och bidra till att förhindra att ersättning felaktigt tas ut. Det finns inte heller något i förarbetena som tyder på att någon begränsning med bestämmelsens nuvarande formulering skulle vara avsedd, jfr prop. 1999/2000:41 s. 38.

Regeringen har även uppmärksammat att pluralformen ”anläggningar” som används i 20 § tredje stycket är något olycklig. Rent språkligt kan den ge intrycket av att endast den som tillhandahåller mer än en anläggning omfattas av bestämmelsen. För det fall endast en aktör skulle tillhandahålla alla anläggningar på flygplatserna skulle pluralformen vara motiverad, men så ser inte verkligheten ut. För att undvika missförstånd föreslår regeringen att formuleringen ändras till ”en eller flera anläggningar”.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att 20 § tredje stycket marktjänstlagen ändras även på så sätt att bestämmelsen omfattar den som tillhandahåller en eller flera anläggningar som används av leverantörer av marktjänster eller användare som utövar egenhantering.

6.2 Hur ska ersättningen bestämmas?

Regeringens förslag: Det ska framgå av lagen att även ersättningar ska bestämmas utifrån skäl som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

Rapportens förslag överensstämmer i sak med regeringens. I rapportens lagförslag används ordet ”fastställas” i stället för ”bestämmas”.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Storumans kommun* förutser att visst extraarbete och vissa kostnader kan uppstå för flygplatsens ledning i och med att kriterier som ska vara objektiva, relevanta och transparenta ska fastställas.

Skälen för regeringens förslag: Som redovisats i avsnitt 6.1 föreskrivs i artikel 16.3 i direktivet att i de fall tillträdet till flygplatsens anläggningar är förenat med att en avgift tas ut, ska avgiften bestämmas på grunder som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande. I marktjänstlagen har artikeln genomförts i 7 § andra stycket där det föreskrivs att vid tillämpningen av lagen ska, med vissa undantag, beslut fattas och villkor uppställas utifrån skäl som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande. I de formella underrättelserna har kommissionen emellertid anført att det finns brister i Sveriges genomförande i detta avseende när det gäller villkoren för tillträde till anläggningarna. Kommissionens påpekande får förstås som att marktjänstlagens bestämmelse inte på ett tillfredsställande sätt reglerar att samtliga beslut och villkor är underkastade kravet på relevans, objektivitet, genomblickbarhet och icke-diskriminering. Vid kontakter med kommissionen har Sverige anført bl.a. att bestämmelsen i 7 § andra stycket gäller även för ersättningar som regleras i 20 §, men också att lagen ska förtydligas i detta avseende.

I rapporten lämnas förslag på ändring av 7 § andra stycket så att det tydliggörs att även ersättningsars fastställande ska grundas på skäl som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande. I enlighet med det och med sitt svar till kommissionen föreslår regeringen ett tillägg i 7 § andra stycket marktjänstlagen. Därmed torde det inte råda något tvivel om att även de ersättningar som regleras i 20 § omfattas av de krav som

nämns i 7 § andra stycket. Regeringen föreslår dock ordet ”bestämmas” i stället för ”fastställas”.

Som *Storumans kommun* påpekar kan förtydligandet i och för sig medföra merarbete och merkostnader för flygplatsens ledning. Regeringen påminner om att kraven som sådana emellertid finns redan i dag. I avsnitt 6.4.5 lämnas för övrigt förslag till ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om bl.a. de beslut, villkor och ersättningar som anges i 7 § andra stycket.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att det tydliggörs att även ersättningar ska bestämmas utifrån skäl som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

6.3 Tillsyn

6.3.1 Tillsynssystem och avgiftsbemyndigande

Regeringens förslag: Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över att marktjänstlagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

Om det behövs för tillsynen ska Transportstyrelsen ha rätt att på begäran få sådana upplysningar och ta del av sådana handlingar som tillsynen gäller, och få tillträde till flygplatsen samt de lokaler och anläggningar som tillsynen gäller.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och ärendehandläggning enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Rapportens förslag överensstämmer i sak med regeringens. Rapportens lagförslag är annorlunda formulerat.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser tillstyrker förslaget eller anför att de inte har några invändningar. *Konkurrensverket* tycker det bör övervägas om det inte är tillräckligt för att uppfylla direktivet att det finns möjlighet att överklaga ett beslut om vilka som tillåts bedriva marktjänster när utrymmet är begränsat, dvs. om inte införande av en tillsynsmyndighet innebär en onödig överreglering. *Hjelmco Oil AB* undrar om inte Transportstyrelsen redan har tillsynsansvar över marktjänstlagen och anser vidare att övervakning av lagar ska betalas av det allmänna och att Transportstyrelsen ska vara skyldig att utöva tillsyn på begäran. *Hjelmco Oil AB* frågar också vilka konsekvenserna blir om en ledningsenhet själv väljer att begränsa antalet leverantörer utan att göra en ansökan till Transportstyrelsen eller om ledningsenheten vägrar att fatta ett skriftligt och formellt beslut. Vidare anför *Hjelmco Oil AB* att det bör säkerställas att en användarkommitté inrättas. *Skellefteå kommun* och *Örnsköldsviks kommun* påpekar att de regionala flygplatserna i dagsläget gör stora förluster och inte bör belastas med ytterligare avgifter. Kostnadsökningarna bör hanteras i den statliga översynen av de regionala flygplatserna. *Kramfors kommun* anser att en generell tillsynsverksamhet är onödig, att den ställer ökade krav på rapportering och redovisning och

att det, om tillsyn ändå inrättas, är rimligt att avgifterna läggs endast på de större flygplatser där det finns konkurrens om marktjänsterna. *Mora kommun* menar att förslaget förhindrar framväxten av privata alternativ eller regional utveckling i stället för att underlätta för etableringar vilket är EU:s grundtanke. *Vänersborgs kommun* instämmer i förslaget att Transportstyrelsen bör utses till tillsynsmyndighet men pekar också på problemet för flygplatsen att få kostnadstäckning för tillsynsavgiften. Kommunen saknar också en precisering av vem som ska betala tillsynsavgiften och anser vidare att tillsynstillfällena bör samordnas. Såväl *Trollhättans kommun* som *Lysekils kommun* uttrycker tveksamhet till att Transportstyrelsen ska fastställa avgifterna i föreskrifter då det blir svårt för flygplatserna att förutse kostnaden och föreslår vidare att tillsynen bör ingå i övrig tillsyn. *Norrköpings kommun* hänvisar till de regionala flygplatsernas stora förluster och tycker inte att dessa flygplatser bör belastas med ytterligare avgifter. *Örebro läns landsting* har svårt att överblicka förslagets effekter med tanke på att tillsynsavgiftens storlek inte framgår och ifrågasätter samtidigt skälet till att införa en avgift för tillsyn på mindre flygplatser för att hantera ett problem på Arlanda. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att det inte är rimligt att införa en tillsynsfunktion eftersom inget visar på att någon flygplats förutom Arlanda inte följer direktivet och att det inte finns skäl att gå längre än direktivets krav. *Svenska Transportarbetareförbundet* är positivt till förslaget att Transportstyrelsen får tillsynsansvar och vill tydliggöra vikten av att svensk arbetsmiljölagstiftning följs.

Skälen för regeringens förslag

Frågorna om tillsynssystem och avgiftsbemyndigande har nära anknytning

Frågorna om att införa ett tillsynssystem och ett bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter för bl.a. tillsynsarbetet har ett nära samband. Ett flertal remissinstanser har också haft synpunkter på båda frågorna. De behandlas därför lämpligen tillsammans i detta avsnitt medan förslaget om övriga bemyndiganden behandlas i avsnitt 6.4.5.

Ett tillsynssystem ska införas

Kommissionen har i formell underrättelse anfört att till följd av avsaknaden av i förväg tydligt fastställda villkor för alla potentiella egenhanterare eller tjänsteleverantörer är villkoren för tillträde inte genomblickbara, och det kan inte heller garanteras att villkoren under alla omständigheter är relevanta, objektiva och icke-diskriminerande. Den svenska lagstiftningen innehåller dessutom inte någon skyldighet att respektera kraven.

För att komma till rätta med de brister som kommissionen påtalat har regeringen i sitt svar på de formella underrättelserna anfört att den bl.a. avser att införa ett tillsynssystem. Ett visst slags tillsyn över att marktjänstlagen följs utövas visserligen redan i dag, men är begränsad till att avse separat bokföring enligt 18 och 19 §§. Någon annan tillsyn utövas inte på marktjänstområdet. I det remitterade underlaget finns därför förslag om att införa ett tillsynssystem som omfattar marktjänstlagens samtliga

bestämmelser. *Kramfors kommun, Mora kommun, Trollhättans kommun, Lysekils kommun och Sveriges Kommuner och Landsting* har invänt mot förslaget och bl.a. hänvisat till att något behov av tillsyn på alla flygplatser inte visats, att det inte finns skäl att gå längre än vad direktivet kräver och att tillsynen i vart fall kan ingå i övrig tillsyn som utförs. Regeringen är medveten om att något behov av tillsyn hittills inte konstaterats mer än på Stockholm Arlanda Airport. Det är också riktigt att utrymmet för bristande efterlevnad av regelverket varierar beroende på flygplatsens storlek. Regeringen är dock angelägen om att inte bara komma till rätta med förhållandena på Stockholm Arlanda Airport utan dessutom försöka förhindra att andra situationer uppstår som innebär att regelverket inte följs på samma eller någon annan flygplats. Med ett tillsynssystem kan tillsynsmyndigheten kontrollera att bestämmelserna i marktjänstlagen följs, bl.a. vad gäller de krav som ställs för villkoren för tillträde till både marknaden och anläggningarna samt för fastställande av ersättning för nyttjande av anläggningarna. Det faktum att direktivet inte innehåller något krav på ett sådant tillsynssystem hindrar inte att ett sådant införs på nationell nivå, särskilt inte efter att behov visat sig finnas. Med ett sådant förslag fullföljer regeringen dessutom vad den anfört i sitt svar till kommissionen på den kompletterande formella underrättelsen. Regeringen anser sammanfattningsvis att ett tillsynssystem ska införas. Mot bakgrund av nämnda remissinstansers synpunkter bör däremot frågan om tillsynens omfattning och utövning behandlas närmare, se delavsnittet närmast efter nedanstående.

Tillsynsmyndighet

Transportstyrelsens kärnverksamhet utgörs av normgivning, tillståndsgivning och tillsyn inom samtliga fyra transportslag, se propositionen Transportstyrelsen och dess verksamhet (prop. 2008/09:31). Förslaget kommer till uttryck i ett stort antal författningar inom transportområdet liksom, såsom *Hjelmcö Oil AB* påpekar, i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen där det anges bl.a. att Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet inom transportområdet. I linje med detta är det också Transportstyrelsen som utövar den nuvarande begränsade tillsynen inom marktjänstområdet.

Enligt regeringens uppfattning är det inte aktuellt att någon annan myndighet än Transportstyrelsen ska ha hand om även det föreslagna utökade tillsynsansvaret inom marktjänstområdet.

Tillsynens omfattning och utövning

Samtliga marktjänstlagens bestämmelser liksom de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen bör omfattas av tillsynen. Det gäller – förutom nämnda bestämmelser om bokföring – bestämmelserna om användarkommitté, tjänster till tredje man och egenhantering samt portalparagrafen om att marknaden för marktjänster är fri och att beslut, villkor och ersättningar ska grundas på relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande skäl. Vidare ska bestämmelserna om begränsning och urval, ledningsenhetens i förekommande fall eget tillhandahållande av marktjänster samt fastställda kontraktvillkor och tekniska specifikationer omfattas. Slutligen ska

tillsynen omfatta även bestämmelsen om tillträde till anläggningar och ersättning för nyttjande av desamma, samrådsförfarandet och eventuella beslut om s.k. centraliserade anläggningar. De exempel som *Hjelmco Oil AB* ger är därmed sådana typiska förfaranden som tillsynen bör omfatta. *Konkurrensverket* ifrågasätter nödvändigheten av att införa både överklagande- och tillsynsmöjlighet när det gäller frågan om begränsning av marknaden av utrymmesskäl. Regeringen anser att synpunkten i och för sig är befogad, men påminner om att förslaget om tillsyn har aktualiserats som ett sätt att komma till rätta med de brister i genomförandet av direktivet som kommissionen har påtalat och att tillsynsförslaget därför omfattar samtliga bestämmelser i marktjänstlagen. Det finns visserligen inget som tvingar regeringen att låta tillsynsförslaget omfatta även bestämmelserna om begränsning av marknaden av utrymmesskäl, men det framstår samtidigt som rimligt att låta tillsynsförslaget omfatta hela lagen. Regeringen anser därför att förslaget är väl avvägt.

Med hänvisning till de nyssnämnda tillsynsområdena kommer de aktörer som har uppgifter att uppfylla enligt marktjänstlagens bestämmelser att kunna bli föremål för tillsynen.

I rapporten beskrivs att ett tillsynsärende kan initieras både vid myndighetens löpande tillsynsarbete och efter klagomål från en extern part. Vid intern initiering kan tillsynen utföras på alla flygplatser t.ex. med viss regelbundenhet utifrån en tidsplan som myndigheten tar fram. Tillsynen kan också baseras på en riskbedömning. Vid extern initiering kan tillsynsärendet koncentreras på det förhållande som myndigheten gjorts uppmärksam på av t.ex. en användare av en flygplats som anser att den som tillhandahåller en anläggning bryter mot någon bestämmelse i lagen. Regeringen delar uppfattningen att ett tillsynsärende bör kunna inledas via olika vägar för att på bästa sätt fånga upp de missförhållanden som kan råda och att det mycket väl kan visa sig vara tillräckligt att tillsynsmyndigheten agerar efter att någon extern aktör initierat ett ärende. Regeringen anser vidare att de närmare detaljerna kring hur tillsynsarbetet ska läggas upp bör vara en fråga för tillsynsmyndigheten själv att bestämma. Transportstyrelsen har, som redovisats tidigare, tillsyn över en mängd regelverk och kan därför utforma ett ändamålsenligt system där eventuella synergieffekter omhändertas, t.ex. genom samordnade tillsynsinsatser. Samordningen kan ske såväl inom myndighetens egna tillsynsområden som i förhållande till andra myndigheters tillsynsområden, t.ex. arbetsmiljöområdet. I ett sådant system kommer också tillsynsmyndigheten att kunna ta hänsyn till de förhållanden som råder på framför allt mindre flygplatser där även marktjänstverksamheten är mindre och därmed risken för missförhållanden lägre. Enligt regeringens uppfattning bör tillsynsarbetet särskilt anpassas till den verklighet som råder på de mindre flygplatserna där förutsättningarna för att bedriva marktjänster är annorlunda än på en stor flygplats. De synpunkter som *Hjelmco Oil AB*, *Kramfors kommun*, *Trollhättans kommun*, *Lysekils kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* framfört bör därför kunna tillgodoses på bästa sätt i tillsynsarbetet.

Det är värt att uppmärksamma att det finns andra EU-rättsakter som reglerar tillträdet till olika marknader, bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/352 av den 15 februari 2017 om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler för

finansiell insyn i hamnar (hamntjänstförordningen). I hamntjänstförordningen finns en bestämmelse om att varje medlemsstat ska säkerställa ett effektivt förfarande för att hantera klagomål. I regeringens proposition Kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning (prop. 2018/19:39) finns därför ett förslag om en prövningsmyndighet som en aktör kan vända sig till med sitt klagomål, men däremot inget förslag om att dessutom införa ett tillsynssystem – även om inget i EU-förordningen i och för sig skulle hindra det. Trots att det är samma eller liknande förhållanden som regleras i hamntjänstförordningen som i marktjänstdirektivet är det således inte givet att kontrollen över att bestämmelserna följs ska utformas likadant. Förslaget att införa ett traditionellt tillsynssystem synes för närvarande vara mer lämpligt för att kunna stävja missförhållanden inom marktjänstområdet. Det är dock värt att notera att när det gäller tillsyn som utförs efter en extern initiering liknar den klagomålsförfarandet i hamntjänstregelverket.

En grundläggande förutsättning för att tillsynen ska kunna utövas både faktiskt och effektivt är att tillsynsmyndigheten har information om och tillgång till de förhållanden och fysiska utrymmen som avses. Om det behövs för tillsynen bör tillsynsmyndigheten således ha rätt att på begäran dels få sådana upplysningar och ta del av sådana handlingar som tillsynen gäller, dels få tillträde till flygplatsen samt till de lokaler och anläggningar som tillsynen gäller. En bestämmelse med detta innehåll bör därför införas. Sådana bestämmelser finns i många andra regelverk enligt vilka Transportstyrelsen utövar tillsyn.

Även de senast redovisade förslagen avseende tillsynsmyndigheten och tillsynens omfattning och utövning är i enlighet med de förslag som lämnats i rapporten.

Föreskrifter om avgifter

Flera remissinstanser har haft synpunkter på förslaget om att bemyndiga regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för bl.a. tillsyn. *Skellefteå kommun, Örnsköldsviks kommun, Kramfors kommun, Mora kommun, Vänersborgs kommun, Trollhättans kommun, Lysekils kommun, Norrköpings kommun, Örebro läns landsting* och *Sveriges Kommuner och Landsting* ger i varierande ordalag uttryck för en oro när det gäller de kostnader som kommer att drabba flygplatserna med anledning av förslaget. *Hjelmco Oil AB* anser att övervakning av lagar ska betalas av det allmänna.

Regeringen konstaterar följande. Transportstyrelsens tillsyn, handläggning av ärenden och registerhantering finansieras på så sätt att myndigheten har bemyndigande att ta ut avgifter för sin verksamhet. Ordningen gäller inom alla fyra trafikslag och innebär att den som är föremål för tillsynen, ärendehandläggningen eller registerhanteringen betalar en avgift som enligt huvudregeln får uppgå till myndighetens självkostnad för arbetet. Vissa undantag från principen om full kostnadstäckning har medgetts inom sådana verksamhetsområden där den verkliga kostnaden skulle innebära en alltför hög kostnad för det fåtal tillsynsobjekt som skulle bli tvungna att betala. Detta gäller bl.a. tillsyn av museijärnvägar och läkare inom luftfarten. Ordningen med avgifter för delar av Transportstyrelsens verksamhet antogs av riksdagen år 2011 och

har gällt sedan dess, se propositionen Avgifter i Transportstyrelsens verksamhet (prop. 2010/11:30). Regeringen motiverade sitt förslag med en önskan om att åstadkomma en enhetlig finansiering av myndighetens verksamhet inom samtliga trafikslag och åsikten att de som faktiskt nyttjar myndighetens tjänster, snarare än hela skattekollektivet, bör stå för kostnaderna, s. 44–53. Denna uppfattning gäller alltså.

Det är svårt att se något skäl till att avvika från denna princip när det gäller den tillsyn och den ärendehandläggning som Transportstyrelsen nu föreslås ha hand om. De synpunkter som remissinstanserna haft när det gäller ökade kostnader är förståeliga men samtidigt bör inte det faktiska utslaget överdrivas. Transportstyrelsen har erfarenhet av att organisera ett tillsynssystem som fyller det behov som finns på området. Det finns inget självändamål med ett tillsynssystem som går utöver behovet. Regeringen har förtroende för myndighetens möjlighet att skapa ett tillsynssystem som är effektivt men som inte lägger onödiga bördor, vare sig ekonomiska eller administrativa, på tillsynsobjekten. Kostnaden bör också ses i ljuset av att en sund konkurrens därmed upprätthålls och missförhållanden motverkas. Regeringen följer också upp hur tillsynsavgifter slår mot olika branscher inom olika områden. Detta arbete har hittills resulterat i tidigare nämnda undantag från principen om full kostnadstäckning för myndighetens tillsynsverksamhet i vissa fall. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter bör därför införas i marktjänstlagen och utformas på samma sätt som motsvarande bemyndiganden som finns i ett stort antal författningar på transportområdet. Regeringen instämmer således i rapportens förslag men konstaterar samtidigt att det finns anledning att behandla frågan om hur ett system med avgifter för tillsyn kan utformas.

Den rättsliga möjligheten för en myndighet att ta ut avgifter förutsätter att avgiften kan kopplas till den motprestation som erhålls. Avgiften kan avse en direkt motprestation eller en motprestation riktad till ett kollektiv. När det gäller den senare situationen har Lagrådet anfört i prop. 2010/11:30 (s. 47) att en avgift kan tas ut av de enskilda medlemmarna i ett kollektiv som omfattas av tillsynen genom t.ex. en årlig avgift, under förutsättning att någon tillsynsåtgärd vidtas under det år som avgiften avser. Det är således ostridigt att en tillsyn som sker på något av dessa sätt, dvs. med ett mer eller mindre regelbundet intervall och som alla tillsynsobjekt därmed kommer att utsättas för, utgör en sådan motprestation som en avgift kan kopplas till. När det däremot gäller den tillsyn som utförs efter ett externt initiativ kan situationen vara en annan. Situationen liknar det förfarande med klagomål som föreslagits inom hamntjänstområdet, se prop. 2018/19:39 s. 32–35. Ett omhändertagande av ett klagomål enligt det regelverket föreslås inte knytas till ett avgiftsuttag. Det är rimligt att, när det gäller marktjänstlagen, åtminstone delvis ha samma synsätt avseende tillsyn efter externt initiativ. Ett sådant initiativ skulle kunna komma från en aktör som samtidigt är konkurrent till eller har ett avtalsförhållande med den som initiativet avser. Om initiativet visar sig ogrundat bör det inte automatiskt rendera en avgift för den som fått underkasta sig tillsynen. Samtidigt kan ett externt initierat ärende innebära ett omfattande eller långvarigt tillsynsarbete med höga kostnader för myndigheten, särskilt om tillsynsobjektet inte medverkar frivilligt till granskningen. I ett sådant fall är det naturligt att anse att en avgiftsskyldighet förr eller senare uppkommer. En parallell kan dras till

lagen (2016:96) om fritidsbåtar och vattenskotrar där regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter för marknads kontroll. Efter bemyndigande i förordningen (2016:98) om fritidsbåtar och vattenskotrar har Transportstyrelsen i sina föreskrifter, TSFS 2016:105, begränsat avgiftsuttaget till att avse endast förrättningar som föranleder att föreläggande eller förbud meddelas eller annan åtgärd vidtas, dvs. avgiftsskyldighet uppstår först efter att tillsynsförfarandet nått en viss punkt. Det är angeläget att ett bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt marktjänstlagen hanteras på ett liknande sätt.

Sammanfattning

Regeringen föreslår sammanfattningsvis och med hänvisning till övervägandena i detta avsnitt, att Transportstyrelsen utses till tillsynsmyndighet för att utöva tillsyn över att marktjänstlagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs. Om det behövs för tillsynen ska myndigheten ha rätt att på begäran få sådana upplysningar och ta del av sådana handlingar som tillsynen gäller och få tillträde till flygplatsen samt de lokaler och anläggningar som tillsynen avser. Vidare får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och ärendehandläggning enligt marktjänstlagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

6.3.2 Beslut om föreläggande

Regeringens förslag: Transportstyrelsen får besluta de förelägganden som behövs för att marktjänstlagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Rapportens förslag överensstämmer i sak med regeringens. Rapportens lagförslag är annorlunda formulerat.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget och dessutom uttrycker *Svenska Transportarbetareförbundet* att det ställer sig positivt till förslaget. *Konkurrensverket* saknar preskriptionstider för tillsynsmyndighetens ingripanden. *Hjelmco Oil AB* instämmer i förslaget men efterlyser också kraftigare åtgärder i de fall marktjänstlagen inte är tillämplig.

Skälen för regeringens förslag

Föreläggande

För att utövandet av tillsynen inte ska vara verkningslöst behöver Transportstyrelsen kunna vidta vissa åtgärder för det fall myndigheten upptäcker brister eller förhållanden som behöver avhjälpas eller åtgärdas. Inom andra rättsområden där Transportstyrelsen eller andra myndigheter utövar tillsyn består sådana åtgärder ofta i att myndigheten får besluta de förelägganden som behövs för att regelverket i fråga ska följas. Så bör därför vara fallet även när det gäller marktjänstlagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till den. Det kan t.ex. vara fråga om ett

föreläggande att samråda på föreskrivet sätt enligt 15 § eller om ett förbud att ta ut en ersättning för utnyttjande av en anläggning om ersättningen inte fastställs utifrån skäl som är objektiva, relevanta, genomblickbara och icke-diskriminerande enligt 7 §. Det kan också vara fråga om att låta tillsynsmyndigheten få upplysningar och ta del av de handlingar som tillsynen gäller.

Konkurrensverket saknar preskriptionstider för tillsynsmyndighetens ingripanden. Något sådant förslag har inte ingått i det remitterade underlaget. Regeringen vill framhålla att även om det mest troliga är att ett missförhållande som kommer till tillsynsmyndighetens kännedom fortfarande pågår, kan det också vara så att detta förhållande ligger långt tillbaka i tiden men fortfarande har verkan. Det vore olyckligt om ett missförhållande som innebär nackdelar för någon aktör inte kan påtalas eller åtgärdas med hänvisning till att alltför lång tid har gått.

Att åtgärda brister som tillsynsmyndigheten påtalat i ett föreläggande kan vara mer eller mindre lätt genomförbart. Exempelvis är ett marktjänstavtal, som ingåtts mellan flygplatsens ledningsenhet och andra marktjänstaktörer, ett civilrättsligt bindande avtal som inte självklart kan ändras eller hävas efter att tillsynsmyndigheten konstaterat att någon bestämmelse i marktjänstregelverket inte har följts av en avtalspart. Även om tillsynsmyndigheten inte har rätt att upphäva ett ingånget avtal kan myndighetens åtgärder i praktiken komma att innebära att parterna tvingas att ändra villkoren i ett avtal eller t.o.m. häva avtalet. Detta är emellertid omständigheter kopplade till konsekvenserna av ett föreläggande; konsekvenser som tillsynsobjektet har att hantera som en följd av att marktjänstlagen inte följts. Tillsynsmyndigheten kan endast konstatera att marktjänstlagen ska följas. Befogenheter för en myndighet att vidta åtgärder som i praktiken ingriper i parternas privaträttsliga förhållanden förekommer redan i svensk rätt, jämför t.ex. tillsynsmyndighetens befogenheter enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, se prop. 2002/03:110 s. 301–304. Även befogenheterna för tillsynsmyndigheten enligt ellagen (1997:857) är sådana att förelägganden kan innebära ingripanden i parternas privaträttsliga förhållanden.

Tillsynsmyndigheten bör således ha möjlighet att ingripa med beslut om föreläggande för det fall regelverket inte följs. Det är värt att påminna om att den som får ett föreläggande har rätt att överklaga detta, se avsnitt 6.3.3. Regeringens förslag motsvarar därför rapportens förslag i sak. En smärre språklig justering föreslås med hänvisning till ett nyligen lämnat förslag i propositionen *Kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning* (prop. 2018/19:39).

Vite

För att kunna säkerställa att ett föreläggande följs bör tillsynsmyndigheten ha möjlighet att förena det med vite. Vite är ett effektivt sanktionsmedel som har den fördelen att det kan riktas mot en juridisk person vilket ofta kan vara fallet när det gäller marktjänstregelverkets aktörer. Exempelvis kan ett med vite förenat förbud mot att ta ut en ersättning för nyttjande av en anläggning om ersättningen inte uppfyller kraven på relevans, objektivitet, genomblickbarhet och icke-diskriminering enligt 7 § riktas mot den juridiska person som tillhandahåller anläggningen. *Hjelmco Oil*

AB efterlyser verkningsfulla åtgärder i de fall marktjänstlagen inte är tillämplig. Regeringen vill framhålla att oavsett om ett förhållande kan åtgärdas inom ramen för marktjänstlagen eller inte, kan den aktuella situationen bli föremål för lagföring om omständigheterna är sådana.

Såsom redovisats i avsnitt 4.2 är svenska flygplatser antingen statligt, kommunalt eller privat ägda eller drivna. Även blandade varianter förekommer. Frågan om möjligheten att rikta ett vitesföreläggande mot en offentligrättslig juridisk person, exempelvis en kommun, diskuterades i förarbetena till lagen (1985:206) om viten, jfr prop. 1984/85:96 s. 90–100. Något generellt hinder mot att rikta ett vitesföreläggande mot en offentligrättslig juridisk person infördes inte. Det framhölls att, även om det fick anses uppenbart att staten inte kan föreläggas vite med avseende på dess offentligrättsliga verksamhet, så kunde det särskilt på det marknadsrättsliga området tänkas uppkomma situationer där staten i så utpräglad grad uppträder som privaträttsligt subjekt att det skulle te sig onaturligt om möjligheten att förelägga vite inte stod till buds. Bland annat lyftes det exemplet fram att ett organ som ingår i den statliga organisationen bedriver affärsverksamhet i konkurrens med och på liknande sätt som privata företag, mot vilka viten kan riktas enligt de marknadsrättsliga reglerna. I ett enskilt fall kunde det, med hänsyn till särskilda omständigheter, därför framstå som obefogat att särbehandla ett sådant organ genom att inte tillåta att vitesföreläggande riktas mot det.

En kommun som äger eller driver en flygplats, oavsett om det sker i förvaltningsform eller i form av ett kommunalt bolag, uppträder i detta avseende på motsvarande sätt som ett privaträttsligt subjekt som bedriver affärsverksamhet. Det skulle inte vara lämpligt att särbehandla en flygplats som drivs inom den kommunala sfären eller av ett statligt ägt bolag med en flygplats som har privata ägar- eller driftsförhållanden. Vitesföreläggande bör således vara möjligt att rikta mot samtliga dessa flygplatsers ledningsenheter liksom mot övriga aktörer som har uppgifter och skyldigheter enligt marktjänstlagen. Tillsammans med de föreslagna bestämmelserna om ett tillsynssystem medför möjligheten att kunna besluta om föreläggande liksom att förena dessa beslut med vite att kommissionens påpekande om bristande skyldighet att respektera marktjänstlagens bestämmelser åtgärdas. Ett liknande resonemang om kommunalt anknuten verksamhet och möjligheten att förelägga vid vite har nyligen förts i propositionen Kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning (prop. 2018/19:39 s. 36–37).

Sammanfattning

Regeringen föreslår, i likhet med rapporten, att Transportstyrelsen ska få besluta de förelägganden som behövs för att marktjänstlagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas. Ett beslut om föreläggande ska få förenas med vite.

6.3.3 Överklagande

Regeringens förslag: Beslut om föreläggande samt beslut att förena föreläggandet med vite ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Rapportens förslag överensstämmer i sak med regeringens. Rapportens förslag har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte några invändningar. *Hjelmco Oil AB* undrar hur ett beslut ska kunna överklagas om ledningsenheten vägrar att fatta ett skriftligt och formellt beslut. *Hjelmco Oil AB* har även omfattande synpunkter på marktjänstlagens tillämpning och andra därtill knutna frågor och anför att samtliga paragrafer borde ha varit föremål för granskning och förtydliganden. *AOPA-Sweden*, som i och för sig inte har något att invända mot förslagen, anför att direktivets intention inte uppfylls.

Skälen för regeringens förslag: Transportstyrelsens och ledningsenhetens beslut enligt marktjänstlagen får enligt nuvarande ordning överklagas till allmän förvaltningsdomstol. *Hjelmco Oil AB* har tagit upp den situationen att ledningsenheten vägrar att fatta ett skriftligt och formellt beslut och ställt sig frågande till hur ett överklagande då är möjligt. Regeringen konstaterar att en sådan situation omfattas av det tillsynsansvar som Transportstyrelsen föreslås få i avsnitt 6.3.1. Situationen kan således åtgärdas genom tillsynsmyndighetens befogenhet att påpeka brister samt i förekommande fall besluta om föreläggande mot ledningsenheten för att lagens bestämmelser ska följas.

Regeringen föreslår att den nya bestämmelsen om beslut om föreläggande och om att förena sådana beslut med vite som behandlats i avsnitt 6.3.2 också ska kunna överklagas till förvaltningsrätten. I likhet med övriga överklagbara beslut enligt lagen ska prövningstillstånd krävas för prövning i kammarrätten.

Hjelmco Oil AB:s övriga synpunkter tillgodoses till viss del genom det tillsynssystem och den överklagandemöjlighet som föreslås. Vad remissinstansen, liksom *AOPA-Sweden*, anför i övrigt kan inte bli föremål för förslag i denna lagrådsremiss. Regeringen avser dock att följa lagens tillämpning noga och är beredd att vid behov göra en förnyad översyn av regelverket.

6.4 Övriga förslag

Utöver de brister som kommissionen påtalat vad gäller Sveriges genomförande av direktivet har Transportstyrelsen i sin genomgång av det nationella regelverket uppmärksammat andra bestämmelser som bör justeras eller kompletteras för att bättre överensstämmer med direktivet. Det handlar om skälen för att en begränsning av marknaden för marktjänster ska kunna ske, urvalsprocessen, anmälan av beslut om begränsningar, kontraktsvillkor och tekniska specifikationer samt förbud att utföra marktjänster.

6.4.1 Tillträde till marknaden får begränsas även av luftfartsskyddskäl

Regeringens förslag: Tillträdet till marknaden får begränsas i den utsträckning som säkerheten, luftfartsskyddet, kapaciteten eller utrymmet på flygplatsen kräver.

Rapportens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker förslaget eller anför att de inte har några invändningar mot det. *Lysekils kommun* och *Trollhättans kommun* tillstyrker också förslaget liksom *Svenska Transportarbetarförbundet* som tillägger att luftfartsskyddet innehåller många viktiga delar.

Skälen för regeringens förslag: I 7 § första stycket marktjänstlagen finns den grundläggande bestämmelsen om att tillträdet till marknaden för marktjänster ska vara fritt. Bestämmelsen genomför själva grundtanken med direktivet. I samma paragraf föreskrivs dock också att tillträdet, trots att det ska vara fritt, får begränsas i den utsträckning som säkerheten, kapaciteten eller utrymmet på flygplatsen kräver det. Det är Transportstyrelsen som på ansökan av flygplatsens ledningsenhet får besluta om begränsning av antalet leverantörer av marktjänster eller egenhanterare. Transportstyrelsen har hittills inte fattat några sådana beslut.

Bestämmelsen i 7 § första stycket genomför skäl 11 till direktivet. Vid en jämförelse mellan den svenska och den engelska versionen av direktivet kan det dock konstateras att orden "safety" och "security" översatts med endast "säkerhet". Inom transportlagstiftningen skiljer man emellertid numera på dessa två ord. "Safety" (säkerhet) syftar på transportmedlets inneboende säkerhet, t.ex. flygplanets luftvärdighet vad gäller dess tekniska status med fungerande motorer, tillförlitliga navigeringsinstrument och besättningens utbildning m.m. "Security" (skydd) syftar i stället på åtgärder som ska vidtas för att förhindra angrepp utifrån i form av olagliga handlingar såsom sabotage och kapningar. Luftfartsskyddsåtgärder som vidtas är bl.a. säkerhetskontroller av passagerare och krav på behörighet för tillträde till flygplatsen. Sedan början av 2000-talet finns internationella och EU-rättsliga regelverk om såväl luftfarts- som sjöfarts- och hamnskydd.

Att "luftfartsskydd" inte förekommer i den svenska versionen av direktivet kan säkerligen förklaras av att direktivet kom till före de nämnda EU-rättsakterna. Inte desto mindre finns ordet i direktivet och därför bör den svenska bestämmelsen nu kompletteras så att även luftfartsskydd utgör ett skäl för att få begränsa tillträdet till marknaden. En riskbedömning utifrån luftfartsskyddets intressen skulle kunna visa att t.ex. ett högt antal utövare av marktjänster medför ett högt antal fordon vilket i sig innebär att risken ökar för att ett eller flera fordon används vid en olaglig handling.

Regeringen föreslår därför, i likhet med rapportens förslag, att bestämmelsen i 7 § första stycket marktjänstlagen kompletteras med ordet "luftfartsskyddet" som ett skäl för att få begränsa tillträdet till marknaden.

6.4.2 Urvalsprocess och anmälan av beslut om begränsning

Regeringens förslag: Om en leverantör av marktjänster upphör med sin verksamhet före utgången av den tid som beslutet avser ska en ersättare väljas ut enligt samma angivna förfarande.

Rapportens förslag överensstämmer i sak med regeringens. Rapportens lagförslag har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte några invändningar. *Förvaltningsrätten i Jönköping* uppmärksammar den komplikation som kan komma att uppstå i och med att Transportstyrelsens beslut om begränsning måste överklagas inom tre veckor, dvs. med stor sannolikhet innan slutgiltigt beslut från kommissionen kommit. Förvaltningsrätten konstaterar också att hur det enskilda målet ska handläggas kommer att bli en fråga för domstolen att ta ställning till. *Vänersborgs kommun* noterar att tidsaspekterna kan utgöra en praktisk utmaning för kommuner som har egna förutbestämda tider att beakta.

Skälen för regeringens förslag

Urvalsprocessen

Den begränsning av tillträdet till marknaden som enligt 7 § första stycket marktjänstlagen får äga rum av vissa skäl och som till viss del har beskrivits i avsnitt 6.4.1 ska ske i enlighet med de förfaranden som beskrivs i 8, 9, 12 och 13 §§ i lagen. I 10 § marktjänstlagen regleras det anbuds-förfarande och urval som ska användas för de leverantörer vars antal begränsats enligt 8 eller 9 §. I 10 § föreskrivs bl.a. att leverantörerna ska väljas efter en anbudsinfordran, att beslut om urval fattas antingen av flygplatsens ledningsenhet eller av Transportstyrelsen beroende på omständigheterna, att anbudsinfordran ska offentliggöras och att beslut om urval får fattas för en tid av högst sju år. Paragrafen avses genomföra artikel 11 i direktivet. Transportstyrelsens jämförelseanalys visar dock att artikel 11.1 e inte genomförts i 10 § eller någon annanstans i marktjänstlagen. I artikel 11.1 e föreskrivs att när en leverantör av tjänster upphör med sin verksamhet före utgången av den period för vilken han valts ut, ska en ersättare väljas ut enligt samma förfarande.

Bestämmelsen aktualiseras således för det fall en eller flera leverantörer av marktjänster, som valts ut i det första anbuds-förfarandet efter att en begränsning av antalet leverantörer skett, upphör med sin verksamhet före utgången av den tid för vilken denne valts ut. För att åstadkomma ett rättvist förfarande som inte sätter den öppna marknaden ur spel ska ett likadant anbuds-förfarande ske igen. Denna ordning bör framgå av marktjänstlagen.

Regeringen föreslår därför, i likhet med vad som framgår av rapporten, ett tillägg i 10 § fjärde stycket marktjänstlagen. Tillägget innebär att om en leverantör av marktjänster upphör med sin verksamhet före utgången av den tid som beslutet avser ska en ersättare väljas ut enligt det förfarande som anges i tredje stycket samma paragraf. Där anges det att den som får

fatta beslut om urval ska upprätta en anbudsinfordran och se till att den offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning.

Anmälan till kommissionen

När begränsning av antalet leverantörer av marktjänster sker av utrymmes- eller kapacitetsskäl ska medlemsstaterna enligt artikel 9.3 i direktivet minst tre månader före ikraftträdandet av beslutet anmäla detta till kommissionen tillsammans med skälen för beslutet. En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i dag inte i det nationella regelverket. I rapporten föreslås att en sådan bestämmelse införs och lämpligen placeras i marktjänstförordningen. Detsamma gäller innehållet i artikel 9.6 andra stycket i direktivet som behandlar tidsfristen för prövning av eventuell ny ansökan om begränsning samt begränsningens längd. *Förvaltningsrätten i Jönköping* uppmärksammar att ett överklagande av ett beslut fattat av Transportstyrelsen sannolikt måste ske i tiden innan kommissionen fattat sitt beslut om att godkänna begränsningen. Enligt artikel 9.5 andra stycket har kommissionen tre månader på sig från det att medlemsstaten anmälde begränsningsbeslutet. Frågan är hur domstolen ska förhålla sig till denna situation vid sin prövning av det överklagade beslutet. Såsom förvaltningsrätten konstaterar kommer detta att bli en fråga för domstolen att ta ställning till. Regeringen vill dock även anföra följande. Den överprövning av Transportstyrelsens beslut som sker i domstolen och den godkännandeprocédur som äger rum i kommissionen är två skilda förfaranden även om de avser samma beslut. De bör därför åtminstone i teorin behandlas därefter. Icke desto mindre är det rimligt att anta att domstolen avvaktar kommissionens beslut innan domstolen prövar överklagandet. I annat fall kan den situationen uppstå att ett i och för sig lagakraftvunnet nationellt avgörande likväl måste betraktas som ogiltigt i och med ett senare underkännande från kommissionen av detsamma. Det förefaller inte vare sig praktiskt eller processekonomiskt att försätta klaganden eller övriga inblandade aktörer i en sådan situation. Det synes därför lämpligt att Transportstyrelsen vid kommunikeringen med domstolen upplyser om att kommissionens godkännandeprocédur pågår. *Vänersborgs kommun* anför att de föreslagna tidsgränserna är en praktisk utmaning för kommunerna som har egna tidsaspekter att beakta. Regeringen kan endast konstatera att direktivets bestämmelser måste genomföras. I den mån en flygplats omfattas av och tillämpar den aktuella bestämmelsen får eventuella praktiska problem lösas på bästa möjliga sätt i det enskilda fallet.

6.4.3 Samrådskrav som avser kontraktsvillkor och tekniska specifikationer

Regeringens förslag: Samrådskravet i fråga om kontraktsvillkor eller tekniska specifikationer ska endast gälla leverantörer av marktjänster.

Rapportens förslag överensstämmer i sak med regeringens. Rapportens lagförslag har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte några invändningar.

Skälen för regeringens förslag: I 15 § marktjänstlagen föreskrivs att när ledningsenheten avser att uppställa kontraktsvillkor eller tekniska specifikationer som måste uppfyllas av leverantörer av marktjänster eller av dem som önskar utöva egenhantering, ska dessa villkor eller specifikationer fastställas efter samråd med användarkommittén på flygplatsen. Sådana villkor och specifikationer kan komma till uttryck i t.ex. de licensieringsavtal som Swedavia AB använder på sina flygplatser i förhållande till marktjänstutövarna. I direktivet finns emellertid inget krav på samråd när det gäller egenhanterare utan endast för leverantörer, se artikel 11.1 a. I skäl 16 talas också endast om leverantörer och vikten av att dessa rådfrågas. Det synes således som om marktjänstlagens bestämmelse går utöver kraven i direktivet. I rapporten föreslås att bestämmelsen ändras för att bättre överensstämma med direktivet. Regeringen delar denna uppfattning. En egenhanterares intressen kan inte anses gå förlorade även om kontraktsvillkoren och de tekniska specifikationerna inte är föremål för samråd innan de beslutas. Bestämmelsen i 7 § marktjänstlagen om att beslut ska fattas och villkor uppställas utifrån skäl som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande gäller alltså, och om en egenhanterare anser att dessa krav inte uppfyllts kommer denne att kunna påpeka det för tillsynsmyndigheten inom ramen för det tillsynssystem som föreslås, jfr avsnitt 6.3.

Regeringen föreslår därför att bestämmelsen i 15 § första stycket marktjänstlagen ändras så att kravet på samråd med användarkommittén endast gäller kontraktsvillkor och tekniska specifikationer för leverantörer av marktjänster och inte för egenhanterare. Härutöver föreslår regeringen några språkliga ändringar.

6.4.4 Förbud i stället för återkallelse

Regeringens förslag: Om den som utövar marktjänster saknar nödvändiga tillstånd eller på ett sätt som inte är ringa åsidosätter bestämmelser som syftar till att en flygplats ska fungera tillfredsställande, ska Transportstyrelsen få besluta att förbjuda utövaren att fortsätta utöva marktjänster. Ledningsenheten vid berörd flygplats ska hos Transportstyrelsen få ansöka om ett sådant förbud.

Rapportens förslag överensstämmer i sak med regeringens. I rapporten föreslås det första stycket avslutas med ”förbjuda denne att utöva marktjänster”. Ytterligare smärre språkliga skillnader föreligger.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte några invändningar.

Skälen för regeringens förslag: I 17 § första stycket marktjänstlagen föreskrivs i dag att Transportstyrelsen får återkalla rätten att utöva marktjänster när en leverantör eller egenhanterare inte längre utnyttjar rätten. Vidare får rätten återkallas för den som saknar nödvändiga tillstånd eller på ett icke ringa sätt åsidosätter regler som syftar till att flygplatsen ska fungera tillfredsställande.

Vad först gäller återkallelse av rätten för den som inte längre utnyttjar den kan följande konstateras. Artikel 14 i direktivet ger medlemsstaterna

möjlighet att införa ett godkännandesystem avseende dem som utövar marktjänster. Sverige har inte utnyttjat denna möjlighet. Någon erhållen rätt att utöva marktjänster kan som utgångspunkt därför inte sägas finnas och därmed finns inte heller något som kan återkallas.

Situationen kan visserligen anses vara annorlunda i de fall en begränsning av marknaden och ett urval av marktjänstutövare har gjorts. De utvalda kan då sägas ha fått ett slags rätt. Samtidigt är krav, villkor och specifikationer för verksamhetsutövningen reglerade och överenskomna i urvalsprocessen, varför några särskilda bestämmelser om återkallelse inte bör vara nödvändiga i lagen. Regeringen föreslår därför att första meningen i 17 § första stycket marktjänstlagen tas bort.

Vad sedan gäller 17 § första stycket andra meningen kan följande konstateras. I artikel 15 i direktivet föreskrivs att om en leverantör eller egenhanterare bryter mot bestämmelser som syftar till att flygplatsen ska fungera tillfredsställande ska denne kunna förbjudas att utöva marktjänster. Möjligheten att förbjuda någon enligt artikel 15 är inte begränsad till situationen när ett urval gjorts utan gäller generellt. Bestämmelsen har genomförts i nämnda lagrum men har liksom i första meningen kommit att formuleras så att rätten att utöva marktjänster kan "återkallas". Bestämmelsen bör kvarstå men ändras på så sätt att begreppet "återkalla" byts ut mot "förbjuda". Dessutom bör orden "besluta att" läggas till för att tydliggöra att det är fråga om ett beslut. Slutligen bör smärre språkliga ändringar göras för att uppnå en bättre överensstämmelse med direktivet.

Som en följd av förslaget till ändring i 17 § första stycket marktjänstlagen behöver andra stycket ändras på motsvarande sätt så att det anges att ledningsenheten ansöker om "förbud". Samtliga nu redovisade förslag följer rapportens förslag i sak.

Ett ärende om förbud kan, utöver i en ansökan från ledningsenheten, initieras av Transportstyrelsen i dess tillsyn över att bestämmelserna i lagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen följs. Det kan ifrågasättas om inte den föreslagna justeringen i 17 § därför innebär en dubbelreglering vad gäller möjligheten att meddela förbud för en marktjänstaktör. Ett alternativ till den nu föreslagna regleringen skulle därför kunna vara att i marktjänstlagen föreskriva att en leverantör eller egenhanterare inte får utöva marktjänster utan nödvändiga tillstånd eller på ett sätt som inte är ringa åsidosätter regler som syftar till att en flygplats ska fungera tillfredsställande. Det saknas emellertid beredningsunderlag för att nu föreslå en sådan ändring.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att 17 § första stycket ändras på så sätt att om den som utövar marktjänster saknar nödvändiga tillstånd eller på ett sätt som inte är ringa åsidosätter bestämmelser som syftar till att en flygplats ska fungera tillfredsställande, får Transportstyrelsen besluta att förbjuda utövaren att fortsätta utöva marktjänster. Vidare föreslås 17 § andra stycket ändras så att ledningsenheten vid berörd flygplats får ansöka hos Transportstyrelsen om förbud enligt första stycket.

6.4.5 Bemyndiganden

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om

- flygplatsens användarkommitté,
- beslut, villkor och ersättningar samt skälen för dessa,
- begränsningar av marknaden samt urval av leverantörer av marktjänster och användare som utövar egenhantering,
- förbud,
- bokföring,
- tillträde till anläggningar och ersättningar för utnyttjande av anläggningar,
- jämkningar och omfördelningar av olika slags utrymmen,
- centraliserade anläggningar,
- samråd med användarkommittén, och
- tillsyn.

Regeringens bedömning: Regeringen bör i förordning bemyndiga Transportstyrelsen att meddela de föreslagna föreskrifterna.

Rapportens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I rapportens förslag ingår även bemyndiganden att meddela föreskrifter om tillträdet till marknaden och om tillstånd. Dessutom är bemyndigandet avseende beslut, villkor och ersättningar samt samråd annorlunda utformade i rapporten.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker förslaget eller anför att de inte har några invändningar. *Svenska Transportarbetareförbundet* tar upp behovet av förbättrad kommunikation på flygplatserna och anför att det saknas tydliga riktlinjer avseende luftfartsskyddet som dessutom innehåller många olika viktiga delar. *A Flygbränslehantering AB* anför att det är viktigt att det tydliggörs i föreskrifter på lägre nivå att den som tillhandahåller flygplatsanläggningar får ta ut en avgift beräknad med vinstmarginal. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att den långtgående föreskriftsrätten är svagt motiverad och inte proportionerlig i förhållande till förväntade kostnader.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Ytterligare föreskrifter

I marktjänstlagen delegeras inte någon föreskriftsrätt till regeringen. I marktjänstförordningen har regeringen följaktligen endast meddelat verkställighetsföreskrifter. I och med framför allt det föreslagna tillsynssystemet aktualiseras emellertid behovet av att kunna meddela föreskrifter även inom det delegeringsbara lagområdet. Tillsynsmyndigheten behöver ha ett sådant verktyg för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kunna uppfylla sina tillsynsuppgifter.

Marktjänstlagen innehåller bestämmelser som reglerar många olika delområden. Det handlar bl.a. om de grundläggande bestämmelserna om att tillträdet till marknaden ska vara fritt och att de beslut, villkor och ersättningar som aktualiseras ska vara relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande. Där finns också bestämmelser om möjlighet att begränsa tillträdet till marknaden och om urval av

leverantörer av marktjänster, se förslagen i avsnitt 6.4.1 och 6.4.2. I de fall en begränsning av tillträdet till marknaden har skett görs urvalet enligt 10, 13 och 14 §§ marktjänstlagen antingen av ledningsenheten eller av Transportstyrelsen. När det är Transportstyrelsen som har hand om urvalsförfarandet är inte något samrådsförfarande aktuellt vad gäller kontraktsvillkoren och specifikationerna. I stället bör dessa villkor och specifikationer framgå av föreskrifter på myndighetsnivå. Såsom *Svenska Transportarbetareförbundet* nämner i sitt remissvar finns det ett behov av tydliga riktlinjer även vad gäller andra förhållanden.

När det gäller förslaget att delegera föreskrifträtten avseende samråd med användarkommittén avser det de samråd som finns reglerade i 10 och 15 §§ marktjänstlagen. Dessa samråd är en del av förfarandet inför att flygplatsens ledningsenhet ska fatta vissa beslut som har offentligrättslig karaktär och utgör myndighetsutövning mot enskild. Dessa beslut är överklagbara till allmän förvaltningsdomstol. När det däremot gäller det samråd som regleras i 22 § marktjänstlagen får detta inte samma konsekvenser och bör därför inte omfattas av föreskrifträtten.

Transportstyrelsen har redan idag ett slags tillsynsmandat vad gäller en flygplats bokföring enligt 19 § marktjänstlagen, se avsnitt 6.3.1. Trots detta har myndigheten ingen möjlighet att meddela andra föreskrifter om tillsynen än verkställighetsföreskrifter. Dessutom har det överträdelseärende som initierat översynen av marktjänstregelverket och som resulterat i bl.a. förslaget om ett tillsynssystem gjort det tydligt för regeringen att det kan behövas mer detaljerade föreskrifter för att kunna garantera ett korrekt genomförande av direktivet. Regeringen anser därmed att förslaget om ett tillsynssystem med en effektiv tillsynsmyndighet förutsätter att myndigheten kan meddela ytterligare föreskrifter om denna tillsyn. Till skillnad från vad *Sveriges Kommuner och Landsting* anser är förslaget enligt regeringens mening välmotiverat. Det finns vidare inget som tyder på att föreskrifternas innehåll inte kommer att stå i proportion till eventuella kostnader. *A Flygbränslehantering AB* påpekar att det är viktigt att på lägre föreskriftsnivå tydliggöra vad som får ligga till grund för ersättningsberäkningen för den som tillhandahåller anläggningar för marktjänster. Genom nu föreslagna bemyndiganden får myndigheten mandat att meddela föreskrifter om bl.a. ersättningar enligt 7 § andra stycket, vilket ger utrymme för föreskrifter om vinstmarginal i ersättningsbasen. Regeringen noterar också att EU-domstolen i den tidigare nämnda domen i mål C-363/01, Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH och Deutsche Lufthansa AB, har uttalat att avgiften för nyttjande av flygplatsens anläggningar kan bestämmas med beaktande av ett vinstintresse.

I flera av marktjänstlagens såväl befintliga som nu föreslagna bestämmelser är Transportstyrelsen direkt utpekad som den myndighet som ansvarar för vissa förfaranden. När det gäller ett bemyndigande att meddela föreskrifter är det dock inte möjligt att direkt i lag peka ut en förvaltningsmyndighet. Lagbestämmelsen måste ge även regeringen behörighet att meddela de aktuella föreskrifterna. Regeringen kan sedan i förordning ge sitt bemyndigande till den aktuella myndigheten. Den nu föreslagna bestämmelsen skiljer sig därför från övriga när det gäller omnämnande av myndigheten.

Sammanfattningsvis föreslås en bestämmelse där regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om de förhållanden som regleras i marktjänstlagen.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2019.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Rapportens förslag: I rapporten föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2019.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte några invändningar.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Flera av de förslag som lämnas i denna lagrådsremiss är enligt regeringens uppfattning nödvändiga för att komma till rätta med de brister som kommissionen påtalat i de formella underrättelserna avseende genomförandet av direktivet om marktjänster i svensk rätt. Det är därför viktigt att förslagen kan träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen bedömer att detta kan ske tidigast den 1 augusti 2019.

Några övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

8 Kostnader och andra konsekvenser av förslagen

8.1 Staten

8.1.1 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen kommer med förslaget att få flera uppgifter. Den stora utökningen ligger i uppgiften som tillsyns- och föreskrivande myndighet. Tillsynsområdet föreslås utvidgas från dagens kontroll av bokföring enligt 19 § marktjänstlagen till att avse hela lagens tillämpningsområde. Samtidigt ska inte omfattningen av denna nya uppgift överdrivas. Uppbyggnadsfasen med kartläggning av tillsynsobjekt, styrande dokument m.m. är troligen den mest arbetskrävande, men därefter torde tillsynsarbetets faktiska utförande utformas på ett sätt som inte blir alltför betungande för myndigheten. I avsnitt 6.3.1 har beskrivits hur tillsynens omfattning och utövning kan komma att se ut. För det fall tillsynsobjekten inte följer ett beslut som myndigheten fattat inom tillsynsverksamheten

kan den behöva besluta även om föreläggande som kan förenas med vite vilket också innebär viss resursåtgång.

Transportstyrelsen får också en något utökad ärendehandläggning. Det handlar om förslagen i 7 § om att även luftfartsskyddsskäl kan ligga till grund för beslut om begränsning av tillträde till marknaden, i 10 § om krav på urval i vissa fall utöver vad som gäller idag och i 17 § om möjlighet att förbjuda utövande av marktjänster i vissa fall. Sedan tidigare har myndigheten i uppgift att pröva ansökningar om begränsningar av antalet leverantörer och egenhanterare. Mot bakgrund av bland annat att hittills inga beslut om begränsning fattats av de skäl som finns reglerade idag är det troligt att den utökade ärendehandläggningen i praktiken innebär en endast marginellt utökad arbetsbelastning i myndigheten.

Enligt huvudregeln för Transportstyrelsens finansiering tar myndigheten ut avgifter för den del av sin verksamhet som består av tillsyn och ärendehandläggning – givetvis under förutsättning att avgift får tas ut från ett rättsligt perspektiv. Detta gäller även de nya tillsyns- och ärendehandlägningsavgifter som nu föreslås. Avgiftsintäkterna redovisas mot inkomstitel på statens budget. Verksamhetskostnaderna finansieras från myndighetens förvaltningsanslag, anslagsposten för avgiftsbelagd verksamhet. Övriga verksamhetskostnader, t.ex. för regelgivningsarbete, finansieras från anslagsposten för skattefinansierad verksamhet. Mot bakgrund av ovanstående redovisning av den utökade verksamheten på marktjänstområdet bedöms kostnaderna för samtliga verksamhetsdelar rymmas inom befintliga anslagsramar.

8.1.2 Domstolarna

Sedan år 2000 när marktjänstlagen trädde i kraft har två överklagade beslut enligt lagen prövats av förvaltningsdomstol. Inga mål väntar för närvarande på att avgöras. Det är således endast ett fåtal mål som lagen hittills genererat. Med det nu aktuella förslaget utökas visserligen de beslut som kan komma att fattas och därmed överklagas. Det är också så att utökningen bl.a. avser beslut som fattas inom det nya tillsynsområdet vars omfattning är svår att uttala sig om med någon närmare exakthet. Såsom påtalats av remissinstanserna är det dock hittills endast i ett fall på en flygplats som inkorrekt tillämpning av lagen uppmärksammats. Det är därför rimligt att anta att de beslut som tillsynsverksamheten kan komma att medföra blir förhållandevis få liksom eventuella överklaganden av dessa.

Regeringen bedömer därför att förslagen inte kommer att medföra någon noterbar ökning av antalet mål i allmän förvaltningsdomstol. Eventuella merkostnader bör därmed hanteras inom befintliga anslagsramar.

8.1.3 Övrigt

Förslagen att tillsynsmyndigheten får besluta förelägganden förenade med vite innebär att för det fall viten döms ut tillfaller inbetalade belopp staten enligt 25 kap. 9 § brottsbalken. Det är inte möjligt att uppskatta storleken på dessa belopp.

8.2 Flygplatser, leverantörer av marktjänster och egenhanterare samt de som tillhandahåller anläggningar för marktjänster

8.2.1 Flygplatsers ledningsenheter

Ledningsenheten vid en flygplats har redan uppgifter och skyldigheter enligt marktjänstlagen. De förslag som nu lämnas påverkar ledningsenheterna ytterligare något, om än i varierande utsträckning beroende på flygplatsens storlek.

Förslaget i 10 § att genom ett fastställt förfarande utse en ersättare till en leverantör som tidigare blivit utsedd innebär ett nytt krav på ledningsenheten. Situationen aktualiseras vidare endast i de fall tillträdet till marknaden har begränsats vilket fram till dags dato ännu inte skett vid någon flygplats.

När det gäller förslaget i 15 § om samrådskrav avseende kontraktsvillkor eller tekniska specifikationer innebär det en lättnad för ledningsenheterna eftersom kravet föreslås tas bort i förhållande till egenhanterare. Förslaget berör samtliga flygplatser. I övrigt innebär förslagen förtydliganden av gällande bestämmelser.

Möjligheten för Transportstyrelsen att meddela föreskrifter i de avseenden som regleras i lagen kan komma att innebära ett uppstramat förhållningssätt t.ex. vad gäller grunderna för beslut, villkor och ersättningar. Det är dock viktigt att komma ihåg att det grundläggande kravet på relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande grunder finns i lagen redan i dag.

Förslaget att införa ett tillsynssystem kommer att innebära ett krav på att hålla flygplatsen samt andra lokaler och anläggningar tillgängliga för tillsynsmyndigheten liksom att lämna upplysningar och tillhandahålla handlingar i den utsträckning som myndigheten begär. Eventuella förelägganden som behövs för att lagens bestämmelser ska följas kan komma att riktas mot ledningsenheten liksom skyldigheten att betala viten i fall det skulle bli aktuellt. Utgångspunkten är givetvis att lagens bestämmelser följs utan att förelägganden behövs, än mindre förelägganden som förenats med vite.

Såväl tillsynen som sådan som den avgift som tillsynen är förenad med kan givetvis upplevas som en belastning. Som beskrivits i avsnitt 6.3.1 ska emellertid denna belastning inte överdrivas. Det finns möjligheter för tillsynsmyndigheten att lägga upp tillsynen så både behovet och utfallet tillgodoses på bästa sätt.

Särskilt om kommuner som flygplatsinnehavare

Merparten av Sveriges flygplatser är kommunala. Dessa flygplatsers ledningsenheter befinner sig därmed antingen direkt i den kommunala förvaltningen eller i ett kommunalt bolag. Kommunerna är således berörda av förslagen i denna lagrådsremiss såsom beskrivits närmast ovan. Tillsynsförslaget innebär bland annat att en kommunal flygplats ledningsenhet som inte följer tillsynsmyndighetens beslut kan bli föremål för ett föreläggande som är förenat med vite liksom, i vissa fall, vara

tvungen att betala en avgift för tillsynsmyndighetens handläggning. Som också beskrivits närmast ovan kan de ytterligare föreskrifter som kan komma att meddelas också innebära en uppstramning av reglerna. Förslagen innebär därför en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

När det gäller lagstiftning som inskränker kommunernas självbestämmande ska enligt 14 kap. 3 § regeringsformen en avvägning göras mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose. Frågan är om syftet med den föreslagna regleringen i detta fall tillgodoser ett sådant nationellt intresse att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen kan anses godtagbar.

Förslagen har sin grund i ett överträdelseärende där bristande uppfyllelse av ett regelverk har konstaterats. Även om det ärendet, som flera remissinstanser påtalat, endast avser en enda flygplats måste en lag utformas generellt. Bestämmelserna kommer därför att träffa alla flygplatser i den respektive omfattning som lagen är tillämplig. Det kan vidare konstateras att luftfartsområdet redan är ett område som staten reglerar även i de fall kommunerna driver flygplatser. Förslagen berör inte medborgarnas rätt till service och påverkar inte heller kommunernas rätt att fatta självständiga beslut på andra områden än de som regleras i marktjänstlagen.

Sammanfattningsvis går de inskränkningar i den kommunala självstyrelsen som förslagen medför inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett dem.

8.2.2 Leverantörer av marktjänster, egenhanterare och tillhandahållare av anläggningar för marktjänster

Det finns ett hundratal leverantörer av marktjänster på en eller flera svenska flygplatser och ett trettiotal användare som bedriver egenhantering. Leverantörer finns av olika storlek, både stora internationella företag som erbjuder olika marktjänster och mindre aktörer samt flygplatserna själva som levererar någon eller några marktjänster. Den som tillhandahåller en anläggning som används av leverantörer eller egenhanterare kan vara antingen flygplatsen själv, en leverantör, en egenhanterare eller någon som på annan grund har möjlighet och befogenhet att tillhandahålla anläggningen. I den mån de omfattas av någon bestämmelse i marktjänstlagen kommer de också att omfattas av det föreslagna tillsynssystemet med anknytande bestämmelser om föreläggande och vite. Samma resonemang som förts i avsnitt 8.2.1 kan åberopas även här.

8.3 Passagerare

I egenskap av varande de sista i kedjan från flygplatsernas ledningsenheter via leverantörer och egenhanterare samt flygbolag är det naturligt att tänka sig att tillkommande kostnader i slutändan vältras över på passagerarna.

De förslag som lämnas i denna lagrådsremiss är emellertid förhållandevis begränsade varför det inte med säkerhet går att slå fast att så blir fallet här.

8.4 Övrigt

Förslagen förväntas inte ha någon effekt på jämställdheten mellan män och kvinnor. Inte heller förväntas de integrations- eller regionalpolitiska målen eller miljön påverkas på något negativt sätt.

9 Författningskommentar

Förslaget till ändring i lagen (2000:150) om markttjänster

7 § Tillträdet till marknaden för markttjänster *ska* vara fritt. Trots detta får tillträdet begränsas enligt 8, 9, 12 och 13 §§, dock endast i den utsträckning som säkerheten, *luftfartsskyddet*, kapaciteten eller utrymmet på flygplatsen kräver det.

Vid tillämpningen av denna lag *ska*, med undantag för ärenden som *ska* prövas med stöd av 23 §, beslut fattas, villkor uppställas *och ersättningar bestämmas* utifrån skäl som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

I paragrafen finns bestämmelser om tillträdet till marknaden för markttjänster och om de skäl som ska ligga till grund när beslut fattas, villkor uppställs och ersättningar bestäms.

I *första stycket* läggs ordet ”luftfartsskyddet” till som en omständighet som får ligga till grund för en begränsning av tillträdet till marknaden i vissa fall. Bestämmelsen genomför punkt 11 i skälen till direktivet. ”Luftfartsskyddet” syftar på de åtgärder som vidtas i syfte att skydda luftfarten från angrepp utifrån och som finns reglerat i 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 och i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.

Andra stycket kompletteras med en skrivning om att även ersättningar ska bestämmas utifrån skäl som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande. Bestämmelsen genomför artikel 16.3 i direktivet. Kompletteringen tydliggör att principen om de skäl som nämns gäller även när den ersättning som enligt 20 § får tas ut för utnyttjandet av anläggningar bestäms. Paragrafen har även ändrats redaktionellt i båda styckena.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.1 såvitt gäller första stycket och i avsnitt 6.2 avseende andra stycket.

10 § Om antalet tjänsteleverantörer är begränsat enligt 8 eller 9 § *ska* leverantörerna väljas efter en anbudsinfordran.

Beslut om urval av leverantörer av markttjänster fattas av ledningsenheten efter samråd med användarkommittén om ledningsenheten inte tillhandahåller liknande

mark tjänster, inte direkt eller indirekt kontrollerar något företag som tillhandahåller sådana tjänster, och inte på annat sätt har anknytning till ett sådant företag. I andra fall beslutar Transportstyrelsen efter samråd med användarkommittén och ledningsenheten om urval av leverantörer.

Den som får fatta beslut om urval av leverantörer av mark tjänster ska upprätta en anbudsinfordran och se till att denna offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Beslut om urval får fattas för en tid av högst sju år. *Om en leverantör av mark tjänster upphör med sin verksamhet före utgången av den tid som beslutet avser ska en ersättare väljas ut enligt det förfarande som anges i tredje stycket.*

Ledningsenheten ska informera användarkommittén om de beslut som fattas enligt denna paragraf.

I paragrafen finns bestämmelser om urval av tjänsteleverantörer när antalet har begränsats.

I fjärde stycket görs ett tillägg där det föreskrivs att om en leverantör av mark tjänster upphör med sin verksamhet före utgången av den tid som beslutet avser ska en ersättare väljas ut enligt det förfarande som anges i tredje stycket. I tredje stycket anges att den som får fatta beslut om urval av leverantörer av mark tjänster ska upprätta en anbudsinfordran och se till att denna offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning. Bestämmelsen genomför artikel 11.1.e i direktivet och kan aktualiseras i de fall en begränsning av tillträdet till marknaden har skett enligt 8 eller 9 §.

Övriga ändringar är språkliga.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

15 § När ledningsenheten avser att uppställa kontraktsvillkor eller tekniska specifikationer som måste uppfyllas av leverantörer av mark tjänster eller av dem som önskar utöva egenhantering, ska dessa villkor eller specifikationer fastställas i särskilda beslut. *Om villkoren eller specifikationerna avser leverantörer av mark tjänster ska de bestämmas efter samråd med användarkommittén på flygplatsen.*

Paragrafen reglerar förfarandet när flygplatsens ledningsenhet avser att uppställa kontraktsvillkor eller tekniska specifikationer som måste uppfyllas av leverantörer av mark tjänster eller av dem som önskar utöva egenhantering.

Ändringen innebär att det endast är villkor eller specifikationer som avser leverantörer av mark tjänster som ska vara föremål för samråd med användarkommittén på flygplatsen före bestämmande. Kravet på samråd gäller således inte i förhållande till dem som önskar utöva egenhantering. Bestämmelsen genomför artikel 11.1.a i direktivet. Paragrafen har även ändrats språkligt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.3.

17 § *Om den som utövar mark tjänster saknar nödvändiga tillstånd eller på ett sätt som inte är ringa åsidosätter regler i denna lag eller andra bestämmelser som syftar till att en flygplats ska fungera tillfredsställande, får Transportstyrelsen besluta att förbjuda utövaren att fortsätta utöva mark tjänster.*

Ledningsenheten vid berörd flygplats får hos Transportstyrelsen ansöka om förbud enligt första stycket.

I paragrafen finns bestämmelser om förbud att utöva marktjänster.

I *första stycket* tas den första meningen bort. Meningen innehåller en bestämmelse om att rätt att bedriva marktjänstverksamhet får återkallas. Resterande bestämmelse i första stycket omformuleras för det första på så sätt att "en leverantör av marktjänster eller ett företag som utför egenhantering" ändras till "den som utövar marktjänster". Härmed åstadkoms en bättre språklig utformning med tanke på resten av bestämmelsen. För det andra ändras "återkallelse" till "förbud" i enlighet med artikel 15 i direktivet. För det tredje läggs orden "besluta att" till för att tydliggöra att det är fråga om ett beslut. Genom ändringarna föreskrivs nu att om den som utövar marktjänster saknar nödvändiga tillstånd eller på ett sätt som inte är ringa åsidosätter regler i denna lag eller andra bestämmelser som syftar till att en flygplats ska fungera tillfredsställande, får Transportstyrelsen besluta att förbjuda utövaren att fortsätta utöva marktjänster.

Som en konsekvens av ändringarna i första stycket byts i *andra stycket* ordet "återkallelse" ut mot "förbud".

Bestämmelserna genomför artikel 15 i direktivet.

Paragrafen har även ändrats språkligt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.4.

20 § Leverantörer av marktjänster och användare som utövar egenhantering *ska* ges tillträde till anläggningar i sådan omfattning och på sådant sätt som är nödvändigt för att de ska kunna tillhandahålla tjänster till tredje man eller utöva egenhantering.

Om det behövs för att bättre och effektivare kunna utnyttja tillgängliga utrymmen och liknande, eller för att kunna bereda plats för tillkommande leverantörer av marktjänster och användare som utövar egenhantering får ledningsenheten efter att ha hört användarkommittén besluta om jämkningar eller omfördelningar av utrymmen och liknande mellan alla som utför eller står i begrepp att börja utföra marktjänster på flygplatsen.

Den som *tillhandahåller en eller flera anläggningar* som används av leverantörer av marktjänster eller användare som utövar egenhantering får ta ut ersättning *endast* för utnyttjandet *av anläggningen*.

I paragrafen regleras tillträdet till anläggningar och möjligheten att ta ut ersättning för utnyttjandet av dessa anläggningar.

I första stycket görs en språklig ändring.

Tredje stycket ändras på så sätt att bestämmelsen omfattar alla som tillhandahåller en eller flera anläggningar och därmed har rätt att ta ut en ersättning från den som utnyttjar anläggningarna. Genom ändringen förtydligas att oavsett på vilken grund någon förvärvat rätten att tillhandahålla anläggningar omfattas denne av bestämmelsen. Det kan således vara fråga om t.ex. äganderätt, hyra, leasing eller annat avtalsförhållande. Dessutom ändras bestämmelsen så att det blir tydligt att den ersättning som tas ut endast får avse utnyttjandet av anläggningen. En ersättning som snarare avser t.ex. tillträdet till marknaden för marktjänster är således inte tillåten. För den ersättning som får tas ut gäller bestämmelsen i 7 § om att skälen för ersättningen ska vara relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande. För att undvika eventuella missförstånd klargörs att bestämmelsen även gäller den som tillhandahåller endast en anläggning.

Bestämmelsen genomför artikel 16.1 och 16.3 i direktivet.
Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

24 § *Transportstyrelsen utövar tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.*

Om det behövs för tillsynen har Transportstyrelsen rätt att på begäran få
1. sådana upplysningar och ta del av sådana handlingar som tillsynen gäller, och
2. tillträde till flygplatsen samt de lokaler och anläggningar som tillsynen gäller.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om tillsyn.

I *första stycket* pekas Transportstyrelsen ut som den myndighet som utövar tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs. Formuleringen innebär att såväl föreskrifter som har meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen som föreskrifter som har meddelats med stöd av regeringens restkompetens eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter omfattas.

I *andra stycket* regleras vilka medel Transportstyrelsen har för att kunna utöva tillsynen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

25 § *Transportstyrelsen får besluta de förelägganden som behövs för att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas.*

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om de förelägganden som Transportstyrelsen får besluta.

I *första stycket* anges att Transportstyrelsen har rätt att besluta de förelägganden som behövs för att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas. Begreppet föreläggande innefattar även förelägganden som innebär ett förbud att vidta en åtgärd eller agera på visst sätt. Rätten att besluta om föreläggande omfattar samtliga förhållanden som regleras i lagen och föreskrifterna. Såväl föreskrifter som har meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen som föreskrifter som har meddelats med stöd av regeringens restkompetens eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter omfattas. Transportstyrelsen kan således använda möjligheten för att t.ex. kunna ta del av sådana handlingar som tillsynen gäller vilket regleras i 24 §.

I *andra stycket* föreskrivs att ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

26 § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om*

- 1. flygplatsens användarkommitté,*
- 2. de beslut, villkor och ersättningar samt skälen för dessa enligt vad som anges i 7 § andra stycket,*
- 3. begränsningar av marknaden samt urval av leverantörer av marktjänster till tredje man och användare som utövar egenhantering,*
- 4. förbud,*
- 5. bokföring,*
- 6. tillträde till anläggningar och ersättningar för utnyttjande av anläggningar,*
- 7. jämkningar och omfördelningar av utrymmen och liknande,*

8. centraliserade anläggningar,
9. samråd med användarkommittén enligt 10 och 15 §§, och
10. tillsyn.

Paragrafen, som är ny, innehåller bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter i ett antal olika avseenden som regleras i lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.5.

27 § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och ärendehandläggning enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.*

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och ärendehandläggning enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Den ärendehandläggning som avses är de ansökningar som Transportstyrelsen prövar enligt marktjänstlagens bestämmelser.

Övervägandena i avsnitt 6.3.1.

28 § *Transportstyrelsens eller ledningsenhetens beslut enligt 8–15 och 17 §§, 20 § första och andra stycket och 21 och 25 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande. Bestämmelserna fanns tidigare i 24 §. Genom ett tillägg får även beslut enligt 25 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Enligt 25 § får Transportstyrelsen besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas. Vidare framgår där att ett beslut om föreläggande får förenas med vite. I bestämmelsen har dessutom hänvisningen till 4 § tagits bort eftersom den paragrafen är upphävd, se SFS (2004:1095), och slutligen har en språklig justering gjorts.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3.

RÅDETS DIREKTIV 96/67/EG

av den 15 oktober 1996

om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 84.2 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag⁽¹⁾,

med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande⁽²⁾,

i enlighet med förfarandet i artikel 189c i fördraget⁽³⁾, och

med beaktande av följande:

1. I enlighet med artikel 7a i fördraget och i syfte att varaktigt främja den ekonomiska och sociala utvecklingen har gemenskapen gradvis infört en gemensam luftfartspolitik för att förverkliga den inre marknaden.
2. Syftet med artikel 59 i fördraget är att avveckla inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen och i enlighet med artikel 61 i fördraget bör samma syfte uppnås inom ramen för den gemensamma transportpolitiken.
3. Rådet har uppnått detta syfte när det gäller luftfartstjänster i egentlig mening genom sina förordningar (EEG) nr 2407/92⁽⁴⁾, (EEG) nr 2408/92⁽⁵⁾ och (EEG) nr 2409/92⁽⁶⁾.
4. Marktjänsterna är absolut nödvändiga för att denna slags trafik skall fungera väl och de utgör ett väsentligt bidrag till en effektiv användning av luftfartens infrastruktur.
5. Att ge tillträde till marknaden för marktjänster är en åtgärd som bör bidra till lägre driftkostnader för flygbolagen och bättre service för användarna.
6. Mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen är det absolut nödvändigt att tillträdet till marknaden för marktjänster genomförs på gemenskapsnivå samtidigt

som medlemsstaterna ges möjlighet att beakta sektorns särart.

7. Kommissionen tillkännagav i sitt meddelande "Europeiska civilflyget mot bättre horisonter" i juni 1994 sin vilja att före utgången av 1994 ta initiativ till att genomföra tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen, och rådet bekräftade i sin resolution av den 24 oktober 1994 om situationen inom den civila luftfarten i Europa⁽⁷⁾ att det är nödvändigt att beakta de stora krav som kommer att ställas på flygplatserna när marknaden öppnas.
8. I en resolution av den 14 februari 1995 om den civila luftfarten i Europa⁽⁸⁾ erinrade Europaparlamentet om att det är angeläget att beakta den inverkan på anställningsvillkor och säkerhet på flygplatserna inom gemenskapen som följer av tillträdet till marknaden för marktjänster.
9. Fritt tillträde till marknaden för marktjänster är förenligt med välfungerande flygplatser inom gemenskapen.
10. Det fria tillträdet till marknaden för marktjänster bör förverkligas gradvis och på ett sätt som är anpassat till sektorns krav.
11. För vissa typer av tjänster kan både tillträdet till marknaden och utövandet av egenhantering möta restriktioner vad gäller säkerheten, kapaciteten och tillgången till utrymme. Det är därför nödvändigt att antalet godkända leverantörer som tillåts utföra dessa typer av tjänster kan begränsas. På samma sätt bör utövandet av egenhantering kunna begränsas och kriterierna för en sådan begränsning måste i så fall vara relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.
12. Om antalet tjänsteleverantörer är begränsat, är det nödvändigt för en effektiv konkurrens att på sikt minst en av tjänsteleverantörerna är oberoende i förhållande till både flygplatsens ledningsenhet och den dominerande transportören.
13. För att flygplatserna skall fungera väl är det nödvändigt att de kan förbehålla sig ansvaret för vissa infrastrukturer som är svåra att dela upp eller utöka av orsaker som kan hänföras till teknik, lönsamhet eller inverkan på miljön. Att förvaltningen centraliseras får dock inte hindra tjänsteleverantörer och användare som tillämpar egenhantering från att använda sig av dessa infrastrukturer.

⁽¹⁾ EGT nr C 142, 8.6.1995, s. 7, EGT nr C 124, 27.4.1996, s. 19.

⁽²⁾ EGT nr C 301, 13.11.1995, s. 28.

⁽³⁾ Europaparlamentets yttrande av den 16 november 1995 (EGT nr C 323, 4.12.1995, s. 106), rådets gemensamma ståndpunkt av den 28 mars 1996 (EGT nr C 134, 6.5.1996, s. 30) och Europaparlamentets beslut av den 16 juli 1996 (EGT nr C 261, 9.9.1996).

⁽⁴⁾ EGT nr L 240, 24.8.1992, s. 1.

⁽⁵⁾ EGT nr L 240, 24.8.1992, s. 8. Förordningen ändrad genom anslutningsakten av år 1994.

⁽⁶⁾ EGT nr L 240, 24.8.1992, s. 15.

⁽⁷⁾ EGT nr C 309, 5.11.1994, s. 2.

⁽⁸⁾ EGT nr C 56, 6.3.1995, s. 28.

14. I vissa fall kan restriktionerna i fråga vara av sådan omfattning att vissa begränsningar av tillträdet till marknaden eller till utövandet av egenhantering kan vara berättigade under förutsättning av att begränsningarna är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.
 15. Syftet med sådana undantag måste vara att göra det möjligt för flygplatsmyndigheterna att upphäva eller åtminstone mildra dessa restriktioner. Undantagen måste godkännas av kommissionen under medverkan av en samrådskommitté och beviljas för en begränsad tidsperiod.
 16. För att en effektiv och lojal konkurrens skall kunna upprätthållas när antalet tjänsteleverantörer är begränsat krävs det att urvalet av dessa sker på ett genomblickbart och opartiskt sätt. Användarna bör rådfrågas vid denna urvalsprocess eftersom det är de som främst berörs av kvaliteten och priset på de tjänster som de förväntas ta i anspråk.
 17. Det är därför viktigt att organisera hur användarna skall representeras och rådfrågas vid urvalet av godkända tjänsteleverantörer genom att inrätta en kommitté som består av representanter för dem.
 18. I samband med urvalet av tjänsteleverantörer på en flygplats är det möjligt att under vissa omständigheter och speciella förhållanden utsträcka skyldigheten att tillhandahålla service åt allmänheten till andra flygplatser inom samma geografiska område i den berörda medlemsstaten.
 19. Flygplatsens ledningsenhet kan också tillhandahålla markttjänster och genom sina beslut utöva ett betydande inflytande på konkurrensen mellan leverantörerna. Det är därför, för att säkerställa fortsatt lojal konkurrens, absolut nödvändigt att flygplatserna i sin bokföring åtskiljer verksamheten inom förvaltning och reglering av infrastrukturerna å ena sidan och tillhandahållandet av markttjänster å den andra.
 20. En flygplats får inte subventionera sin markttjänstverksamhet med inkomster som härrör från dess uppdrag som flygplatsmyndighet.
 21. Samma krav på genomblickbarhet måste gälla för alla tjänsteleverantörer som önskar tillhandahålla markttjänster till tredje man.
 22. För att göra det möjligt för flygplatserna att fullgöra sitt uppdrag att förvalta infrastrukturerna och garantera säkerheten inom flygplatsområdet, samt i avsikt att säkerställa skyddet av miljön och den gällande sociallagstiftningen, måste medlemsstaterna kunna kräva att en leverantör av markttjänster först erhåller ett godkännande. Kriterierna för detta godkännande måste vara objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.
 23. Av samma skäl måste medlemsstaterna behålla rätten att utfärda och tillämpa de regler som är nödvändiga för att flygplatsernas infrastrukturer skall fungera väl. Dessa regler bör ha samband med det uppställda målet och inte leda till att tillträdet till marknaden eller utövandet av egenhantering i realiteten blir av mindre omfattning än vad som anges i detta direktiv, och de måste respektera principerna om objektivitet, genomblickbarhet och icke-diskriminering.
 24. Befogenheten att garantera socialt skydd i adekvat omfattning för personalen i de företag som tillhandahåller markttjänster bör kvarstanna hos medlemsstaterna.
 25. Tillträdet till flygplatsernas anläggningar måste säkerställas för de tjänsteleverantörer som har tillstånd att tillhandahålla markttjänster och de transportörer som har tillstånd att tillämpa egenhantering i den utsträckning som är nödvändig för utövandet av deras rättigheter och för en effektiv och lojal konkurrens, men tillträdet bör ändå kunna vara förenat med att en avgift tas ut.
 26. Det är berättigat att de rättigheter som anges i detta direktiv gäller för leverantörer av tjänster och användare med ursprung i tredje land endast om det råder strikt ömsesidighet. Skulle det inte finnas sådan ömsesidighet bör medlemsstaten kunna återkalla rättigheterna för dessa tjänsteleverantörer och användare.
 27. Den 2 december 1987 i London enades Spanien och Förenade kungariket om en ordning för utvidgat samarbete i fråga om utnyttjandet av flygplatsen i Gibraltar i en gemensam förklaring av de båda ländernas utrikesministrar. Denna ordning har ännu inte börjat tillämpas.
 28. Detta direktiv påverkar inte tillämpningen av bestämmelserna i fördraget, särskilt inte det faktum att kommissionen även i fortsättningen kommer att övervaka att bestämmelserna följs genom att vid behov använda sig av samtliga de befogenheter som artikel 90 i fördraget tillerkänner den.
- HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.
- Artikel 1*
- Tillämpningsområde**
1. Under följande förutsättningar skall detta direktiv tillämpas på varje flygplats inom en medlemsstats territorium som lyder under fördragets bestämmelser och som står öppen för kommersiell lufttrafik:
 - a) De bestämmelser i artikel 7.1 som gäller andra typer av tjänster än de som anges i artikel 7.2 skall tillämpas på alla flygplatser oberoende av deras trafikvolym från och med den 1 januari 1998.

b) Bestämmelserna om de typer av tjänster som anges i artikel 7.2 skall tillämpas från och med den 1 januari 1998 när det gäller flygplatser som har en årstrafik som är högre än eller lika med 1 miljon passagerarrörelser eller 25 000 ton gods.

c) Bestämmelserna om de typer av tjänster som anges i artikel 6.2 skall tillämpas från och med den 1 januari 1999 när det gäller flygplatser

— som har en årstrafik som är högre än eller lika med 3 miljoner passagerarrörelser eller 75 000 ton gods, eller

— som under en sexmånadersperiod närmast före den 1 april eller den 1 oktober föregående år registrerat en trafik som var högre än eller lika med 2 miljoner passagerarrörelser eller 50 000 ton gods.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i punkt 1 skall bestämmelserna i detta direktiv tillämpas från och med den 1 januari 2001 på varje flygplats inom en medlemsstats territorium, som lyder under fördragets bestämmelser, står öppen för kommersiell lufttransport och som har en årstrafik som är högre än eller lika med 2 miljoner passagerarrörelser eller 50 000 ton gods.

3. När en flygplats når någon av de trösklar för godstrafiken som anges i denna artikel utan att samtidigt nå motsvarande tröskel för passagerartrafik, skall bestämmelserna i detta direktiv inte tillämpas på de slag av marktjänster som endast avser passagerare.

4. Kommissionen skall i informationssyfte offentliggöra en förteckning över de flygplatser som avses i denna artikel i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. Denna förteckning skall för första gången offentliggöras senast tre månader efter ikraftträdandet av detta direktiv och därefter en gång per år.

Medlemsstaterna skall till kommissionen senast den 1 juli varje år översända de uppgifter som kommissionen behöver för att sammanställa denna förteckning.

5. Detta direktivs tillämpning på flygplatsen i Gibraltar påverkar inte Spaniens eller Förenade kungarikets rättsliga ställning med avseende på tvisten om överhöghet över det territorium där flygplatsen är belägen.

6. Tillämpningen av bestämmelserna i detta direktiv på flygplatsen i Gibraltar skall uppskjutas till dess att ordningen i den gemensamma förklaring som avgavs av Spaniens och Förenade kungarikets utrikesministrar den 2 december 1987 har genomförts. När så sker, skall Spaniens och Förenade kungarikets regeringar samma dag underrätta rådet om detta.

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) flygplats: varje markområde som är särskilt inrättat för landning, start och manövrar av luftfartyg, däribland de närliggande byggnader som kan behövas för flygtrafiken och service till luftfartygen och byggnader som behövs för de kommersiella luftfartstjänsterna.

b) flygplatssystem: två eller flera flygplatser som förts samman eftersom de betjänar samma ort eller orter, som framgår av bilaga II i rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-luftfartsföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen.

c) ledningsenhet: en enhet som tillsammans med eller självständigt från annan verksamhet och i kraft av nationella lagar och författningar har i uppdrag att administrera flygplatsernas infrastrukturer, och samordna och kontrollera den verksamhet som aktörer som befinner sig på berörd flygplats eller berört flygplatssystem bedriver.

d) användare av en flygplats: varje fysisk eller juridisk person som med flyg transporterar passagerare, post och/eller gods, från eller till den berörda flygplatsen.

e) marktjänster: de tjänster som utförs på en flygplats åt en användare enligt beskrivningen i bilagan.

f) egenhantering: situation i samband med marktjänster, där en användare skaffar sig en eller flera typer av marktjänster utan att ingå något som helst kontrakt med tredje man i syfte att tillhandahålla sådana tjänster. Enligt denna definition anses inte användare som tredje man, i förhållande till varandra, om

— den ena innehar en majoritet av den andra, eller

— samma enhet innehar majoriteten i var och en av dem.

g) leverantör av marktjänster: varje fysisk eller juridisk person som tillhandahåller tredje person en eller flera typer av marktjänster.

Artikel 3

Flygplatsens ledningsenhet

1. När ledningen och driften av en flygplats eller av ett flygplatssystem inte sköts av en enda enhet utan av flera olika enheter, skall var och en av dessa anses utgöra en del av ledningsenheten när det gäller tillämpningen av detta direktiv.

2. Om endast en enda ledningsenhet har upprättats för flera flygplatser eller flygplatssystem, skall var och en av dessa flygplatser eller flygplatssystem betraktas var för sig när det gäller tillämpningen av detta direktiv.

3. Om ledningsenheter är underställda en offentlig myndighets tillsyn eller kontroll skall denna myndighet, inom ramen för sina lagstadgade skyldigheter, se till att bestämmelserna i detta direktiv tillämpas.

Artikel 4

Uppdelning av verksamheterna

1. Ledningsenheten på en flygplats, användaren eller den leverantör av marktjänster som tillhandahåller marktjänster skall göra en strikt bokföringsmässig uppdelning, enligt gällande handelspraxis, mellan den verksamhet som är knuten till tillhandahållandet av dessa tjänster och övrig verksamhet.

2. En oberoende kontrollant, utsedd av medlemsstaten, skall övervaka att denna bokföringsmässiga uppdelning verkligen iakttas.

Denne skall även kontrollera att det inte förekommer någon överföring av finansiella medel mellan den verksamhet som ledningsenheten bedriver i egenskap av flygplatsmyndighet och den verksamhet som den bedriver i fråga om marktjänster.

Artikel 5

Användarkommittén

1. Senast tolv månader efter ikraftträdandet av det här direktivet skall medlemsstaterna försäkra sig om att en kommitté, som består av företrädare för användarna eller av organisationer som företräder dessa användare, inrättas för var och en av de angivna flygplatserna.

2. Alla användare har rätt att ingå i denna kommitté eller, om användaren föredrar det, att låta sig företrädas av en organisation som han anförtror detta uppdrag.

Artikel 6

Tjänster till tredje man

1. Medlemsstaterna skall i enlighet med artikel 1 vidta de åtgärder som behövs för att garantera tredje man fritt tillträde till marknaden för marktjänster.

Medlemsstaterna får kräva att leverantörerna av marktjänster är etablerade i gemenskapen.

2. Medlemsstaterna får begränsa antalet tjänsteleverantörer som tillåts tillhandahålla följande typer av marktjänster:

- Bagagehantering.
- Ramptjänster.
- Påfyllning av bränsle och olja.
- Gods- och posthantering såväl vid ankomst och avgång som i transit när det gäller den fysiska hanteringen av gods och postgång mellan flygplatsterminalen och luftfartyget.

De får dock inte begränsa detta antal till mindre än två för varje typ av tjänst.

3. Dessutom får åtminstone en av dessa godkända leverantörer av tjänster från och med den 1 januari 2001 inte stå under direkt eller indirekt kontroll varken av

- flygplatsens ledningsenhet,
- en användare som har transporterat mer än 25 % av passagerarna eller av registrerat gods på flygplatsen under det år som föregår det år då urvalet av tjänsteleverantörer sker, eller av
- en enhet som kontrollerar eller direkt eller indirekt kontrolleras av denna ledningsenhet eller av en sådan användare.

Senast den 1 juli 2000 får en medlemsstat dock begära att skyldigheten i denna punkt skjuts upp till den 31 december 2002.

Kommissionen skall, biträdd av den kommitté som anges i artikel 10, granska denna begäran och får med beaktande av utvecklingen inom denna sektor och i synnerhet situationen vid flygplatser som är jämförbara vad beträffar trafikvolym och trafikmönster, besluta om att bevilja ovan nämnda begäran.

4. När medlemsstaterna begränsar antalet godkända tjänsteleverantörer i enlighet med punkt 2, får medlemsstaterna inte hindra en användare av en flygplats — oberoende av vilken del av denna flygplats som användaren tilldelats — att i fråga om var och en av de typer av marktjänst som kan bli begränsade få möjlighet att göra ett verkligt val mellan åtminstone två leverantörer av marktjänster, med de förutsättningar som anges i punkterna 2 och 3.

Artikel 7

Egenhantering

1. Medlemsstaterna skall, i enlighet med bestämmelserna i artikel 1, vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att egenhanteringen kan utövas fritt.

2. Emellertid kan medlemsstaterna, vad gäller tjänsterna

- bagagehantering,
- ramptjänster,
- påfyllning av bränsle och olja,
- gods- och posthantering såväl vid landning och start som i transit när det gäller den fysiska hanteringen av gods och post mellan terminalanläggningen och luftfartyget,

reservera utövandet av egenhantering för åtminstone två användare, under förutsättning att dessa väljs efter relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande kriterier.

*Artikel 8***Centraliserade infrastrukturer**

1. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 6 och 7 får medlemsstaterna för ledningsenheten eller för en annan enhet reservera den tekniska administrationen av centraliserade infrastrukturer när det gäller bagagesortering, avisning, vattenrening och bränsledistribution. De kan ålägga leverantörerna av marktjänster och de användare som tillämpar egenhantering att använda sig av dessa infrastrukturer.

2. Medlemsstaterna skall se till att administrationen av de infrastrukturer som avses i punkt 1 säkerställs på ett genomblickbart, objektivt och icke-diskriminerande sätt, särskilt så att den inte hindrar leverantörerna av tjänster och de användare som tillämpar egenhantering att använda sig av infrastrukturerna inom de gränser som fastställs i detta direktiv.

*Artikel 9***Undantag**

1. När specifika utrymmes- eller kapacitetsbegränsningar (särskilt sådana som beror på trängsel och nyttjandegrad av tillgängliga ytor) vilket gör det omöjligt att öppna marknaden och/eller utföra egenhantering i den omfattning som föreskrivs genom detta direktiv, får den berörda medlemsstaten besluta följande:

- a) Att begränsa antalet leverantörer av tjänster för en eller flera andra typer av marktjänster än dem som avses i artikel 6.2 på hela eller delar av flygplatsen; i detta fall skall bestämmelserna i artikel 6.2 och 6.3 gälla.
- b) Att reservera en eller flera typer av sådana tjänster som avses i artikel 6.2 för en enda leverantör av tjänster.
- c) Att reservera utövandet av egenhanteringen för ett begränsat antal användare när det gäller typer av marktjänster än dem som avses i artikel 7.2, på villkor att dessa användare väljs ut på relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande grunder.
- d) Att förbjuda utövandet av egenhantering eller begränsa den till en enda användare för de typer av marktjänster som avses i artikel 7.2.

2. I varje beslut om undantag enligt punkt 1 skall

- a) anges den eller de tjänstetyper för vilka undantag beviljas samt de specifika utrymmes- och kapacitetsbegränsningar som berättigar till undantag,
- b) en plan bifogas för åtgärder som syftar till att komma till rätta med dessa begränsningar.

Vidare skall ett undantag inte

- i) otillbörligen inverka menligt på syftet med detta direktiv,
- ii) snedvrیدا konkurrensen mellan leverantörer av marktjänster och/eller användare som tillämpar egenhantering,
- iii) vara av större omfattning än nödvändigt.

3. Medlemsstaterna skall minst tre månader före ikraftträdandet anmäla till kommissionen varje undantag som beviljats på grundval av punkt 1 samt de skäl som berättigar till undantaget.

Kommissionen skall offentliggöra en sammanfattning i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* av de beslut som anmälts och anmoda berörda parter att yttra sig.

4. Kommissionen skall ingående granska det beslut om undantag som lämnats in av medlemsstaten. En detaljerad analys av situationen och utredning av de åtgärder som medlemsstaten anser lämpliga ger kommissionen möjlighet att för ändamålet verifiera om de begränsningar som åberopas föreligger och om det är omöjligt att bereda tillträde till marknaden och/eller utöva egenhantering i den omfattning som föreskrivs genom direktiv.

5. Kommissionen kan efter utförd undersökning och samråd med den berörda medlemsstaten antingen godkänna medlemsstatens beslut eller motsätta sig det, om de åberopade begränsningarna inte anses föreligga eller inte anses vara av sådan omfattning att de berättigar till undantag. Efter samråd med den berörda medlemsstaten kan kommissionen också kräva att medlemsstaten ändrar undantagets räckvidd eller begränsar det till enbart vissa delar av en flygplats eller ett flygplatssystem där de åberopade begränsningarna verkligen kan påvisas.

Kommissionens beslut skall föreligga senast tre månader efter anmälan från medlemsstaten och offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

6. De undantag som beviljas av medlemsstaterna enligt punkt 1 får inte beviljas för längre tid än tre år, utom för undantag som beviljas enligt punkt 1 b. Senast tre månader före utgången av denna period skall medlemsstaten fatta ett nytt beslut beträffande ansökan om undantag, vilken också skall prövas i enlighet med det förfarande som föreskrivs i denna artikel.

Undantag enligt punkt 1 b får inte beviljas för längre tid än två år. En medlemsstat får dock på grundval av bestämmelserna i punkt 1 begära att denna period en enda gång förlängs med ytterligare två år. Kommissionen skall, biträdd av den kommitté som anges i artikel 10, besluta om en sådan begäran.

*Artikel 10***Rådgivande kommitté**

1. Kommissionen skall biträdas av en rådgivande kommitté som skall bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha kommissionens företrädare som ordförande.
2. Kommittén skall bistå kommissionen med råd beträffande tillämpningen av artikel 9.
3. Dessutom kan kommittén rådfrågas av kommissionen beträffande samtliga frågor som rör tillämpningen av bestämmelserna i detta direktiv.
4. Kommittén skall själv fastställa sin arbetsordning.

*Artikel 11***Val av tjänsteleverantörer**

1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att ordna ett urvalsförfarande för de leverantörer av tjänster som har tillstånd att tillhandahålla marktjänster på en flygplats, när deras antal är begränsat så som avses i artikel 6.2 eller i artikel 9. Detta förfarande skall ta hänsyn till följande principer:

- a) När medlemsstaterna avser att uppställa kontraktsvillkor eller tekniska specifikationer som måste uppfyllas av dessa tjänsteleverantörer, skall dessa villkor eller specifikationer fastställas efter förberedande samråd med användarkommittén. De urvalskriterier som föreskrivs i dessa kontraktsvillkor eller de tekniska specifikationerna skall vara relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

Efter att ha underrättat kommissionen får den berörda medlemsstaten i standardvillkoren eller i de tekniska specifikationer som tjänsteleverantörerna har att rätta sig efter, skriva in skyldigheten att tillhandahålla offentlig service för de flygplatser som betjänar perifera områden eller utvecklingsregioner som ingår i medlemsstatens territorium, vilka saknar kommersiellt intresse men som är av stor betydelse för den berörda medlemsstaten.

- b) En anbudsinfordran skall göras, som skall offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, så att samtliga berörda leverantörer av tjänster kan komma in med anbud.
- c) Leverantörer av tjänster skall väljas ut
 - i) av ledningsenheten efter samråd med användarkommittén, om den förra

- inte tillhandahåller liknande marktjänster,
- inte direkt eller indirekt kontrollerar något företag som tillhandahåller sådana tjänster, och
- inte är delägare i sådant företag;

- ii) i övriga fall av medlemsstaternas behöriga myndigheter utan samråd med ledningsenheterna, men efter samråd med användarkommittén och ledningsenheterna.

- d) Leverantörerna av tjänster skall väljs ut för en tid av högst sju år.
- e) När en leverantör av tjänster upphör med sin verksamhet före utgången av den period för vilken han valts ut, skall en ersättare väljas ut enligt samma förfarande.

2. När antalet leverantörer av tjänster är begränsat enligt artikel 6.2 eller artikel 9, får ledningsenheten själv tillhandahålla marktjänster utan att iaktta det urvalsförfarande som föreskrivs i punkt 1. Utan att iaktta nämnda förfarande får ledningsenheten också ge ett företag som tillhandahåller tjänster tillstånd att tillhandahålla marktjänster på flygplatsen i fråga,

- om enheten direkt eller indirekt kontrollerar företaget, eller

- om företaget direkt eller indirekt kontrollerar enheten.

3. Ledningsenheten skall informera användarkommittén om de beslut som fattas enligt denna artikel.

*Artikel 12***Flygplatser belägna på öar**

I samband med valet av tjänsteleverantörer till en flygplats så som anges i artikel 11, får en medlemsstat utvidga den allmänna trafikplikten till att omfatta också andra flygplatser i medlemsstaten, under förutsättning

- att flygplatserna ligger på öar i samma geografiska region,
- att dessa flygplatser har en trafikvolym som inte understiger 100 000 passagerarrörelser per år, och
- att en sådan utvidgning godkänns av kommissionen, biträdd av den kommitté som avses i artikel 10.

*Artikel 13***Samråd**

Medlemsstaterna skall se till att tillämpningen av dessa bestämmelser blir föremål för ett obligatoriskt samrådsförfarande mellan ledningsenheten, användarkommittén och de företag som tillhandahåller tjänster. Samrådet skall särskilt avse priserna på de tjänster som varit föremål för undantag i enlighet med artikel 9.1 b samt organisationen av hur dessa tjänster tillhandahållits. Samråd skall äga rum minst en gång om året.

*Artikel 14***Godkännande**

1. Medlemsstaterna kan fordra att den verksamhet som på en flygplats utövas av en tjänsteleverantör eller en användare som bedriver egenhantering, skall vara godkänd av en i förhållande till flygplatsens ledningsenhet fristående myndighet.

Detta godkännande skall grundas på kriterier som avser ett sunt finansiellt läge och ett tillräckligt försäkringskydd, anläggningarnas, luftfartygens, utrustningens och människornas säkerhet samt skyddet av miljön och relevant sociallagstiftning.

Kriterierna skall beakta följande principer:

- a) Tillämpas på de olika leverantörerna och användarna på ett icke-diskriminerande sätt.
- b) Ha samband med det uppställda målet.
- c) Får inte leda till att tillträdet till marknaden eller utövandet av egenhantering i realiteten blir mindre omfattande än vad som föreskrivs i detta direktiv.

Dessa kriterier skall offentliggöras, och tjänsteleverantören eller användaren som bedriver egenhantering skall i förväg informeras om förfarandet för godkännande.

2. Godkännande får vägras eller återkallas endast om tjänsteleverantören eller användaren som bedriver egenhantering, på grund av faktorer som kan hänföras till honom, inte uppfyller de kriterier som anges i punkt 1.

Orsakerna till att godkännande vägrats eller återkallats skall delges den berörda leverantören eller användaren och ledningsenheten.

*Artikel 15***Förhållningsregler**

På förslag från ledningsenheten kan en medlemsstat i förekommande fall

— förbjuda en tjänsteleverantör eller en användare att utföra sin tjänst respektive bedriva egenhantering, om denne leverantör eller användare inte följer de regler medlemsstaten föreskrivit och som syftar till att garantera att flygplatsen fungerar tillfredsställande;

dessa regler skall beakta principerna att

- a) de skall tillämpas på de olika leverantörerna och användarna på ett icke-diskriminerande sätt,
- b) de skall ha samband med det uppställda målet,
- c) de får inte leda till att tillträdet till marknaden eller utövandet av egenhantering i realiteten blir av

mindre omfattning än vad som föreskrivs i detta direktiv;

— ålägga i synnerhet de leverantörer som tillhandahåller marktjänster på flygplatsen att på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt medverka till att uppfylla den skyldighet att utföra offentlig service som föreskrivs i nationella lagar och förordningar, särskilt skyldigheten att säkerställa tjänsternas kontinuitet.

*Artikel 16***Tillträde till anläggningarna**

1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att tjänsteleverantörerna respektive användarna som önskar tillämpa egenhantering skall garanteras tillträde till flygplatsanläggningarna, i den mån tillträde är nödvändigt för utövandet av deras verksamheter. Om flygplatsens ledningsenhet eller i förekommande fall den statliga myndigheten eller annan kontrollmyndighet uppställer villkor för tillträdet, skall dessa vara relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

2. De disponibla utrymmena för marktjänster på flygplatsen skall fördelas mellan de olika leverantörerna av tjänster och mellan alla användare som tillämpar egenhantering, inklusive nytillkomna, alltefter vad som behövs för att bedriva verksamheten samt lämna utrymme för effektiv och lojal konkurrens grundad på regler och kriterier som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

3. När tillträdet till flygplatsens anläggningar är förenat med att en avgift tas ut, skall avgiften bestämmas på grunder som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

*Artikel 17***Säkerhet**

Bestämmelserna i detta direktiv påverkar inte i något avseende medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter i fråga om allmän ordning och säkerhet på flygplatserna.

*Artikel 18***Socialt skydds nät och miljövård**

Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i detta direktiv och med beaktande av gemenskapsrättens övriga bestämmelser kan medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de anställdas rättigheter skyddas samt att hänsyn tas till miljön.

*Artikel 19***Hänsyn till nationella bestämmelser**

En leverantör som i en medlemsstat bedriver marktkjänstverksamheter på en flygplats är skyldig att rätta sig efter de nationella föreskrifter som är förenliga med gemenskapslagstiftningen.

*Artikel 20***Ömsesidighet**

1. Utan att det påverkar tillämpningen av gemenskapens internationella åtaganden, kan, vad gäller tillträde till marktkjänster eller egenhantering, när det visar sig att ett tredje land

- a) rättsligt eller faktiskt inte behandlar leverantörer och användare som bedriver egenhantering på ett sätt som är jämförbart med medlemsstaternas behandling av leverantörer och användare som bedriver egenhantering, eller
- b) rättsligt eller faktisk inte behandlar leverantörer av tjänster och användare från en medlemsstat som bedriver egenhantering enligt landets bestämmelser, eller
- c) behandlar leverantörer och användare som bedriver egen hantering vilka kommer från ett annat tredje land mer förmånligt än leverantörer och användare som bedriver egenhantering vilka kommer från en medlemsstat,

en medlemsstat helt eller delvis upphäva de skyldigheter som följer av detta direktiv för de leverantörer och användare från ifrågakvarande tredje land, i enlighet med gemenskapsrätten.

2. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om varje upphävande eller tillbakadragande av rättigheter eller skyldigheter.

*Artikel 21***Rätt att överklaga**

Medlemsstaterna eller i förekommande fall ledningsheterna, skall se till att varje part som kan bevisa sitt legitima intresse kan föra talan mot de beslut eller enskilda åtgärder som kommit till genom tillämpning av artikel 7.2 och artikel 11 – 16.

Talan skall kunna föras inför en nationell domstol eller inför en annan statlig myndighet än den berörda flygplatsens ledningsenhet och som, vid behov, skall var friståen-

de från den statliga myndighet som kontrollerar flygplatsens ledningsenhet.

*Artikel 22***Informations- och översynsrapport**

Medlemsstaterna skall till kommissionen lämna den information som är nödvändig för att upprätta kommissionens rapport om tillämpningen av bestämmelserna i detta direktiv.

Rapporten, som skall åtföljas av eventuella förslag till översyn av direktivet, skall upprättas senast den 31 december 2001.

*Artikel 23***Genomförande**

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att detta direktiv skall kunna följas senast ett år efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* och skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texterna till centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

*Artikel 24***Ikraftträdande**

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

*Artikel 25***Mottagare**

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Luxemburg den 15 oktober 1996.

På rådets vägnar

B. HOWLIN

Ordförande

BILAGA

FÖRTECKNING ÖVER MARKTJÄNSTER

1. Administrativa marktjänster och övervakning omfattar
 - 1.1 tjänster i samband med representation och samverkan med de lokala myndigheterna eller med varje annan person, utlägg gjorda för användarens räkning och tillhandahållande av lokaler åt dennes företrädare,
 - 1.2 kontroll av lastning, meddelanden och telekommunikationer,
 - 1.3 behandling, förvaring, hantering och administration av lastenheter,
 - 1.4 varje annan övervakningstjänst före, under eller efter flygning, och varje annan administrativ tjänst som begärs av användaren.
2. Passagerartjänster omfattar varje form av tjänst till passagerarna vid avfärd, ankomst, transitering, i anslutning till eller utanför flygplatsen, inbegripet kontroll av biljetter, resehandlingar, incheckning av bagage och transport av bagage ända fram till sorteringsystemen.
3. Bagagehantering omfattar behandling av bagage i sorteringshallen, sortering av bagage, förberedelse av bagage inför avfärden, lastning och avlastning av bagage i de system som är avsedda att föra bagaget från flygplanet till sorteringshallen och omvänt.
4. Fraktgods och posthantering omfattar
 - 4.1 för fraktgods, både vid export och import eller transitering, den fysiska hantering av fraktgodset, den handläggning av tillhörande dokument, de tullformaliteter och andra skyddsåtgärder som överenskommits mellan parterna eller som omständigheterna kräver,
 - 4.2 för posten, både vid ankomst och avfärd, den fysiska hantering av posten, den hantering av tillhörande dokument och andra skyddsåtgärder som överenskommits mellan parterna eller som omständigheterna kräver.
5. Ramptjänster omfattar
 - 5.1 lotsning av flygplanet vid ankomst och avgång (*),
 - 5.2 tjänster i samband med parkering av flygplanet och tillhandahållande av lämpliga hjälpmedel (*),
 - 5.3 upprättande av kommunikationer mellan marken och förarkabinen (*),
 - 5.4 lastning och avlastning av flygplanet och tillhandahållande av nödvändiga hjälpmedel samt transport av besättning och passagerare mellan flygplanet och flygterminalen,
 - 5.5 tjänster i samband med start av flygplanet och tillhandahållande av nödvändiga hjälpmedel,
 - 5.6 förflyttning av flygplanet, både vid avgång och ankomst, tillhandahållande och insättning av nödvändiga hjälpmedel,
 - 5.7 förflyttning av flygplanet, in- och avlastning av mat och dryck.
6. Rengöring och skötsel av flygplanet omfattar
 - 6.1 yttre och inre rengöring av flygplanet, skötsel av toaletter och vattensystem,
 - 6.2 luftkonditionering och uppvärmning av kabinen, borttagning av snö och is från flygplanet, avisning av flygplanet,
 - 6.3 inredning av kabinen med kabinutrustningar, förvaring av dessa utrustningar.
7. Bränsle- och oljepåfyllning omfattar
 - 7.1 organisering och verkställande av tankning och tömning av bränsle, inbegripet lagring av bränslet, kontroll av levererad kvalitet och kvantitet,
 - 7.2 påfyllning av olja och andra vätskor.
8. Normalt underhåll omfattar
 - 8.1 de sedvanliga operationer som utförs före flygningen,
 - 8.2 de särskilda operationer som användaren kräver,
 - 8.3 tillhandahållande och administration av det material som krävs för underhåll och av reservdelar,
 - 8.4 tillhandahållande av parkeringsplats och/eller en hangar för att utföra underhållet.

(*) Om dessa tjänster inte utförs av flygtrafiktjänsten.

9. Flygoperationer och administration av besättningar omfattar
 - 9.1 förberedelse av flygning vid avgångsflygplatsen eller vid varje annan plats,
 - 9.2 tjänster under flygning, i förekommande fall, ändring av resvägen under flygningen,
 - 9.3 tjänster efter flygningen,
 - 9.4 administration av besättningen.

 10. Transport på marken omfattar
 - 10.1 organisation och utförande av transport av passagerare, besättning, bagage, gods och post mellan olika flygterminaler inom samma flygplats, dock med undantag av alla transporter mellan flygplan och andra platser,
 - 10.2 varje specialtransport som begärs av användaren.

 11. Catering omfattar
 - 11.1 samverkan med tjänsteleverantörer och med ledningsenheten,
 - 11.2 lagring av mat, drycker och de tillbehör som krävs för beredningen,
 - 11.3 rengöring av tillbehör,
 - 11.4 beredning och leverans av material och livsmedel.
-

3 Författningsförslag

3.1 Förslag till ändring i lag (2000:150) om marktjänster på flygplatser

Härigenom föreskrivs ifråga om lagen (2000:150) om marktjänster på flygplatser

dels att nuvarande 24 § ska betecknas 28 §,

dels att 7, 10, 15, 17, 20 och 28 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före nuvarande 24 § ska sättas närmast före 28 §,

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 24-27 §§, samt närmast före 24 och 26 §§ två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Tillträdet till marknaden för marktjänster skall vara fritt. Trots detta får tillträdet begränsas enligt 8, 9, 12 och 13 §§, dock endast i den utsträckning som säkerheten, kapaciteten eller utrymmet på flygplatsen kräver det.

Vid tillämpningen av denna lag skall, med undantag för ärenden som skall prövas med stöd av 23 §, beslut fattas och villkor uppställas utifrån skäl som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

Tillträdet till marknaden för marktjänster *ska* vara fritt. Trots detta får tillträdet begränsas enligt 8, 9, 12 och 13 §§, dock endast i den utsträckning som säkerheten, *luftfartsskyddet*, kapaciteten eller utrymmet på flygplatsen kräver det.

Vid tillämpningen av denna lag *ska*, med undantag för ärenden som *ska* prövas med stöd av 23 §, beslut fattas, *villkor uppställas och ersättningar fastställas* utifrån skäl som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

10§

Om antalet tjänsteleverantörer är begränsat enligt 8 eller 9 § skall leverantörerna väljas efter en anbudsinfordran.

Om antalet tjänsteleverantörer är begränsat enligt 8 eller 9 §§ *ska* leverantörerna väljas efter en anbudsinfordran.

Beslut om urval av leverantörer av marktjänster fattas av ledningsenheten efter samråd med användarkommittén om ledningsenheten inte

tillhandahåller liknande mark tjänster, inte direkt eller indirekt kontrollerar något företag som tillhandahåller sådana tjänster, och inte på annat sätt har anknytning till ett sådant företag. I andra fall beslutar Transportstyrelsen efter samråd med användarkommittén och ledningsenheten om urval av leverantörer.

Den som får fatta beslut om urval av leverantörer av mark tjänster skall upprätta en anbudsinfordran och se till att denna offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Beslut om urval får fattas för en tid av högst sju år.

Ledningsenheten skall informera användarkommittén om de beslut som fattas enligt denna paragraf.

Den som får fatta beslut om urval av leverantörer av mark tjänster *ska* upprätta en anbudsinfordran och se till att denna offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Beslut om urval får fattas för en tid av högst sju år. *Om en leverantör av mark tjänster upphör med sin verksamhet före utgången av den beslutade tiden ska en ersättare väljas ut enligt det förfarande som anges i tredje stycket.*

Ledningsenheten *ska* informera användarkommittén om de beslut som fattas enligt denna paragraf.

15 §

När ledningsenheten avser att uppställa kontraktsvillkor eller tekniska specifikationer som måste uppfyllas av leverantörer av mark tjänster eller av dem som önskar utöva egenhantering, skall dessa villkor eller specifikationer fastställas efter samråd med användarkommittén på flygplatsen. Villkoren eller specifikationerna skall fastställas i särskilda beslut.

När ledningsenheten avser att uppställa kontraktsvillkor eller tekniska specifikationer som måste uppfyllas av leverantörer av mark tjänster eller av dem som önskar utöva egenhantering, *ska* dessa villkor eller specifikationer fastställas *i särskilda beslut. Avser villkoren eller specifikationerna leverantörer av mark tjänster ska dessa fastställas efter samråd med användarkommittén på flygplatsen.*

17 §

När en leverantör av marktjänster eller ett företag som utför egenhantering inte längre utnyttjar sin rätt att bedriva verksamheten får denna rätt återkallas av Transportstyrelsen. Rätten att utföra marktjänster får också återkallas från den som saknar nödvändiga tillstånd, eller från den som på ett icke ringa sätt åsidosätter regler i denna lag eller andra bestämmelser, som syftar till att en flygplats skall fungera tillfredsställande.

Ledningsenheten vid berörd flygplats får hos Transportstyrelsen ansöka om återkallelse enligt första stycket.

Om en leverantör av marktjänster eller ett företag som utför egenhantering saknar nödvändiga tillstånd eller på ett icke ringa sätt åsidosätter regler, i denna lag eller andra bestämmelser, som syftar till att en flygplats ska fungera tillfredsställande, får Transportstyrelsen förbjuda denne att utöva marktjänster.

Ledningsenheten vid berörd flygplats får hos Transportstyrelsen ansöka om *förbud* enligt första stycket.

20 §

Leverantörer av marktjänster och användare som utövar egenhantering skall ges tillträde till anläggningar i sådan omfattning och på sådant sätt som är nödvändigt för att de ska kunna tillhandahålla tjänster till tredje man eller utöva egenhantering

Om det behövs för att bättre och effektivare kunna utnyttja tillgängliga utrymmen och liknande, eller för att kunna bereda plats för tillkommande leverantörer av marktjänster och användare som utövar egenhantering får ledningsenheten efter att ha hört användarkommittén besluta om jämkningar eller omfördelningar av utrymmen och liknande mellan alla som utför eller står i begrepp att börja utföra marktjänster på flygplatsen.

Den som innehar anläggningar som används av leverantörer av marktjänster eller användare som utövar egenhantering får ta ut en ersättning för utnyttjandet.

Leverantörer av marktjänster och användare som utövar egenhantering *ska* ges tillträde till anläggningar i sådan omfattning och på sådant sätt som är nödvändigt för att de ska kunna tillhandahålla tjänster till tredje man eller utöva egenhantering.

Den som innehar *eller på andra grunder tillhandahåller* anläggningar som används av leverantörer av marktjänster eller användare som utövar egenhantering får ta ut ersättning *endast* för utnyttjandet.

Tillsyn

24 §

Transportstyrelsen utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Transportstyrelsen har, om det behövs för tillsynen, rätt att på begäran få

- 1. sådana upplysningar och ta del av sådana handlingar som tillsynen gäller, och*
- 2. tillträde till flygplatsen samt de lokaler och anläggningar som tillsynen gäller.*

25 §

Transportstyrelsen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för tillsynen och för efterlevnaden av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Bemyndiganden

26 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter (i de avseenden som behandlas i lagen) om

- 1. flygplatsens användarkommitté,*
- 2. tillträdet till marknaden,*
- 3. de beslut, villkor och ersättningar som anges i 7 § andra stycket,*
- 4. begränsningar av marknaden samt urval av leverantörer av marktjänster*

till tredje man och användare som utövar egenhantering,
5. tillstånd,
6. förbud,
7. bokföring,
8. tillträde till anläggningar,
9. jämkningar och omfördelningar av utrymmen och liknande,
10. ersättningar för utnyttjande av anläggningar,
11. centraliserade anläggningar,
12. samråd med användarkommittén, och
13. tillsyn.

27 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och ärendehandläggning enligt denna lag och enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Överklagande

24 §

Transportstyrelsens eller ledningsenhetens beslut enligt 8–15 och 17 §§, 20 § första och andra styckena och 21 § samt beslut om avgifter enligt 4 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

28 §

Transportstyrelsens eller ledningsenhetens beslut enligt 8–15 och 17 §§, 20 § första och andra styckena och 21, 22 och 25 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2019.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden lämnats av Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Jönköping, Domstolsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Polisen, Försvarmakten, Konkurrensverket, Luftfartsverket, AOPA-Sweden, Hjelme Oil AB, Svenska Transportarbetareförbundet, A Flygbränslehantering AB, Storumans kommun, Vilhelmina kommun, Skellefteå kommun, Örnsköldsviks kommun, Kramfors kommun, Mora kommun, Trollhättans stad, Vänersborgs kommun, Lysekils kommun, Norrköpings kommun, Region Kronoberg, Örebro läns landsting samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Följande remissinstanser har fått tillfälle att yttra sig men har avstått eller angett att de inte har något att yttra: ACR AB, Skavsta flygplats, SAS, BRA, Svenskt flyg, Svenska flygbranschen, Svenska regionala flygplatser, Swedavia AB, Aviator Airport Alliance AB, Menzies Aviation, Moose Aviation Services AB, SAS Ground Handling Sweden AB, Stockholm Fueling Swervices, AB, LSG Sky Chefs Sverige AB, Sodexo, World Fuel Services, Shell Aviation, SAS Oil, Air BP, Pajala kommun, Gällivare kommun, Arvidsjaur kommun, Lycksele kommun, Härjedalens kommun, Torsby kommun, Hagfors kommun, Sollefteå kommun, Sundsvalls kommun, Timrå kommun, Borlänge kommun, Faluns kommun, Karlstads kommun, Uddevalla kommun, Jönköpings kommun, Växjö kommun, Kalmar kommun, Alvesta kommun, Halmstads kommun, Kristianstads kommun, Hässleholms kommun, Bromölla kommun, Göinge kommun, Västerås kommun, Kumla kommun, Karlskoga kommun, Linköpings kommun, Nyköpings kommun, Landstinget Dalarna, Region Värmland och Ängelholm Helsingborg airport.