

Regeringens proposition

1999/2000:41

Markttjänster på flygplatser

Prop.
1999/2000:41

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 januari 2000

Göran Persson

Mona Sahlin
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till genomförande i den svenska lagstiftningen av rådets direktiv 96/67/EG av den 16 oktober 1996 om tillträde till marknaden för markttjänster på flygplatserna inom gemenskapen.

Genomförandet föreslås ske genom en ny lag om markttjänster på flygplatser. För att slita vissa tvister m.m. föreslås att en ny myndighet, Flygplatsnämnden, tillskapas. Enligt förslaget skall tillträdet till marknaden för markttjänster till tredje man och egenhantering i princip vara fritt på de största flygplatserna. I lagen ges möjlighet för Flygplatsnämnden att tillåta begränsningar av marknaden när sakliga skäl motiverar det. De skäl som åsyftas är att hänföra till säkerhet, kapacitet eller tillgången på utrymme på flygplatsen.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 maj 2000.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext.....	5
3	Ärendet och dess beredning.....	14
3.1	Bakgrund och tidigare åtgärder.....	14
3.2	Departementspromemorian (Ds 1999:59) Markttjänster på flygplatser	14
4	Justeringar med anledning av Amsterdamfördraget	15
5	Markttjänstdirektivets huvudsakliga innehåll	16
5.1	Allmänt.....	16
5.2	Särskilda bestämmelser om bokföring m.m.	17
5.3	Medlemsstaternas rätt att begränsa tillhandahållandet av markttjänster och egenhantering m.m.	18
5.3.1	Inledning	18
5.3.2	Markttjänster till tredje man.....	18
5.3.3	Egenhantering	18
5.3.4	Tillträde till anläggningar.....	19
5.3.5	Särskilda godkännanden	19
5.4	Användarkommittéer m.m.	19
5.5	Överprövning	20
6	Gällande svensk reglering.....	20
6.1	Inledning	20
6.2	Luftfartsverkets policy angående markttjänsthantering.....	21
6.3	Dagens situation på svenska flygplatser.....	22
7	Konkurrensrättsliga frågor.....	22
7.1	Sammanfattning av avsnittet	22
7.2	EG:s konkurrenslagstiftning.....	22
7.2.1	EG:s konkurrensregler	22
7.2.2	Konkurrensreglernas tillämpning på transportområdet	23
7.2.3	Artikel 90 i EG-fördraget.....	24
7.2.4	Markttjänstdirektivet och EG:s konkurrens- regler	26
7.2.5	Markttjänstdirektivet och konkurrenslagen (1993:20).....	27
8	Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.....	28
9	Förslag till lag om markttjänster på flygplatser.....	29
9.1	Val av författningsform.....	29
9.2	Lagens tillämpningsområde	29
9.2.1	Allmän bedömning	29
9.2.2	Närmare om lagens tillämpningsområde	30
9.3	Behovet av en fristående myndighet	31
9.3.1	Luftfartsverkets olika roller.....	31
9.3.2	Inrättande av Flygplatsnämnden	32

9.4	Begränsningar och urval av leverantörer av marktjänster samt av användare som skall få utöva egenhantering.....	33	Prop. 1999/2000:41
9.5	Särskilda bestämmelser om bokföring m.m.	35	
9.6	Överprövning av beslut	37	
9.6.1	Direktivets krav på rätt att överklaga	37	
9.6.2	Val av domstol för överprövning	38	
10	Författningskommentar.....	39	
11	Genomförande av marktjänstdirektivet artikel för artikel.....	50	
Bilaga 1	Rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen	52	
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser för departements promemorian (Ds 1999:59) Marktjänster på flygplatser.....	71	
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag.....	72	
Bilaga 4	Lagrådets yttrande.....	81	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 januari 2000.....	84	
	Rättsdatablad.....	85	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1999/2000:41

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om marktjänster på flygplatser.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Lag om marktjänster på flygplatser

Härigenom föreskrivs följande¹.

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatser som står öppna för kommersiell lufttrafik.

Definitioner

2 § I denna lag avses med

flygplats: varje markområde som är särskilt inrättat för landning, start och manövrar av luftfartyg, samt de närliggande byggnader och anläggningar som kan behövas för luftfartygens markrörelser och för service till luftfartygen och byggnader som behövs för de kommersiella luftfartstjänsterna,

flygplatssystem: två eller flera flygplatser som förts samman eftersom de betjänar samma ort eller orter, enligt vad som framgår av bilaga II i rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen², ändrad genom anslutningsakten för Österrike, Finland och Sverige,

ledningsenhet: 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,

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

marktjänst: en tjänst som utförs på en flygplats åt en användare av en flygplats och finns upptagen i bilagan till denna lag,

egenhantering: en situation där en användare av en flygplats skaffar sig en eller flera typer av marktjänster utan att ingå något som helst kontrakt om detta med tredje man. Användare anses dock inte som tredje man, i förhållande till varandra, om den ena innehar majoritet i den andra, eller samma enhet innehar majoriteten i var och en av dem,

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

¹ Jfr rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen (EGT L 272, 25.10.1996, s. 36, Celex 396L0067) med rättelse (EGT L 223, 24.8.1999, s. 32).

² EGT L 240, 24.8.1992, s. 8 (Celex 392R2408).

3 § När ledningen och driften av en flygplats eller av ett flygplatssystem sköts av flera olika enheter skall var och en av dessa anses utgöra en del av ledningsenheten när det gäller tillämpningen av bestämmelserna i denna lag.

Om endast en 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 denna lag.

Flygplatsnämnden

4 § För att pröva vissa frågor enligt denna lag skall det finnas en särskild nämnd, Flygplatsnämnden.

Flygplatsnämnden skall bestå av en ordförande och två andra ledamöter. Nämndens ledamöter förordnas för viss tid av regeringen. Ordföranden och eventuell ersättare för honom eller henne skall vara jurist och ha domarerfarenhet.

Kostnaderna för Flygplatsnämndens verksamhet skall tas ut av de berörda flygplatserna och användarna av dessa flygplatser.

Regeringen meddelar föreskrifter om avgifterna för Flygplatsnämndens verksamhet.

Användarkommittéer

5 § Ledningsenheten skall se till att det upprättas en användarkommitté på flygplatsen.

Kommittén skall bestå av företrädare för användarna av flygplatsen. Alla användare av en flygplats skall ha rätt att ingå i denna kommitté eller låta sig företräddas av en organisation som han eller hon anförtror detta uppdrag.

Begränsningar i vissa bestämmelsers tillämpningsområde

6 § Bestämmelserna i denna lag om marktjänster till tredje man skall tillämpas på flygplatser med en årstrafik som är större än eller lika med två miljoner passagerarrörelser eller 50 000 ton gods.

Bestämmelserna i denna lag om egenhantering av sådana tjänster som räknas upp i 12 § tillämpas på flygplatser med en årstrafik som är större än eller lika med en miljon passagerarrörelser eller 25 000 ton gods. Bestämmelserna i denna lag om egenhantering av andra tjänster skall tillämpas på alla flygplatser som står öppna för kommersiell lufttrafik.

Om årstrafiken på en flygplats uppgår till det tröskelvärde för gods som anges i första eller andra stycket utan att samtidigt nå motsvarande tröskelvärde för passagerare skall bestämmelserna som anges i denna paragraf inte tillämpas på de slag av marktjänster som endast avser passagerare.

7 § Tillträdet till marknaden för markttjänster 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.

Begränsning av marknaden för markttjänster till tredje man

8 § På ansökan av en ledningsenhet får Flygplatsnämnden begränsa antalet leverantörer av markttjänster som tillåts tillhandahålla

- 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 post mellan terminalanläggningen och luftfartyget.

Antalet leverantörer får dock inte begränsas till färre än två för varje typ av tjänst. Minst en av dessa leverantörer får inte stå under direkt eller indirekt kontroll vare sig av flygplatsens ledningsenhet, av en användare som har transporterat mer än 25 procent av passagerarna eller av det registrerade godset på flygplatsen under det år som föregår det år då urvalet av tjänsteleverantörer sker, eller av någon som kontrollerar eller direkt eller indirekt kontrolleras av denna ledningsenhet eller av sådan användare.

9 § Om särskilda utrymmes- eller kapacitetsbegränsningar medför att det är omöjligt att öppna marknaden i enlighet med vad som i övrigt föreskrivs i denna lag, får Flygplatsnämnden på ansökan av en ledningsenhet

- för en tid av högst tre år begränsa antalet leverantörer som tillåts tillhandahålla andra tjänster än som avses i 8 § första stycket på hela eller delar av flygplatsen, varvid 8 § andra stycket skall tillämpas, eller
- för en tid av högst två år reservera en eller flera typer av tjänster som anges i 8 § första stycket för en enda leverantör av markttjänster.

I beslut enligt första stycket skall det anges vilka tjänster som avses med beslutet, de specifika utrymmes- eller kapacitetsbegränsningar som utgör skälen för beslutet samt de åtgärder som skall vidtas för att komma till rätta med begränsningarna.

Val av leverantörer av markttjänster till tredje man

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

Beslut om urval av leverantörer av markttjänster fattas av ledningsenheten efter samråd med användarkommittén om ledningsenheten inte till-

handahåller liknande markttjänster, 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 Flygplatsnämnden efter samråd med användarkommittén och ledningsenheten om urval av leverantörer.

Den som får fatta beslut om urval av leverantörer av markttjänster 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.

11 § Om antalet leverantörer av tjänster är begränsat enligt 8 eller 9 § får ledningsenheten själv tillhandahålla markttjänster utan att vara underkastat det urvalsförfarande som föreskrivs i 10 §. Ledningsenheten får också utan urvalsförfarande ge ett företag tillstånd att tillhandahålla markttjänster på flygplatsen om enheten direkt eller indirekt kontrollerar företaget eller om företaget direkt eller indirekt kontrollerar enheten.

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

Begränsning av marknaden för egenhantering

12 § Flygplatsnämnden får på ansökan av en ledningsenhet begränsa rätten till egenhantering för minst två användare i fråga om

- bagagehantering,
- ramptjänster,
- påfyllning av bränsle eller olja, samt
- gods- och posthantering såväl vid ankomst och avgång som i transit, när det gäller den fysiska hanteringen av gods och post mellan terminalanläggningen och luftfartyget.

13 § Om särskilda utrymmes- eller kapacitetsbegränsningar medför att det är omöjligt att öppna marknaden i enlighet med vad som föreskrivs i denna lag, får Flygplatsnämnden på ansökan av en ledningsenhet för en tid av högst tre år begränsa antalet användare som får utöva egenhantering för andra typer av tjänster än som anges i 12 §, eller för en tid av högst tre år förbjuda egenhantering eller begränsa den till en enda användare för de typer av tjänster som anges i 12 §.

I beslutet skall det anges vilka tjänster som avses med beslutet, de specifika utrymmes- eller kapacitetsbegränsningar som utgör skälen för beslutet samt de åtgärder som skall vidtas för att komma till rätta med begränsningarna.

Urval av användare som får utöva egenhantering

14 § Om antalet användare som får utöva egenhantering på en flygplats är begränsat enligt 12 eller 13 § fattar Flygplatsnämnden beslut om urval av användare.

15 § När ledningsenheten avser att uppställa kontraktsvillkor eller tekniska specifikationer som måste uppfyllas av leverantörer av markttjänster 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.

Övriga tillstånd

16 § Ett beslut att någon får utföra markttjänster till tredje man eller som egenhantering befriar inte denne från skyldigheten att inneha sådana tillstånd som föreskrivs med stöd av annan lagstiftning.

Återkallelse av rätten att utföra markttjänster

17 § När en leverantör av markttjänster eller ett företag som utför egenhantering inte längre utnyttjar sin rätt att bedriva verksamheten får denna rätt återkallas av Flygplatsnämnden. Rätten att utföra markttjänster 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 Flygplatsnämnden ansöka om återkallelse enligt första stycket.

Särskilda bestämmelser om bokföring m.m.

18 § När en ledningsenhet på en flygplats, en användare eller en leverantör av markttjänster tillhandahåller markttjänster skall en strikt uppdelning i bokföringen göras mellan den verksamhet som är knuten till tillhandahållandet av dessa tjänster och övrig verksamhet.

En flygplats får inte subventionera sin markttjänstverksamhet med inkomster som härrör från dess uppdrag som flygplatsmyndighet.

19 § En myndighet eller ett företag på vilket 18 § är tillämplig skall årligen upprätta en redogörelse om hur man gjort den föreskrivna uppdelningen i bokföringen. Myndigheten eller företaget skall till Flygplatsnämnden sända in ett intyg från den som reviderar myndigheten eller företaget. Av intyget skall det framgå om bestämmelserna i 18 § har följts.

Om anläggningar för markttjänster och om tillträde till dessa

20 § Leverantörer av markttjänster 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.

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.

21 § Ledningsenheten får besluta att leverantörer av marktjänster och användare som utövar egenhantering skall använda sig av centraliserade anläggningar för bagagesortering, avisning, vattenrening, bränsledistribution och liknande, om anläggningarna av tekniska, miljömässiga eller lönsamhetsmässiga skäl är svåra att dela upp eller utöka.

Samråd

22 § Ledningsenheten skall minst en gång om året samråda med användarkommittén och de företag som tillhandahåller marktjänster på flygplatsen om tillämpningen av denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Bristande ömsesidighet i förhållande till tredje land

23 § Regeringen får besluta att bestämmelserna i denna lag om rätt till marknadstillträde helt eller delvis inte skall tillämpas för leverantörer av marktjänster och användare från ett land som inte är medlem i Europeiska unionen om detta land

- rättsligt eller faktiskt inte behandlar leverantörer eller användare som bedriver egenhantering på ett sätt som är jämförbart med medlemsstaternas behandling av leverantörer eller användare som bedriver egenhantering, eller
- rättsligt eller faktiskt inte behandlar leverantörer av marktjänster eller användare som bedriver egenhantering från en medlemsstat enligt landets bestämmelser, eller
- behandlar leverantörer eller användare som bedriver egenhantering och som kommer från ett land som inte är medlem i Europeiska unionen mer förmånligt än leverantörer av marktjänster eller användare som bedriver egenhantering och som kommer från en medlemsstat.

Vid tillämpningen av detta lagrum avses med uttrycken ”Europeiska unionen” och ”medlemsstat” förutom Europeiska unionen och dess medlemsstater även annan stat som omfattas av bestämmelserna i rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen genom avtal som är bindande för Sverige.

Europeiska gemenskapernas kommission skall underrättas om varje beslut enligt första stycket.

Överklagande

Prop. 1999/2000:41

24 § Flygplatsnämndens 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.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2000.

FÖRTECKNING ÖVER MARKTJÄNSTER SOM DET HÄNVISAS TILL I 2 §

1. Administrativa marktjänster och övervakning omfattar

1.1 tjänster i samband med ställföreträdarskap 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 lastenheterna,

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 överenskommit 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 överenskommit mellan parterna eller som omständigheterna kräver.

5. Ramptjänster omfattar

5.1 lotsning av flygplanet vid ankomst och avgång, om dessa tjänster inte utförs av flygtrafiktjänsten,

5.2 tjänster i samband med parkering av flygplanet och tillhandahållande av lämpliga hjälpmedel, om dessa tjänster inte utförs av flygtrafiktjänsten,

5.3 upprättande av kommunikationer mellan marken och förarkabinen, om dessa tjänster inte utförs av flygtrafiktjänsten,

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 transport av samt inlastning i och avlastning ur flygplanet av mat och dryck. Prop. 1999/2000:41

6. Rengöring och skötsel av flygplanet omfattar

6.1 yttre och inre rengöring av flygplanet, skötsel av toaletter och vatten-system,

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 ut-rustningar.

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 eller en hangar för att utföra underhållet.

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.

3.1 Bakgrund och tidigare åtgärder

Den 15 oktober 1996 antogs rådets direktiv 96/67/EG om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen, i fortsättningen kallat marktjänstdirektivet. Medlemsstaterna skulle ha satt i kraft de författningar som krävs för genomförandet senast den 25 oktober 1997. Sverige har inte lyckats göra detta. Den 29 april 1998 anmälde dock Sverige till kommissionen att direktivet delvis har genomförts genom Luftfartsverkets policybeslut, jfr avsnitt 6.2.

Under våren 1997 tog dåvarande Kommunikationsdepartementet kontakt med Luftfartsverket. Departementet önskade synpunkter på vilka åtgärder direktivet kunde föranleda.

I anledning av departementets förfrågan utarbetades inom Luftfartsverket en promemoria. I promemorian lämnades förslag om hur direktivet borde kunna genomföras i den svenska lagstiftningen. Någon mera djupgående analys av alla olika aspekter som direktivet kan ge upphov till gjordes dock inte i promemorian.

Under våren 1998 sändes Luftfartsverkets promemoria ut på remiss. Flera remissinstanser efterlyste närmare analyser av olika frågor och ansåg inte att promemorian kunde bilda underlag för lagstiftning.

Ärendet har därefter genomgått ytterligare genomarbetning inom Regeringskansliet.

Vid arbetet med genomförandet av direktivet har noterats att den svenska versionen av direktivet innehåller flera felaktigheter, och rådet har den 24 augusti 1999 efter påpekande från Näringsdepartementet publicerat rättelser av de mest flagranta felen i Europeiska gemenskapernas officiella tidning¹.

En konsoliderad version av direktivet har gjorts inom Näringsdepartementet och finns med som *bilaga 1* till denna proposition. Därvid skall dock påpekas att det inte har varit möjligt att i denna version iaktta alla former av grafiska anpassningar i form av spalter, indrag m.m. som karakteriserar sedvanliga EG-rättsakter.

Behandling i EU-nämnden

Inför antagandet av marktjänstdirektivet har detta varit föremål för behandling i riksdagens EU-nämnd vid flera tillfällen, bl.a. inför transportministrarnas möte den 7 och 8 december 1995.

3.2 Departementspromemorian (Ds 1999:59) Marktjänster på flygplatser

I oktober 1999 förelåg promemorian (Ds 1999:59) Marktjänster på flygplatser. I promemorian föreslogs en lag som skulle gå längre än mark-

¹ EGT L 223, 24.8.1999, s. 32.

tjänstdirektivets minimikrav och som skulle bli tillämplig på de flesta flygplatserna här i landet. Den sändes ut på remiss till ett antal remissinstanser som bereddes tillfälle att lämna synpunkter på förslagen i promemorian vid ett remissmöte den 3 november 1999 eller inkomma med skriftligt yttrande senast samma dag. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En kortfattad sammanställning av remissyttrandena och ett protokoll från remissmötet finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N1999/10725/RS).

I stark sammanfattning kan utfallet av remissen av departementspromemorian beskrivas på följande sätt. De flesta remissinstanserna, däribland *Hovrätten för Västra Sverige*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Länsrätten i Stockholms län*, *Riksrevisionsverket*, *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet*, *Luftfartsverket*, *Konkurrensverket*, *Scandinavian Airlines System (SAS)*, *Servisair AB*, *Svenska Transportarbetareförbundet* och *Svenska Flygföretagens Riksförbund* är positiva till förslaget i huvudsak. *Luftfartsverket* och *Svenska Kommunförbundet* har dock principiella invändningar mot att lagen föreslås bli tillämplig på alla flygplatser som är öppna för kommersiell lufttrafik, och vill i stället att lagen skall få en tillämpning motsvarande marktjänstdirektivets minimikrav. Några remissinstanser har lämnat förslag till språkliga justeringar och i vissa fall också smärre justeringar i sak. Flera instanser, däribland *Föreningen Svenskt Flyg*, är missnöjda med att kostnaderna för Flygplatsnämndens verksamhet föreslås läggas på parterna och önskar i stället att samhället står för dessa. Några andra instanser saknar en mera djupgående analys av vissa aspekter.

Under remisstiden har för marktjänstdirektivet ansvarig tjänsteman på generaldirektoratet för transport inom kommissionen besökts av tjänsteman från Näringsdepartementet. Vissa noteringar från detta besök återfinns i författningskommentarerna.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 2 december 1999 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådets synpunkter behandlas i författningskommentarerna under respektive lagrum. I propositionens lagförslag har också vissa redaktionella ändringar gjorts.

4 Justeringar med anledning av Amsterdamfördraget

Den 1 maj 1999 trädde Amsterdamfördraget i kraft. Detta innebar bl.a. att ett antal obsoleta artiklar utmönstrades ur EG-fördraget och att hela fördraget omnumrerades. I marktjänstdirektivet görs vissa hänvisningar till EG-fördraget i dess gamla lydelse. I denna proposition har därför valts att i texten bara återge den gamla beteckningen av artikeln.

För korrekthetens skull lämnas här en jämförelsetabell över de artiklar som omnämns och deras beteckning enligt Amsterdamfördraget. Prop. 1999/2000:41

Gammal beteckning	Ny beteckning
3	3
5	10
7a	14
59	49
61	51
84	80
85	81
86	82
87	83
88	84
89	85
90	86
189c	252

5 Marktjänstdirektivets huvudsakliga innehåll

5.1 Allmänt

Marktjänstdirektivet innehåller bestämmelser om tillhandahållande av marktjänster till tredje man och om egenhantering på flygplatser. Direktivet syftar till att avveckla inskränkningar i friheten att tillhandahålla marktjänster inom gemenskapen.

Med marktjänster på flygplatser avses det system av åtgärder och tjänster som behövs för mottagande av ett luftfartyg efter en flygning samt för rustande av det inför följande färd. Utöver själva luftfartyget och dess utrustning gäller åtgärderna och tjänsterna också flygpassagerarna samt hanteringen av bagage och fraktgodis. De marktjänster som omfattas av direktivet räknas upp i en bilaga till direktivet.

Leverantör av marktjänster är varje fysisk eller juridisk person som tillhandahåller tredje man en eller flera typer av marktjänster. Med egenhantering menas en situation där en användare själv ordnar marktjänsterna eller en del av dem för eget bruk. En användare av en flygplats är varje fysisk eller juridisk person som med flyg transporterar passagerare, post eller gods från eller till den berörda flygplatsen.

Direktivet är inte lättillgängligt för läsaren. Det beror till stor del på att direktivets huvudprinciper återfinns i artiklarna 6.1 och 7.1 medan resten av direktivet till största delen består av regler om undantag från dessa huvudprinciper.

Utbudet av konkurrerande marktjänster och möjligheterna till egenhantering ansågs begränsat i Europa. Begränsningar av marktjänsterna och egenhanteringen har motiverats med att verksamheten ställer särskilda krav på yrkeskunskap och därför kräver tillsyn, att den landtrafik

som rör sig inom rampområdet måste hållas nere och övervakas effektivt samt att de utrymmen och anordningar som reserverats för marktjänsterna är begränsade. Begränsningarna har också motiverats med sociala synpunkter, såsom att användningen av billig utländsk arbetskraft måste förhindras och de anställdas lönenivå och sociala förmåner tryggas.

Flygtrafikanterna och flygbolagen har å sin sida fäst uppmärksamhet på att den avsaknad av konkurrens som begränsningarna medför leder till en hög prisnivå som utgör en belastning för flygtrafiken och snedvrider konkurrensen mellan trafikidkarna, särskilt på internationella rutter.

Marknaden för marktjänster inom EU skall enligt marktjänstdirektivet öppnas och tillträdet till marknaden bli fritt. I fråga om marktjänster till tredje man trädde bestämmelserna i direktivet i kraft vid ingången av år 1999 på flygplatser som har en årstrafik på minst tre miljoner passagerarrörelser eller 75 000 ton gods eller vars trafik under ett halvår överskrider två miljoner passagerarrörelser eller 50 000 ton gods. Från och med den 1 januari 2001 utsträcks tillämpningen av bestämmelserna gällande marktjänster till tredje man till att omfatta varje flygplats inom gemenskapen som står öppen för kommersiell lufttrafik och som har en årstrafik som uppgår till minst två miljoner passagerarrörelser eller 50 000 ton gods.

Även utförandet av egenhantering skall tillåtas. Bestämmelserna i direktivet om frisläppande av egenhanteringen trädde i kraft från och med ingången av 1998. För tjänsterna bagagehantering, ramptjänster, bränsle- och oljepåfyllning samt hanteringen av gods och post mellan terminalanläggningen och luftfartyget i samband med flygningarna (s.k. *airside*-tjänster) tillämpas direktivets bestämmelser emellertid endast på flygplatser som har en årstrafik som uppgår till minst en miljon passagerarrörelser eller 25 000 ton gods. (I andra sammanhang har begreppet *airside*-tjänster översatts med ramptjänster i Sverige, men direktivet har en annan, något begränsad tolkning av ordet ramptjänster.)

Det sägs inte rakt ut i direktivet men dess regler innebär bl.a. att all form av egenhantering måste bli fri på alla flygplatser inom gemenskapen med möjlighet till undantag för ovan nämnda *airside*-tjänster.

Ytterligare en fråga bör nämnas i detta sammanhang. Begreppet ”tredje man” används i direktivet på ett sätt som inte alltid överensstämmer med den tradition som brukar tillämpas i den svenska juridiken. I direktivet används begreppet generellt för varje enskild eller juridisk person som är fristående från den som tillhandahåller marktjänster.

5.2 Särskilda bestämmelser om bokföring m.m.

Den som tillhandahåller marktjänster till tredje man skall i sin bokföring särskilja marktjänsthanteringen från övrig verksamhet (artikel 4). Ledningsenheten för en flygplats får inte subventionera sitt eget tillhandahållande av marktjänster med medel som anvisats för myndighetsverksamhet eller som inflyter från denna. Med ledningsenhet menas den som administrerar flygplatsens infrastrukturer samt samordnar och kontrollerar den verksamhet som olika aktörer bedriver på flygplatsen.

En oberoende kontrollant skall övervaka att bokföringen hålls åtskild. Denne skall också kontrollera att det inte förekommer någon överföring av medel mellan den verksamhet som ledningsenheten på en flygplats bedriver i egenskap av flygplatsmyndighet och den verksamhet som den bedriver i fråga om markttjänster.

5.3 Medlemsstaternas rätt att begränsa tillhandahållandet av markttjänster och egenhantering m.m.

5.3.1 Inledning

Enligt markttjänstdirektivet kan både tillträdet till markttjänster och utövandet av egenhantering möta restriktioner vad gäller säkerheten, kapaciteten och tillgången till utrymme. Antalet leverantörer som tillåts utföra dessa tjänster respektive användare som får utöva egenhantering skall därför kunna begränsas. Kriterierna för sådana begränsningar måste i så fall vara relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

5.3.2 Markttjänster till tredje man

Direktivet innehåller bestämmelser som gör det möjligt att begränsa marknaden för markttjänster till tredje man. Medlemsstaterna får begränsa antalet tjänsteleverantörer som tillåts tillhandahålla s.k. *airside*-tjänster (artikel 6). Med *airside*-tjänster menas sådana tjänster som utförs på ”flygsidan” av flygplatsen såsom bagagehantering, ramptjänster, påfyllning av bränsle och olja samt 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. Medlemsstaterna får dock inte begränsa antalet tjänsteleverantörer till färre än två för varje typ av tjänst. En av tjänsteleverantörerna måste dessutom vara oberoende från flygplatsens ledningsenhet.

Om begränsningar införs skall leverantörerna väljas ut efter en offentlig anbudsinfordran (artikel 11). Urvalet skall ske efter relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande kriterier.

Under särskilda omständigheter får ytterligare, tidsbegränsade begränsningar införas (artikel 9). Sådana begränsningar skall bli föremål för särskild prövning av kommissionen.

5.3.3 Egenhantering

Också utövandet av egenhantering får, när det gäller *airside*-tjänster, begränsas till minst två användare (artikel 7).

Om utövandet av egenhantering begränsas, skall urvalet av användare som får utöva egenhantering ske enligt relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande kriterier. Något särskilt urvalsförfarande liknande det som skall tillämpas för tjänsteleverantörer föreskrivs inte i direktivet.

Under särskilda omständigheter får ytterligare, tidsbegränsade begränsningar införas också när det gäller egenhantering (artikel 9). Prop. 1999/2000:41

5.3.4 Tillträde till anläggningar

Leverantörer av marktjänster och användare som bedriver egenhantering skall garanteras tillträde till flygplatsanläggningarna i den omfattning som är nödvändig för att de skall kunna utöva den verksamhet de har tillåtits bedriva (artikel 16). Om tillträdet till anläggningarna förenas med avgifter eller andra villkor, skall avgifterna och övriga villkor bestämmas på grunder som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

De disponibla utrymmena skall fördelas mellan dem som utför marktjänster, och när så erfordras måste tjänsteleverantörer och användare som bedriver egenhantering vara beredda på att avstå delar av tidigare tilldelade utrymmen för att bereda plats åt tillkommande operatörer eller att utrymmena får disponeras på annat sätt.

5.3.5 Särskilda godkännanden

Medlemsstaterna kan kräva att den verksamhet som utövas på en flygplats av en tjänsteleverantör eller en användare som utövar egenhantering skall vara godkänd av en i förhållande till ledningsenheten fristående myndighet (artikel 14). Ett godkännande skall grundas på kriterier som avser ett sunt finansiellt läge och ett tillräckligt försäkringsskydd, anläggningarnas, luftfartygens, utrustningens och människornas säkerhet samt skyddet av miljön och relevant sociallagstiftning.

5.4 Användarkommittéer m.m.

En användarkommitté skall inrättas på varje flygplats som står öppen för kommersiell trafik (artikel 5). Kommittén skall bestå av företrädare för användarna eller av organisationer som företräder dessa användare. Alla användare av flygplatsen, och även tillfälliga sådana, har rätt att ingå eller låta sig företrädas i kommittén. Kommittén har inte någon beslutanderätt vad gäller marktjänstverksamhetens organisation och drift, utan endast en samrådande roll.

Tillämpningen av direktivets bestämmelser skall bli föremål för obligatoriskt samrådsförfarande mellan ledningsenheten, användarkommittén och de företag som tillhandahåller tjänster (artikel 13). Samråd skall ske minst en gång om året.

Den som har ett legitimt intresse skall kunna föra talan mot beslut och åtgärder som har fattats eller vidtagits med stöd av vissa bestämmelser i direktivet (artikel 21). De beslut och åtgärder som avses är bl.a.

- beslut och åtgärder i samband med att egenhantering av *airside*-tjänster begränsas,
- beslut och åtgärder som rör val av tjänsteleverantörer i de fall dessa begränsats,
- beslut och åtgärder i strid mot bestämmelsen om samråd mellan ledningsenheten, användarkommittén och de företag som tillhandahåller tjänster,
- beslut och åtgärder i fråga om särskilda godkännanden av tjänsteleverantörer och egenhanterare,
- beslut och åtgärder i anledning av tillträde till anläggningarna på flygplatsen.

Om en aktör inte följer uppställda regler kan en tjänsteleverantör eller en användare förbjudas att utföra sin tjänst respektive bedriva egenhantering (artikel 15). Även sådant beslut skall kunna överklagas.

6 Gällande svensk reglering

6.1 Inledning

Om man bortser från flygsäkerhetsaspekten saknas särskild reglering om rätten att etablera marktjänstverksamhet på flygplatser i Sverige. Rätten att tillåta etablering anses tillkomma flygplatsen. Denna rätt framgår emellertid inte direkt vare sig av luftfartslagen (1957:297) eller av luftfartsförordningen (1986:171). Enligt 55 och 57 §§ luftfartsförordningen meddelar Luftfartsverket föreskrifter om underhåll och drift av allmänna flygplatser respektive om tillträde till och upprätthållande av ordningen där. Enligt 61 § jämförd med 57 § luftfartsförordningen gäller bemyndigandet att meddela föreskrifter om tillträde till och upprätthållande av ordning på flygplatser även godkända enskilda flygplatser.

I Lufrättsutredningens slutbetänkande (SOU 1999:42) Ny luftfartslag, som har remissbehandlats och för närvarande är under beredning i Regeringskansliet, föreslås bl.a. att begreppen allmänna och enskilda flygplatser utmönstras. Där lämnas inga förslag som på allvarligt sätt påverkar frågan om tillträdet till marknaden för marktjänster.

Enligt Luftfartsverkets föreskrifter Bestämmelser för civil luftfart (BCL) är det flygplatsens innehavare som ansvarar för att stationstjänst (marktjänst) organiseras på alla godkända flygplatser öppna för trafik med flygplan vars högsta tillåtna startmassa är 10 000 kg eller högre eller vars godkända kabinkonfiguration är inrättad för en befordran av 20 eller fler passagerare. Stationstjänsten bedrivs antingen av flygplatsens innehavare eller av annan efter det att flygplatsens innehavare har överlåtit delar av eller hela stationstjänsten till ett eller flera flygföretag eller entreprenörer. För att tillgodose grundläggande krav på ordning och säkerhet skall

stationstjänstorganisationen vara operativt godkänd av Luftfartsinspektionen. Utöver vad som betingas av flygsäkerheten saknas alltså offentlig reglering om marktjänsthantering i luftfartslagstiftningen.

På Luftfartsverkets flygplatser regleras tillträdet till marknaden för marktjänster i stället i avtal med marktjänstleverantörer och egenhantlarna, s.k. verksamhetsavtal. Verksamhetsavtalen innehåller bl.a. bestämmelser till undvikande av konkurrensbegränsande samarbete, om miljöhänsyn och om ansvarsförhållanden. De innehåller också bestämmelser om avtalstider och uppsägning. Operatörernas rätt att nyttja lokaler, mark och anläggningar regleras dock inte i verksamhetsavtalen, utan i särskilda avtal med Luftfartsverket.

6.2 Luftfartsverkets policy angående marktjänsthantering

Inom Luftfartsverket finns en policy för verkets hantering av frågor om etableringsrätten på de flygplatser som drivs av verket. Policyn ansluter till de regler som antagits i marktjänstdirektivet.

Enligt policyn bör på flygplatser med en årlig trafikvolym som inte understiger två miljoner passagerare eller 50 000 ton gods möjlighet till konkurrens säkerställas genom att

- ramtjänst (toalett- och vattenservice, bagagesortering, lastning/lossning, uppställning, transporter, bogsering/pushback, startledare och motorstart, hantering och lagring av bagagecontainrar för större flygplan, säkerhetsåtgärder och posthantering) bedrivs av minst två operatörer, och
- expeditionstjänst (cateringsamband, besättningsadministration, flight preparation, incheckning, lastkontroll, meddelandeservice, lost and found, flight operations, besättningstransporter, dokumentkontroll och tjänster i samband med ombordstigning) bedrivs av minst två operatörer.

För varje kategori av tjänst bör minst en operatör vara oberoende, dvs. stå fri från väsentligt inflytande från Luftfartsverket, varje flygföretag som trafikerar flygplatsen eller organ som direkt eller indirekt kontrollerar eller kontrolleras av Luftfartsverket eller flygföretag som trafikerar flygplatsen.

Enligt policyn bör vidare varje flygföretag som så önskar, om de fysiska förutsättningarna medger det, erbjudas möjlighet att utföra expeditionstjänst för egen räkning (egenhantering). Policyn definierar här inte särskilt vad det rör sig om för typ av tjänster, men enligt BCL-F 3.5 menas med expeditionstjänst sammanfattningsvis

- att expediera passagerare och bagage,
- att expediera utgående och inkommande frakt och post,
- att expediera fartygshandlingar,
- att omhänderta kommunikation, och
- att handlägga frågor angående felsänt eller förlorat bagage.

Policybeslutet för egenhantering är inte begränsad till flygplatser av viss storlek.

I dag (juli 1999) finns det tre företag som tillhandahåller marktjänster till tredje man på Stockholm-Arlanda och Göteborg-Landvetters flygplatser. Det är Novia Sweden AB, som är delägt av Luftfartsverket, Servisair AB och SAS. Dessa utför all ramptjänst och den mesta expeditionstjänsten. De flygbolag som så önskar har rätt att utföra egen expeditionstjänst.

På Malmö-Sturups flygplats svarar Luftfartsverket för all ramphantering och expeditionstjänsterna handhas av SAS, Braathens Malmö Aviation samt Luftfartsverket.

På de flesta andra flygplatserna som drivs av Luftfartsverket svarar verket för ramptjänsterna och bolagen själva för expeditionstjänsterna.

En slutsats man kan dra av denna redogörelse är att det inte är särskilt många som berörs av EG:s reglering av marktjänster här i landet.

7 Konkurrensrättsliga frågor

7.1 Sammanfattning av avsnittet

EG:s generella konkurrensregler gäller också inom lufttransportområdet. Marktjänstdirektivets förhållande till EG:s konkurrensrätt, såväl primär som sekundär, torde vara att direktivet är avsett att existera vid sidan av EG:s konkurrensrätt och att särskild uppmärksamhet bör riktas på områden där särskilda eller exklusiva rättigheter att bedriva marktjänstverksamhet beviljas offentliga eller andra företag.

Den svenska konkurrenslagstiftningen bör gälla fullt ut vid sidan av en ny lag om marktjänster på flygplatser.

7.2 EG:s konkurrenslagstiftning

7.2.1 EG:s konkurrensregler

Enligt marktjänstdirektivets ingress, punkt 28, påverkar direktivet inte tillämpningen av bestämmelserna i EG-fördraget. Där sägs också 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.

EG:s konkurrensregler har två huvudmålsättningar, dels ett integrationsfrämjande syfte, dels ett konkurrensfrämjande syfte.

EG:s konkurrensrätt är en integrerad del av EG-rätten som helhet. Konkurrensrätten syftar till att säkerställa effekten av de övriga bestämmelserna i fördraget. Dessa bestämmelser har som mål att integrera de nationella marknaderna genom upprättandet av en marknad med drag av en nationell marknad för att skapa en djupare integrering mellan medlemsstaterna.

Det konkurrensfrämjande syftet kommer till uttryck främst i konkurrensreglerna. Artiklarna 85 och 86 i fördraget syftar till att reglera begränsningar i företags handlande.

EG:s konkurrensregler i EG-fördraget i riktar sig enligt kapitlets rubrik till företag. De innehåller ett förbud mot konkurrensbegränsande avtal mellan företag (artikel 85), ett förbud mot missbruk av dominerande ställning (artikel 86) samt vissa regler för statliga företag (artikel 90). Artikel 90.1 riktar sig dock till medlemsstaterna.

7.2.2 Konkurrensreglernas tillämpning på transportområdet

Förordning nr 17 Första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86² syftar till att ge stadga och substans åt tillämpningen av dessa artiklar. Kommissionens kompetens att i begränsad omfattning enligt fördragets artikel 89 tillämpa konkurrensreglerna ansågs otillräcklig. I och med ikraftträdandet av förordning nr 17 och andra tillämpningsförfordningar antagna med stöd av artikel 87 i fördraget förlorade artiklarna 88 och 89 i betydelse. Artiklarna har dock kvar sitt värde inom de områden som faller utanför tillämpningsförfordningarna.

Genom rådets förordning 141 om undantag från tillämpning av rådets förordning nr 17 för transportområdet³ undantogs vissa sektorer på transportområdet från den senare förordningens tillämpningsområde. Enligt förordning nr 141 skall förordning nr 17 inte tillämpas på avtal, beslut och samordnande förfaranden inom transportområdet som har till syfte eller resultat att fastställa transporttaxor, och -villkor, begränsa eller kontrollera transportutbudet eller dela upp transportmarknader. Förordning nr 141 anger särskilt att undantag från förordning nr 17 är motiverat endast för sådana avtal, beslut och samordnande förfaranden som direkt berör tillhandahållandet av transporttjänster. Det torde betyda att marktjänster, som inte är transporttjänster i egentlig mening, inte omfattas av undantaget i förordning nr 141, vad gäller fördragets artikel 85, utan i stället ligger kvar i tillämpningsområdet för förordning nr 17.

Förordning nr 17 skall heller inte tillämpas på sådant missbruk av en dominerande ställning, som avses i fördragets artikel 86, inom transportmarknaden. På de områden som omfattas av förordning nr 141 regleras konkurrensbestämmelserna genom särskilda tillämpningsförfordningar. År 1987 utfärdade rådet förordning (EEG) nr 3975/87 av den 14 december 1987 om förfarandet för tillämpning av konkurrensreglerna på företag inom luftfartssektorn⁴. Den förordningen liknar i stora delar rådets förordning nr 17.

Oavsett under vilken förordning marktjänstverksamheten faller, vad gäller tillämpning av artiklarna 85 och 86 i fördraget, kan konstateras att konkurrensreglerna i princip är tillämpliga, antingen med stöd av förordning nr 17 eller med stöd av förordning (EEG) nr 3975/87. Det anges i

² EGT 13, 21.2.1962, s. 204, Celex 362R0017, med senare ändringar.

³ EGT 124, 28.11.1962, s. 2751, Celex 362R0141.

⁴ EGT L 374, 31.12.1987, s. 1, Celex 387R3975.

ingressen till sistnämnda förordning att förordningen inte inskränker tillämpningen av artikel 90 i fördraget.

Artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget behandlas inte närmare i sak här. Det bör dock pekas på att konkurrenslagen (1993:20) knyter nära an till innehållet i dessa artiklar.

7.2.3 Artikel 90 i EG-fördraget

I artikel 90 föreskrivs att företag som av en medlemsstat har erhållit ett legalt monopol att bedriva en viss verksamhet eller beviljats särskilda rättigheter ändå måste följa konkurrensreglerna. Det gäller oavsett om företaget är offentligt eller privat. Huvudregeln är alltså att fördragets konkurrensregler gäller för samtliga företag.

Om en myndighet erbjuder varor och tjänster mot ersättning, föreligger ett offentligt företag. Det är inte nödvändigt att verksamheten bedrivs från en från myndigheten självständig enhet. Om kommersiell verksamhet bedrivs inom en myndighet, betraktas myndigheten som offentligt företag i dessa sammanhang.

När Luftfartsverket bedriver marktjänstverksamhet är det ett offentligt företag i stadgandets mening.

Den andra gruppen av företag som vid sidan om offentliga företag nämns i artikel 90.1 är företag som beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter. Dessa företag kan vara både offentliga och privata. Offentliga företag som beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter faller dock inom artikelns tillämpningsområde redan genom att vara offentliga.

I artikel 90.3 stadgas att kommissionen skall övervaka att bestämmelserna i artikeln tillämpas och i mån av behov utfärda lämpliga direktiv eller beslut till medlemsstaterna.

Artikel 90 har på senare år fått ökad uppmärksamhet, dels därför att EG-domstolen har satt gränser för medlemsstaternas möjligheter att bevilja företag legala monopol, dels därför att artikel 90.3 har visat sig vara ett effektivt verktyg i kommissionens händer för att tvinga fram avreglering av tidigare reglerade branscher.

Med statlig intervention avses bl.a. att medlemsstaterna reglerar marknadsförhållanden på ett sätt som gör att de allmänna konkurrensreglerna inte längre råder på den aktuella marknaden. Medlemsstaterna intervenerar på marknader dels genom utfärdandet av generella regler om t.ex. prissättning, produktionskvoter och liknande, dels genom skapandet av legala monopol.

Artikel 90 specificerar medlemsstaternas skyldigheter vad gäller offentliga företag för att hindra att medlemsstaterna gör dessa till redskap för en mer nationellt inriktad ekonomisk politik, där förverkligandet av den gemensamma marknaden kommer i skymundan.

Domstolens tolkningar av fördragets artiklar 3 g, 5, 85 och 86, vad gäller generella marknadsregleringar, och en kombination av artiklarna 86 och 90.1 i fördraget, vad gäller legala monopol, har visat att medlemsstaternas rätt att reglera marknadsförhållandena är mer begränsad än vad som tidigare antagits vara fallet. EG-domstolen har slagit fast att medlemsstaterna i sitt beslutsfattande om vilka regler som skall gälla för

näringsverksamhet på olika marknader inte får vidta åtgärder som begränsar konkurrensreglernas effektivitet eller gör det möjligt för företag att undkomma den inskränkning av företagets handlingsfrihet som fördragets konkurrensregler innebär.

Ett första syfte med artikel 90.1 är att säkerställa lika konkurrensvillkor för privata och offentliga företag. EU:s medlemsstater får inte gynna offentligt ägda eller på annat sätt offentligt kontrollerade företag på ett sätt som skulle strida mot andra artiklar i fördraget. Medlemsstaterna får alltså inte blanda ihop sina roller som å ena sidan marknadsreglerare och å andra sidan marknadsaktör. Så länge medlemsstaterna inte betar sig otillbörligt gynnande mot de offentliga företagen lägger fördraget dock inga hinder i vägen för att en viss verksamhet organiseras offentligt i en medlemsstat.

Enligt artikel 90.1 får medlemsstaterna inte vidta eller bibehålla någon åtgärd som strider mot fördraget. Fram till mål C-202/88 *Frankrike mot kommissionen*⁵ angående kommissionens terminaldirektiv var den allmänna uppfattningen att ”åtgärd” inte syftade på den konstituerande åtgärden att bevilja företagen särskilda eller exklusiva rättigheter. Däremot skulle alla senare åtgärder från medlemsstaternas sida gentemot de företag som beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter omfattas av artikel 90.1. I målet fastslog EG-domstolen att varje åtgärd att bevilja exklusiva eller särskilda rättigheter inte nödvändigtvis är förenlig med fördraget. Domstolens uttalande innebär att medlemsstaterna inte har oinskränkt rätt att bevilja exklusiva eller särskilda rättigheter till företag.

Under 1990-talet kan man säga att rättsläget klarnat något. När det gäller medlemsstaternas befogenheter att bevilja företag exklusiva rättigheter måste man skilja ut de företag som utför en verksamhet utifrån ett allmänt ekonomisk intresse. Statliga konkurrensbegränsningar på marknader där sådana företag opererar skall bedömas enligt artikel 90.2. Om företaget beviljats en exklusiv rättighet, men verksamheten inte är att kvalificera som ett allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 90.2, skall medlemsstatens ansvar för företagets eventuella brott mot konkurrensreglerna bedömas enligt artiklarna 90.1 och 86. Utgångspunkten är hela tiden att företag som beviljats särskilda rättigheter av en medlemsstat, men som inte är klassificerat som företag som omfattas av artikel 90.2, inte får bryta mot fördragets konkurrensregler. Kombinationen av artiklarna 86 och 90.1 har betydelse endast för medlemsstatens ansvar.

Sammanfattningsvis kan följande sägas om medlemsstaternas möjligheter att bevilja företag exklusiva rättigheter. Själva beviljandet av exklusiva rättigheter i enlighet med artikel 90.1, som medför att företag kommer att inneha en dominerande ställning, är inte i sig oförenlig med artikel 86. En konflikt med fördraget föreligger om medlemsstaten medverkar till att företaget missbrukar sin dominerande ställning, t.ex. genom att fastställa företagets prissättning. En konflikt föreligger också om den exklusiva rättigheten för företaget är konstruerad på ett sådant sätt att företaget inte kan undvika att bryta mot artikel 86.

⁵ Mål C-202/88 Frankrike mot kommissionen, REG I 1991, s. 1223.

Markttjänstdirektivet är inte utfärdat med stöd av någon konkurrensbestämmelse utan med stöd av artikel 84.2 i EG-fördraget; en bestämmelse som återfinns under avdelningen "IV Transporter". Kommissionen har emellertid i anslutning till ett möte den 3 juni 1997 angående markttjänstdirektivets genomförande hänvisat till konkurrensreglerna på ett par ställen i ett dokument som togs fram till mötet. Dokumentet på engelska återfinns som en bilaga i departementspromemorian (Ds 1999:59) Markttjänster på flygplatser.

Vidare anför kommissionen i anslutning till artikel 6 i direktivet om begränsning av tjänster till tredje man och det faktum att direktivet inte ställer upp några särskilda villkor under vilka begränsning får ske, att begränsningar av marknaden måste ske efter kriterier som inte är diskriminerande samt ses i ljuset av artikel 11 om urvalsförfarandet och av konkurrensreglerna.

Uttalandena talar för att konkurrensreglerna skall tillämpas fullt ut på förfaranden inom markttjänstdirektivets tillämpningsområde. Direktivet kan inte anses modifiera tillämpningen av EG:s konkurrensregler på något sätt. Det betyder för företagets del, inklusive Luftfartsverket i egenskap av offentligt företag, att artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget gäller även inom direktivets verksamhetsområde.

Direktivet öppnar en möjlighet att begränsa marknaden till en enda utövare, vilket torde vara att bevilja en exklusiv rättighet. Detta innebär en särskild skadlig åtgärd från EG-rättslig konkurrenssynpunkt. Direktivet sanktionerar medlemsländernas rätt till sådana åtgärder på markttjänstområdet under förutsättning att allmänna konkurrensfrämjande principer som saklighet, opartiskhet, genomblickbarhet och icke-diskriminering tillämpas. Sådana begränsningsbeslut skall dock vara begränsade i tiden, och kommissionen har dessutom ett särskilt inflytande vid beviljandet av sådana exklusiva rättigheter (jfr artikel 9 i markttjänstdirektivet).

Hänvisningen i direktivet till artikel 90 i EG-fördraget torde främst syfta till att erinra om kommissionens möjligheter att ingripa vid beviljandet av exklusiva eller särskilda rättigheter eller vid andra åtgärder i samband med sådana beviljanden samt vid medlemsländernas behandling av offentliga företag, om åtgärderna innefattar brott mot t.ex. konkurrensreglerna.

I sammanhanget bör noteras att Frankfurts flygplats den 14 januari 1998⁶ fälldes för överträdelse av fördragets artikel 86 för missbruk av dominerande ställning. Flygplatsen tillät varken flygbolag att utöva egenhantering eller andra företag att bedriva tredjepartshantering. I beslutet fastslog kommissionen att direktiv 96/67/EG inte "påverkar 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".

⁶ Kommissionens beslut 98/1890/EG av den 14 januari 1998 om ett förfarande för tillämpning av artikel 86 i EG-fördraget (IV/34.801 FAG – Flughafen Frankfurt/Main AG), EGT L 72, 11.3.1998, s. 30, Celex 398D0190.

Om Sverige skulle tillämpa begränsningsmöjligheterna enligt direktivet och på så sätt skapa en mer begränsad marknad än vad som gäller i dag, torde kommissionen kunna ingripa med stöd av artikel 90 om åtgärderna innefattar brott mot konkurrensreglerna.

Jämför i detta sammanhang också artiklarna 59 och 61 i EG-fördraget, till vilka det hänvisas i direktivet. Syftet med direktivet är att avveckla inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen.

Om marktjänster till tredje man och egenhantering begränsas på flygplatser som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde gäller EG:s konkurrensrättsliga regler på motsvarande sätt.

Eftersom direktivet genomsyras av principerna om saklighet, opartiskhet, genomblickbarhet och icke-diskriminering till förmån för de enskilda leverantörerna och användarna, är det svårt att förutse några andra förfaranden enligt marktjänstdirektivet, vars genomförande av medlemsstaten skulle kunna innebära att medlemsstaten överträder EG:s konkurrensregler.

Särskilda godkännanden enligt marktjänstdirektivets artikel 14 kan anses innebära brott mot EG:s konkurrensregler om de leder till konkurrenssnedvridande följder. I stadgandet betonas därför att sådana godkännanden inte får rubba konkurrensen eller syftet med direktivet.

Marktjänstdirektivets förhållande till EG:s konkurrensrätt, såväl primär som sekundär, torde sammanfattningsvis vara att direktivet är avsett att existera vid sidan av EG:s konkurrensrätt och att särskild uppmärksamhet bör riktas på områden där särskilda eller exklusiva rättigheter att bedriva marktjänstverksamhet beviljas offentliga eller andra företag.

7.2.5 Marktjänstdirektivet och konkurrenslagen (1993:20)

I förgående avsnitt har konstaterats att gemenskapens konkurrensregler är tillämpliga när Luftfartsverket och andra företag bedriver verksamhet på marktjänstmarknaden. Det gäller även förfaranden som rör verksamhetsavtal för sådana tjänster.

Konkurrenslagen överensstämmer materiellt sett mycket nära med EG:s konkurrensregler i artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget. Konkurrenslagens bestämmelser tar sikte på företags agerande i form av konkurrensbegränsande avtal, beslut och samordnande förfaranden samt företags missbruk av dominerande ställning. Marktjänstdirektivet reglerar inte primärt företagens agerande, utan sätter upp ramarna för marktjänstverksamheten genom angivande bl.a. av miniminivå för konkurrensut-sättning och av de krav som får ställas på företagen.

Andra allmänna intressen än rent konkurrenspolitiska skall inte beaktas vid tillämpningen av konkurrenslagen (jfr prop.1992/93:56 Ny konkurrenslagstiftning, s. 70). Tillämpningen av lagen kan uteslutas genom offentlig reglering i lagform som har beslutats av riksdagen. Om riksdagen efter avvägning mellan olika allmänna intressen genom lag beslutat om offentliga regleringar som medför konkurrenshämmande verkningar kan den situationen alltså uppkomma att konkurrenslagen inte skall tillämpas. Företagen kan då vara rättsligt förpliktade att handla på visst sätt. Konkurrensbegränsande avtal eller avtalsvillkor vilka sålunda inte

ger uttryck för den fria partsviljan, utan är en direkt och avsedd effekt av lagstiftningen eller en ofrånkomlig följd av denna, kan således inte angripas med stöd av konkurrenslagen. Ett företag kan dock bli föremål för granskning och åtgärder enligt konkurrenslagen om ett företags agerande är ett uttryck för företagets fria vilja och inte en ofrånkomlig följd av den offentliga reglering som den nu föreslagna lagen utgör. Det kan gälla exempelvis trohetsrabatter vid prissättning av tjänster till tredje man och liknande.

Markttjänstdirektivets mål är att marknaden för egenhantering och tjänster till tredje man skall öppnas. Marknaden kan dock begränsas av skäl som har med säkerhet, kapacitet eller tillgång till utrymme att göra, jfr ingressen punkt 11. Syftet är inte att åstadkomma någon konkurrens-hämmande effekt, vare sig genom agerande av medlemsstaten eller av något företag. Syftet är inte att sätta konkurrensreglerna ur spel. I punkten 28 i direktivets ingress påpekas att de fortfarande skall gälla och hänvisning sker uttryckligen till artikel 90.

Det sagda innebär att den svenska konkurrenslagen bör gälla fullt ut vid sidan av en ny lag om markttjänsthantering.

8 Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling

I markttjänstdirektivet finns bestämmelser som för tanken till reglerna om offentlig upphandling, se till exempel artikel 11. Trots detta torde inte bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling vara direkt tillämpliga på förfarandet att välja ut leverantörer för markttjänstverksamhet till tredje man.

I 1 kap. 4 § lagen om offentlig upphandling anges att upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn. I lagen ges bestämmelser om bl.a. tidpunkter och former för annonsering av upphandlingar, former för anbud och ansökningar om deltagande i anbudsgivning, mottagande och öppnande av anbud samt prövning av anbud. I övrigt ges särskilda bestämmelser för varuupphandling, byggentreprenader, upphandling inom de s.k. försörjningssektorerna och tjänster. De särskilda reglerna omfattar bl.a. bestämmelser om s.k. tröskelvärden, annonsering, val av upphandlingsförfarande och tidsfrister.

Markttjänstdirektivet syftar visserligen, i likhet med lagen om offentlig upphandling, till att åstadkomma en öppen och konkurrensutsatt marknad baserad på icke-diskriminering och objektivitet. Lagen om offentlig upphandling innehåller emellertid detaljerade bestämmelser av formell karaktär om upphandlingens olika skeden, något som direktivet inte alls berör. Direktivet föreskriver endast att ett urvals-förfarande skall inrättas samt anger vissa grundläggande förutsättningar och formregler för detta.

Bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling gäller när en offentlig enhet är kund. En ledningsenhet skall enligt markttjänstdirektivet infordra anbud avseende markttjänster från leverantörer av sådana. Av defi-

nitionen av leverantör framgår att en sådan anskaffning måste ske för tredje persons räkning för att direktivet skall bli tillämpligt och alltså inte för ledningsenhetens räkning. Lagen om offentlig upphandling är därför inte direkt tillämplig.

Länsrätten i Stockholms län har i sitt remissvar på Luftfartsverkets första promemoria sagt sig vara av den uppfattningen att det s.k. upphandlingsdirektivet⁷ kan komma att bli tillämpligt på förfaranden som avses i marktjänstdirektivet. Länsrätten anser därför att det finns skäl att göra en upphandlingsbedömning och ha ämnet i beredskap inför en framtida anpassning.

EG-kommissionen anser inte att de EG-rättsliga bestämmelserna om offentlig upphandling är tillämpliga vid anbudsförandet (jfr s. 6 i bilaga 2 i departementspromemorian Ds 1999:59). Om någon ändring i detta synsätt avses bör initiativ till det i första hand tas på gemenskapsnivå.

På grund av det anförda är det enligt promemorians bedömning inte lämpligt att i detta sammanhang utvidga tillämpningsområdet för lagen om offentlig upphandling till att omfatta förfarandet att välja ut leverantörer som får bedriva marktjänstverksamhet till tredje man.

9 Förslag till lag om marktjänster på flygplatser

9.1 Val av författningsform

Regeringens förslag: Direktivet genomförs huvudsakligen i lagform.

I Luftfartsverkets promemoria föreslogs att direktivet skulle kunna genomföras i en förordning. Detta skulle delvis låta sig göras, eftersom reglerna i direktivet till att börja med mest blir tillämpliga på de flygplatser som drivs av staten genom Luftfartsverket. Men reglerna som är neutrala i förhållande till ägaren/brukaren av en flygplats kan i framtiden bli tillämpliga i större utsträckning också på flygplatser som ägs eller drivs av annan än Luftfartsverket. Det rör sig således om regler om ekonomiska förhållanden för enskild. Detta gör att direktivet, med hänvisning till 8 kap. 3 § regeringsformen, huvudsakligen måste genomföras i lagform.

9.2 Lagens tillämpningsområde

9.2.1 Allmän bedömning

Regeringens förslag: Lagens regler skall vara tvingande endast för de flygplatser som faller inom marktjänstdirektivets tillämpningsområde.

⁷ Jfr rådets direktiv 93/38/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av upphandlingsförfarandet för enheter som har verksamhet inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna, EGT L 199, 9.8.1993, s. 84, Celex 393L0038, senast ändrat genom direktiv 98/4/EG, EGT L 101, 1.4.1998, s. 1, Celex 398L0004.

Departementspromemorians förslag: Regeringens förslag utgår till skillnad från promemorians förslag från marktjänstdirektivets minimikrav när det gäller på vilka flygplatser som reglerna skall bli tvingande.

Remissinstanserna: *Konkurrensverket*, *SAS*, *Servisair AB*, *Svenska Transportarbetareförbundet* och *Svenska Flygföretagens Riksförbund* är positiva till ett regelverk som utgår från principen om en öppen marknad. *Luftfartsverket* och *Svenska Kommunförbundet* är däremot kritiska och vill att lagens regler inte skall gå längre än marktjänstdirektivets minimikrav. Man är rädd för att en allt för öppen marknad på de mindre flygplatserna skulle äventyra de ekonomiska förutsättningarna för flygplatsernas drift. Det är effektivare och mera ekonomiskt om man kan använda samma personal för åtskilliga olika arbetsuppgifter som förekommer på en mindre flygplats. Medan de flesta remissinstanserna anför att de fria marknadskrafterna är den bästa regulatören för att motverka en oskäligen överprissättning, dålig effektivitet m.m. anför *Luftfartsverket* att konkurrenslagstiftningen innehåller erforderliga regler för att komma till rätta med eventuella missförhållanden.

Skälen för regeringens förslag: De mindre flygplatserna omfattas inte av marktjänstdirektivets bestämmelser i alla delar. Marknaden för marktjänster till tredje man skall öppnas i första hand på de större flygplatserna, medan egenhantering skall tillåtas på alla flygplatser med undantag för vissa s.k. *airside*-tjänster.

Det vore möjligt för Sverige att öppna marknaden för alla typer av marktjänster på alla flygplatser inklusive de mindre flygplatser som inte helt omfattas av direktivets tillämpningsbestämmelser. Samtidigt kan man inte bortse från de synpunkter som förts fram av *Luftfartsverket* och *Svenska Kommunförbundet*. Det är ju också dessa instanser som representerar flygplatshållarna och som får ta de ekonomiska konsekvenserna av den mindre rationella ordning med exempelvis ineffektivt utnyttjande av viss personal, som skulle kunna uppkomma om marktjänstverksamheten på små flygplatser delades upp på flera aktörer. Någon grundlig utredning av de ekonomiska konsekvenserna av det förslag som presenterades i departementspromemorian föreligger inte, vilket också påtalats av *Svenska Kommunförbundet*. En tvingande lagreglering bör mot bakgrund av det nu sagda bara genomföras i den utsträckning som följer av marktjänstdirektivet.

Lagen blir tvingande framför allt för de största flygplatserna här i landet. Detta innebär inte att *Luftfartsverket* eller andra flygplatshavare måste använda sig av de möjligheter till begränsningar som lagen medger. En generösare tillämpning är alltid möjlig på frivillighetens grund.

9.2.2 Närmare om lagens tillämpningsområde

Enligt marktjänstdirektivets artikel 1 gäller inte bestämmelserna om egenhantering av *airside*-tjänster på flygplatser med en årstrafik som understiger en miljon passagerarrörelser eller 25 000 ton gods. Däremot gäller alla andra bestämmelser om egenhantering på alla flygplatser som är öppna för kommersiell lufttrafik.

När det gäller markttjänster till tredje man innebär direktivets tillämpningsbestämmelser att reglerna inte tillämpas alls på flygplatser med årstrafik som understiger två miljoner passagerarrörelser eller 50 000 ton gods. Det innebär att det endast är Arlanda och Landvetter som i dag berörs av direktivets bestämmelser om markttjänster till tredje man. Även Sturup skulle, enligt Luftfartsverkets bedömning, inom överskådlig tid kunna komma att passera tvåmiljonersgränsen, men knappast någon annan flygplats.

Förslaget i Luftfartsverkets promemoria innebar att man undantog de mindre flygplatserna från bestämmelsernas tillämpningsområde. Flera remissinstanser kritiserade förslaget i denna del och menade att även mindre flygplatser borde omfattas av principen om fritt tillträde till marknaden för markttjänster. Ett genomförande av direktivet med de möjligheter till begränsningar som ges i direktivet skulle innebära en begränsning av rätten till egenhantering i jämförelse med vad som gäller i dag. Detta har behandlats närmare i föregående avsnitt.

Direktivet är avsett att reglera miniminivån för konkurrensutsättning på marknaden för markttjänster. Inget hindrar därför en flygplats från att öppna marknaden för all form av hantering av alla typer av tjänster om man så önskar.

Användarkommittéer skall enligt direktivet inrättas också på mindre flygplatser. Leverantörer och användare där kommer därmed att få ökad insyn i frågor som rör flygplatsernas markttjänstverksamhet. Redan detta förhållande kan förväntas sätta press på flygplatserna och leda till att möjligheterna till markttjänstverksamhet och egenhantering på mindre flygplatser ökar eller i varje fall inte försämras.

9.3 Behovet av en fristående myndighet

Regeringens förslag: En självständig nämnd, Flygplatsnämnden, inrättas för att behandla ett flertal ärenden som rör tillämpningen av denna lag. Kostnaderna för Flygplatsnämnden skall inte belasta statsbudgeten.

9.3.1 Luftfartsverkets olika roller

Luftfartsverkets olika roller aktualiseras vid genomförandet av markttjänstdirektivet, särskilt rollerna som utövare av myndighetsfunktioner och som kommersiell aktör i egenskap av innehavare och driftansvarig för flygplatser. Luftfartsverket utför också markttjänster åt tredje man genom ett aktiebolag i vilket verket har ett betydande ägarinflytande. Jävsliknande situationer kan uppstå om Luftfartsverket anförtros någon eller några av de myndighetsroller som nämns i direktivet samtidigt som Luftfartsverket har en roll som flygplatshållare. Om dessutom något verksanknutet bolag bedriver markttjänstverksamhet på flygplatsen blir problematiken ännu tydligare.

Direktivet placerar rättigheter och skyldigheter på flygplatsens ledningsenhet. Med ledningsenhet menas, som tidigare nämnts, 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, samt samordna och kontrollera den verksamhet som aktörer som befinner sig på berörd flygplats eller berört flygplatssystem bedriver. På de flygplatser som drivs av Luftfartsverket kan alltså en del av Luftfartsverket utgöra ledningsenhet samtidigt som en annan del av verket får en myndighetsroll.

För att göra sina roller tydligare har Luftfartsverket samlat sina uppgifter i olika avdelningar. Luftfartsverket är ändå medvetet om att rollkonflikter kan uppstå och att de kan medföra negativa effekter från konkurrenssynpunkt. Verket har emellertid i den promemoria som man upprättade föreslagit att verket skall hantera ärenden enligt marktjänstdirektivet. Flera remissinstanser har noterat problematiken. Verket anser att en del av olägenheterna bör kunna motverkas genom organisatoriska åtgärder inom verket. Flera remissinstanser anser emellertid inte att sådana åtgärder är tillräckliga för att säkerställa konkurrensneutralitet.

Kritiken om Luftfartsverkets olika roller är befogad. Det torde inte vara möjligt att låta Luftfartsverket vara den fristående myndighet som skall hantera ärenden enligt marktjänstdirektivet.

9.3.2 Inrättande av Flygplatsnämnden

Ett genomförande av direktivet förutsätter att en mängd beslut skall tas av en instans som är fristående från berörda parter. Till största delen berörs Luftfartsverkets flygplatser av direktivets bestämmelser, och redan av den anledningen är det olämpligt att låta någon enhet inom Luftfartsverket fatta beslut. Det är också tveksamt om en sådan ordning skulle stå sig vid en närmare granskning ur EG-rättsliga aspekter. Bland de myndigheter som skulle kunna komma i fråga som alternativa beslutsfattare framträder *Konkurrensverket* som det lämpligaste alternativet. I Danmark har man också lagt dessa uppgifter på den danska motsvarigheten, Konkurrencestyrelsen. Konkurrensverket har dock i sitt remissvar på Luftfartsverkets promemoria med kraft avvisat dessa tankar, då man i så fall skulle hamna i en ohållbar eller i varje fall olämplig situation om man både skall vara den myndighet som beslutar och utser aktörer och därefter skall utöva kontroll att dessa aktörer och andra agerar inom ramarna för det konkurrensrättsliga regelverket. Det är svårt att hitta andra lämpliga kandidater i den svenska myndighetsfloran.

Det enklaste sättet att lösa denna konflikt är att inrätta en liten självständig myndighet i form av Flygplatsnämnden. En förebild till denna nämnd kan man hitta i Stängselnämnden som i dag sammanträder någon eller några gånger per tiotal år, och då finns till hands för att lösa vissa tvister enligt lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m. Stängselnämndens ledamöter förordnas av regeringen för viss tid. Dess verksamhet skall bekostas till lika delar av parterna. När det inte finns några ärenden att handlägga så kan man säga att verksamheten vilar.

Med tanke på att Sverige i dag endast har ett fåtal flygplatser med en så pass stor trafik att lagens bestämmelser blir tillämpliga måste prognosen för den arbetsbelastning som skall läggas på denna nya myndighet vara att det kanske blir några enstaka ärenden under den första tiden. Att tillskapa en helt fristående nämnd av nu skisserat slag bör dessutom tillgodose kraven på att en självständig instans prövar de flesta frågor enligt direktivets krav.

Det har under en tid pågått ett fortlöpande arbete med att föra bort olika förvaltningsärenden från regeringens arbetsuppgifter, och Flygplatsnämnden bör utpekas att hantera de flesta av de ärenden som kan uppkomma vid tillämpningen av den lagstiftning som direktivet ger upphov till.

Kostnaderna för denna nämnds arbetsuppgifter bör läggas på dem som betjänas av nämndens verksamhet. Ledamöterna bör erhålla ett av regeringen fastställt arvode för varje sammanträdestillfälle samt ersättas för eventuella resekostnader och liknande. I ett ärende inför nämnden kan en part tänkas anlita biträde av en advokat eller liknande. Sådana processkostnader bör helt stanna på den part som anlitar biträdet. Några regler om ersättning för "rättegångskostnader" tas därför inte in i detta lagförslag.

Innan tillräcklig erfarenhet har erhållits om hur pass omfattande verksamheten blir bör en myndighet utpekas i förordning att tillhandahålla det eventuella administrativa stöd som Flygplatsnämnden kan behöva. Det stödet bör Luftfartsverket kunna stå för, tills vidare utan särskilda kompensationsregler. Om det efter några år skulle visa sig att nämndens arbetsuppgifter blir mera omfattande än som skisserats här bör regeringen kunna verka för att erforderliga justeringar görs.

Det pågår diskussioner om att bryta ut flygplatserna från Luftfartsverket och bolagisera flygplatsverksamheten. Beroende på hur det arbetet framskrider och genomförs kan eventuellt Luftfartsverket kunna ta över Flygplatsnämndens arbetsuppgifter i framtiden.

9.4 Begränsningar och urval av leverantörer av marktjänster samt av användare som skall få utöva egenhantering

Regeringens förslag: För de flygplatser där lagens bestämmelser om begränsningar av marknaden och urval av leverantörer av marktjänster samt om vilka som skall få utöva egenhantering skall tillämpas skall de flesta beslut fattas av ledningsenheten eller Flygplatsnämnden.

Departementspromemorians förslag: Regeringens förslag överensstämmer med promemorians förslag, med undantag för vissa språkliga justeringar.

Remissinstanserna: *Luftfartsverket* och *Svenska Kommunförbundet* anser att det i det generella fallet skall vara flygplatsens ledningsenhet som skall fatta beslut om urval av vilka som skall få komma i fråga som

markttjänstleverantörer. Varje annat system för urval inkräktar på flygplatshållarens rådighet över flygplatsen.

Skälen för regeringens förslag: Enligt marktjänstdirektivets artikel 11 fattas beslut om urval av tjänstleverantörer av ledningsenheten. I vissa angivna jävsfall skall urvalsbesluten emellertid fattas av den behöriga myndigheten. Genom tillskapandet av Flygplatsnämnden får man en instans som kan göra en fristående prövning av nu aktuella ärenden. Som verkligheten ser ut i dag, kommer jävsregeln att slå till i de allra flesta fall och i praktiken torde samtliga ärenden att behöva handläggas av nämnden och inte av flygplatsens ledningsenhet.

När det gäller urval av användare som skall få utöva egenhantering säger inte direktivet vem som skall fatta besluten om urval utan här får medlemsstaterna besluta om hur urvalsprocessen skall gå till. Här bör paralleller kunna dras till direktivets bestämmelser om urval av tjänstleverantörer. Några jävsfall som är att jämföra med dem som rör urval av tjänstleverantörer torde inte finnas när det gäller egenhantering på de flygplatser som drivs av Luftfartsverket eller av kommuner då dessa inte bedriver kommersiell luftfart. På enskilt drivna flygplatser kan man dock tänka sig att ett flygbolag kan ha eller komma att ha ekonomiska ägarintressen och att ledningsenheten därför inte kan behandla ett urvalsförfarande på ett helt neutralt sätt. Det finns också en misstänksamhet bland marknadens aktörer att andra parter inte alltid agerar på ett helt neutralt sätt. För att motverka sådana tankar och för att även denna urvalsprocess bäst skall passa in i det övriga regelverket bör dock Flygplatsnämnden fatta också sådana beslut.

Beträffande Luftfartsverkets och Svenska Kommunförbundets invändning om att flygplatshållaren skall behålla sin rådighet över flygplatsen kan följande anföras. Regelverket gäller bara flygplatser som är öppna för kommersiell lufttrafik. Den som håller en privat flygplats som inte är öppen för sådan trafik träffas inte av bestämmelserna. Däremot finns det ett omfattande regelverk på både europeisk och svensk nivå som både ger rättigheter, möjligheter och begränsningar till luftfartsverksamhet för andra flygplatser. Många av bestämmelserna i det regelverket innebär olika former av begränsningar i flygplatshållarens rådighet över flygplatsen. Den föreslagna lagstiftningen är snarast ett komplement till detta regelverk, och bör kunna fördras av flygplatshållaren.

Det är sannolikt frågan om vilket eller vilka flygbolag som skall ha rätt att utöva egenhantering som satts i fråga av Luftfartsverket och Svenska Kommunförbundet. Därvid kan konstateras att det i dag bara är på tre flygplatser som bolagen skall ha rätt att utföra egenhantering av *airside*-tjänster. Dessa drivs alla av Luftfartsverket. Så länge det finns gott om plats och utrymme för alla dem som vill utföra egenhantering och man kan komma överens om villkoren, så bör man över huvud taget inte behöva koppla in Flygplatsnämnden. Problemen kommer först när man börjar närma sig maximalt antal företag som rent fysiskt kan få plats att utföra egenhantering. Det gäller då att först få ett beslut om hur många företag som skall kunna tillåtas, och därefter besluta om vilka kriterier som skall gälla för urvalet av vilka som skall släppas in på marknaden i en situation där vissa begränsningar måste råda. Slutligen skall en urvals-

process ske. I det läget – om det över huvud taget uppkommer – är det lämpligast att en neutral instans fattar dessa beslut. När det gäller beslut om leverantörer av marktjänster till tredje man finns det i dag ingen icke statlig flygplats där reglerna skall tillämpas. När och om reglerna blir tillämpliga där är det ledningsenheten som fattar beslut om ledningsenheten är helt fri från inblandning i marktjänstverksamhet i övrigt. I andra fall skall Flygplatsnämnden fatta besluten. Detta följer av obligatoriska regler i marktjänstdirektivet.

9.5 Särskilda bestämmelser om bokföring m.m.

Regeringens förslag: All marktjänstverksamhet skall redovisas separat av dem som bedriver sådan verksamhet. Ett uttryckligt förbud mot korssubventionering tas in i lagen. Den som utför sedvanlig revision av en leverantör av marktjänster skall få ett uppdrag att utfärda ett särskilt intyg om lagens regler om bokföring har följts.

Departementspromemorians förslag: Regeringens förslag följer i stort promemorians förslag, med undantag för att regeringen har beaktat vad Riksrevisionsverket anfört.

Remissinstanserna: *Riksrevisionsverket* har i sitt yttrande pekat på att vad som anförs i departementspromemorian i denna del delvis bygger på ett missförstånd om vilken roll en revisor har. Man har på ett förtjänstfullt sätt lämnat ett förslag till hur man kan lösa problemet.

Regeringens bedömning: En ledningsenhet på en flygplats, en användare eller en leverantör som tillhandahåller marktjänster till tredje man skall göra en bokföringsmässig uppdelning mellan den verksamhet som är knuten till tillhandahållandet av marktjänster och övrig verksamhet. Eftersom samma konkurrensmässiga villkor bör gälla på alla flygplatser bör denna skyldighet omfatta alla, även mindre flygplatser där tredjemanshantering förekommer.

En flygplats får inte subventionera sin marktjänstverksamhet med inkomster som härrör från dess uppdrag som flygplatsmyndighet.

Enligt artikel 4.2 i marktjänstdirektivet skall medlemsstaten utse en oberoende kontrollant som skall övervaka att den bokföringsmässiga uppdelningen sker och 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. Direktivet innehåller inte någon artikel som uttryckligen förbjuder sådan överföring av medel, bara att kontrollanten skall övervaka att så inte sker. I ingressen, punkt 20, sägs emellertid att en flygplats inte får subventionera sin marktjänstverksamhet med inkomst som härrör från dess uppdrag som flygplatsmyndighet.

Med en strikt tolkning av direktivets tillämpningsbestämmelser omfattar skyldigheten att hålla en bokföringsmässig åtskillnad endast flygplatser med en årstrafik som är högre än eller lika med två miljoner passagerarrörelser eller 50 000 ton gods, eftersom reglerna om marktjänster till tredje man endast omfattar dessa större flygplatser.

Luftfartsverket har emellertid i sin promemoria ansett att det finns skäl för bokföringsmässig separering även på mindre flygplatser där tredje-partshantering utförs av flera leverantörer. Frågan är alltså om skyldigheten bör utsträckas till att gälla även på de mindre flygplatserna.

Eftersom samma konkurrensmässiga villkor bör gälla alla flygplatser, även de mindre, och det i övrigt saknas skäl att särbehandla de mindre flygplatserna i denna del bör skyldigheten att separera bokföringen omfatta även mindre flygplatser där tredjemanshantering förekommer.

Ett uttryckligt förbud mot korsvis subventionering bör tas in i lagen.

Det finns flera alternativa lösningar när det gäller vem som skall vara kontrollant. Det kan vara en revisor, en befintlig myndighet, t.ex. Kommerskollegium eller Konkurrensverket, eller en nyinrättad myndighet. Både Konkurrensverket och Kommerskollegium har dock motsatt sig att de åläggs uppgiften att vara kontrollant. Man kan också tänka sig att någon myndighet utser en lämplig kontrollant.

I Danmark skall en statsauktoriserad revisor utses av flygplatsen och leverantörerna. Konkurrencestyrelsen granskar på grundval av revisionshandlingarna att räkenskapsmässig åtskillnad föreligger och huruvida subventionering av medel har skett. Den danska lagstiftningen innehåller inget uttryckligt förbud mot subventionering.

I Finland utser vederbörande ministerium en kontrollant som skall granska företagets bokföring. Företagen skall till kontrollanten överlämna bokföringen och de uppgifter som behövs. Kontrollanten skall till vederbörande ministerium lämna en berättelse med en redogörelse för hur bokföringen genomförts. Berättelsen skall hemlighållas till den del den innehåller uppgifter om affärs- eller yrkeshemligheter, om inte samtycke lämnas till att uppgifterna offentliggörs. Vidare finns en bestämmelse om tystnadsplikt för den som genomfört kontrollen. Det hänvisas till bestämmelser om straffansvar för den som överträder bestämmelser om sekretess. Kontrollanten skall enligt den finska lagstiftningen också övervaka att inte de medel som anvisats för myndighetsuppgifter används till att producera marktjänster eller till att subventionera de avgifter som uppbärs för dessa. I propositionen till den finska lagen noteras att direktivet inte innehåller någon bestämmelse om förbud mot korsvis subventionering. I propositionen sägs också att bestämmelsen i direktivet om övervakningsskyldighet kan anses innehålla ett ”indirekt förbud” mot subventionering. De tillägg i den finska luftfartslagen som marktjänstdirektivet föranlett innehåller inget uttryckligt förbud mot denna typ av subventionering.

För svensk del kan man finna en lösning genom att snegla på hur Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna⁸, i fortsättningen benämnt postdirektivet, har genomförts i den svenska lagstiftningen. I detta direktiv finns nämligen krav på hur viss redovisning skall ske och hur kontroll av denna skall göras (artiklarna 12–15). Dessa särskilda redovisningskrav och kontrollen därav genomfördes genom

⁸ EGT L 15, 21.1.1998, s. 14, Celex 397R0067.

7 a § postlagen (1993:1684) genom en direkt hänvisning till postdirektivets bestämmelser. Där ansåg man att den som reviderar postföretagen också skall kontrollera att postdirektivets bestämmelser iakttagits.

Luftfartsverkets verksamhet revideras av Riksrevisionsverket och de andra företag som är aktuella i marktjänstdirektivets sammanhang är nästan undantagslöst sådana juridiska personer som skall bli föremål för revision som utförs helt eller delvis av en auktoriserad eller godkänd revisor, vilka alla uppfyller kravet på oberoende kontrollant. Av praktiska och ekonomiska skäl framstår det därför som lämpligt att Sverige uppfyller direktivets krav genom att utpeka dem som utför den sedvanliga revisionen av berörda företag att också utföra den kontroll som marktjänstdirektivet föreskriver. För att tillgodose de synpunkter som Riksrevisionsverket har framfört bör det i lagen införas regler om att leverantörer av marktjänster skall till Flygplatsnämnden inkomma med ett av revisorn utfärdat intyg över utförd granskning om leverantören av marktjänster har följt den föreslagna lagstiftningen. Leverantören av marktjänster bör till revisorn överlämna en redogörelse för hur man organiserat sin bokföring så att kravet på åtskillnad blivit tillgodosett. Revisorn skall sedan uttala sig i intyget om bokföringen uppfyller lagens krav. Intyget skall utformas i enlighet med god redovisningssed. Regeringen bör meddela kompletterande föreskrifter om denna intygsverksamhet.

9.6 Överprövning av beslut

Regeringens förslag: De flesta beslut som meddelas med stöd av lagen om marktjänster på flygplatser skall kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

9.6.1 Direktivets krav på rätt att överklaga

Marktjänstdirektivet anger i artikel 21 att beslut som fattats med tillämpning av artikel 7.2 och artikel 11–16 skall kunna överklagas av varje part som kan bevisa sitt legitima intresse. Vidare slås fast att sådan talan skall kunna föras inför nationell domstol eller inför annan från flygplatsen fristående myndighet. Direktivets regelverk är av typen minimikrav, och det bör vara möjligt att låta möjligheterna att överklaga beslut även omfatta beslut som fattats med tillämpning av andra artiklar än de angivna. Detta gör det möjligt att låta flera beslut bli överklagbara när detta framstår som överensstämmande med svensk förvaltningstradition. Med detta avses här rätten för enskild att få överklaga beslut som går honom eller henne emot. Detta stämmer i varje fall när det är det allmänna som har fattat det negativa beslutet. När det däremot är ett enskilt rättssubjekt som meddelar ett negativt beslut är detta inte lika givet. Då brukar det normala vara att den missnöjde enskilde får väcka talan i allmän domstol.

Enligt det lagförslag som presenteras i denna proposition skall de flesta beslut, som kan uppfattas som negativa eller att de går enskild emot, fattas av den nya Flygplatsnämnden. Denna nämnd blir en del av det allmänna och då blir det rätt naturligt att dess beslut skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Remissinstansernas synpunkter på de förslag som lämnades i Luftfartsverkets promemoria var splittrade. Vissa ansåg att det är olämpligt att ha flera olika instansordningar vid överprövning av beslut och åtgärder enligt ett och samma direktiv. Andra kunde tänka sig en sådan lösning.

I Lufträttsutredningens slutbetänkande (SOU 1999:42) Ny luftfartslag föreslås att alla Luftfartsverkets beslut – med ett undantag – skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Det framstår som tilltalande om man kan samla de flesta ärenden och beslut inom luftfartssektorn i ett och samma regelverk för överprövning. De flesta beslut som kommer att fattas med tillämpning av detta lagförslag bör därför kunna överklagas till en och samma instans. Som det svenska domstolsväsendet är uppbyggt, och med beaktande av det pågående arbetet att minska antalet specialdomstolar, ligger det närmast till hands att låta allmän förvaltningsdomstol handlägga överklaganden enligt denna lag. Allmän förvaltningsdomstol har redan i dag att pröva ärenden enligt lagen om offentlig upphandling, och eftersom det finns inslag i marktjänstdirektivet som har påtagliga likheter med sådan upphandling, bör denna tillkommande ärendegrupp inte bereda de allmänna förvaltningsdomstolarna någon alltför stor tillkommande arbetsbörda. Då har här också beaktats den bedömning på annat håll i denna proposition om det sannolikt låga antalet ärenden som kommer att handläggas med tillämpning av detta lagförslag.

Som lagförslaget är utformat kommer i princip alla beslut som går enskild emot samt beslut om avgifter som påförs med stöd 4 § att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett undantag från denna princip är beslut om begränsningar av tillträdet till marknaden m.m. som grundar sig på bristande ömsesidighet i förhållande till tredje land. Här gäller det beslut som har påtagliga inslag av politiska bedömningar som därför är olämpliga för sedvanlig domstolsprövning. Sådana ärenden skall också enligt lagförslaget i denna proposition prövas av regeringen.

Lagrådet har i sitt yttrande pekat på en oklarhet i det remitterade lagförslaget. Det gäller ersättningar som får tas ut med tillämpning av 20 § tredje stycket när leverantörer av marktjänster och användare som utövar egenhantering ges tillträde till anläggningar på en flygplats. Dessa anläggningar är ibland privatägda, och en eventuell tvist om ersättningarnas storlek saknar all likhet med de processer som brukar föras i allmän förvaltningsdomstol. Det är här som regel fråga om hyresersättningar, leasingkostnader och dylikt. Processer om sådana ersättningar förs vanligtvis som vanliga tvistemål i allmän domstol, eller eventuellt i specialdomstol. För att undanröja den oklarhet som Lagrådet har uppmärksammat ändras den föreslagna lagens sista paragraf på så sätt att tvister om sådana ersättningar som har sin grund i 20 § tredje stycket inte längre omfattas av överklagandebestämmelserna. Därigenom regleras inte er-

sättningar för detta slag av upplåtelser i den nu föreslagna lagen. För tvister om sådana ersättningar kommer därför samma regler att gälla som för andra civila tvistemål. Den allmänna regeln i 7 § andra stycket skall däremot gälla även vid ersättningar som tas ut i nu aktuella fall, vilket är ett krav enligt artikel 16.3 i marktjänstdirektivet.

10 Författningskommentar

1 §

I lagen skall enligt huvudregeln tillämpas på alla flygplatser som står öppna för kommersiell lufttrafik. Med kommersiell lufttrafik menas trafik där luftfartstjänster erbjuds mot betalning. Det innebär att taxiflyg och charterverksamhet omfattas av begreppet kommersiell lufttrafik, men inte flygningar där ett företag använder sina egna flygplan för att transportera sin personal. Rent militära flygplatser faller också utanför tillämpningsområdet.

Definitionen av ”*commercial air transport operation*” i bilaga 6 till ICAO-konventionen är vägledande vid avgörande av vad som är att betrakta som kommersiell lufttrafik. Det är inte avgörande om det på flygplatsen vid varje tillfälle bedrivs kommersiell lufttrafik, utan om flygplatsen allmänt sett står öppen för sådan trafik.

I upplysningssyfte ger kommissionen årligen ut en förteckning över de flygplatser som avses i direktivet, senast i form av ett meddelande publicerat i EGT C 61, 3.3.1999, s. 4.

2 §

De uttryck som definieras i artikel 2 i marktjänstdirektivet är centrala, och bör därför tas in i lagen.

Begreppet ledningsenhet är viktigt. Med begreppet åsyftas någon som självständigt eller gemensamt med andra rent faktiskt fattar de beslut som avses i direktivet, t.ex. om urval av tjänsteleverantörer eller användare som skall få utöva egenhantering. Avsikten är inte att Luftfartsverket som verk betraktat skall vara ledningsenhet för de flygplatser som drivs av verket, utan t.ex. flygplatschefen eller något annat flygplatsorgan.

Det är lämpligt att flygplatserna tydliggör vilken enhet som skall betraktas som flygplatsens ledningsenhet. Det saknas därvid betydelse vid tillämpning av de materiella bestämmelserna i lagen om beslutanderätten ligger hos någon urskiljbar juridisk person eller om den ligger hos en eller flera fysiska personer. Denna uppgift att ange vem eller vilka som skall betraktas som ledningsenhet på varje flygplats bör kunna tas in i en föreskrift som utfärdas av Luftfartsverket.

Bilagan i direktivet tas in, med några språkliga justeringar efter påpekande från Lagrådet, som en bilaga till lagtexten. De tjänster som nämns i bilagan är avgränsade så att de gäller endast tjänster som särskilt ansluter till lufttrafik och flygresor. Det betyder att en stor del av de tjänster som står till passagerarnas och den övriga allmänhetens förfogande på flygplatsen, såsom kioskförsäljning, cafeteria- och restaurang-

verksamhet, valutaväxling, inkvartering, parkering och marktransporter till och från flygplatsen faller utanför direktivets tillämpningsområde.

Direktivets regler omfattar normalt underhåll av rutinkaraktär som utförs inför varje flygning, inklusive tillhandahållande av det material som krävs för underhåll och av reservdelar samt tillhandahållande av plats för sådant underhåll. Reglerna omfattar däremot inte sådant omfattande eller grundläggande underhåll av flygplanet som kräver långvariga åtgärder.

Definitionen av begreppet egenhantering skall ses mot bakgrund av önskemålet att undvika överenskommelser som möjliggör för användare att snedvrیدا konkurrensen genom att erbjuda tjänster utan att genomgå det offentliga anbudsförfarandet som gäller vid urval av leverantörer av tjänster till tredje man.

Det är inte att anse som egenhantering om tjänster tillhandahålls av specialiserade dotterföretag, ens om det till 100 procent ägs av transportören, om inte dotterbolaget är en användare av flygplatsen, dvs. själv transporterar passagerare, post eller gods till eller från flygplatsen.

3 §

I stadgandet ges ytterligare tolkningsanvisningar för tillämpning av begreppet ledningsenhet.

4 §

Här presenteras den nya nämnd som skall inrättas för att tillgodose direktivets krav på att ett flertal beslut skall fattas av en från flygplatshållare och flygbolag fristående instans. En förebild till denna nämnd är Stängselnämnden enligt lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m. Nämnden föreslås få namnet Flygplatsnämnden. Den skall bestå av tre ledamöter. Ordföranden skall vara en jurist med domarerfarenhet. Detta är kravet på ordföranden i till exempel Revisorsnämnden och ett liknande krav bör vara lämpligt även för denna nämnd. Han eller hon skall biträdas av två personer som exempelvis föreslås av Luftfartsverket respektive av användarkommittén vid en av Sveriges större flygplatser. Därigenom öppnas möjligheterna för att få frågor belysta från flera av marknadens perspektiv. Detta får regleras närmare i den förordning som skall komplettera detta lagförslag.

Tanken är vidare att kostnaderna för nämndens verksamhet inte skall belasta statsbudgeten, utan betalas av dem som betjänas av nämnden.

Vid remissmötet diskuterades möjligheten att låta nämnden bestå av fem ledamöter i stället för tre för att bredda basen och låta flera intressenter bli representerade i nämnden. Den möjligheten väckte ingen entusiasm bland de närvarande. SAS och *Servisair AB* har framfört tvivel inför det lämpliga att en av nämndens ledamöter skall utses efter förslag av Luftfartsverket. Bl.a. anför man att detta inte skulle vara i enlighet med EG-fördragets konkurrensregler och man är också rädd för att denna representant kommer att få ett alltför starkt inflytande i nämndens verksamhet. Till viss del liknar nämndens sammansättning en traditionell skiljenämnd, och åtminstone inledningsvis bör ”båda sidorna” i ärenden enligt detta lagförslag vara representerade i nämnden.

Lagrådet har påpekat i sitt yttrande att det bemyndigande som återfinns i sista stycket enbart behövs för avgifterna för Flygplatsnämndens verksamhet, och inte för dess verksamhet i övrigt. Lagrummet har därför justerats i enlighet med Lagrådets önskemål. Av samma skäl kan 24 § i det till Lagrådet remitterade lagförslaget utgå.

5 §

En användarkommitté skall inrättas på varje flygplats som omfattas av lagen. Det gäller alltså även mindre flygplatser. Kommittén skall bestå av företrädare för användare eller organisationer som företräder dessa användare. Alla användare har rätt att ingå i kommittén, även tillfälliga användare av flygplatsen. Med användare av en flygplats avses här den som passar in på definitionen av begreppet i 2 §.

Kommittén har endast en rådgivande funktion. Att kommittén skall rådfrågas framgår av andra stadganden, t.ex. av 10 §. Beträffande det obligatoriska samrådsförfarandet enligt direktivets artikel 13, se nedan under 22 §.

För att undvika att tillskapa onödig byråkrati bör det vara upp till användarkommittén vid varje enskild flygplats att utarbeta interna procedurer och rutiner för kommitténs sammanträden och beslutsfattande.

Den för marktjänstdirektivet ansvarige tjänstemannen vid kommissionen har under hand påpekat att en leverantör av marktjänster inte är en lämplig organisation som kan eller bör företräda användare av en flygplats i detta hänseende.

6–7 §§

I 6 § anges på vilka flygplatser lagens olika bestämmelser skall tillämpas. Även om huvudprincipen är att när lagen är tillämplig skall tillträdet till marknaden för marktjänster vara fritt, så finns det stora möjligheter till begränsningar av detta fria tillträde. I 7 § anges närmare de skäl som skall föreligga för att begränsningsbeslut skall få meddelas. Det är endast säkerhets-, kapacitets- eller utrymmesskäl som skall kunna motivera inskränkningar i marknaderna för marktjänster till tredje man och egenhantering.

I andra stycket till 7 § anges en annan huvudprincip för lagens tillämpning. Leverantörer och användare skall behandlas på ett affärsmässigt sätt och beslut och liknande skall grunda sig på skäl som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande. Dessa fyra kriterier skall i alla sammanhang vara vägledande för tillämpning av lagens bestämmelser, t.ex. urvalsbestämmelserna. Ett undantag från denna huvudprincip görs för beslut vid bristande ömsesidighet i förhållande till tredje land, som regleras i 23 §. *Länsrätten i Stockholms län* har ifrågasatt om man vid tillämpning av bestämmelserna i 23 § bara skall kunna bortse från kravet på icke-diskriminering eller alla de fyra kriterier som anges i 7 §. Troligen kommer beslut med tillämpning av 23 § att vara så pass politiskt färgade att det kan vara svårt att klarlägga huruvida de övriga kriterierna kan uppfyllas eller inte. Dessa politiskt färgade beslut bör kunna tas utan allt för djupgående analys av skälen och någon ändring av lagförslaget föreslås inte här.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 maj 2000. I marktjänstdirektivet finns i artikel 1 tämligen invecklade övergångsregler för hur reglerna successivt skall bli tillämpliga på olika stora flygplatser. Enligt den senaste förteckningen över flygplatser som kommissionen har publicerat (EGT C 61, 3.3.1999, s. 4) framgår att Landvetter och Arlanda har sådan trafik som gör att alla regler skall tillämpas direkt från lagens ikraftträdande. Sturup har en årstrafik mellan 1 och 2 miljoner passagerarrörelser och/eller mellan 25 000 och 50 000 ton gods, och når alltså inte upp till de gränsvärden som enligt marktjänstdirektivet skall gälla senast från den 1 januari 2001. För svensk del kan man därför låta lagförslaget direkt gälla de gränsvärden som skall tillämpas nio månader efter det att lagen föreslås träda i kraft utan att någon skall behöva lida någon skada i förhållande till marktjänstdirektivets regelverk.

De mindre flygplatser vars årstrafik inte uppgår till de i 6 § angivna volymerna omfattas alltså inte av bestämmelserna om marktjänster till tredje man i 8–11 §§ eller av bestämmelserna om egenhantering av *air-side*-tjänster i 12–14 §§. På dessa flygplatser gäller dock huvudregeln i 7 § för de tjänster som skall tillåtas på dessa flygplatser.

De mindre flygplatserna omfattas av lagens övriga bestämmelser, t.ex. dem om anläggningar för marktjänster och tillträde till dessa samt av bestämmelserna om användarkommittéer och samråd.

Luftfartsverket bör en gång om året upprätta en förteckning över vilka flygplatser som når upp till en sådan årstrafik som innebär att de har kvalificerat sig för tillämpning av lagens mer detaljerade begränsnings- och urvalsbestämmelser. Det bör framgå av ett särskilt stadgande i den förordning, som planeras komplettera lagförslaget.

Det är årstrafiken som avgör om en flygplats faller under tillämpningsområdet för 8–14 §§. Om en flygplats når upp till de i 6 § angivna tröskelvärdena skall lagens bestämmelser i princip tillämpas, även om flygplatsen inte har upptagits på den nationella listan eller den lista som kommissionen ger ut. Det krävs emellertid viss tid för den aktuella flygplatsen att vidta åtgärder för att uppfylla lagens krav, t.ex. att organisera ett urvalsförfarande vid urval av tjänsteleverantörer. Sådana åtgärder skall enligt kommissionens uppfattning ha vidtagits före utgången av det år då publicering skedde eller inom tolv månader från utgången av det år, under vilket flygplatsen överskred tröskelvärdena. Detta torde vara en rimlig tillämpning av bestämmelserna.

I 6 § tredje stycket återfinns en bestämmelse om lagens tillämplighet på en flygplats som når upp till tröskelvärdena för gods men inte vad gäller passagerare, jämför marktjänstdirektivets artikel 1.3. Någon motsvarande möjlighet till begränsad tillämpning när man uppnår tröskelvärdena för passagerare men inte gods finns inte.

8–9 §§

Bestämmelserna om begränsning av marknaden för marktjänster till tredje man är till att börja med tillämpliga endast på flygplatser som når upp till den i 6 § första stycket angivna årstrafiken. De reglerar förutsättningar och former för att begränsa marknaden för tredjemanshantering.

Utgångspunkten är dock att marknaden skall vara öppen så långt det är möjligt.

8 § omfattar endast *airside*-tjänster. För andra typer av tjänster på de flygplatser som uppgår till den i 6 § första stycket angivna årstrafiken gäller den principiella huvudregeln i 7 §. Detta står i överensstämmelse med direktivets tillämpningsbestämmelser.

I 8 § anges inte några närmare förutsättningar för att begränsningar skall få ske. Förutsättningarna härför framgår i stället av 7 §. Det skall röra sig om skäl som är att hänföra till säkerheten, kapaciteten och utrymmet på flygplatsen. Enligt kommissionens uppfattning är det inget som hindrar att leverantörer som kan erbjuda sina tjänster till ett stort antal användare ges företräde.

Antalet tjänsteleverantörer får enligt stadgandet inte begränsas till färre än två för varje typ av tjänst. För varje typ av tjänst skall användarna alltid ha möjlighet att välja den av de tjänsteleverantörer som har rätt att utöva verksamhet, vars tjänster han önskar använda sig av. Denna rätt torde inte få begränsas genom att det t.ex. bestäms att vissa tjänsteleverantörer skall utöva sin verksamhet på vissa områden på flygplatsen, såsom en viss terminal, så att den användare som använder terminalen tvingas använda just denna leverantörs tjänster.

Vidare skall minst en av leverantörerna på en flygplats vara oberoende från flygplatsens ledningsenhet och större användare av flygplatsen eller från en enhet som kontrollerar eller kontrolleras av denna ledningsenhet eller användare. Detta krav förhindrar uppkomsten av situationer i vilka den som driver flygplatsen och flygplatsens största användare i syfte att undvika konkurrens i praktiken avgör marktjänsternas prisnivå genom att dela upp marknaden mellan sig. Vad som avses med kontroll, direkt eller indirekt, i detta sammanhang får avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt marktjänstdirektivet gäller kravet på oberoende från den 1 januari 2001 medan föreliggande lagförslag innebär att detta krav införs den 1 maj 2000 på de största flygplatserna, dvs. de som når upp till en årstrafik på 2 miljoner passagerarrörelser eller 50 000 ton gods.

I 9 § anges förutsättningar för att utöver vad som framgår av 8 § begränsa marknaden för tredjemanshantering. I direktivet betecknas dessa fall som undantag (jfr artikel 9). Det skall föreligga särskilda utrymmes- eller kapacitetsskäl för att marknaden skall få begränsas enligt 9 §. Det kan vara begränsningar, t.ex. till följd av trängsel och nyttjandegrad av tillgängliga ytor som gör det omöjligt att öppna marknaden till den miniminivå som anges i 8 § vad avser *airside*-tjänster eller i enlighet med huvudprincipen om fritt tillträde i 7 §. Denna typ av begränsningar får endast meddelas för vissa, i stadgandet angivna tider. För de typer av tjänster som anges i 9 § första stycket första strecksatsen får antalet leverantörer inte begränsas till färre än två. Det framgår av hänvisningen till 8 § andra stycket.

I beslut enligt 9 § skall anges vilka tjänster som avses med beslutet, vilka skäl som motiverar begränsningen samt de åtgärder som skall vidtas för att komma till rätta med de specifika utrymmes- eller kapacitetsbegränsningarna.

Meddelade undantag skall anmälas till EG-kommissionen. Kommissionen kan med stöd av artikel 9.3–9.5 i markttjänstdirektivet motsätta sig beslutet eller godkänna det. Kommissionens insyn och befogenheter att påverka medlemsländernas beslut enligt artikel 9 innebär att den får större insyn i fall där länderna beviljar företag exklusiva eller särskilda rättigheter. Kommissionen kan i förekommande fall ingripa med stöd av artikel 90 i EG-fördraget. Angående EG-rättsliga konkurrensregler, se ovan under avsnitt 6.

10–11 §§

Om antalet leverantörer som skall få erbjuda tjänster till tredje man har begränsats i enlighet med 8 eller 9 § skall urvalet av leverantörer ske efter ett anbudsförfarande. Det är alltså endast urval av tjänsteleverantörer som avses, inte urval av användare som skall få utöva egenhantering.

En anbudsinfordran skall göras. Den skall offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, så att samtliga berörda leverantörer av tjänster kan komma in med anbud. Leverantörerna skall väljas ut av ledningsenheten efter samråd med användarkommittén. Om ledningsenheten själv tillhandahåller markttjänster eller kontrollerar en sådan tjänsteleverantör eller på annat sätt har anknytning till ett sådant företag, skall Flygplatsnämnden utse leverantörerna. Ett påpekande från Lagrådet har beaktats i detta sammanhang.

Leverantörer skall vid urvalsförfarandet behandlas på ett affärsmässigt sätt efter kriterier som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande. Det framgår av 7 §.

Leverantörer av tjänster väljs ut för en tid av högst sju år. Om en leverantör upphör med sin verksamhet före utgången av den period för vilken han valts, skall en ersättare väljas enligt samma förfarande.

När antalet leverantörer är begränsat får ledningsenheten enligt 11 § utan att iaktta urvalsförfarandet själv tillhandahålla markttjänster eller ge ett företag tillstånd att tillhandahålla markttjänster på flygplatsen om enheten direkt eller indirekt kontrollerar företaget eller om företaget direkt eller indirekt kontrollerar enheten.

Artikel 11 i direktivet gör det möjligt för medlemsstaterna att ställa upp särskilda villkor för att en leverantör skall kunna komma i fråga för markttjänstverksamhet till tredje man och att föreskriva om skyldighet att tillhandahålla offentlig service (*public service*). Något behov av att införa sådana villkor eller krav finns inte för närvarande.

12–14 §§

Bestämmelserna reglerar möjligheterna till begränsning av antalet användare som skall få utöva egenhantering och hur urval av sådana användare skall ske.

12–14 §§ är, som ovan nämnts, tillämpliga enbart på flygplatser som har en årstrafik som är högre än eller lika med en miljon passagerarrörelser eller 25 000 ton gods.

I 13 § ges möjlighet att besluta om mer långtgående, tidsbegränsade begränsningar än vad som följer av 12 §. Förutsättningarna härför motsvarar dem som gäller vid begränsningar av marknaden för tredjemans-

hantering enligt 11 §. Liksom vid beslut enligt 9 § skall kommissionen godkänna beslut enligt 13 § enligt det förfarande som anges i marktjänstdirektivets artikel 9.3–9.5.

På de flygplatser som omfattas av bestämmelserna i denna del anges i 14 § att det är Flygplatsnämnden som väljer ut användare som skall få utöva egenhantering i fall då dessa har begränsats till antalet. I stadgandet anges inte några former för urvalsförfarandet. Av 7 §, som gäller alla flygplatser, framgår emellertid att användare skall behandlas på ett affärsmässigt sätt efter kriterier som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

Från ett möte med den för marktjänstdirektivet ansvarige tjänstemannen i kommissionen kan noteras följande. Av erfarenheter från annat håll inom EU kan man dra den slutsatsen att en flygplats, där man i dag låter alla som så önskar utföra egenhantering, kan komma att uppnå en maximal gräns för hur många som rent faktiskt kan utföra sådan verksamhet. Innan man har börjat närma sig denna gräns känner man kanske inte något behov av att besluta om några begränsningar eller tidsbegränsa möjligheterna till egenhantering. Det kan dock vara värt att notera att det oftast är bra att redan från början tidsbegränsa sådana beslut, godkännanden eller liknande, så att man lättare kan vidta adekvata åtgärder när maximigränsen börjar närma sig.

15 §

I denna paragraf anges att om ledningsenheten vill ställa upp villkor och tekniska specifikationer som skall gälla en som vill utöva marktjänster, så skall dessa villkor och specifikationer vara föremål för samråd med användarkommittén innan de antas, jfr artikel 11.1 a. Även här gäller principen om att villkoren och kraven skall vara relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande. Skälen för detta är naturligtvis att en medlemsstat inte skall kunna begränsa sin egen marknad genom att ställa upp en mängd ovidkommande krav. I jämförelse med departementspromemorians förslag har den sista meningen om att villkoren och specifikationerna skall anges i särskilda beslut tillkommit för att det enklare och tydligare skall framgå vad som skall kunna överklagas enligt detta lagrum.

16 §

I detta lagrum tas bara in en erinran om att det kan behövas åtskilliga andra tillstånd för att få utöva marktjänster på en flygplats. Vissa sysslor som utförs på flygsidan av en flygplats är säkerhetsklassade. Andra kan kräva specialtillstånd, certifikat och liknande enligt föreskrifter i luftfartslagstiftningen eller i Luftfartsverkets Bestämmelser för civil luftfart. Enligt marktjänstdirektivets artikel 14 är det möjligt att införa vissa krav på godkännande av marktjänstutövare. Det är inte avsikten att här och nu införa några nya former av tillstånd skall införas genom denna lag och med stöd av detta lagrum. Utöver denna erinran bör det inte behövas några ytterligare regler med innebörden att annan lagstiftning av arbets- och miljörättsligt slag m.m. även skall gälla vid marktjänstverksamhet.

Rikspolisstyrelsen har i sitt yttrande bl.a. uttalat att man saknar en redovisning hur lagförslaget förhåller sig till lagstiftningen om säkerhetskydd och om skydd för samhällsviktiga anläggningar. Det förekommer redan i dag att utomstående utför marktjänster på flygplatser som omfattas av nämnda författningsbestämmelser, och enligt regeringens bedömning skall inga förändringar i detta hänseende göras med anledning av detta lagförslag. Några ytterligare överväganden ur denna aspekt torde inte behöva göras för närvarande.

17 §

Här lämnas regler om återkallande av rätten att utföra marktjänster. Så bör få ske när marktjänstföretag har rätt att utöva sådan verksamhet men inte gör det. Enligt direktivets artikel 15 skall man kunna förbjuda ett marktjänstföretag att agera om det inte följer de regler som finns och som syftar till att flygplatsen skall fungera tillfredsställande. Genom att införa ett krav på att åsidosättandet av gällande regler skall ha skett på ett icke ringa sätt avses att ett brott mot givna föreskrifter som beror på enstaka slarv eller misstag inte i sig skall vara tillräckligt för en återkallelse. Återkallelse bör också kunna komma i fråga för den som får för verksamheten nödvändiga tillstånd återkallade, eller att dessa upphör att gälla av någon anledning.

När man på en flygplats inte har några formella begränsningar för utövande av marktjänster kan flygplatsen och utövaren träffa erforderliga avtal utan att koppla in Flygplatsnämnden eller liknande. På samma sätt bör man formlöst kunna lämna marknaden på flygplatsen när de berörda parterna är eniga. Reglerna i denna paragraf riktar mera in sig på en situation när berörda parter inte är helt överens om vad skall inträffa framöver.

Luftfartsverket har ifrågasatt behovet av detta lagrum. Främst åberopar man de avtal som man träffar med berörda och som innehåller liknande bestämmelser. Om detta är bara att säga att så länge det finns klara och tydliga avtal om hur någon leverantör av marktjänster kan gå förlustig denna sin rätt så bör regeln vara överflödig. Den finns mera till för den händelse att avtalen saknar sådana regler eller att avtalen innehåller bestämmelser som inte är kompletta.

I andra stycket anges att det bara är ledningsenheten vid flygplatsen som får ansöka om återkallelse. Därmed avses att minska risken för bagatellingripande eller att mer eller mindre grundlösa processer inleds av konkurrenter.

18–19 §§

Ledningsenheten på en flygplats, användaren eller den leverantör av marktjänster som tillhandahåller marktjänster skall göra en strikt uppdelning i bokföringen mellan den verksamhet som är knuten till tillhandahållandet av dessa verksamheter och övrigt verksamhet. Bestämmelsen gäller inte användare som utövar egenhantering. En användare som producerat tjänster endast för eget eller ett dotterbolags bruk omfattas alltså inte av skyldigheten, jfr definitionen av egenhantering i 2 §.

Lagen föreskriver inte närmare hur bokföringen skall ske. För svensk del brukar ”god redovisningssed” vara vägledande i de flesta sammanhang, och bör kunna vara det även vid tillämpningen av denna lag. Det är upp till respektive användare att avgöra så länge det av bokföringen framgår vilka bokföringsåtgärder som gäller tillhandahållandet av marktjänster till tredje man.

En flygplats får inte subventionera sin marktjänstverksamhet med inkomster som härrör från dess uppdrag som flygplatsmyndighet. Andra subventioneringsformer är tillåtna, så länge förfarandena inte bryter mot andra bestämmelser, t.ex. i konkurrenslagen.

Den som skall revidera det aktuella företaget eller Luftfartsverket skall kontrollera att den bokföringsmässiga uppdelningen sker. Denne skall också 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. Lagtexten har i förhållande till departementspromemorian justerats med hänsyn till ett påpekande från *Riksrevisionsverket* att revisorns kontrollfunktion bör ha sin grund i att han eller hon får ett tilläggsuppdrag att utfärda ett särskilt intyg om bokföringen i det nu aktuella hänseendet. Intyget utformas i enlighet med god revisionsred. Berört bolag eller berörd myndighet skall själv upprätta en redogörelse i saken om hur man följt lagens bestämmelser. Revisorns granskning skall avse trovärdigheten i denna redogörelse.

Enligt promemorians bedömning under avsnitt 9.5 skall skyldigheten att hålla isär bokföringen gälla alla flygplatser där tredjemanshantering förekommer.

20–21 §§

I förhållande till departementspromemorian har 21 § fått en justerad lydelse för att tydliggöra att formella beslut behöver fattas för att överklagandereglererna lättare skall kunna tillämpas.

Bestämmelserna syftar till att garantera att de operatörer som fått tillträde till marknaden för marktjänster till tredje man eller som får utöva egenhantering behandlas rättvist när det gäller tillträdet till anläggningarna och fördelningen av dessa mellan operatörerna. Det ankommer på ledningsenheterna att se till att leverantörer och användare får tillträde till anläggningarna.

Av bestämmelserna följer inte några skyldigheter för ledningsenheten att ordna nya utrymmen och anläggningar för leverantörerna av marktjänster och utövarna av egenhantering. Den skall endast säkerställa att de utrymmen och anläggningar som anvisats för marktjänster och egenhantering står till allas förfogande eller fördelas mellan användarna och leverantörerna på ett med hänsyn till konkurrensen neutralt sätt. Ett inte oväsentligt inslag i artikel 16.2 i marktjänstdirektivet är att det också föreskriver möjlighet att en ny tillkommande aktör kan tvinga fram omfördelningar och anpassningar av befintliga utrymmen.

För att flygplatserna skall fungera väl får ledningsenheterna anvisa leverantörer och användare att använda sig av vissa centraliserade infrastrukturer. Gemensamt för centraliserade anläggningar är att dessa

anläggningar eller anläggningssystem tillhör flygplatsens grundstrukturer, innebär ansevärd investeringar, kräver stort utrymme, placeras på vissa ställen samt utgör enheter som kräver en relativt lång byggtid. Det är inte möjligt att snabbt lägga till eller avlägsna sådana strukturer efter behovet av marktjänster eller egenhantering. Utöver de anläggningar som nämns i 21 § kan det röra sig om t.ex. passagerarterminaler eller incheckningsutrymmen.

Att användarna kan åläggas att nyttja dessa anläggningar innebär att det inte är tillåtet att använda egna, tillfälliga arrangemang eller medföra egna strukturer. Obligatoriet innebär naturligtvis inte att en användare är skyldig att använda anläggningar om han inte behöver det.

Om det på en flygplats finns t.ex. endast en anläggning för bränslepåfyllning så kan det vara att anse som en centraliserad anläggning, för vars drift ett enda företag ansvarar. Flygplatsens användare kan under sådana förhållanden hänvisas att använda sig av denna anläggning i samband med påfyllning av bränsle. Samtidigt skall andra leverantörer av bränsle ges möjlighet att använda anläggningen och bedriva sin verksamhet tillsammans med det ansvariga företaget på affärsmässiga villkor.

Det skall vara möjligt att ta ut nyttjandeavgifter, hyror och liknande. I så fall skall sådana ersättningar bestämmas på grunder som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande. Som närmare redovisats under avsnitt 9.6.2 bör tvister om nu aktuella ersättningar föras som vanliga civilrättsliga tvister och inte som överklaganden till allmän förvaltningsdomstol.

22 §

Artikel 13 i direktivet innehåller bestämmelser om ett obligatoriskt samrådsförfarande minst en gång per år mellan flygplatsens ledningsenhet, användarkommittén och de företag som tillhandahåller marktjänster. Skyldigheten att se till att samråd sker åvilar ledningsenheten. Samråd skall enligt direktivet särskilt avse priserna på tjänster som varit föremål för undantag enligt 9 § första stycket andra strecksatsen samt organisationen av hur dessa tjänster tillhandahålls.

Stadgandet är centralt, eftersom samrådsförfarandet är ägnat att ge leverantörer och användare insyn i verksamheten och därigenom i någon mån kontrollera att marktjänstverksamheten organiseras och bedrivs under affärsmässiga former.

23 §

Enligt departementspromemorian skulle Flygplatsnämnden kunna meddela beslut om att reglerna i lagen inte skall tillämpas på företag från tredje land när det visar sig att detta tredje land diskriminerar marktjänstutövare från EU. I vissa fall skulle nämnden kunna överlämna frågan till regeringen för avgörande. Av hänsyn till principen att kostnaderna för nämndens verksamhet skall fördelas på parterna vid handläggning av ärenden och att det saknas sådana parter som kan eller vill betala kostnaderna för ärenden enligt 23 §, bör regeringen vara den instans som meddelar beslut enligt detta lagrum. Därigenom kan också den i departementspromemorian föreslagna 24 § utgå.

I andra stycket används en något omständlig förklaring om vad som avses med Europeiska unionen och medlemsstat enligt denna paragraf. Syftet är att täcka in dels EES-staterna, dels de stater i centrala och östra Europa med vilka det pågår förhandlingar om ett luftfartsavtal. När ett sådant avtal träffas är tanken att man inte skall behöva belasta riksdagen med ett förslag till ändring av denna lag.

En remissinstans har efterlyst regler om vem som skall kunna initiera ärenden enligt detta lagrum. Sannolikt kommer den frågan att lösas i praktiken av sig själv, och några sådana regler föreslås inte här och nu.

24 §

Här anges vilka beslut som skall vara möjliga att överklaga till allmän förvaltningsdomstol. En form av beslut som inte bör kunna överklagas är sådana beslut som grundar sig på bristande ömsesidighet i förhållande till tredje land. Sådana beslut skall också enligt förslaget meddelas av regeringen. Där får nya beslut fattas när den bristande ömsesidigheten bedöms ha upphört eller när andra omständigheter ger vid handen att en annan bedömning är aktuell.

Vissa beslut som fattas med stöd av den föreslagna lagen riktar sig till en större obestämmd krets i stället för några väl avgränsade parter. För att besvärstid skall börja löpa och regler om överklagande skall bli tillämpliga bör regeringen i förordning ange att sådana beslut skall offentliggöras genom att sättas upp på lämplig anslagstavla, publiceras eller liknande.

Som redan behandlats ovan i avsnitt 9.6.2 regleras inte i lagförslaget hur tvister om ersättningar för utnyttjandet av vissa anläggningar på en flygplats skall hanteras. När sådana ersättningar – som skall bestämmas med hänsyn tagen till de allmänna reglerna i 7 § andra stycket – tas ut får eventuella tvister lösas på sedvanlig väg, sannolikt oftast i allmän domstol som vanliga civila tvistemål.

Ikraftträdandebestämmelserna

Med hänsyn till att Sverige ligger efter med genomförande av direktivet, bör lagen träda i kraft snarast möjligt, vilket beräknas kunna bli den 1 maj 2000.

Bilagan

Direktivets bilaga har i princip, med några smärre språkliga justeringar, återgetts ordagrant i bilagan till lagen, och fordrar i sig inga närmare kommentarer. Lagrådet har dock påtalat att några ord synes vara felaktigt översatta, och regeringen delar uppfattningen att lagen bör justeras utifrån vad som kan utläsas av den engelska och franska versionen av marktjänstdirektivet.

Svenska Transportarbetareförbundet har framfört önskemål om att förteckningen i bilagan kompletteras med ”fälthållning”. *Försvarsmakten* har särskilt begärt ett klagande att vissa tjänster, som inte finns med i bilagan, inte omfattas av lagens regler. Bilagens uppräkningslista får anses vara komplett, och alla tjänster som inte finns med där faller utanför lagens

tillämpningsområde. Det torde inte heller vara lämpligt eller möjligt att på nationell nivå införa andra tjänster i bilagan. Prop. 1999/2000:41

11 Genomförande av marktjänstdirektivet artikel för artikel

Artikel	lag	förordning
1.1	lag 6 §	
1.2	lag 6 §	
1.3	lag 6 §	
1.4		förordning
1.5	behövs inte	behövs inte
1.6	behövs inte	behövs inte
2	lag 2 §	
3.1	lag 3 §	
3.2	lag 3 §	
3.3	1 kap. 1 § regeringsformen	
4.1	lag 18 §	
4.2	lag 19 §	
5.1	lag 5 §	
5.2	lag 5 §	
6.1	lag 7 §	
6.2	lag 8 §	
6.3	lag 8 §	
6.4	behövs inte	behövs inte
7.1	lag 7 §	
7.2	lag 12 §	
8.1	lag 21 §	
8.2	lag 7 och 21 §§	
9.1	lag 9 och 13 §§	
9.2	lag 9 och 13 §§	
9.3	behövs inte	
9.4	behövs inte	
9.5	behövs inte	
9.6	lag 9 och 13 §§	

10.1	behövs inte	behövs inte
10.2	behövs inte	behövs inte
10.3	behövs inte	behövs inte
10.4	behövs inte	behövs inte
11.1	lag 10 och 15 §§	
11.2	lag 11 §	
11.3	lag 10 och 11 §§	
12	Sverige avstår	Sverige avstår
13	lag 22 §	
14.1	lag 16 § i den mån det behövs	
14.2	lag 17 §	
15	lag 17 §	
16.1	lag 7 och 20 §§	
16.2	lag 7 och 20 §§	
16.3	lag 7 och 20 §§	
17	lag 16§	
18	lag 16 §	
19	lag 16 §	
20.1	lag 23 §	
20.2	lag 23 §	
21	lag 24 §	
22	kräver inte lagstiftning	
23.1	fotnot 1 i lag; inget mer krävs	fotnot i förordningen; inget mer krävs
23.2	kräver inte lagstiftning	
24	behövs inte	behövs inte
25	behövs inte	behövs inte
Bilagan	Bilagan till lagen	

Konsoliderad version av marktjänstdirektivet med beaktande av rättelse till direktivet införd i Europeiska gemenskapernas officiella tidning L 223, 24.8.1999 s. 32. (Ändringar föranledda av rättelsen har understrukits här.)

Prop. 1999/2000:41
Bilaga 1

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 förslag¹,

med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande²,

i enlighet med förfarandet i artikel 189c i fördraget³, 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 2407/92⁴, (EEG) nr 2408/92⁵ och (EEG) nr 2409/92⁶.

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.

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.

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 Europa⁷ 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 Europa⁸ 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 väl fungerande 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.

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 begräns-

⁷ EGT nr C 309, 5.11.1994, s. 2.

⁸ EGT nr C 56, 6.3.1995, s. 28.

ningarna är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

Prop. 1999/2000:41
Bilaga 1

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 marktjänster 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 marktjänster å den andra.

20. En flygplats får inte subventionera sin marktjänstverksamhet med inkomster som härrör från dess uppdrag som flygplatsmyndighet.

21. Samma krav på genomblickbarhet måste gälla för alla tjänsteleverantörer som önskar tillhandahålla marktjänster 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 marktjänster 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 egenhantling i realiteten blir av mindre omfattning än vad som anges i detta

direktiv, och de måste respektera principerna om objektivitet, genomblickbarhet och icke-diskriminering.

Prop. 1999/2000:41
Bilaga 1

24. Befogenheten att garantera socialt skydd i adekvat omfattning för personalen i de företag som tillhandahåller marktjänster bör kvarstanna hos medlemsstaterna.

25. Tillträdet till flygplatsernas anläggningar måste säkerställas för de tjänsteleverantörer som har tillstånd att tillhandahålla marktjänster 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.

Prop. 1999/2000:41
Bilaga 1

c) Bestämmelserna om de typer av tjänster som anges i artikel 6 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 där efter 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.

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-lufttrafikföretags 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) markttjänster: de tjänster som utförs på en flygplats åt en användare enligt beskrivningen i bilagan.

f) egenhantering: situation i samband med markttjänster, där en användare skaffar sig en eller flera typer av markttjänster 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 markttjänster: varje fysisk eller juridisk person som tillhandahåller tredje person en eller flera typer av markttjänster.

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.

Prop. 1999/2000:41
 Bilaga 1

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 markttjänster är etablerade i gemenskapen.

Prop. 1999/2000:41
Bilaga 1

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

- 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 markttjänst som kan bli begränsade få möjlighet att göra ett verkligt val mellan åtminstone två leverantörer av markttjänster, med de förutsättningar som anges i punkterna 2 och 3.

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 såsom bagagesortering, avising, 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 andra 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 urvals förfarande 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 som är fristående från 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.

Prop. 1999/2000:41
Bilaga 1

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 skyldigheten att tillhandahålla offentlig service 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 försäkringsskydd, 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.

Prop. 1999/2000:41
Bilaga 1

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 skyddsnät 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 marktjänstverksamheter 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 marktjänster 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 medlemsstater-

nas behandling av leverantörer och användare som bedriver egenhantering, eller

Prop. 1999/2000:41
Bilaga 1

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 ifrågavarande 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 ledningsenheterna, 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 fristående 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.

Prop. 1999/2000:41
Bilaga 1

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

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 lastenheterna,

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. Fraktgoods och posthantering omfattar

4.1 för fraktgoods, både vid export och import eller transitering, den fysiska hantering av fraktgodset, den handläggning av tillhörande dokument, de tullformaliteter och andra skyddsåtgärder som överenskommit 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 överenskommit mellan parterna eller som omständigheterna kräver.

5. Ramptjänster omfattar

5.1 lotsning av flygplanet vid ankomst och avgång (1*),

5.2 tjänster i samband med parkering av flygplanet och tillhandahållande av lämpliga hjälpmedel (2*),

5.3 upprättande av kommunikationer mellan marken och förarkabinen (3*),

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 vatten-system,

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.

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.

(1*) Om dessa tjänster inte utförs av flygtrafiktjänsten.

Förteckning över remissinstanser för departementspromemorian (Ds 1999:59) Markttjänster på flygplatser

Hovrätten för Västra Sverige
Kammarrätten i Stockholm
Länsrätten i Stockholms län
Rikspolisstyrelsen
Revisorsnämnden
Chefen för Försvarsmakten
Riksrevisionsverket
Lunds universitet, juridiska fakulteten
Luftfartsverket
Konkurrensverket
Svenska Kommunförbundet
Föreningen Auktoriserade Revisorer
Svenska Revisorsamfundet
Braathens Malmö Aviation
Scandinavian Airlines System
Föreningen Svenskt Flyg
Novia Sweden AB
Servisair AB
Flygarbetsgivarna
Svenska Transportarbetareförbundet

Utöver remissinstanserna har yttrande inkommit från

Svenska Flygföretagens Riksförbund

Lag om marktjänster på flygplatser

Härigenom föreskrivs följande¹.

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatser som står öppna för kommersiell lufttrafik.

Definitioner

2 § I denna lag avses med

flygplats: varje markområde som är särskilt inrättat för landning, start och manövrar av luftfartyg, samt de närliggande byggnader och anläggningar som kan behövas för luftfartygens markrörelser och för service till luftfartygen och byggnader som behövs för de kommersiella luftfartstjänsterna,

flygplatssystem: två eller flera flygplatser som förts samman eftersom de betjänar samma ort eller orter, enligt vad som framgår av bilaga II i rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen², ändrad genom anslutningsakten för Österrike, Finland och Sverige,

ledningsenhet: en enhet 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,

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

marktjänst: en tjänst som utförs på en flygplats åt en användare av en flygplats och finns upptagen i bilagan till denna lag,

egenhantering: en situation där en användare av en flygplats skaffar sig en eller flera typer av marktjänster utan att ingå något som helst kontrakt om detta med tredje man. Användare anses dock inte som tredje man, i förhållande till varandra, om den ena innehar majoritet i den andra, eller samma enhet innehar majoriteten i var och en av dem,

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

¹ Jfr rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen (EGT L 272, 25.10.1996, s. 36, Celex 396L0067) med rättelse (EGT L 223, 24.8.1999, s. 32).

² EGT L 240, 24.8.1992, s. 8 (Celex 392R2408).

3 § När ledningen och driften av en flygplats eller av ett flygplatssystem sköts av flera olika enheter skall var och en av dessa anses utgöra en del av ledningsenheten när det gäller tillämpningen av bestämmelserna i denna lag.

Om endast en 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 denna lag.

Flygplatsnämnden

4 § För att hantera vissa frågor enligt denna lag skall det finnas en särskild nämnd, Flygplatsnämnden.

Flygplatsnämnden skall bestå av en ordförande och två andra ledamöter. Nämndens ledamöter förordnas för viss tid av regeringen. Ordföranden och eventuell ersättare för honom eller henne skall vara jurist och ha domarerfarenhet.

Kostnaderna för Flygplatsnämndens verksamhet skall tas ut av de berörda flygplatserna och användarna av dessa flygplatser.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om Flygplatsnämnden, och om avgifterna för dess verksamhet.

Användarkommittéer

5 § Ledningsenheten skall se till att det upprättas en användarkommitté på flygplatsen.

Kommittén skall bestå av företrädare för användarna av flygplatsen. Alla användare av en flygplats skall ha rätt att ingå i denna kommitté eller låta sig företrädas av en organisation som han eller hon anförtror detta uppdrag.

Begränsningar i vissa bestämmelserns tillämpningsområde

6 § Bestämmelserna i denna lag om marktjänster till tredje man skall tillämpas på flygplatser med en årstrafik som är större än eller lika med två miljoner passagerarrörelser eller 50 000 ton gods.

Bestämmelserna i denna lag om egenhantering av sådana tjänster som räknas upp i 12 § tillämpas på flygplatser med en årstrafik som är större än eller lika med en miljon passagerarrörelser eller 25 000 ton gods. Bestämmelserna i denna lag om egenhantering av andra tjänster skall tillämpas på alla flygplatser som står öppna för kommersiell lufttrafik.

Om årstrafiken på en flygplats uppgår till det tröskelvärde för gods som anges i första eller andra stycket utan att samtidigt nå motsvarande tröskelvärde för passagerare skall bestämmelserna som anges i denna paragraf inte tillämpas på de slag av marktjänster som endast avser passagerare.

Vissa allmänna regler

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.

Begränsning av marknaden för marktjänster till tredje man

8 § På ansökan av en ledningsenhet får Flygplatsnämnden begränsa antalet leverantörer av marktjänster som tillåts tillhandahålla

- 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 post mellan terminalanläggningen och luftfartyget.

Antalet leverantörer får dock inte begränsas till färre än två för varje typ av tjänst. Minst en av dessa leverantörer får inte stå under direkt eller indirekt kontroll vare sig av flygplatsens ledningsenhet, en användare som har transporterat mer än 25 procent av passagerarna eller av det registrerade godset 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 sådan användare.

9 § Om särskilda utrymmes- eller kapacitetsskäl medför att det är omöjligt att öppna marknaden i enlighet med vad som i övrigt föreskrivs i denna lag, får Flygplatsnämnden på ansökan av en ledningsenhet

- för en tid av högst tre år begränsa antalet leverantörer som tillåts tillhandahålla andra tjänster än som avses i 8 § första stycket på hela eller delar av flygplatsen, varvid 8 § andra stycket skall tillämpas, eller
- för en tid av högst två år reservera en eller flera typer av tjänster som anges i 8 § första stycket för en enda leverantör av marktjänster.

I beslut enligt första stycket skall det anges vilka tjänster som avses med beslutet, de specifika utrymmes- eller kapacitetsbegränsningar som utgör skälen för beslutet samt de åtgärder som skall vidtas för att komma till rätta med begränsningarna.

Val av leverantörer av marktjänster till tredje man

10 § 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 till-

handahåller liknande markttjänster, inte direkt eller indirekt kontrollerar något företag som tillhandahåller sådana tjänster, och inte är delägare i sådant företag. I andra fall beslutar Flygplatsnämnden efter samråd med användarkommittén och ledningsenheten om urval av leverantörer.

Den som får fatta beslut om urval av leverantörer av markttjänster 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.

11 § Om antalet leverantörer av tjänster är begränsat enligt 8 eller 9 § får ledningsenheten själv tillhandahålla markttjänster utan det urvalsförfarande som föreskrivs i 10 §. Ledningsenheten får också ge ett företag tillstånd att tillhandahålla markttjänster på flygplatsen om enheten direkt eller indirekt kontrollerar företaget eller om företaget direkt eller indirekt kontrollerar enheten.

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

Begränsning av marknaden för egenhantering

12 § Flygplatsnämnden får på ansökan av en ledningsenhet reservera marknaden för egenhantering för minst två användare för

- bagagehantering,
- ramptjänster,
- påfyllning av bränsle eller olja, samt
- gods- och posthantering såväl vid ankomst och avgång som i transit, när det gäller den fysiska hanteringen av gods och post mellan terminalanläggningen och luftfartyget.

13 § Om särskilda utrymmes- eller kapacitetsbegränsningar medför att det är omöjligt att öppna marknaden i enlighet med vad som föreskrivs i denna lag, får Flygplatsnämnden på ansökan av en ledningsenhet för en tid av högst tre år begränsa antalet användare som får utöva egenhantering för andra typer av tjänster än som anges i 12 §, eller för en tid av högst tre år förbjuda egenhantering eller begränsa den till en enda användare för de typer av tjänster som anges i 12 §.

I beslutet skall det anges vilka tjänster som avses med beslutet, de specifika utrymmes- eller kapacitetsbegränsningar som utgör skälen för beslutet samt de åtgärder som skall vidtas för att komma till rätta med begränsningarna.

Urval av användare som får utöva egenhantering

14 § Om antalet användare som får utöva egenhantering på en flygplats är begränsat enligt 12 eller 13 § fattar Flygplatsnämnden beslut om urval av användare.

Kontraktsvillkor och tekniska specifikationer

15 § När den som driver en flygplats 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.

Övriga tillstånd

16 § Ett beslut att någon får utföra marktjänster till tredje man eller som egenhantering befriar inte denne från skyldigheten att inneha sådana tillstånd som föreskrivs med stöd av annan lagstiftning.

Återkallelse av rätten att utföra marktjänster

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 Flygplatsnämnden. Rätten att utföra marktjänster får också återkallas från den som saknar andra 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 Flygplatsnämnden ansöka om återkallelse enligt första stycket.

Särskilda bestämmelser om bokföring m.m.

18 § Ledningsenheten på en flygplats, användaren eller den leverantör som tillhandahåller marktjänster skall göra en strikt uppdelning i bokföringen mellan den verksamhet som är knuten till tillhandahållandet av dessa tjänster och övrig verksamhet.

En flygplats får inte subventionera sin marktjänstverksamhet med inkomster som härrör från dess uppdrag som flygplatsmyndighet.

19 § En myndighet eller ett företag på vilket 18 § är tillämplig skall årligen upprätta en redogörelse om hur man gjort den föreskrivna uppdelningen i bokföringen. Myndigheten eller företaget skall till Flygplatsnämnden sända in ett intyg från den som reviderar myndigheten eller företaget. Av intyget skall det framgå om bestämmelserna i 17 § har följts.

Om anläggningar för marktjänster och om tillträde till dessa

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.

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 avgift för utnyttjandet.

21 § Ledningsenheten får besluta att leverantörer av marktjänster och användare som utövar egenhantering skall använda sig av centraliserade anläggningar för bagagesortering, avisning, vattenrening, bränsledistribution och liknande om anläggningarna av tekniska, miljömässiga eller lönsamhetsmässiga skäl är svåra att dela upp eller utöka.

Samråd

22 § Ledningsenheten skall minst en gång om året samråda med användarkommittén och de företag som tillhandahåller marktjänster på flygplatsen om tillämpningen av denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Bristande ömsesidighet i förhållande till tredje land

23 § Regeringen får besluta att bestämmelserna i denna lag om rätt till marknadstillträde helt eller delvis inte skall tillämpas för leverantörer av marktjänster och användare från ett land som inte är medlem i Europeiska unionen om detta land

- rättsligt eller faktiskt inte behandlar leverantörer eller användare som bedriver egenhantering på ett sätt som är jämförbart med medlemsstaternas behandling av leverantörer eller användare som bedriver egenhantering, eller
- rättsligt eller faktiskt inte behandlar leverantörer av marktjänster eller användare som bedriver egenhantering från en medlemsstat enligt landets bestämmelser, eller
- behandlar leverantörer eller användare som bedriver egenhantering och som kommer från ett land som inte är medlem i Europeiska unionen mer förmånligt än leverantörer av marktjänster eller användare som bedriver egenhantering och som kommer från en medlemsstat.

Vid tillämpningen av detta lagrum avses med uttrycken ”Europeiska unionen” och ”medlemsstat” förutom Europeiska unionen och dess medlemsstater även annan stat som omfattas av bestämmelserna i rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen genom avtal som är bindande för Sverige.

Europeiska gemenskapernas kommission skall underrättas om varje beslut enligt första stycket.

Bemyndigande

Prop. 1999/2000:41
Bilaga 3

24 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter för tillämpningen av denna lag.

Överklagande

25 § Flygplatsnämndens eller ledningsenhetens beslut enligt 8–15, 17, 20 och 21 §§ samt beslut om avgifter som tas ut med stöd av denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2000.

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 lastenheterna,
 - 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. Fraktgoods och posthantering omfattar
 - 4.1 för fraktgoods, både vid export och import eller transitering, den fysiska hantering av fraktgodset, den handläggning av tillhörande dokument, de tullformaliteter och andra skyddsåtgärder som överenskommit 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 överenskommit mellan parterna eller som omständigheterna kräver.

5. Ramptjänster omfattar
 - 5.1 lotsning av flygplanet vid ankomst och avgång, om dessa tjänster inte utförs av flygtrafiktjänsten
 - 5.2 tjänster i samband med parkering av flygplanet och tillhandahållande av lämpliga hjälpmedel, om dessa tjänster inte utförs av flygtrafiktjänsten
 - 5.3 upprättande av kommunikationer mellan marken och förarkabinen, om dessa tjänster inte utförs av flygtrafiktjänsten
 - 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 vatten-system,

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.

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.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1999-12-13

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Leif Thorsson, regeringsrådet Rune Lavin.

Enligt en lagrådsremiss den 2 december 1999 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om marktjänster på flygplatser.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Olof Hedberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

4 §

I sista stycket föreslås ett bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter om Flygplatsnämnden och om avgifterna för dess verksamhet. Föreskrifter om Flygplatsnämnden kan hänföras till föreskrifter av sådan intern organisatorisk natur att de kan meddelas av regeringen med stöd av 8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen (den s.k. restkompetensen). Ett bemyndigande i lagen i detta ämne framstår därför som överflödigt. De avgifter som avses i den föreslagna regeln har däremot sådan tvångskaraktär att ett bemyndigande är erforderligt enligt 8 kap. 9 § andra stycket regeringsformen. Ett bemyndigande i sista stycket av den föreslagna paragrafen kan förslagsvis ges följande lydelse: ”Regeringen meddelar föreskrifter om avgifterna för Flygplatsnämndens verksamhet.”

10 §

Enligt andra stycket fattas efter en anbudsinfordran beslut om urval av leverantörer av marktjänster till tredje man av ledningsenheten efter samråd med användarkommittén, om ledningsenheten inte tillhandahåller liknande marktjänster, inte direkt eller indirekt kontrollerar något företag som tillhandahåller sådana tjänster och inte är delägare i sådant företag. I andra fall fattas beslutet av Flygplatsnämnden efter visst samråd.

En ledningsenhet kan exempelvis vara en flygplatschef som är anställd i Luftfartsverket (jfr definitionen i 2 §). Ett av Luftfartsverket delägt företag tillhandahåller marktjänster till tredje man på de flygplatser där sådana tjänster regleras av lagen. Det synes inte böra komma i fråga att det är en anställd hos Luftfartsverket som avgör urvalet vid konkurrens mellan ett av Luftfartsverket delägt företag och andra företag.

Det synes endast med svårighet kunna göras gällande att en flygplatschef som är anställd hos Luftfartsverket indirekt kontrollerar ett av verket delägt dotterföretag. Vad angår uttrycket ”och inte är delägare i sådant företag” används i de engelska och franska texterna orden ”has no involvement in any such undertaking” respektive ”ne détient aucune participation dans une telle entreprise”. I vart fall det engelska uttrycket synes kunna avse även andra förbindelser mellan ledningsenheten och företaget

i fråga än ett delägarskap och vara ägnat att träffa sådana jävssituationer som här antytts. Hur långt de angivna begränsningarna sträcker sig undandrar sig emellertid Lagrådets bedömning. Frågan torde få övervägas under det fortsatta beredningsarbetet i Regeringskansliet.

20 §

I sista stycket föreslås en regel med följande lydelse: ”Den som innehar anläggningar som används av leverantörer av marktjänster eller användare som utövar egenhantering får ta ut en avgift för utnyttjandet.” Av författningskommentaren framgår att avgiften kan vara ”nyttjandeavgift, hyra eller liknande”. Det ligger nära till hands att anta att vad som åsyftas är upplåtelser mot ersättning i ett privaträttsligt förhållande. Den som innehar anläggningen kan också vara annan än Luftfartsverket, t.ex. ett enskilt företag. Innehavaren, oavsett om det är Luftfartsverket eller någon annan, kommer enligt den föreslagna regeln att bestämma den avgift som skall tas ut för utnyttjandet. Om avgiften skulle vara att anse som privaträttslig, bör en tvist om avgiftens storlek m.m. kunna hänskjutas till allmän domstols prövning.

Beslut om avgifter som tas ut med stöd av den föreslagna lagen skall emellertid få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (förslagets 25 §). Denna regel tyder på att det slags avgift som avses i 20 § sista stycket skulle vara av offentlighetsrättslig art. Regeln i 20§ sista stycket skulle då få den vidare betydelsen att en förvaltningsavgift, som innefattar myndighetsutövning, överlämnas till privaträttsliga subjekt (11 kap. 6 § sista stycket regeringsformen). Några regler om handläggningen av de ifrågavarande avgiftsärendena finns inte i lagförslaget. Förvaltningslagen gäller inte för enskilda subjekt, inte ens om myndighetsutövning anförtrotts åt dem.

Lagrådet anser att det bör klargöras huruvida det slags avgift som avses i sista stycket skall vara privaträttslig eller offentlighetsrättslig. Om avgiften skall vara offentlighetsrättslig, bör vidare övervägas om inte ytterligare regler är erforderliga, t.ex. om beräkningen av avgifternas storlek och avgiftsärendenas handläggning.

24 §

Det föreslagna bemyndigandet omfattar rätten att meddela ytterligare föreskrifter för tillämpningen av denna lag. I författningskommentaren sägs visserligen att det skulle vara fråga om ”kompletterande” föreskrifter, men den föreslagna lagtexten, vilket vid föredragningen inför Lagrådet också bekräftades vara avsikten med regeln, gäller föreskrifter om lagens verkställighet. Regeringen får emellertid med stöd av 8 kap. 13 § första stycket 1 regeringsformen genom förordning besluta föreskrifter om verkställighet av lag, och vidare får regeringen i en sådan förordning överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet (8 kap. 13 § tredje stycket). Eftersom regeringen redan enligt regeringsformen har rätt att meddela verkställighetsföreskrifter och att inom ramen för denna rätt besluta subdelegation till underordnad myndighet, kan den föreslagna paragrafen utgå såsom överflödig.

I den svenska språkversionen av direktivet innehåller bilagan åtminstone två punkter som är missvisande.

Som punkt 1.1 upptas ”tjänster i samband med representation och samverkan med de lokala myndigheterna”. I den engelska versionen talas om ”representation and liaison services with local authorities”, i den franska om ”les services de représentation et de liaison avec les autorités locales”. I allmänt svenskt språkbruk för ordet ”representation” tankarna till annat än vad som här synes vara avsett, nämligen ställföreträdarskap, ombudsuppdrag eller liknande.

I punkterna 5.6 och 5.7 omtalas ”förflyttning av flygplanet”, i punkten 5.7 följt av ”in- och avlastning av mat och dryck”. I den engelska versionen avser punkten 5.7 emellertid ”the transport, loading on to and unloading from the aircraft of food and beverages”, i den franska ”le transport, le chargement dans l'avion et le déchargement de l'avion de la nourriture et des boissons”. Vad som synes vara avsett torde på svenska bättre återges som ”transport av samt inlastning och avlastning av mat och dryck” eller ”transport av samt inlastning i och avlastning ur flygplanet av mat och dryck”.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 januari 2000.

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Messing, Engqvist, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén och Ringholm.

Föredragande: Mona Sahlin

Regeringen beslutar proposition 1999/2000:41 Markttjänster på flygplatser

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
---------------------------	---	--

Lag om marktjänster på flygplatser

4 §

396L0067