

Regeringens proposition

2014/15:126



Ändring i lagen om flygplatsavgifter

Prop.
2014/15:126

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 juni 2015

Margot Wallström

Sven-Erik Bucht
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter. Syftet med förslagen är att förbättra genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter.

Av lagen ska det framgå att samråd med brukarna av flygplatsen ska avslutas med att flygplatsens ledningsenhet fattar ett formellt beslut om sina taxor, oavsett om dessa ändras eller inte. Flygplatsens ledningsenhet ska vanligen offentliggöra sitt beslut minst två månader innan det börjar gälla. Beslutet ska motiveras i de delar det råder oenighet mellan flygplatsens ledningsenhet och brukarna av flygplatsen.

Den som inte är nöjd med utfallet av samrådet har rätt att hänskjuta beslutet till Transportstyrelsen. Lagen tydliggör att alla beslut om flygplatsavgifter får hänskjutas och att alla hänskjutna beslut ska prövas av Transportstyrelsen.

Vidare tydliggörs Transportstyrelsens tillsynsansvar och myndigheten ges bättre möjligheter att säkerställa att bestämmelserna efterlevs genom en rätt att meddela förelägganden, vilka får förenas med vite.

För att täcka kostnader för tillsynen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2015.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter	4
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Den formella underrättelsen	7
5	Överväganden	9
6	Konsekvensbedömning	13
7	Författningskommentar	14
Bilaga 1	Utkastets lagförslag	16
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	18
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag	19
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	22
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 juni 2015.....	24
	Rättsdatablad.....	25

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2014/15:126

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter.

Förslag till lag om ändring i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2011:866) om flygplatsavgifter

dels att rubrikerna närmast före 8 och 12 §§ ska utgå,

dels att 8, 12, 13 och 18–20 §§ och rubriken närmast före 18 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 22 a §, och närmast före 22 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Flygplatsens ledningsenhet ska samråda med flygplatsanvändarna om flygplatsavgifterna och kvaliteten på de tjänster som flygplatsen tillhandahåller. Samråd ska äga rum minst en gång om året om inte annat har överenskommit vid det senaste samrådet eller följer av ett avtal mellan flygplatsens ledningsenhet och flygplatsanvändarna. Vid samrådet får flygplatsanvändarna representeras av företrädare för eller sammanslutningar av flygplatsanvändare.

Flygplatsens ledningsenhet ska efter det att samråd enligt första stycket har avslutats besluta om de flygplatsavgifter som ska gälla.

12 §

När flygplatsens ledningsenhet överväger en förändring i systemet för flygplatsavgifter eller nivån på avgifterna, ska den till flygplatsanvändarna lämna över förslag till sådana ändringar samt skälen för de föreslagna ändringarna senast fyra månader innan ändringarna föreslås träda i kraft. Förslagen får dock lämnas senare om det finns synnerliga skäl. Dessa skäl ska i så fall redovisas för flygplatsanvändarna i samband med att ändringsförslagen sänds till dem.

Innan flygplatsens ledningsenhet fattar beslut om flygplatsavgifter ska de synpunkter som flygplatsanvändarna fört fram beaktas.

Flygplatsens ledningsenhet ska beakta de synpunkter som har förts fram av flygplatsanvändarna. Ett beslut ska motiveras i förhållande till de synpunkter som har förts fram och som det inte råder enighet om.

¹Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter, i den ursprungliga lydelsen.

13 §

När flygplatsens ledningsenhet fattar ett *sådant* beslut om flygplatsavgifter *som avses i 12 §*, ska de flygplatsanvändare som deltagit i samrådet omedelbart underrättas om beslutet.

Ett beslut om ändring av flygplatsavgifter ska offentliggöras. Flygplatsens ledningsenhet bestämmer hur *detta* ska ske.

När flygplatsens ledningsenhet fattar ett beslut om flygplatsavgifter, ska de flygplatsanvändare som deltagit i samrådet omedelbart underrättas om beslutet.

Flygplatsens ledningsenhet ska offentliggöra sitt beslut minst två månader innan det ska börja gälla. Om tidsramen inte kan hållas, ska beslutet innehålla en särskild motivering till detta. Flygplatsens ledningsenhet bestämmer hur *offentliggörandet* ska ske.

Twistlösning

Varje part som berörs av ett beslut om flygplatsavgifter *som avses i 12 §* får hänskjuta *tvister om sådana beslut* till Transportstyrelsen.

Hänskjutande av beslut**18 §**

Varje part som berörs av ett beslut om flygplatsavgifter får hänskjuta *beslutet* till Transportstyrelsen *för prövning*.

19 §

Den som vill hänskjuta *en tvist* enligt 18 § ska göra det *till Transportstyrelsen* inom tre veckor *räknat* från den dag då flygplatsens ledningsenhet har offentliggjort *ändringsbeslutet*. I sin begäran om prövning ska parten ange vilket beslut som *den hänskjutna tvisten* gäller och de omständigheter som åberopas.

Den som enligt 18 § vill hänskjuta *ett beslut* ska göra det inom tre veckor från den dag då flygplatsens ledningsenhet har offentliggjort *beslutet*. I sin begäran om prövning ska parten ange vilket beslut som *hänskjuts* och de omständigheter som åberopas. *De handlingar som parten stöder sig på ska biläggas.*

20 §

När *en tvist om* ett beslut om flygplatsavgifter har hänskjutits enligt 18 § får beslutet inte börja tillämpas förrän Transportstyrelsen har prövat ärendet.

När *Transportstyrelsen har fått en hänskjuten tvist om ett beslut att behandla* ska Transportstyrelsen inom fyra veckor fatta ett interimistiskt beslut om huruvida *ändringen ska träda i kraft eller inte*, om inte ett slutligt beslut kan fattas inom samma tid.

När ett beslut om flygplatsavgifter har hänskjutits enligt 18 § får beslutet inte börja tillämpas förrän Transportstyrelsen har prövat ärendet.

När *ett beslut har hänskjutits* ska Transportstyrelsen inom fyra veckor besluta interimistiskt huruvida *beslutet ska börja gälla*, om inte ett slutligt beslut kan fattas inom samma tid.

Tillsyn

22 a §

Transportstyrelsen utövar tillsyn över att bestämmelserna i denna lag och i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs. Transportstyrelsen får meddela de förelägganden som behövs för tillsynen och för att flygplatsens ledningsenhet ska fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

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

Denna lag träder i kraft den 1 december 2015.

Under 2013 inleddes ett ärende i EU-piloten, en databas för skriftväxling i ärenden där oklarheter i genomförandet av olika EU-rättsakter kan klaras ut på ett förhållandevis enkelt sätt. Det ärende som nu är aktuellt gällde brister i genomförandet och tillämpningen i Sverige på Arlanda flygplats av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter. Pilotärendet avslutades med att kommissionen konstaterade att man inte var nöjd med de svar som lämnats från Sverige och att man förbehöll sig rätten att gå vidare i ärendet. Den 25 september 2014 beslutade kommissionen att skicka en formell underrättelse till Sverige.

Med anledning av den formella underrättelsen arbetades inom Näringsdepartementet fram ett utkast till lagrådsremiss. I utkastet återfanns lagförslag som skulle rätta till de brister i den svenska lagstiftningen som kommissionen påtalat, se *bilaga 1*.

Utkastet till lagrådsremiss har remissbehandlats och också diskuterats vid ett remissmöte. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Utkastet till lagrådsremiss, anteckningar från remissmötet samt en remissammanställning finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2014/3921/MRT).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 30 april 2015 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådets förslag vilket lett till justeringar i lagtexten och författningskommentaren. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5.

I propositionen föreslås ett annat ikraftträdandedatum för lagändringarna än i lagrådsremissen.

4 Den formella underrättelsen

Den 25 september 2014 beslutade kommissionen en formell underrättelse där kommissionen framför att Sverige underlåtit att korrekt tillämpa och korrekt införliva bestämmelser i direktiv 2009/12/EG på sammanlagt fem punkter samt att Sverige på en punkt felaktigt tillämpat artikel 15.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008. I denna proposition behandlas endast de punkter som gäller bristfälligt införlivande av bestämmelser i det aktuella direktivet.

Artikel 6.2

Punkten gäller inkorrekt införlivande av artikel 6.2 i direktivet. I sak står det bl.a. i artikel 6.2 att ”Flygplatsens ledningsenhet ska vanligen offentliggöra sitt beslut eller sin rekommendation senast två månader före ikraftträdandet.”

Prop. 2014/15:126 Lagen om flygplatsavgifter innehåller ingen bestämmelse som motsvarar denna mening i artikel 6.2.

Artikel 6.3

Punkten gäller inkorrekt införlivande och tillämpning av artikel 6.3 i direktivet. I sak ska varje part ha rätt att hänskjuta en tvist till den oberoende tillsynsmyndigheten (Transportstyrelsen). I praktiken har Transportstyrelsen vägrat att pröva ett hänskjutet ärende med hänvisning till att Swedavia AB, som driver Stockholm-Arlanda flygplats, beslutade att inte ändra sitt tidigare beslut avseende avgifterna för år 2013. En sådan begränsning finns inte i direktivet. Rent teoretiskt kan en tvist gälla att flygplatsanvändarna vill få till stånd en sänkning av avgifterna.

Transportstyrelsens beslut har överklagats till Förvaltningsrätten i Linköping som i dom den 7 maj 2014 avlog överklagandet. Förvaltningsrättens dom har överklagats till Kammarrätten i Jönköping, som hade meddelat prövningstillstånd men inte dom i målet vid förfrågan den 1 juni 2015 (mål nr 1736-14). Den rättsliga prövningen av ärendet har alltså inte avslutats i Sverige.

Artikel 11.1

Punkten gäller inkorrekt införlivande av artikel 11.1, som föreskriver att den oberoende tillsynsmyndigheten ska kunna säkerställa en korrekt tillämpning av direktivets bestämmelser m.m.

Lagen bör kompletteras med en bestämmelse som tydliggör Transportstyrelsens tillsynsansvar, samt ger myndigheten rätt att meddela de förelägganden som behövs, och en rätt att förena sådana förelägganden med vite.

Svar på formell underrättelse

Sverige svarade på den formella underrättelsen den 27 november 2014. I svaret lovade Sverige att se över lagen om flygplatsavgifter så att den får ett innehåll som bättre speglar direktivets bestämmelser utifrån de påpekanden som kommissionen gjort.

Regeringens förslag: Lagen om flygplatsavgifter kompletteras så att

- varje samråd ska avslutas med att flygplatsens ledningsenhet fattar ett beslut om flygplatsavgifterna, vare sig de sänks, höjs eller lämnas oförändrade,
- det ska framgå att flygplatsens ledningsenhet vanligen ska offentliggöra en förändrad taxa minst två månader innan den träder i kraft,
- det ska framgå att flygplatsens ledningsenhet särskilt ska motivera de punkter där man inte har kommit överens,
- det ska framgå att Transportstyrelsen alltid ska pröva ett hänskjutet beslut även om flygplatsens ledningsenhet beslutat att inte ändra taxan,
- det tydliggörs att den som hänskjuter en tvist också ska bifoga den dokumentation som återopas,
- Transportstyrelsen pekas ut som tillsynsmyndighet,
- regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt lagen och enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen,
- Transportstyrelsen ska få rätt att förelägga ledningsenheten vid en flygplats att vidta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, samt
- ett sådant föreläggande ska kunna förenas med vite.

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 december 2015.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer i de flesta delar med förslaget i denna proposition. I utkastet fanns inget krav på att alla samråd ska avslutas med ett beslut om flygplatsavgifter. Vidare saknades en bestämmelse om avgifter för tillsynen. Lagförslaget i utkastet till lagrådsremiss skiljer sig även redaktionellt från lagförslaget i denna proposition.

Remissinstanserna: Förslaget att ta in en bestämmelse om att även ett beslut att lämna flygplatsavgifterna oförändrade ska kunna bli föremål för hänskjutning till Transportstyrelsen kräver enligt *Kammarrätten i Jönköping* att varje samråd avslutas med att flygplatsens ledningsenhet fattar ett formellt beslut om flygplatsavgifterna, vare sig dessa sänks, höjs eller lämnas oförändrade. Utan ett sådant beslut kan det uppstå tvivel om tidsfrister m.m. Även andra remissinstanser, bl.a. *Transportstyrelsen*, har fört resonemang i detta hänseende.

Kammarrätten i Jönköping har också föreslagit att en bestämmelse införs med följande lydelse: ”När en tvist om ett beslut om flygplatsavgifter har hänskjutits enligt 18 § får beslutet, i den mån det innebär en höjning av flygplatsavgifterna, inte börja tillämpas förrän Transportstyrelsen har prövat ärendet.” Detta förslag syftar till att undvika frågor om vad som gäller under tiden Transportstyrelsen prövar taxefrågan.

Transportstyrelsen och *Swedavia AB* har med anledning av att även beslut att inte ändra flygplatsavgifterna ska kunna hänskjutas till Transportstyrelsen föreslagit att ordet ”ändringsbeslutet” i 19 § ändras till ”beslutet”.

Transportstyrelsen har framfört att kostnaden för sådan tillsyn som föreslås i förslaget brukar läggas på dem som berörs av tillsynen.

Prop. 2014/15:126 Myndigheten har funnit att befintliga bemyndiganden för avgiftsbeläggning av tillsyn i 11 kap. 4 § luftfartslagen (2010:500) och 11 kap. 3 § luftfartsförordningen (2010:770) inte täcker den nu aktuella tillsynen, varför den föreslagna 22 a § bör kompletteras med ett sedvanligt bemyndigande.

Svenska Flygbranschen och *SAS* har framhållit att det i praktiken inte är någon skillnad mellan fortlöpande samråd och samråd vid förändringar av flygplatsavgifterna, varför rubrikerna om detta kan utgå. Man anser också att det ska förekomma samråd hos Transportstyrelsen i samband med handläggningen av hänskjutna tvister.

Skälen för regeringens förslag

Olika typer av samråd eller inte?

Flera remissinstanser har framfört att erfarenheten visar att det inte är någon skillnad på ”fortlöpande samråd” och ”samråd vid förändringar av flygplatsavgifterna”. Regeringen tar till sig synpunkterna i denna del och föreslår därför att de rubriker som är kopplade till fortlöpande samråd och samråd vid förändringar av flygplatsavgifterna tas bort.

Tid för offentliggörande och motivering av beslut

Direktivet innehåller i artikel 6.2 en bestämmelse om att flygplatsens ledningsenhet vanligen ska offentliggöra beslut om förändrad taxa senast två månader före ikraftträdandet. Detta återspeglas inte i gällande lydelse av lagen (2011:866) om flygplatsavgifter. Inte heller framgår det tydligt att flygplatsens ledningsenhet ska motivera sitt beslut i förhållande till flygplatsanvändarnas synpunkter om parterna inte kunnat enas om ändringarna. Dessa brister kan korrigeras genom att lagen kompletteras i 12 och 13 §§.

En otydlighet i direktivet är hur ordet ”vanligen” ska tolkas, och när tvåmånadersgränsen inte behöver iakttas. Regeringen väljer här att inte göra någon tolkning som låser parterna. I stället får flygplatsens ledningsenhet särskilt motivera varför den ordinarie tidsfristen inte kan hållas. Frågan kan därefter komma under Transportstyrelsens prövning, och då kan myndigheten välja att inte acceptera ändringen om skälen för den kortare tidsfristen inte skulle hålla.

Prövning av hänskjutna ärenden

Det förekom samråd mellan flygplatsens ledningsenhet vid Stockholm-Arlanda flygplats och brukarna för år 2013. Samrådet avslutades med att flygplatsens ledningsenhet inte ändrade taxan. Frågan hänsköts till Transportstyrelsen som inte tog upp ärendet till prövning eftersom det inte hade fattats något formellt beslut. Denna fråga är fortfarande föremål för prövning i överinstanserna och har inte vunnit laga kraft ännu.

Kommissionen har påtalat att det inte är i överensstämmelse med direktivets bestämmelser att Transportstyrelsen bara prövar tvister som resulterat i ett nytt beslut.

Det kan inte uteslutas att brukarna anser att avgifterna är för höga och borde sänkas. En tvist uppstår då om flygplatsens ledningsenhet inte fattar ett nytt beslut utan låter den äldre taxan gälla för ytterligare tid.

Den situationen kan också uppstå att det inte varit några menings-
skiljaktigheter under samrådet, men en brukare likväl inte är nöjd med
resultatet.

Utän att ta ställning till det pågående ärendet anser regeringen därför
att lagen om flygplatsavgifter bör formuleras så att dels alla samråd om
flygplatsavgifter ska avslutas med ett beslut om avgifterna, oavsett änd-
ring eller inte och oavsett tvist eller inte, dels alla hänskjutna beslut ska
prövas av Transportstyrelsen. Enligt regeringens uppfattning kommer
detta lämpligast till uttryck genom *Lagrådets* förslag till lagtext i 8 och
18 §§.

Enligt *Lagrådet* bör även rubriken före 18 § ändras till förslagsvis
”Överprövning”. Regeringen instämmer i att rubriken bör ändras, men
föreslår att den i stället ska lyda ”Hänskjutande av beslut”.

För att om möjligt få till stånd en så snabb prövning som möjligt bör
det anges i 19 § att den part som hänskjuter ett beslut till Transport-
styrelsen inte bara ska ange de omständigheter som åberopas, utan också
samtidigt sända in de handlingar som parten stöder sig på.

Kammarrätten i Jönköping har också föreslagit att det ska införas en
bestämmelse om att när en tvist om ett beslut om flygplatsavgifter har
hänskjutits till Transportstyrelsen får beslutet, i den mån det innebär en
höjning av flygplatsavgifterna, inte börja tillämpas förrän Transport-
styrelsen har prövat ärendet. Regeringen konstaterar att ett beslut om
ändrade flygplatsavgifter i många fall kan innebära omfördelningar av
kostnaderna, så att vissa får sänkta avgifter medan andra får höjda
avgifter. I dessa fall går det alltså inte att avgöra på ett säkert sätt om
förändringarna innebär en höjning eller inte. Regeringen avstår därför
från att vidta någon åtgärd med anledning av kammarrättens förslag. Den
gamla taxan får fortsätta att gälla tills en ny träder i kraft.

Handlägningsfrågor

Det ligger i sakens natur att de flesta av brukarna tycker illa om höjda
avgifter och gärna försöker skjuta ikraftträdandet framför sig, eller
argumentera för en sänkning. Det finns en möjlighet i artikel 11.6 b att
låta tillsynsmyndigheten avvisa klagomål som den inte anser vara veder-
börligen motiverade eller tillräckligt dokumenterade.

Regeringen valde att inte särskilt lagstifta om denna avvisningsmöjlig-
het i prop. 2010/11:143. Regeringen anser att 19 § nu ska kompletteras
med ett tydliggörande krav på den som hänskjuter en tvist till Transport-
styrelsen att också bilägga den dokumentation som man stöder sig på.
Om den enskildes framställning i ett sådant fall är bristfällig, torde det av
bestämmelserna om myndigheternas serviceskyldighet enligt förvalt-
ningslagen (1986:223) följa att Transportstyrelsen normalt bör upplysa
den enskilde om detta och ge honom eller henne en möjlighet att bota
bristen. Om bristen ändå kvarstår anses myndigheten enligt gällande
ordning ha en möjlighet att förelägga den hänskjutande parten att inom
viss tid avhjälpa bristen. Av ett sådant föreläggande bör det framgå att
myndigheten kan komma att pröva ärendet på det underlag den har till-
gång till om komplettering inte sker i enlighet med föreläggandet. Om
underlaget är så bristfälligt att ärendet inte kan prövas utan komplettering
kan myndigheten i föreläggandet i stället ange att framställningen kan

Prop. 2014/15:126 komma att avvisas om kompletteringen inte görs (RÅ 1975 ref. 69). Det finns inget behov av specialreglering av denna möjlighet i lagen om flygplatsavgifter.

Antalet berörda brukare kan uppgå till åtskilliga luftfartsföretag (enligt Swedavias webbplats förekom det över 60 flygbolag på Stockholm-Arlanda flygplats i januari 2015). Flygbolagen kan ha olika synsätt och ståndpunkter med anledning av ett samråd om en ny taxa och alla kan begära att förhandlingarna hänskjuts till Transportstyrelsen. Därför måste de tidsfrister som Transportstyrelsen sätter ut vara knappt tilltagna. Det är viktigt att aktivt motverka alla försök att förlänga processen i syfte att senarelägga en taxeändring i tiden. Det är svårt att på förhand skissa på alla varianter av frågor som kan föras till Transportstyrelsens prövning. Det går därför inte i dag att i lagtexten lägga fast några exakta tidsfrister för kompletteringar och liknande. Det finns redan ett krav på beslut från Transportstyrelsen inom vissa tämligen snäva tidsramar i 20 och 21 §§, och blir det en segdragen process ska Transportstyrelsen inom fyra veckor fatta ett interimistiskt beslut om huruvida ändringarna ska träda i kraft.

Direktivets bestämmelser ska efterlevas

Kommissionen har också påtalat att medlemsstaterna ska utse eller inrätta en oberoende myndighet för att ”säkerställa en korrekt tillämpning av de åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv”, jfr artikel 11.1 i direktivet. Kommissionen har konstaterat att Sverige inte har tilldelat Transportstyrelsen ”de rättigheter och befogenheter som behövs för att ge verkan åt dess skyldighet enligt artikel 11.1”. Det bör också anges tydligt i lagen att Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över att lagen följs. Transportstyrelsens tillsyn finansieras av avgifter från dem som är föremål för tillsynen, se prop. 2010/11:30 *Avgifter i Transportstyrelsens verksamhet*. Lagen om flygplatsavgifter bör därför kompletteras med en rätt att meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

Regeringen valde i prop. 2010/11:143 att i 22 § ange vissa punkter som särskilt ska beaktas när Transportstyrelsen prövar en hänskjuten tvist. Denna ordning kan anses tillgodose kraven på att samråden genomförs på ett korrekt sätt och att föreslagna prisförändringar inte avviker alltför mycket i förhållande till utvecklingen av konsumentprisindex. Transportstyrelsen ska också beakta hur flygplatsens ledningsenhet har offentliggjort sitt beslut om ändringar av taxan. Däremot saknas i dag medel för Transportstyrelsen att se till att flygplatsens ledningsenhet påbörjar de samråd som enligt lagen ska äga rum på föreskrivet sätt. På samma sätt finns det ingen påtryckningsmekanism för att förmå en flygplats ledningsenhet att avsluta varje samråd med ett beslut om taxorna. Dessa brister kan åtgärdas genom att det införs en ny paragraf, 22 a §, i lagen som ger Transportstyrelsen rätt att förelägga en felande ledningsenhet att genomföra föreskrivna samråd. Ett sådant föreläggande bör kombineras med en rätt att förena ett sådant föreläggande med vite. Allmänna bestämmelser om viten finns i lagen (1985:206) om viten. Förelägganden får – oavsett om de förenats med vite eller inte – överklagas till allmän förvaltningsdomstol med tillämpning av 22 a § förvaltningslagen

(1986:223). Någon särskild bestämmelse i lagen om flygplatsavgifter om överklagande i denna del behövs inte. Prop. 2014/15:126

Några remissinstanser har fört fram att det ska förekomma samråd även hos Transportstyrelsen när ett ärende förts dit och att detta bör framgå av lagtexten. Ordet ”samråd” är inte definierat i direktivet. Samråd behöver inte med nödvändighet betyda att alla berörda parter träffas samtidigt och för fram sina åsikter. Den kommunicering av handlingar som lämnas in i ett ärende som redan i dag förekommer i de flesta förvaltningsärenden med stöd av förvaltningslagen (1986:223) kan också ses som en form av samråd. Det bör stå Transportstyrelsen fritt att själv avgöra på vilket sätt man väljer att hantera ett ärende under förutsättning att agerandet överensstämmer med förvaltningslagens regler.

Lagens ikraftträdande

Med hänsyn till att det här gäller ett överträdelseärende bör lagen träda i kraft så fort det är möjligt. Detta bedöms kunna ske den 1 december 2015.

6 Konsekvensbedömning

Den viktigaste konsekvensen av förslagen är att direktivet om flygplatsavgifter blir bättre genomfört, vilket torde gagna brukarna i första hand.

Den administrativa bördan för flygplatsens ledningsenhet blir marginellt tyngre, men knappast av sådant slag att det kommer att märkas på resultatet för flygplatsen. För Transportstyrelsen kan förslagen medföra att man blir skyldig att titta närmare på flera fall, men inte heller här torde arbetsbördan bli märkbart förändrad. För tillsynsfunktionen gentemot en flygplats som inte följer lagens bestämmelser stärks Transportstyrelsens möjligheter att verka för en bättre efterlevnad. Transportstyrelsen har fört fram att tillsynsfunktionen kan rymmas inom dagens ramar om tillsynen inte kommer att växa och bli mera omfattande i framtiden. För att möta en sådan situation ges Transportstyrelsen rätt att ta ut en avgift för tillsynen.

Sammanfattningsvis kan det i dag inte förutses att några merkostnader kommer att drabba flygplatsens ledningsenhet, brukarna av flygplatsen eller Transportstyrelsen. Förslagen har ingen inverkan på statsbudgeten.

8 §

Paragrafen får ett nytt *andra stycke*, av vilket det framgår att flygplatsens ledningsenhet ska avsluta varje samrådsförfarande med ett beslut om flygplatsavgifterna. Härigenom omfattas alla samråd om flygplatsavgifter, oavsett om resultatet blivit att de förändras eller inte. Därigenom tillskapas också en bestämd tidpunkt från vilken tiden kan räknas för att hänskjuta ett ärende till Transportstyrelsen, se 19 §.

Dessutom har underrubriken ”Fortlöpande samråd” närmast före paragrafen tagits bort i enlighet med vad som sagts i avsnitt 5.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

12 §

I paragrafen beskrivs de särskilda procedurregler som gäller inför vissa samrådssituationer. *Andra stycket* kompletteras med en bestämmelse om att ett beslut ska motiveras i förhållande till de synpunkter som har förts fram och som det inte råder enighet om. Dessutom görs några språkliga ändringar.

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5, har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

13 §

I *första stycket* anpassas paragrafen till den nya bestämmelsen i 8 § om att alla samråd ska avslutas med ett beslut om flygplatsavgifter.

I *andra stycket* kompletteras bestämmelsen så att beslutet ska offentliggöras minst två månader innan det ska börja gälla. Om tidsramen inte kan hållas, ska beslutet innehålla en särskild motivering till detta. Härigenom genomförs delar av artikel 6.2. Härutöver görs några språkliga ändringar.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 5 och utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

18 §

Som en konsekvens av att alla beslut om flygplatsavgifter ska kunna hänskjutas till Transportstyrelsen, har orden ”som avses i 12 §” tagits bort. Dessutom omformuleras paragrafen så att det framgår att Transportstyrelsen ska pröva alla beslut om flygplatsavgifter. Genom ändringen genomförs artikel 6.3.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, har behandlats i avsnitt 5.

19 §

Paragrafen kompletteras med en bestämmelse om att den som hänskjuter ett beslut till Transportstyrelsen också ska bilägga den dokumentation som vederbörande stöder sig på. Redan i dag gäller att de omständigheter som åberopas ska anges. Allt detta för att Transportstyrelsen helst ska ha ett fullständigt material tillgängligt för att kunna göra den snabba överprövning som direktivets bestämmelser eftersträvar. Därutöver har ordet

”ändringsbeslutet” ändrats till ”ett beslut” och smärre språkliga ändringar gjorts. Prop. 2014/15:126

Paragrafen har behandlats i avsnitt 5 och utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

20 §

Paragrafen ändras så den inte längre är begränsad till situationen när en tvist uppstått utan behandlar alla beslut om flygplatsavgifter. Att Transportstyrelsen ska pröva alla hänskjutna beslut följer av 18 §.

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5, har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

22 a §

Paragrafen är ny. I *första stycket* klarläggs att Transportstyrelsen har en uppgift att övervaka att bestämmelserna följs. För att ge myndigheten makt att påverka även en part som mest förhåller sig passiv och inte kallar till de samråd som krävs enligt lagen bör Transportstyrelsen ha rätt att meddela de förelägganden som kan behövas. Dessutom ska Transportstyrelsen få rätt att förena ett föreläggande med vite. Detta torde huvudsakligen bli aktuellt när det gäller skyldigheten att anordna de samråd som krävs eller att fatta beslut om flygplatsavgifter i samband med att ett samrådsförfarande avslutas.

Ett föreläggande enligt denna paragraf får överklagas separat med tillämpning av 22 a § förvaltningslagen (1986:223), oavsett om föreläggandet förenats med vite eller ej.

Ett sedvanligt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för sin tillsyn återfinns i *andra stycket*.

Utkastets lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter

Härmed föreskrivs ifråga om lagen (2011:866) om flygplatsavgifter
dels att 12, 19 och 20 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 22 a §, samt närmast före
22 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

När flygplatsens ledningsenhet överväger en förändring i systemet för flygplatsavgifter eller nivån på avgifterna, ska den till flygplatsanvändarna lämna över förslag till sådana ändringar samt skälen för de föreslagna ändringarna senast fyra månader innan ändringarna föreslås träda i kraft. Förslagen får dock lämnas senare om det finns synnerliga skäl. Dessa skäl ska i så fall redovisas för flygplatsanvändarna i samband med att ändringsförslagen sänds till dem.

Innan flygplatsens ledningsenhet fattar beslut om flygplatsavgifter ska de synpunkter som flygplatsanvändarna fört fram beaktas.

När flygplatsens ledningsenhet överväger en förändring i systemet för flygplatsavgifter eller nivån på avgifterna, ska den till flygplatsanvändarna lämna över förslag till sådana ändringar samt skälen för de föreslagna ändringarna senast fyra månader innan ändringarna föreslås träda i kraft. Förslagen får dock lämnas senare om det finns synnerliga skäl. Dessa skäl ska i så fall redovisas för flygplatsanvändarna i samband med att ändringsförslagen sänds till dem.

Flygplatsens ledningsenhet ska beakta de synpunkter som förts fram vid samråden med flygplatsanvändarna och offentliggöra sitt beslut minst två månader innan ikraftträdandet. Om denna tidsram inte kan hållas ska beslutet innehålla en särskild motivering om detta. Ett beslut ska också motiveras i förhållande till de synpunkter som förts fram och som man inte kunnat enas om.

19 §

Den som vill hänskjuta en tvist enligt 18 § ska göra det till Transportstyrelsen inom tre veckor räknat från den dag då flygplatsens ledningsenhet har offentliggjort ändringsbeslutet. I sin begäran om prövning ska parten ange vilket beslut som den

Den som vill hänskjuta en tvist enligt 18 § ska göra det till Transportstyrelsen inom tre veckor räknat från den dag då flygplatsens ledningsenhet har offentliggjort ändringsbeslutet. I sin begäran om prövning ska parten ange vilket beslut som den

hänskjutna tvisten gäller och de omständigheter som åberopas.

hänskjutna tvisten gäller och de omständigheter och *den dokumentation* som åberopas.

Prop. 2014/15:126
Bilaga 1

20 §

När en tvist om ett beslut om flygplatsavgifter har hänskjutits enligt 18 § får beslutet inte börja tillämpas förrän Transportstyrelsen har prövat ärendet.

När en tvist om ett beslut om flygplatsavgifter har hänskjutits enligt 18 § får beslutet inte börja tillämpas förrän Transportstyrelsen har prövat ärendet. *En hänskjuten tvist ska prövas även om flygplatsens ledningsenhet har beslutat att inte ändra sina avgifter.*

När Transportstyrelsen har fått en hänskjuten tvist om ett beslut att behandla ska Transportstyrelsen inom fyra veckor fatta ett interimistiskt beslut om huruvida ändringen ska träda i kraft eller inte, om inte ett slutligt beslut kan fattas inom samma tid.

Tillsyn

22 a §

Transportstyrelsen utövar tillsyn över att bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs. Transportstyrelsen får meddela de förelägganden som behövs för tillsynen och för att flygplatsens ledningsenhet ska fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Denna lag träder i kraft den dd mm 201å.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande:

Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Linköping, Domstolsverket, Transportstyrelsen, Swedavia AB, Svenska flygbranschen, Board of Airline Representatives in Sweden (BARIS) och SAS.

Dessutom har yttrande inkommit från International Air Transport Association (IATA).

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande: Föreningen Svenskt Flyg Intresse AB och Norwegian Air Shuttle ASA.

Förslag till lag om ändring i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2011:866) om flygplatsavgifter

dels att rubrikerna närmast före 8 och 12 §§ ska utgå,

dels att 8, 12, 13 och 18–20 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 22 a §, och närmast före 22 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Flygplatsens ledningsenhet ska samråda med flygplatsanvändarna om flygplatsavgifterna och kvaliteten på de tjänster som flygplatsen tillhandahåller. Samråd ska äga rum minst en gång om året om inte annat har överenskommit vid det senaste samrådet eller följer av ett avtal mellan flygplatsens ledningsenhet och flygplatsanvändarna. Vid samrådet får flygplatsanvändarna representeras av företrädare för eller sammanslutningar av flygplatsanvändare.

Flygplatsens ledningsenhet ska efter det att ett samråd enligt första stycket har avslutats fatta beslut om flygplatsavgifter.

Ett beslut om flygplatsavgifter ska offentliggöras. Flygplatsens ledningsenhet bestämmer hur detta ska ske.

12 §

När flygplatsens ledningsenhet överväger en förändring i systemet för flygplatsavgifter eller nivån på avgifterna, ska den till flygplatsanvändarna lämna över förslag till sådana ändringar samt skälen för de föreslagna ändringarna senast fyra månader innan ändringarna föreslås träda i kraft. Förslagen får dock lämnas senare om det finns synnerliga skäl. Dessa skäl ska i så fall redovisas för flygplatsanvändarna i samband med att ändringsförslagen sänds till dem.

Innan flygplatsens ledningsenhet fattar beslut om flygplatsavgifter ska de synpunkter som flygplatsanvändarna fört fram beaktas.

Flygplatsens ledningsenhet ska beakta de synpunkter som förts fram vid samråden med flygplatsanvändarna och offentliggöra sitt beslut minst två månader före ikraftträdandet. Om denna tidsram

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter, i den ursprungliga lydelsen.

inte kan hållas, ska beslutet innehålla en särskild motivering om detta. Ett beslut ska också motiveras i förhållande till de synpunkter som förts fram och som man inte kunnat enas om.

13 §

När flygplatsens ledningsenhet fattar ett *sådant* beslut om flygplatsavgifter *som avses i 12 §*, ska de flygplatsanvändare som deltagit i samrådet omedelbart underrättas om beslutet.

Ett beslut om ändring av flygplatsavgifter ska offentliggöras. Flygplatsens ledningsenhet bestämmer hur detta ska ske.

När flygplatsens ledningsenhet fattar ett beslut om flygplatsavgifter, ska de flygplatsanvändare som deltagit i samrådet omedelbart underrättas om beslutet.

18 §

Varje part som berörs av ett beslut om flygplatsavgifter *som avses i 12 §* får hänskjuta tvister om sådana beslut till Transportstyrelsen.

Varje part som berörs av ett beslut om flygplatsavgifter får hänskjuta tvister om sådana beslut till Transportstyrelsen.

19 §

Den som vill hänskjuta en tvist enligt 18 § ska göra det till Transportstyrelsen inom tre veckor räknat från den dag då flygplatsens ledningsenhet har offentliggjort *ändringsbeslutet*. I sin begäran om prövning ska parten ange vilket beslut som den hänskjutna tvisten gäller och de omständigheter som åberopas.

Den som vill hänskjuta en tvist enligt 18 § ska göra det till Transportstyrelsen inom tre veckor räknat från den dag då flygplatsens ledningsenhet har offentliggjort *ett beslut*. I sin begäran om prövning ska parten ange vilket beslut som den hänskjutna tvisten gäller och de omständigheter som åberopas *samt bilägga den dokumentation som man stöder sig på.*

20 §

När en tvist om ett beslut om flygplatsavgifter har hänskjutits enligt 18 § får beslutet inte börja tillämpas förrän Transportstyrelsen har prövat ärendet.

När en tvist om ett beslut om flygplatsavgifter har hänskjutits enligt 18 § får beslutet inte börja tillämpas förrän Transportstyrelsen har prövat ärendet. *En hänskjuten tvist ska prövas även om flygplatsens ledningsenhet har beslutat att inte ändra sina avgifter.*

När Transportstyrelsen har fått en hänskjuten tvist om ett beslut att behandla ska Transportstyrelsen inom fyra veckor fatta ett interimistiskt beslut om huruvida ändringen ska träda i kraft eller inte, om inte ett slutligt beslut kan fattas inom samma tid.

Prop. 2014/15:126
Bilaga 3

Tillsyn

22 a §

Transportstyrelsen utövar tillsyn över att bestämmelserna i denna lag och i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs. Transportstyrelsen får meddela de förelägganden som behövs för tillsynen och för att flygplatsens ledningsenhet ska fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

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

Denna lag träder i kraft den 1 november 2015.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2015-05-12

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Johnny Herre.

Ändring av lagen om flygplatsavgifter

Enligt en lagrådsremiss den 30 april 2015 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Ellika Eriksson.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Remissens lagförslag är föranlett av kommissionens formella under rättelse om bristfälligt införlivande av bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter. De ändringar som föreslås i 8, 12, 13 och 18–20 §§ syftar till att reglerna om samrådsförfaranden och beslut rörande flygplatsavgifter ska överensstämma bättre med direktivet. Emellertid har paragraferna fått en disposition som brister i överskådlighet och därmed gör dem svåra att förstå i alla delar.

Lagrådet föreslår att bestämmelserna disponeras så att skilda paragrafer behandlar samrådsförfarandet, offentliggörandet av beslut om flygplatsavgifter och förfarandet vid hänskjutande till Transportstyrelsen. Eftersom förslaget innebär att alla beslut om flygplatsavgifter ska kunna hänskjutas, oavsett om det har rätt meningsskiljaktigheter under samrådsförfarandet, passar det mindre väl att använda uttrycket ”tvist om ett beslut”.

Om Lagrådets förslag godtas, bör de aktuella paragraferna ges följande lydelse.

8 §

Flygplatsens ledningsenhet - - - sammanslutningar av flygplatsanvändare.

Flygplatsens ledningsenhet ska efter det att samråd enligt första stycket har avslutats besluta om de flygplatsavgifter som ska gälla.

12 §

När flygplatsens ledningsenhet - - - sänds till dem.

Flygplatsens ledningsenhet ska beakta de synpunkter som har förts fram av flygplatsanvändarna. Ett beslut ska motiveras i förhållande

till de synpunkter som har förts fram och som det inte råder enighet om.

Prop. 2014/15:126
Bilaga 4

13 §

När flygplatsens ledningsenhet - - - underrättas om beslutet.

Flygplatsens ledningsenhet ska offentliggöra sitt beslut minst två månader innan det ska börja gälla. Om tidsramen inte kan hållas, ska beslutet innehålla en särskild motivering till detta. Flygplatsens ledningsenhet bestämmer hur offentliggörandet ska ske.

18 §

Varje part som berörs av ett beslut om flygplatsavgifter får hänskjuta beslutet till Transportstyrelsen för prövning.

19 §

Den som enligt 18 § vill hänskjuta ett beslut ska göra det inom tre veckor från den dag då flygplatsens ledningsenhet har offentliggjort beslutet. I sin begäran om prövning ska parten ange vilket beslut som hänskjuts och de omständigheter som åberopas. De handlingar som parten stöder sig på ska biläggas.

20 §

När ett beslut om flygplatsavgifter har hänskjutits enligt 18 § får beslutet inte börja tillämpas förrän Transportstyrelsen har prövat ärendet.

När ett beslut har hänskjutits ska Transportstyrelsen inom fyra veckor besluta interimistiskt huruvida beslutet ska börja gälla, om inte ett slutligt beslut kan fattas inom samma tid.

Rubriken före 18 § bör ändras till förslagsvis ”Överprövning”.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 juni 2015

Närvarande: statsråden M Wallström, ordförande, Å Romson, M Johansson, S-E Bucht, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér, A Ygeman, P Bolund, M Kaplan, A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet Bucht

Regeringen beslutar proposition 2014/15:126 Ändring av lagen om flygplatsavgifter

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

Lagen (2011:866) om flygplatsavgifter

22 a §