



Näringsdepartementet

Enheten för styrning och uppföljning för bostäder
och transporter
Rättssekretariatet

Prövningsmyndighet enligt EU:s hamntjänstförordning

I denna promemoria föreslås att Transportstyrelsen ska pröva klagomål m.m. enligt EU:s hamntjänstförordning. Konkurrensverket ska vara skyldigt att på Transportstyrelsens begäran avge yttranden för denna prövning.

En bestämmelse om att sekretess ska gälla införs i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Förslagen som avser myndigheternas uppgifter föreslås träda i kraft den 24 mars 2019. Förslaget om sekretess föreslås träda i kraft den 1 april 2019.

1. Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning med kompletterade bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning

Regeringen föreskriver följande.

1 § Transportstyrelsen ska pröva frågor som avses i artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/352 av den 15 februari 2017 om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler för finansiell insyn i hamnar (hamntjänstförordningen).

Transportstyrelsen ska pröva frågor som avses i artikel 18 i hamntjänstförordningen såvitt avser beslut eller åtgärder som har fattats eller vidtagits av en hamnledning eller en behörig myndighet.

Transportstyrelsen är berörd myndighet enligt artiklarna 11.5, 12.3 och 13.6 i hamntjänstförordningen.

2 § Transportstyrelsen får inhämta skriftligt yttrande från Konkurrensverket för den prövning som avses i 1 § första och andra stycket.

3 § Transportstyrelsen får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av hamntjänstförordningen och lagen (2019:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning.

Denna förordning träder i kraft den 24 mars 2019.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket

Regeringen föreskriver att 4 § förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket ska ha följande lydelse.

4 § Konkurrensverket ska utöver vad som följer av 3 §

3. avge yttranden enligt 23 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation och 2 § förordningen (2019:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning,

Denna förordning träder i kraft den 24 mars 2019.

1.3 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Regeringen föreskriver att bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Bilaga

<i>157. prövning enligt förordningen (2019:000) med kompletterade bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning</i>	<i>sekretessen gäller inte beslut i ärenden</i>

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2019.

2. Bakgrund

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/352 av den 15 februari 2017 om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler för finansiell insyn i hamnar (i denna promemoria förkortad EU:s hamntjänstförordning eller bara hamntjänstförordningen) ska tillämpas från och med den 24 mars 2019. Hamntjänstförordningen reglerar bl.a. frågor om rätt till tillträde till hamnen för att utföra hamntjänster och villkoren för detta samt frågor om finansiell insyn i hamnens verksamhet.

I rapporten *Vissa farleds- och hamnfrågor* den 30 november 2017 som utarbetats av Stockholms universitet på uppdrag av Näringsdepartementet lämnas förslag till kompletterande bestämmelser till hamntjänstförordningen. I promemorian lämnas förslag till vilken myndighet som ska vara tillsynsmyndighet. Promemorian har remissbehandlats (dnr N201703200/SUBT). Utfallet av remissbehandlingen har visat att förslaget om valet av tillsynsmyndighet bör analyseras vidare.

Fråga har vidare uppkommit huruvida det bör införas sekretessbestämmelser för den prövning av klagomål m.m. som ska göras enligt hamntjänstförordningen.

3. Förslag till prövande myndighet

3.1 Transportstyrelsen ska vara prövningsmyndighet för frågor om tillämpningen av hamntjänstförordningen

<p>Förslag: Transportstyrelsen ska vara prövningsmyndighet för frågor om tillämpningen enligt EU:s hamntjänstförordning. Transportstyrelsen ska utses till berörd myndighet enligt hamntjänstförordningen.</p>

Skälen för förslaget

Hamntjänstförordningens krav

Hamntjänstförordningen kräver enligt artikel 16 att varje medlemsstat säkerställer att det finns ett effektivt förfarande för att hantera klagomål som uppstår i samband med tillämpningen av förordningen. Därutöver finns särskilda skyldigheter att hantera information vid klagomål enligt artiklarna 11–13. Enligt artikel 17 ska medlemsstaterna säkerställa att hamnanvändare och övriga berörda parter informeras om de berörda myndigheterna som

avses i artiklarna 11.5, 12.3 och 13.6. Medlemsstaterna ska även informera kommissionen om dessa myndigheter. Slutligen ska det enligt artikel 18 finnas en möjlighet att överklaga de beslut eller åtgärder som fattas eller vidtas av hamnledning, behörig myndighet eller annan berörd nationell myndighet. Av artikel 18 framgår att överklagandet inte måste ske direkt till domstol utan först kan prövas av myndighet.

Förslaget i den tidigare remitterade promemorian och remissinstansernas synpunkter

I promemorian *Vissa farleds- och hamnfrågor* föreslogs att Konkurrensverket ska hantera dessa frågor i egenskap av tillsynsmyndighet. Som skäl för att Konkurrensverket bör tilldelas uppgiften angavs i promemorian att klagomålen i grunden innefattar konkurrensrättsliga frågeställningar angående tillgången till en viss marknad samt statsstöd, och att frågorna har nära beröring med ärenden avseende offentlig upphandling. Enligt promemorian hade Transportstyrelsen, Trafikverket eller Sjöfartsverket varit tänkbara alternativ, men dessa myndigheter bedöms enligt promemorian inte ha samma kompetens att hantera de ärenden som kan aktualiseras.

De flesta remissinstanser hade inte någon åsikt om förslaget. *Sjöfartsverket* och *Trafikverket* tillstyrkte uttryckligen förslaget. *Konkurrensverket* avstyrkte förslaget och ansåg att Transportstyrelsen bör vara tillsynsmyndighet. *Transportstyrelsen* ansåg att det borde övervägas om inte Transportstyrelsen vore en mer lämplig tillsynsmyndighet. Konkurrensverket uppgav följande som skäl. Konkurrensverket har inte något särskilt sektorsansvar. Den föreslagna tillsynsverksamheten skiljer sig väsentligt från verkets övriga generella tillsynsansvar. Transportstyrelsen har uppgifter som sektorsmyndighet som inbegriper konkurrensrättsliga frågeställningar och offentlig upphandling. Konkurrensverket handlägger i dag inte några ärenden om statsstöd. Att ge Konkurrensverket uppgiften som tillsynsmyndighet skulle innebära att den nuvarande uppdelningen mellan Konkurrensverket och Transportstyrelsen frångås och innebära en särlösning för sjöfarten jämfört med övriga trafikslag, vilket enligt verket är orimligt. Hamntjänstförordningen har stora likheter med såväl EU-regleringen om marktjänster på flygplatser och om flygplatsavgifter¹ som

¹ Rådets direktiv 96/67/EG om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatser inom gemenskapen och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG om flygplatsavgifter.

EU:s regleringar om tillträde till järnvägsinfrastruktur och avgifter inom järnvägsområdet².

Transportstyrelsen framförde i stora delar samma argument som Konkurrensverket.

Transportstyrelsen bör vara prövningsmyndighet

Hamntjänstförordningens bestämmelser om marknadstillträde och avgifter för utnyttjande av tjänster i hamnar är i stora delar jämförbara med bestämmelser om marktjänster på flygplatser och tjänster inom järnvägsområdet. Inom dessa sektorer är Transportstyrelsen tillsynsmyndighet och har också uppgifter som rör t.ex. begränsning av marknadstillträde, se lagen (2000:150) respektive förordningen (2000:151) om marktjänster på flygplatser samt järnvägsförordningen (2004:526). I en promemoria från Transportstyrelsen den 27 april 2018 föreslås vidare att Transportstyrelsen ska få uppgiften att utöva tillsyn över hela lagen om marktjänster på flygplatser. Enligt 3 § 5 förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen ska Transportstyrelsen särskilt ansvara för frågor om villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor.

Transportstyrelsen har således redan i dag ansvar för att göra prövningar och utöva tillsyn över frågor som till sin karaktär liknar dem som ska göras enligt hamntjänstförordningen. Att ge Konkurrensverket uppgiften som ansvarig myndighet skulle bryta mot den ansvarsuppdelning som finns i dag. Mot bakgrund av detta bör Transportstyrelsen göra de prövningar som hamntjänstförordningen kräver.

I promemorian *Vissa farleds- och hamnfrågor* föreslås att tillsynsmyndigheten ansvarar för tillsynen över att bestämmelserna i hamnförordningen följs. Detta innebär att myndigheten utöver att pröva de klagomål och överklaganden som krävs enligt hamntjänstförordningen även på eget initiativ kan utöva tillsyn. Hamntjänstförordningen kräver dock inte att någon tillsyn utförs utöver den prövning av klagomål och överklaganden som har redovisats ovan i detta avsnitt. Det har inte framkommit något behov av att införa någon sådan tillsyn. Någon uppgift för

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

Transportstyrelsen att utöva någon tillsyn utöver den prövning som krävs enligt hamntjänstförordningen bör därför inte införas.

3.2 Bistånd från Konkurrensverket

Förslag: Transportstyrelsen ska få inhämta skriftligt yttrande från Konkurrensverket för prövningen enligt EU:s hamntjänstförordning. Konkurrensverket ska vara skyldigt att avge yttranden till Transportstyrelsen för denna prövning.

Skälen för förslaget: Förslaget i avsnitt 3.1 innebär att Transportstyrelsen ska pröva frågor enligt kraven i hamntjänstförordningen. Prövningen kan komma att omfatta konkurrensrättsliga frågor, se artiklarna 11.5, 13.3 och 13.4. Även om frågorna i sig rör en specifik sektor kan allmänna frågeställningar om konkurrensrättsliga regler eller bedömningar av t.ex. marknadsförhållanden komma att uppstå. I dessa frågor har Konkurrensverket stora kunskaper som kan vara av värde för prövningen. Transportstyrelsen bör därför vid prövningen ha möjlighet att få bistånd av Konkurrensverket. Lämpligen kan detta ske genom en rätt för Transportstyrelsen att inhämta yttrande från Konkurrensverket vid prövningen, och en skyldighet för Konkurrensverket att avge ett sådant yttrande.

4. Sekretess vid prövningen

Förslag: Sekretess ska gälla vid Transportstyrelsens prövning enligt förordningen med kompletterade bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs, och

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst tjugo år.

Sekretessen ska inte gälla beslut i ärenden

Bedömning: Någon sekretess för Konkurrensverket utöver befintliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) behöver inte införas.

Skälen för förslaget: I avsnitt 3.1 föreslås att Transportstyrelsen ska få i uppgift att pröva klagomål om tillämpningen av hamntjänstförordningen. Syftet med förordningen är att öka konkurrensen i och mellan hamnar och upptäcka eventuellt otillåtet statsstöd. Detta ska uppnås genom bestämmelser i förordningen om att underlätta leverantörers tillträde till en hamn för att utöva sina tjänster och om ökad insynen i hamnens finansiering. En korrekt utförd prövning kan antas medverka till att målet med förordningen uppnås. Det är därför av vikt att Transportstyrelsens arbete med att pröva klagomålen så långt det är möjligt också kan granskas av utomstående. Intresset av insyn i granskningen är således relativt stort. Det kan dock inte uteslutas att prövningsmyndigheten kan komma att få tillgång till uppgifter om ett hamnföretags affärsupplägg, finansiella förutsättningar m.m. I vissa fall kan sådana uppgifter t.o.m. vara nödvändiga för att en prövning över huvud taget ska kunna göras. För att en effektiv prövning inte ska motverkas genom att uppgifterna t.ex. undanhålls från myndighetens prövning bör det finnas en möjlighet att skydda uppgifterna från att spridas vidare så att inte hamnens verksamhet skadas. Det bör därför vara möjligt att sekretessbelägga uppgifter som Transportstyrelsen har fått tillgång till i sin prövning. Sekretessskyddet bör dock inte gå längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose en rättssäker och effektiv prövning.

Den prövning som ska göras av Transportstyrelsen liknar i stora delar den verksamhet som finns hos myndigheter som anges i 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen), förkortad OSL, dvs. myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt. Enligt bestämmelsen gäller sekretess, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det,

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Regeringen har i 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF, och i bilagan till förordningen, meddelat sådana föreskrifter om sekretess för ett stort antal myndigheter eller för förfaranden enligt en lång rad författningar. För uppgift i en allmän handling gäller enligt 9 § OSF sekretessen i högst tjugo år, om inte annat anges i bilagan.

Sådana uppgifter som omfattas av sekretess enligt 9 § OSF är lämpliga att skydda även vid den prövning av klagomål eller överklaganden enligt EU:s hamntjänstförordning som ska göras av Transportstyrelsen. Det är därför lämpligt att i bilagan till OSF lägga till en ny punkt med innebörden att sådan sekretess som här har nämnts ska gälla vid Transportstyrelsens prövning enligt förordningen med kompletterade bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning. Sekretessen bör, liksom enligt huvudregeln i 9 § OSF, gälla i högst tjugo år. Transportstyrelsens beslut till följd av prövningen bör dock vara offentliga. Det bör därför anges att sekretessen inte ska gälla beslut i ärenden.

Några ändrade sekretessbestämmelser för Konkurrensverket behövs inte

Enligt förslaget i avsnitt 3.2 ska Konkurrensverket vara skyldigt att bistå vid Transportstyrelsens prövning genom att avge yttrande till Transportstyrelsen. Yttrandet kommer när det har kommit in till Transportstyrelsen att ingå i Transportstyrelsens prövning och omfattas av den föreslagna sekretessbestämmelsen. När det gäller framtagandet av yttrandet hos Konkurrensverket finns tillämpliga bestämmelser om sekretess i 30 kap. 1 § OSL med samma innehåll i sak som den som här föreslås införas för Transportstyrelsens prövning. Någon ytterligare reglering om sekretess hos Konkurrensverket behöver därför inte införas.

5. Konsekvenser

Förslagen i denna promemoria rör endast frågor om utpekande av ansvariga myndigheter och sekretess. Några nämnvärda konsekvenser för enskilda uppkommer inte av förslagen, utöver att föreslagna sekretessregler (avsnitt 4) innebär en begränsning av möjligheten att ta del av allmänna handlingar som rör prövningen av klagomål m.m.

Förslagen har inte någon påverkan på statens budget, jämställdheten, miljön eller kommunernas självbestämmande.

5.1 Transportstyrelsen

Förslaget i avsnitt 3.1 innebär att Transportstyrelsen ska pröva frågor enligt hamntjänstförordningen. Artiklarna 16 och 18 i hamntjänstförordningen innebär att det inte finns någon begränsning av vilka typer av frågor som kan komma att prövas.

Det är svårt att bedöma hur många klagomål från enskilda som Transportstyrelsen kommer att behöva pröva. Hamntjänstmarknaden är i dag inte särskilt reglerad. Det har inte framkommit att det finns några problem inom de områden som regleras i hamntjänstförordningen som innebär att det nu när det införs en rätt få saker prövade också kommer att uppstå en mängd ansökningar om prövning. Hamntjänstförordningens övergångsregler torde också innebära att det under en relativt lång tid inte bör uppkomma särskilt många klagomål som ska prövas.

Oavsett mängden ärenden som kommer in måste Transportstyrelsen, såväl inledningsvis som löpande, se till att den har tillräcklig kompetens och upprätthålla kunskap om det nya regelverket. Det saknas dock anledning att anta att detta kommer att kräva mer än 0,5–1 årsarbetskraft. De kostnader som kommer att uppstå bör därför kunna omfattas av befintliga anslag inom utgiftsområdet.

5.2 Konkurrensverket

Förslaget i avsnitt 3.2 innebär att Konkurrensverket är skyldigt att på begäran av Transportstyrelsen skriva yttranden i de prövningsärenden som Transportstyrelsen ansvarar för (se avsnitt 3.1). Av avsnitt 5.1 har framkommit att det förutses ett mycket litet antal ärenden.

Konkurrensverket föreslås inte att medverka i hela prövningen, utan endast att skriva ett yttrande. De kostnader som kan komma att uppstå för Konkurrensverket bör därför kunna omfattas av befintliga anslag inom utgiftsområdet.