

Avdelningen för juridik
Helena Henriksson

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

En ny lag om kommunal hamnverksamhet

Sammanfattning

SKR avstyrker förslaget om att införa en ny lag om kommunal hamnverksamhet.

SKR anser att förslaget till lag innebär en betydande inskränkning i den kommunala självstyrelsen, att det inte följer systematiken vad gäller övrig kommunal lagstiftning, att det innehåller tveksamma begrepp, att det är oklart vilken hamnverksamhet som förslaget omfattar samt att det inte framgår om förslaget är svaret på det problem som lyfts i promemorian.

SKR anser att såväl problemformuleringen som konsekvensanalysen har stora brister.

I promemorian föreslås en ny lag om kommunal hamnverksamhet. Förslagen lämnas för att verksamheter i kommunal hamnverksamhet ska anses förenliga med det EU-rättsliga statsstödsregelverket. Förslagen innebär att hamnverksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på en marknad måste överlåtas till ett aktiebolag (bolagiseringsskyldighet). Bolaget ska sedan bedriva verksamheten på affärsmässig grund. Hamnar som främst nyttjas av lokala användare och som inte bedöms påverka handeln mellan medlemsstaterna ska även fortsatt få drivas i förvaltningsform.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2026. Hamnverksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden ska senast den 31 december 2027 vara överförd till ett aktiebolag.

Allmänna synpunkter

Förslaget innebär en betydande inskränkning i den kommunala självstyrelsen i och med att det anger hur en kommun ska organisera viss verksamhet. Vilka kommunala principer som ska gälla efter bolagiseringen saknas det redogörelse för. Promemorian saknar analys av det nämnda och huruvida det kan vara en proportionell åtgärd samt vilka kostnader förslaget innebär för de aktuella kommunerna.

I promemorian används dels nya begrepp som är nya på både statsstöds- och konkurrensområdet, dels begrepp med nya betydelser. Ett exempel på det förra är begreppet ”konkurrensläge” som hittills inte används i svensk rätt. Inom konkurrensrätten brukar dylikt uttryckas som att någon bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad. Se till exempel 3 kap. 26 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner och 3 kap. 24 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna vilka bägge bygger på EU-direktiv 2014/23/EUR respektive 2014/5/EU.

Exempel på att begrepp används med ny betydelse är att regeringen i promemorian drar likhetstecken mellan egen-regi och förvaltningsform och tycks mena att ett helägt kommunalt bolag inte skulle omfattas av begreppet egen-regi. Det stämmer inte. I begreppet egen-regi ingår även att bedriva verksamhet i bolagsform.

SKR anser att det saknas behov av att införa nya begrepp eller använda befintliga på andra sätt då det riskerar att leda till otydligheter och rättslig osäkerhet.

Vidare saknar promemorian en tydlig problembeskrivning och redogörelse för utgångsläget. Kommissionens undersökning genomfördes för så länge sedan som 2013 och det finns ingen redogörelse för vad den omfattade eller vad som hänt sedan dess. Det kan noteras att sedan 2013 har bland annat beredskapsfrågorna blivit långt viktigare än tidigare men detta har inte beaktats. I hamnar bedrivs flera olika verksamheter. Promemorian saknar dock beskrivningar av vilka verksamheter i hamnarna som förslaget omfattar. Det är en brist.

Avsnitt 4 Bakgrund och gällande rätt

Promemorian har alltså framförlagt grundat sitt förslag på en undersökning som Europeiska kommissionen genomförde 2013 och som förefaller omfatta andra hamnar än svenska kommunala hamnar. Sedan dess har bland annat en EU-förordning om hamntjänster (2017/352) trätt i kraft. Där i regleras exempelvis rätt till tillträde till hamnar och hur hamnavgifter ska bestämmas. I artikel 2 punkt 5 anges vidare att med hamnledning avses antingen ett offentligt eller privat organ administrera och sköta hamnens infrastruktur och annan hamnverksamhet. Förordningen utesluter således inte att hamnverksamhet kan bedrivas i förvaltningsform. Promemorian innehåller en beskrivning av förordningen och annan lagstiftning kopplad till den. Däremot saknas det redogörelse för hur denna förordning och annan lagstiftning leder till ett behov av den föreslagna lagen.

Vidare förefaller utredaren inte ha haft några möten eller diskussioner med de fem hamnar som förslaget förefaller omfatta eller några andra

hamnverksamheter. Inte heller har utredaren haft möten eller samråd med företag som använder sig av hamnarna. Det är tydligt att utredningen hade tjänat på ett sådant arbetssätt.

Avsnitt 5 Behovet av en reform

Hur utredaren kommer fram till att det finns ett behov av den föreslagna lagen går inte att följa. Till exempel framgår det inte vilka belopp de här eventuella statsstöden omfattar eller om avgifterna de här fem hamnarna som förslaget förefaller tillämpa snedvrider konkurrensen. SKR delar således inte bedömningen att det finns behov av den föreslagna lagen.

Avsnitt 6 En ny lag om kommunal hamnverksamhet

I 10 kap. kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om överlämnande av kommunala angelägenheter till bland annat ett aktiebolag. 10 kap. 3 § kommunallagen föreskriver att när en kommun överlämnar skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt bolag ska fullmäktige enligt punkten 2 se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen. De kommunalrättsliga principer som ska gälla för verksamheten ska alltså skrivas in i bolagsordningen. Om bolaget ska vara bunden av principerna om förbudet mot att bedriva spekulativ verksamhet, lokaliseringsprincipen, självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen ska det anges i bolagsordningen för bolaget. Promemorian saknar redogörelse för vilka kommunalrättsliga principer som ska gälla för hamnverksamhet som bedrivs i aktiebolag.

Om förslaget ska genomföras behöver 10 kap. 1 § kommunallagen justeras så att det i så fall framgår att viss verksamhet *ska* lämnas över till en juridisk person, ett aktiebolag. Nu gäller att fullmäktige i kommunen *får* lämna över skötsel av en kommunal angelägenhet. I kommunallagen finns alltså inte angivet i vilken slags juridisk person som verksamhet får lämnas över till vilket innebär att en bestämmelse om att viss verksamhet måste bedrivas i aktiebolagsform är ett främmande sätt att lagstifta på.

Att det inte skulle finnas någon lämplig lagstiftning där en bestämmelse skulle kunna införas vänder sig SKR emot. Enligt SKR:s bedömning är lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, befogenhetslagen, en sådan. Däri finns bestämmelser om att viss kommunal verksamhet ska bedrivas enligt affärsmässiga grunder, se 1 kap. 3 §. Dessa bestämmelser är tydliga till sin utformning och har vad SKR erfar lett till önskat resultat. En bestämmelse om att hamnverksamhet ska bedrivas enligt affärsmässiga grunder hänger ihop med systematiken i lagstiftningen rörande kommunal affärsverksamhet, utgår från kända och använda rättsliga begrepp och

skulle utgöra en proportionell reglering. I befogenhetslagen kan det i så fall anges vilka kommunalrättsliga principer som inte ska gälla för verksamheten, se 2 §. En sådan lösning är att föredra framför den föreslagna in-casu-lagen.

I avsnittet anges att gruppundantagsförordningens (GBER) undantag för statsstöd till hamnar inte är tillämplig på hamnar som bedrivs i förvaltningsform men promemorian förklarar inte varför. Det förklaras inte heller varför det är ett argument för föreslagen lag. I avsnittet anges vidare att ett annat skäl för förslaget är att kommuner inte anses kunna gå i konkurs. Inte heller detta anser SKR vara skäl för en ny lag. Promemorian har därutöver inte beaktat att hamnar i förvaltningsform kan vara att föredra av beredskapsskäl. En förvaltning kan inte säljas och är således skyddad från att säljas vidare till skillnad från vad som gäller för aktiebolag.

Enligt uppgift särredovisas hamnverksamhet redan idag i enlighet med lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

I avsnittet beskrivs vad som promemorian anser vara hamnverksamhet med utgångspunkt i vad som är ekonomisk verksamhet. SKR delar bedömningen att mycket av hamnverksamhet är ekonomisk. Det anges dock att verksamhet som består i att arrendera ut mark handlar om kommunens uppgift att planera mark och vattenområde enligt plan- och bygglagen (PBL) och att detta skulle utgöra myndighetsutövning. Det måste bygga på ett missförstånd. Att planera mark och vatten i enlighet med PBL är inte detsamma som att arrendera eller hyra ut egen ägd mark eller lokaler till annan. För utarrendering av mark gäller bestämmelserna i 8 – 11 kap. jordabalken. Dessa regler är t.ex. tillämpliga på ett arrendeavtal mellan en kommun och ett helägt kommunalt aktiebolag eller något annat företag. Dessa regler behandlas inte alls i promemorian vilket är anmärkningsvärt.

Vilken verksamhet som förslaget till lag omfattar framgår alltså inte. Finns det hamnverksamhet, förutom sådan som bedöms av mindre omfattning, som inte behöver bedrivas på affärsmässig grund och som promemorian därmed inte föreslår ska bolagiseras? Det anges inte. Promemorian är otydlig på denna punkt.

SKR delar utredningens bedömning att det saknas behov av ytterligare tillsyn än den som finns. Däremot kan det komma att behövas ökat stöd och vägledning.

Avsnitt 8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorian har bedömt att det kräver minst ett år att omorganisera hamnverksamhet. Eftersom promemorian inte har bedömt alla

konsekvenser av förslaget går det inte att ta ställning till om tiden är tillräcklig. En mer grundläggande konsekvensbedömning i enlighet med vad som anförs i detta yttrande behöver göras för att ta ställning till om drygt ett år räcker.

Avsnitt 9 Konsekvensanalys

Konsekvensanalysen har stora brister. Av 8 § förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar framgår att om ett förslag rör kommuner så ska konsekvensutredningen innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker den kommunala självstyrelsen. Om ett förslag inskränker den kommunala självstyrelsen ska överväganden som krävs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. I andra stycket samma bestämmelse framgår att om förslaget eller beslutet innebär en ändring av kommunens organisation så ska konsekvensutredningen innehålla en beskrivning av förändringarna samt en beräkning av kostnader och intäkter som följer av dessa. Konsekvensanalysen nämner över huvud taget inte den kommunala självstyrelsen. Att föreskriva hur en kommun ska organisera viss verksamhet är enligt 8 § andra stycket förordningen en inskränkning. I promemorian nämns vidare endast att det kan uppstå vissa engångskostnader men att det är svårt att bedöma om dessa kan leda till några förändringar eller till och med avveckling. Sammantaget innebär detta att utredningen inte har analyserat konsekvenserna för kommunerna.

Det framgår inte vilken del av hamnverksamheten, som anses behöva bolagiseras eller vilka som inte berörs av förslaget. Det behöver klargöras för att det ska gå att ta ställning till förslaget och för att kommunerna ska kunna agera.

Det framgår inte heller hur utredaren har kommit fram till att förslaget antas leda till att 5 miljoner kronor kommer att tas upp till beskattning som inkomst av näringsverksamhet om det genomförs. SKR ställer sig tveksam till uppgiften. I promemorian anges också att denna offentlighetsrättsliga effekt bedöms vara försumbar. Det är enligt SKR:s uppfattning en stark indikation på att förslaget inte behövs.

SKR delar inte bedömningen att förslaget inte innebär några nya kostnader för kommunerna. Förslaget innebär att de tre kommuner som förefaller beröras av förslaget behöver genomföra en mängd åtgärder, åtgärder som kräver resurser och därmed innebär kostnader av oklar storlek för dem. Det saknas också redogörelse för de arbetsrättsliga konsekvenserna av förslaget.

Att bolagisering ställer krav på vissa förändrade arbetssätt stämmer men det är inte säkert att bolagisering också ställer ökade krav på styrning vad

gäller exempelvis affärsmässighet och prissättning. Det är möjligt att bedriva hamnverksamhet i förvaltningsform på ett affärsmässigt sätt. Som ovan angetts omfattas helägda kommunala bolag av begreppet egen-regi. Det är fortfarande egen-regi men i en annan associationsform.

Det kan stämma att bolagisering kan påverka den ekonomiska kalkylen. Det framgår emellertid inte av promemorian på vilket eller vilka sätt. Det finns inget resonemang om hur eventuell infrastruktur, avtal eller personal ska flyttas över till ett aktiebolag och vad det innebär ekonomiskt för hamnverksamheten eller för kommunen. Det finns heller inget angivet om de rättsliga förutsättningarna för att flytta verksamheten.

Promemorian saknar också redogörelse för upphandlingsrättsliga konsekvenser av en omorganisation. En sådan är nödvändig för att kunna ta ställning till förslaget. Det gäller särskilt när ovanstående ska beaktas.

Beträffande effekter för företagen så finns det ingen redogörelse för hur de som använder – troligen fem – hamnarna kommer att påverkas. Hamnar finns oftast på en plats av geografiska skäl. Närheten till industrin är en mycket viktig parameter. Däremot är inte den associationsrättsliga formen för själva hamnen någon central aspekt. Förutom själva hamnen krävs annan infrastruktur kring hamnen. Detta innebär att det går att argumentera för att varje hamn är sin egen marknad. Det framgår inte av promemorian om det finns valbara alternativ för de som använder de aktuella hamnarna och inte heller vilka konsekvenser det skulle få för Sverige om någon av dessa lades ned av ekonomiska skäl. Enligt promemorian bedöms dessa konsekvenser vara begränsade. Hur utredaren har nått fram till denna slutsats saknas det redogörelse för.

Promemorian har inte heller bedömt vilka hamnar, som bedrivs av företag, som kan komma att påverkas av förslaget. Det saknas alltså även redogörelse av de konsekvenserna.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande