

Stockholm den 23 december 2025

R-2025/2323

Till Finansdepartementet

Fi2025/01804

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 30 september 2025 beretts tillfälle att yttra sig över promemorian En ny lag om kommunal hamnverksamhet.

Sammanfattning

Svensk reglering av hamnverksamhet är redan utspridd över flera olika rättsakter. Det saknas närmare överväganden om en sammanhållen lag bör införas som inkluderar all svensk reglering av hamnverksamhet – inklusive kommunal hamnverksamhet – alternativt om aktuellt förslag kan införas i annan befintlig speciallag.

Advokatsamfundet avstyrker förslaget att det ska införas en bolagiseringsskyldighet för kommuner som bedriver hamnverksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

Förslaget till 1 § första stycket är snarare utformat som en övergångsbestämmelse än som en materiell regel som anger att verksamheten ska bedrivas i ett aktiebolag. Det nuvarande förslaget är olämpligt och leder till tillämpningssvårigheter.

Regleringen bör i stället ange att sådan hamnverksamhet ska bedrivas i aktiebolagsform om angivna kumulativa rekvisit är uppfyllda. Någon särskild undantagsbestämmelse som den föreslagna i 2 § blir då inte heller nödvändig. Vidare bör förslaget till undantag från 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen ses över med anledning av att kommunallagen inte är tillämplig på kommunägda aktiebolag.

Advokatsamfundet avstyrker förslaget att hamnverksamhet ska bedrivas på affärsmässig grund. Varken behovet av en sådan reglering eller dess konsekvenser har utretts tillräckligt.

Förslaget till övergångsbestämmelser saknar reglering avseende övergången från självkostnadsprincip till affärsmässig grund för alla befintliga kommunala hamnaktiebolag som träffas av förslaget om att införa affärsmässig grund för kommunala hamnbolag. Detta utgör en brist som bör åtgärdas om krav på affärsmässig grund ska införas.

Mot bakgrund av behovet av ytterligare översyn, behöver tidpunkten för reglernas ikraftträdande skjutas fram. Advokatsamfundet ifrågasätter också om anpassningstiden om 1,5 år från reglernas ikraftträdande är tillräcklig.

Synpunkter

Behovet av en reform med utgångspunkt i EU:s regler om statligt stöd har motiverats väl i promemorian. Promemorian innehåller även den proportionalitetsbedömning som ska göras i ett lagstiftningsärende av detta slag.

Advokatsamfundet överlämnar till lagstiftaren att avgöra huruvida problematiken kring beskattning i förhållande till reglerna om statsstöd lämpligast löses genom reglering om att tillämplig kommunal hamnverksamhet ska bedrivas i aktiebolagsform, eller om skattereglerna som sådana ska ändras.

Advokatsamfundet har emellertid flera synpunkter på det föreliggande förslaget.

Valet av lagreglering

I promemorian saknas en djupare analys av lagstiftningsalternativ till förslaget om att införa en ny lag med endast två paragrafer.

Svensk reglering av hamnverksamhet är redan utspridd i flera olika rättsakter. En översyn bör därför göras av om en sammanhållen lag bör införas som inkluderar all svensk reglering av hamnverksamhet, inklusive kommunal hamnverksamhet, alternativt om aktuellt förslag kan införas i annan befintlig speciallag.

Bolagiseringsskyldighet

Syftet med lagförslaget är att säkerställa att tillämplig kommunal hamnverksamhet bedrivs i aktiebolagsform, så att verksamheten inte undantas från beskattning.

Förslaget till bestämmelse i 1 § första stycket är emellertid snarare utformat som en övergångsbestämmelse än som en materiell regel som anger att verksamheten ska bedrivas i aktiebolagsform. Det nuvarande förslaget är olämpligt och leder till tillämpningssvårigheter.

Det nuvarande förslaget förutsätter dessutom att kommunen redan bedriver hamnverksamhet för att skyldigheten att bolagisera ska inträda. Bestämmelsen omfattar därmed inte direkt den situation när en kommun står inför beslut att påbörja ny hamnverksamhet.

En inledande bestämmelse bör i stället utformas så att aktuell hamnverksamhet *ska bedrivas i aktiebolagsform*, i likhet med vad speciallagsreglerad kommunal verksamhet i övrigt förutsätter, se exempelvis 7 kap. 2 § ellagen (1997:857), 5 kap. 2 § naturgaslagen (2005:403) och 38 § fjärrvärmelagen (2008:263). Genom övergångsregler säkerställs att hamnverksamhet som bedrivs i egen regi förs över till aktiebolag eller annars anordnas så att den inte är oförenlig med EU:s regler om statligt stöd.

Bestämmelsen bör vidare *uttömmande ange de kumulativa rekvisit* som krävs för bestämmelsens tillämplighet, inklusive de rekvisit som nu har införts i förslaget till 2 § (exempelvis att hamnen inte främst nyttjas av lokala användare). Därigenom blir behovet av en särskild undantagsbestämmelse överflödigt, vilket underlättar tillämpningen.

Vidare bör förslaget till undantag från bestämmelserna i 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (2017:725) ses över mot bakgrund av att kommunägda aktiebolag inte omfattas av kommunallagen (jfr. NJA 2008 s. 120). Något sådant undantag har inte heller tagits in i ovan uppräknade speciallagar som reglerar kommunägda aktiebolags verksamhet inom andra områden.

Begreppet ”i ett konkurrensläge på marknaden”

Begreppet ”i ett konkurrensläge på marknaden” i förslaget till 1 § första stycket avviker från det konkurrensbegrepp som används i övriga regelverk. Nedan redovisas ett antal sådana regelverk, där Advokatsamfundet har kursiverat direkt relevant text.

Enligt EU:s regler för statligt stöd – som promemorians förslag syftar till att anpassa svensk lagstiftning till – är begreppet ”statligt stöd som *snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen*”. Konkurrenslagen syftar till att åtgärda överträdelser av samarbeten som *hindrar, begränsar eller snedvrider konkurrensen* eller missbruk av dominerande ställning på marknaden. Reglerna i konkurrenslagen om begränsande offentlig säljverksamhet syftar till att åtgärda säljverksamhet *som begränsar konkurrensen*. Konkurrensprincipen i 4 kap. 2 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling lyder: ”En upphandling får inte utformas i syfte att undanta den från lagens tillämpningsområde och får inte heller utformas *i syfte att begränsa konkurrensen* så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt.” Motsvarande regler finns i övrig upphandlingslagstiftning.

Det finns anledning att ifrågasätta huruvida tillämpningen verkligen underlättas av att införa ett helt nytt begrepp, som skiljer sig från begreppet i det statsstödsrättsliga regelverket, i stället för att direkt införa de statsstödsrättsliga rekvisiten i lagtexten.

Affärsmässig grund

Det framgår inte av utredningen att övergången från självkostnadsprincip till affärsmässig grund är nödvändig med hänsyn till reglerna om statsstöd. Det huvudsakliga skälet för förslaget tycks vara att ett sådant krav återfinns i annan speciallagstiftning.

Att en reglering om affärsmässig grund finns för vissa andra kommunala verksamheter utgör dock inte i sig ett skäl att samma reglering ska införas för kommunal hamnverksamhet. Hamnverksamhet har mycket små eller inga likheter med exempelvis allmännyttiga bostadsaktiebolag eller elföretag. Varför en reglering om affärsmässig grund ska införas har inte heller utretts tillräckligt, särskilt mot bakgrund av att hamnavgifter och hamninfrastrukturavgifter redan är föremål för reglering.

Konsekvenserna av en övergång till affärsmässig grund för kommunala hamnaktiebolag, som idag bedrivs enligt självkostnadsprincipen, har endast behandlats ytligt i utredningen.

Sammantaget har varken behovet av en sådan reglering eller dess konsekvenser utretts i tillräcklig omfattning.

Övergångsbestämmelser

Förslaget till övergångsbestämmelser saknar reglering gällande övergången från självkostnadsprincip till affärsmässig grund för alla befintliga kommunala hamnaktiebolag. Detta utgör en brist och bör åtgärdas om krav på affärsmässig grund ska införas.

Mot bakgrund av behovet av ytterligare översyn behöver tidpunkten för reglernas ikraftträdande i punkt 1 i övergångsreglerna skjutas fram. Advokatsamfundet ifrågasätter också om anpassningstiden i punkt 2 i övergångsreglerna är tillräcklig. Även om det är viktigt att så snart som möjligt anpassa kommunal hamnverksamhet till EU:s regler om statligt stöd, ifrågasätter Advokatsamfundet om kommuner som bedriver hamnverksamhet på en marknad i egen regi hinner anpassa verksamheten under en period om 1,5 år efter reglernas ikraftträdande. Det kommer sannolikt att ta längre tid än 1,5 år att överlåta en hamnverksamhet till en privat aktör efter en sådan konkurrensutsättning på marknaden som EU:s regler om statligt stöd normalt förutsätter ska genomföras för att överlåtelsen ska ha skett på marknadsmässiga villkor. Även en förändring av verksamheten i egen regi i syfte att ändra inriktning kan komma att ta längre tid än 1,5 år.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander