

En ny lag om kommunal hamnverksamhet

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Förslag till lag om kommunal hamnverksamhet	4
3	Inledning	5
4	Bakgrund och gällande rätt	5
4.1	Den kommunala självstyrelsen och ramarna för kommunal verksamhet	5
4.1.1	Allmänt om den kommunala kompetensen	5
4.1.2	Särskilt om självkostnadsprincipen	7
4.1.3	Specialreglerad kommunal näringsverksamhet	7
4.1.4	Beskattnings av kommuner och kommunala bolag	8
4.2	Hamnverksamhet	9
4.2.1	Allmänt om hamnverksamhet i kommunal regi	9
4.2.2	EU-rättslig reglering m.m.	9
4.2.3	Svensk reglering av hamnar och hamnverksamhet	10
4.3	EU-rättens statsstödsregler	11
4.3.1	Allmänt om statsstödsregelverket	11
4.3.2	Statsstöd och hamnar	13
5	Behovet av en reform	15
6	En ny lag om kommunal hamnverksamhet	15
6.1	Bolagiseringsskyldighet	15
6.2	Affärsmässiga villkor	18
6.3	Undantag från bolagiseringsskyldigheten för vissa verksamheter	19
7	Tillsyn	20
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	21
9	Konsekvensanalys	21
9.1	Offentligfinansiella effekter	22
9.2	Effekter för kommuner och regioner	23
9.3	Effekter för företagen	23
9.4	Effekter för Konkurrensverket och Patent- och marknadsdomstolen	24
9.5	Övriga effekter	24
10	Författningskommentar	25

1 Sammanfattning

I promemorian föreslås en ny lag om kommunal hamnverksamhet. Förslaget lämnas för att de svenska bestämmelserna om kommunal hamnverksamhet ska anses vara förenliga med det EU-rättsliga statsstödsregelverket. När en kommun eller en region bedriver hamnverksamhet i ett konkurrensläge på marknaden ska den överlåta driften av verksamheten till ett kommunalt aktiebolag (bolagiseringsskyldighet). Ett sådant bolag ska bedriva verksamheten på affärsmässig grund trots självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i kommunallagen (2017:725). Trots bolagiseringsskyldigheten får kommunen eller regionen bedriva hamnverksamhet som en del av den kommunala förvaltningen om hamnen främst nyttjas av lokala användare och verksamheten inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna inom Europeiska unionen.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2026. En kommun eller en region som vid ikraftträdandet bedriver hamnverksamhet i egen regi i ett konkurrensläge på marknaden ska, förutsatt att verksamheten inte omfattas av undantaget från bolagiseringsskyldighet, senast före utgången av december 2027 överföra driften av verksamheten till ett kommunalt aktiebolag. Alternativt ska kommunen eller regionen anordna verksamheten så att den inte snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen, t.ex. genom att verksamheten i stället lämnas över till en privat utförare.

2 Förslag till lag om kommunal hamnverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Bolagiseringsskyldighet

1 § När en kommun eller en region bedriver hamnverksamhet i ett konkurrensläge på marknaden ska den överlåta driften av verksamheten till ett kommunalt aktiebolag.

Om ett kommunalt aktiebolag bedriver sådan verksamhet som avses i första stycket, ska verksamheten bedrivas på affärsmässig grund trots bestämmelserna i 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (2017:725). Verksamheten ska redovisas särskilt.

Undantag från bolagiseringsskyldigheten

2 § Trots bolagiseringsskyldigheten får kommunen eller regionen bedriva sådan hamnverksamhet som avses i 1 § första stycket i egen regi, om hamnen främst nyttjas av lokala användare och verksamheten inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna inom Europeiska unionen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2026.
 2. En kommun eller en region som vid ikraftträdandet bedriver sådan hamnverksamhet som avses i 1 § första stycket i egen regi och som inte omfattas av undantaget från bolagiseringsskyldighet i 2 §, ska före utgången av december 2027 överföra driften av verksamheten till ett kommunalt aktiebolag eller annars anordna verksamheten så att den inte snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen.

3 Inledning

I flera europeiska länder har det tidigare funnits särskilda skattebefrielser för hamnar och hamnverksamhet. Europeiska kommissionen inledde under 2013 en större undersökning av europeiska hamnars funktionssätt och beskattning. Undersökningen ledde fram till flera beslut där dylika skattebefrielser befanns utgöra stödordningar (statsstöd) som är oförenliga med den inre marknaden, vilket tvingat fram förändringar av lagstiftningen i de berörda medlemsstaterna (se vidare om detta i avsnitt 4.3.2).

Vad gäller svenska hamnar har det, inom ramen för kommissionens undersökning, uppmärksammats att vissa kommunala hamnar drivs i egen regi (förvaltningsform) och att dessa hamnar därmed är befriade från inkomstbeskattning, medan övriga hamnar, inklusive sådana som drivs av kommunala bolag, beskattas enligt allmänna regler. Detta har väckt frågor om det svenska systemets förenlighet med statsstödsregelverket.

I denna promemoria behandlas de frågor som aktualiserats på grund av kommissionens undersökning av hamnarna i Sverige och andra medlemsstater.

4 Bakgrund och gällande rätt

4.1 Den kommunala självstyrelsen och ramarna för kommunal verksamhet

4.1.1 Allmänt om den kommunala kompetensen

Inledning

Kommunernas och regionernas kompetens att bedriva olika slags verksamhet följer av bestämmelser i regeringsformen, kommunallagen (2017:725), förkortad KL, och ett stort antal författningar för specialreglerad verksamhet. Även EU-rätten har betydelse för vad kommuner och regioner får ägna sig åt. Såsom vidareutvecklas nedan i avsnitt 4.3, kan exempelvis reglerna om statsstöd begränsa utrymmet för kommunala åtgärder.

Av grundläggande betydelse för kommunernas och regionernas kompetens är att de utöver sina lagreglerade åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja sina angelägenheter, s.k. frivillig verksamhet. Frivilligheten ligger i att staten inte ställer upp några särskilda krav vad gäller t.ex. kvalitet och omfång. Inom detta område finns således utrymme för en kommunal initiativrätt som är ett viktigt inslag i den kommunala självstyrelsen.

Regeringsformen

I regeringsformen finns flera bestämmelser av betydelse för den kommunala självstyrelsen. Av 1 kap. 1 § regeringsformen, förkortad RF, framgår principen om den kommunala självstyrelsen, vilken innebär en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna.

Med kommuner avses i regeringsformen både kommuner och regioner. I denna promemoria avses härnäst både kommuner och regioner när kommun nämns. Kommunerna, i denna vidare bemärkelse, regleras särskilt i 14 kap. RF. Där fastslås bl.a. att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund och att närmare bestämmelser om det finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag (14 kap. 2 § RF). Det fastslås vidare att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den (14 kap. 3 § RF).

Kommunallagen

Kommunernas allmänna befogenheter regleras i 2 kap. KL. Av 2 kap. 1 § KL, som ger uttryck för den s.k. lokaliseringsprincipen, framgår att kommuner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Vid sidan av den allmänna kompetensbestämmelsen finns en bestämmelse om kommunernas kompetens vad avser näringsverksamhet i 2 kap. 7 § KL (det s.k. förbudet mot spekulativ verksamhet). Där framgår vad som är kompetensenlig näringsverksamhet för kommuner. För att kommunal näringsverksamhet ska få bedrivas krävs dels att den drivs utan vinstsyfte, dels att den går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. Bestämmelsen ger uttryck för vad som brukar kallas sedvanlig kommunal affärsverksamhet och innebär att en stor sektor av näringslivet är förbehållen privata aktörer (det egentliga näringslivet). Exempel på sedvanlig kommunal affärsverksamhet är bostadsföretag, elgas- och värmeverk, renhållningsverk, parkeringsanläggningar, buss- och spårvägs- och sjötrafikföretag, hamnar, flygplatser samt rörelser för att tillhandahålla idrottsarenor och olika fritids- och nöjesanläggningar. Förbudet mot att driva verksamhet med vinstsyfte är inte ett strikt förbud mot att göra vinst, utan ska förstås så att det huvudsakliga syftet med verksamheten inte får vara att generera vinst.

Kommunallagen innehåller inte några bestämmelser om föreskriven organisationsform för näringsverksamhet som kommuner bedriver. Grundprincipen är att kommunerna själva får bestämma hur de vill organisera sin verksamhet. Kommuner får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar enligt 3 kap. 11 § KL. Överlämnande av kommunala angelägenheter regleras närmare i 10 kap. KL. Enligt 10 kap. 1 § KL får kommuner under vissa förutsättningar lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en annan juridisk person. Om överlämnande sker till ett helägt kommunalt bolag ska fullmäktige bl.a. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen (10 kap. 3 § KL). Innan skötseln av en kommunal angelägenhet lämnas

över till ett delägt kommunalt bolag, ska fullmäktige se till att bolaget blir bundet av motsvarande villkor i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. Gränserna för den kommunala kompetensen styr således inte bara verksamheten inom ramen för den egna juridiska personen utan även till viss del verksamheten inom ramen för de kommunala bolagen.

4.1.2 Särskilt om självkostnadsprincipen

Inom kommunalrätten finns vissa grundprinciper som i de flesta fall begränsar den kommunala kompetensen. De kommunalrättsliga principerna utgörs dels av kompetensbegränsande principer, dels av vissa principer som aktualiseras när en kommun agerar inom ramen för sin kompetens. De kommunalrättsliga grundprinciperna är generellt tillämpliga och för undantag från dessa krävs lagstöd.

De kompetensbegränsande principerna anger den yttre ramen för kommunernas handlingsfrihet. Till dessa kompetensbegränsande principer hör bl.a. lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL och förbudet mot att driva spekulativa företag i 2 kap. 7 § KL, vilka behandlats i föregående avsnitt.

När en kommun agerar inom ramen för sin kompetens, dvs. företar en enligt de kompetensbegränsande principerna tillåten åtgärd, är kommunen bunden av vissa andra principer, bl.a. självkostnadsprincipen.

Självkostnadsprincipen, som regleras i 2 kap. 6 § KL, gäller som huvudregel för all kommunal verksamhet. Av bestämmelsen följer att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Principen syftar bl.a. till att hindra att kommunen utnyttjar den monopolsituation som ofta finns vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet.

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner bedriver, vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Den kommunala förmögenhetsförvaltningen eller enskilda kommunala affärsuppgörelser berörs dock inte av principen.

I samband med att självkostnadsprincipen skrevs in i kommunallagen uttalades i förarbetena att principen som huvudregel också omfattar konkurrensutsatt verksamhet, om inte annat är särskilt föreskrivet eller accepterat enligt rättspraxis (se prop. 1993/94:188 s. 84). Som behandlas i följande avsnitt har det på flera områden ansetts motiverat med lagstadgade undantag från självkostnadsprincipen.

4.1.3 Specialreglerad kommunal näringsverksamhet

Som följer av redogörelsen ovan är en kommun som bedriver s.k. sedvanlig affärsverksamhet i egen regi som utgångspunkt bunden av självkostnadsprincipen. För verksamhet som en kommun bedriver i bolagsform följer vidare av regleringen i 10 kap. KL att de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten, exempelvis självkostnadsprincipen, ska anges i bolagsordningen.

I flera speciallagar som reglerar kommunal näringsverksamhet finns dock bestämmelser om att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund. På dessa områden finns konkurrerande privata aktörer på samma

marknad. Begreppet affärsmässig grund har ansetts innebära ett undantag från såväl självkostnadsprincipen som förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i kommunallagen (se prop. 2008/09:21 s. 26). Verksamheter som berörs av dylik särreglering är bl.a. sjuktransporter, kollektivtrafik, lokalhållning för näringslivet och tjänsteexport (jfr 1 kap. 3 § lagen [2009:47] om vissa kommunala befogenheter), samt även specialreglerade tekniska tjänster som exempelvis elverksamhet (jfr 7 kap. 2 § ellagen [1997:857]). Ett annat exempel på sådan kommunal verksamhet är allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Sådana bolag ska bedrivas enligt affärsmässiga principer enligt lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Att verksamheten ska drivas på affärsmässig grund innebär främst att företaget ska tillämpa affärsmässigt beteende och en korrekt prissättning. En viss vinstmarginal ska inräknas i priset, om inte annat undantagsvis är särskilt motiverat. Verksamheten får inte bli beroende av stöd eller korssubventioner. De villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet ska alltså vara vägledande.

I flera specialregleringar görs även undantag från lokaliseringsprincipen. Vidare har lagstiftaren i olika utsträckning valt att knyta villkor till undantagen, t.ex. krav på att verksamheten ska bedrivas i egen juridisk person samt krav på särredovisning. Ett exempel på sådan speciallagstiftning är regleringen i 7 kap. ellagen, enligt vilken kommuner får bedriva viss typ av verksamhet utanför kommunens område enbart om det sker genom en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2–6 §§ kommunallagen. Verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt, dvs. särredovisas från annan verksamhet i redovisningen. Syftet är att uppnå konkurrensneutralitet och att undvika att kommunerna subventionerar verksamheten.

Undantagen i speciallagstiftningen, som har tillkommit vid olika tillfällen och av olika anledningar, har inte samordnats utan har utformats på flera olika sätt. I prop. 2008/09:21 lämnas därför vissa riktlinjer för framtida undantag. Regeringen uttalar där att undantag från självkostnadsprincipen bör ske i de fall en kommun ges befogenhet att agera på en konkurrensutsatt marknad. Detta ska göras i syfte att åstadkomma konkurrensneutralitet. Vid undantag från självkostnadsprincipen bör särskilt övervägas om villkor ska uppställas på att verksamheten ska bedrivas i egen juridisk person, respektive särredovisas. Vid undantag från självkostnadsprincipen bör det vedertagna begreppet affärsmässiga grunder användas i lagtexten (se prop. s. 24 ff.).

4.1.4 Beskattning av kommuner och kommunala bolag

Vissa juridiska personer, däribland kommuner, är enligt inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, helt undantagna från skattskyldighet till inkomstskatt (7 kap. 2 § IL). Staten, kommunerna och andra menigheter har alltid varit undantagna från skattskyldighet för vissa inkomster. Helt undantagna från skattskyldighet för inkomstskatt har de varit sedan den kommunala taxeringen slopades 1984.

Om en kommun har överlämnat skötseln av en kommunal angelägenhet till en annan juridisk person enligt 10 kap. KL, t.ex. till ett helägt

aktiebolag, omfattas den verksamheten inte av det undantag från skattskyldighet till inkomstskatt som enligt IL gäller för kommunerna. I stället gäller de vanliga reglerna i IL för den aktuella associationsformen, dvs. ett kommunalt aktiebolag är skattskyldigt för bolagsskatt på samma sätt som privatägda aktiebolag.

4.2 Hamnverksamhet

4.2.1 Allmänt om hamnverksamhet i kommunal regi

Hamnverksamhet är till största delen en oreglerad kommunal angelägenhet. Det rör sig alltså om s.k. frivillig verksamhet där kommunerna har en stor frihet att bestämma formerna för verksamheten. Av tradition har hamnverksamhet varit en viktig form av s.k. sedvanlig kommunal affärsverksamhet. De hamnar som är helt kommunalt ägda drivs i nästan samtliga fall som självständiga kommunala bolag. Det finns dock några hamnar som drivs i egen regi, dvs. som en del av den kommunala förvaltningen.

Utöver den kommunalrättsliga regleringen styrs verksamheten i kommunala hamnar av EU-rättslig och svensk reglering av hamnar i allmänhet. Denna reglering, som beskrivs närmare i följande avsnitt, innehåller bl.a. bestämmelser om avgiftsuttaget i hamnverksamheten som kompletterar den kommunalrättsliga regleringen.

4.2.2 EU-rättslig reglering m.m.

Det saknades länge en allmän EU-rättslig reglering av verksamheten i och finansieringen av hamnar. I mars 2017 trädde emellertid 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) i kraft. Förordningen reglerar bl.a. frågor om rätt till tillträde till en hamn för att utföra hamntjänster och villkoren för detta samt frågor om finansiell insyn i hamnens verksamhet. Vidare innehåller förordningen bestämmelser om hur hamnavgifter och hamninфраstrukturavgifter ska bestämmas.

Endast vissa utpekade hamnar omfattas av hamntjänstförordningens bestämmelser. Av artikel 1.4 framgår att förordningen tillämpas på alla kusthamnar inom det transeuropeiska transportnätet, enligt förteckningen i bilaga II till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010/EU. De svenska hamnar som därmed omfattas är Gävle, Göteborg, Grisslehamn, Halmstad, Helsingborg, Kapellskär, Karlshamn, Karlskrona, Köping, Luleå, Malmö, Norrköping, Oskarshamn, Oxelösund, Stenungssund, Stockholm (inklusive Nynäshamn), Strömstad, Sundsvall, Trelleborg, Umeå, Varberg, Västerås, Visby och Ystad. Enligt artikel 1.6 får medlemsstaterna tillämpa förordningen på andra kusthamnar. Sverige

har valt att inte utöka tillämpningsområdet för förordningen (se prop. 2018/19:39 s. 20).

För svensk del kompletteras hamntjänstförordningen av lagen (2019:152) med kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning. I förarbetena till lagen finns en allmän beskrivning av hamnverksamheten inom EU. Av redogörelsen framgår bl.a. att den europeiska hamnsektorn går mot en ökad autonomi när det gäller hamnarnas relation till offentliga ägare. Det tar sig bland annat uttryck i att en ökande andel av hamnbolagen struktureras som aktiebolag och drivs på affärsmässiga grunder. De flesta hamnar i Europa lyder under privaträttsliga lagar. Endast en liten del av hamnarna lyder helt under offentligrättslig lagstiftning. Huvudregeln för de europeiska hamnarna är att de hamntjänster som erbjuds till fartygen såsom lossning och lastning av gods och lagerhållning tillhandahålls av privata företag. Lotsningstjänsten är dock ett undantag, då den tjänsten i nästan alla europeiska länder kontrolleras av ett offentligt organ och innebär att ett fartyg måste använda sig av en lots för att anlöpa eller lämna en hamn (se prop. 2018/19:39 s. 8 f.).

4.2.3 Svensk reglering av hamnar och hamnverksamhet

Till skillnad från många andra europeiska länder har Sverige inte någon allmän hamnlagstiftning. Det finns inte heller någon särskild reglering om ansvaret för och driften av hamnarna. Däremot finns en mängd speciallagar som reglerar skilda aspekter av hamnväsendet.

I rättsligt hänseende görs åtskillnad mellan allmänna och privata hamnar. Allmänna hamnar regleras i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Av lagen följer att en allmän hamn får inrättas om hamnen är av väsentlig betydelse för den allmänna samfärdseln. Beslut om att inrätta en allmän hamn fattas av Sjöfartsverket, jfr förordningen (1998:898) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Den rättsliga innebörden av att en hamn är en allmän hamn är bl.a. att hamninnehavaren får viss rådighet över området inom hamnen även om hamninnehavaren inte äger hela området. Hamninnehavaren får t.ex. vidta åtgärder i vattnet och ta ut avgifter av fartyg som passerar genom hamnen utan att angöra hamnens anläggningar. Närmare bestämmelser om uttag av avgift i dylika fall finns i lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn. Av lagen framgår att bestämmelserna i fråga inte ska tillämpas på avgifter som ska tas ut enligt lagen (2019:152) med kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning. Som redogjorts för i föregående avsnitt ska hamntjänstförordningen tillämpas för vissa utpekade svenska hamnar. Bland dessa finns vissa av de allmänna hamnarna samt även några få privata hamnar.

I Sverige finns ett femtiotal allmänna hamnar. De flesta allmänna hamnar ägs av kommuner. Ungefär hälften av de allmänna hamnarna är helt kommunalt ägda medan resterande även har privata ägarintressen i varierande grad. Det finns också helt privatägda allmänna hamnar. Utöver de allmänna hamnarna finns det ett stort antal s.k. industrihamnar som i

första hand är knutna till industriföretag. Det finns även många hamnar för fritidsbåtar, fiskehamnar och liknande.

4.3 EU-rättens statsstödsregler

4.3.1 Allmänt om statsstödsregelverket

Regleringen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Reglerna om statligt stöd är en del av EU-rättens konkurrensregler. Om en åtgärd inte uppfyller kriterierna för att vara ett statligt stöd finns det inte några statsstödsrättsliga hinder mot att genomföra åtgärden. Om en åtgärd däremot uppfyller kriterierna för att vara ett statligt stöd är åtgärden bara tillåten om någon undantagsbestämmelse är tillämplig och som huvudregel om kommissionen, efter anmälan, har godkänt åtgärden. Kriterierna vad avser statligt stöd framgår av den grundläggande statsstödsbestämmelsen i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som, med förbehåll för särskilda undantagsregler i fördraget, föreskriver att statligt stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den inre marknaden om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Samtliga kriterier måste vara uppfyllda för att det ska vara fråga om ett statligt stöd.

Stöd som kommer från offentliga medel, bl.a. stat, kommuner, regioner, offentligt ägda bolag eller stiftelser, eller privata bolag som hanterar offentliga medel, omfattas av begreppet. Som offentligt stöd räknas alla insatser av ekonomisk art som på något sätt gynnar eller ger en ekonomisk fördel för ett eller flera företag, inklusive reducerade avgifter eller skatter. Endast stöd till företag omfattas av begreppet statligt stöd. Med företag avses enheter som bedriver ekonomisk verksamhet. Med begreppet ekonomisk verksamhet avses all verksamhet som går ut på att erbjuda varor eller tjänster på en marknad. Detta innebär att även icke-vinstdrivande företag omfattas av statsstödsreglerna om de bedriver någon form av ekonomisk aktivitet där det finns kommersiella konkurrenter. Företagsbegreppet används även för offentliga myndigheter eller förvaltning när de utövar ekonomisk verksamhet. Däremot inte när de agerar genom myndighetsutövning eller i egenskap av offentliga myndigheter.

Kriteriet att stödet ska snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen innebär att det potentiellt eller faktiskt ska stärka mottagaren i förhållande till konkurrenterna. Nästan allt selektivt stöd är konkurrenssnedvridande, oavsett omfattning eller stödmottagarens marknadsandelar (jfr kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt [2016/C 262/01], hädanefter kommissionens tillkännagivande).

Stödet utgör vidare ett statligt stöd endast om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna, det s.k. samhandelskriteriet. Av rättspraxis framgår att det räcker att stödet kan påverka sådan handel. Om ett statligt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande

företag i handeln inom unionen ska handeln anses påverkas av stödet (jfr kommissionens tillkännagivande).

Trots att artikel 107.1 i EUF-fördraget förbjuder snedvridande statligt stöd, finns det ett flertal undantag och bestämmelser som gör det möjligt för medlemsstaterna att bevilja stöd under vissa förutsättningar. Om en medlemsstat vill införa ett statligt stöd är huvudregeln enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget att kommissionen, utifrån EU:s regler om statligt stöd, måste pröva och godkänna åtgärdens förenlighet med den inre marknaden innan den kan träda i kraft. Detta förbud kallas för genomförandeförbudet. Kommissionen har dessutom med stöd av artikel 109 i EUF-fördraget bemyndigats att anta förordningar om undantag från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3. Bemyndigandet finns i rådets förordning (EU) 2015/1588 av den 13 juli 2015 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa slag av övergripande statligt stöd. I förordningen anges vilka grupper av stöd som kommissionen får undanta från anmälningsskyldigheten och vilka krav på insyn och kontroll som ställs på medlemsstaterna i fråga om stöd som undantagits från denna skyldighet. Kommissionen har med stöd av bemyndigandet antagit bl.a. Europeiska kommissionens förordningar om stöd av mindre betydelse och kommissionens allmänna gruppundantagsförordning.

Kommissionens regelverk om stöd av mindre betydelse och den allmänna gruppundantagsförordningen

Av kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, den s.k. allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse, framgår att stödåtgärder som uppfyller samtliga villkor i förordningen inte anses utgöra statligt stöd och därför inte omfattas av anmälningsskyldigheten. Vidare framgår att det totala stöd av mindre betydelse som beviljas ett enda företag av en medlemsstat inte får överstiga 300 000 euro under en period av tre år, det s.k. individuella taket. Det individuella taket gäller per företag, men av förordningen framgår att med uttrycket ”ett enda företag” avses inte endast företaget utan också andra företag som står i intressegemenskap med företaget på ett sådant sätt att de bör ses som en enhet (artikel 2.2 i förordningen). Förordningen innehåller även bestämmelser om övervakning och rapportering. Bland annat ska medlemsstaten kontrollera att nytt stöd inte medför att takbeloppet överskrids och att samtliga villkor i förordningen är uppfyllda innan nytt stöd av mindre betydelse beviljas (artikel 6.4 i förordningen). Medlemsstaterna ska se till att information om beviljat stöd av mindre betydelse registreras från och med den 1 januari 2026 i ett centralt register på nationell nivå eller unionsnivå (artikel 6.1 i förordningen). Medlemsstaten ska registrera uppgifterna i det centrala registret inom 20 arbetsdagar från det att stödet beviljades. Det centrala registret ska bidra till att minska den administrativa bördan för företagen. Till dess att det centrala registret har upprättats och omfattar en period på tre år ska medlemsstaten, innan stöd beviljas, få en redogörelse från det berörda företaget avseende allt annat stöd av mindre betydelse enligt

någon av förordningarna om stöd av mindre betydelse som mottagits under en period av tre år (artikel 7.4 i förordningen).

Kommissionen har även på olika områden antagit förordningar varigenom vissa kategorier av stöd har ansetts förenliga med EUF-fördraget under förutsättning att vissa villkor uppfylls, s.k. gruppundantagsförordningar. En av dessa förordningar är kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, den s.k. allmänna gruppundantagsförordningen, förkortad GBER. Medlemsstaterna kan, i de fall och på de villkor som anges i förordningen, införa åtgärder inom ramen för förordningen utan att behöva iaktta det normala förfarandet med en formell anmälan och kommissionens godkännande av åtgärderna. Det är dock medlemsstaternas uppgift att uppfylla olika regler om informationsskyldighet för de stöd som genomförs inom ramen för en gruppundantagsförordning. Bland annat ska medlemsstaten sända sammanfattande information till kommissionen om varje stödåtgärd som är undantagen enligt förordningen inom 20 arbetsdagar efter det att stödåtgärden har trätt i kraft (artikel 11.1a i GBER). Stöd till hamnar är en kategori av stöd som kan lämnas med stöd av GBER. Stöd till hamnar kan lämnas som stöd till kusthamnar (artikel 56b i GBER) och stöd till inlandshamnar (artikel 56c i GBER).

4.3.2 Statsstöd och hamnar

Som redogjorts för i avsnitt 3 har det tidigare funnits särskilda skattebefrielser för hamnar och hamnverksamhet i flera europeiska länder. I juli 2013 översände kommissionen en enkät till samtliga medlemsstater om hur deras hamnar fungerar och beskattas. Syftet var att få en helhetsbild i frågan och att klargöra hamnarnas ställning i förhållande till EU:s regler om statligt stöd. Undersökningen ledde fram till flera beslut där dylika skattebefrielser befanns utgöra stödordningar som är oförenliga med den inre marknaden, vilket tvingat fram förändringar av lagstiftningen i de berörda medlemsstaterna. Kommissionen fann i flera beslut som behandlas närmare nedan att hamnar, oavsett om de utgör offentliga eller privata organ, är företag som bedriver ekonomisk verksamhet på en marknad och att skattebefrielserna för hamnar utgör en selektiv fördel som snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Som ekonomisk verksamhet räknar kommissionen flera olika verksamheter som bedrivs av hamnar. För det första att hamnarna ger fartyg tillträde till hamninfrastrukturen i utbyte mot ersättning. För det andra att vissa hamnar tillhandahåller specifika tjänster för fartyg, såsom lyftning, lasthantering och förtöjning, även detta mot betalning. För det tredje att hamnarna, likaså mot betalning, gör viss infrastruktur eller mark tillgänglig för företag som använder infrastrukturen eller marken för att tillgodose sina egna behov eller för att tillhandahålla vissa av de omnämnda specifika tjänsterna till fartyg (se t.ex. dom *Havenbedrijf Antwerpen och Maatschappij van de Brugse Zeehaven*/kommissionen, T-696/17, EU:T:2019:652, punkt 48).

Flera av besluten ledde till processer i tribunalen, varvid kommissionens beslut i stor utsträckning upprätthölls (se t.ex. dom Groningen Seaports m.fl./kommissionen, T-160/16, EU:T:2018:317; dom UPF/kommissionen, T-747/17, EU:T:2019:271; dom Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/kommissionen, T-754/17, EU:T:2019:270; dom Port autonome du Centre och de l'Ouest m.fl./kommissionen, T-673/17, EU:T:2019:643; dom Le Port de Bruxelles och Région de Bruxelles-Capitale/kommissionen, T-674/17, EU:T:2019:651 och dom Havenbedrijf Antwerpen och Maatschappij van de Brugse Zeehaven/kommissionen, T-696/17, EU:T:2019:652). Dock ansåg tribunalen, till skillnad från kommissionen, att viss tillståndsverksamhet som bedrevs av italienska hamnar inte kunde anses utgöra ekonomisk verksamhet i statsstödshänseende (se dom Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale m.fl./kommissionen, T-166/21, EU:T:2023:862).

Kommissionen har, utom ramen för den aktuella undersökningen, i flera fall haft anledning att ta ställning till om stöd till viss typ av hamnverksamhet, såsom exempelvis småbåtshamnar, utgör statligt stöd enligt fördraget. Av dessa beslut framgår att kommissionen ser småbåtshamnars verksamhet som vanlig ekonomisk verksamhet inom turistsektorn. Däremot har kommissionen i flera fall bedömt att stöd till sådan verksamhet inte är ägnat att påverka handeln mellan medlemsstaterna och därför inte utgör statligt stöd i fördragets mening. Kommissionen har bl.a. beaktat att hamnarna i dessa fall främst betjänat lokala användare och därigenom begränsat konkurrensen om de tjänster som erbjuds till en lokal nivå (se exempelvis kommissionens beslut den 29 oktober 2003 i statsstödsärende C10/2003, den 29 april 2015 i statsstödsärende SA.39403 (2014/N) och den 20 juli 2017 i statsstödsärende SA.45220 (2016/FC)). Övriga omständigheter som lett till slutsatsen att samhandelskriteriet inte varit uppfyllt i dessa fall har bl.a. varit verksamheternas begränsade art sett till omsättning och marknadsandelar. Liknande bedömningar har gjorts avseende fiskehamnar som främst nyttjats av lokala fiskare (se kommissionens beslut den 29 april 2015 i statsstödsärende SA.39403 (2014/N)).

I kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01) anger kommissionen att det inte går att ange allmänna kategorier av åtgärder som uppfyller kriterierna för rent lokal påverkan, men att tidigare beslut ger exempel på situationer där kommissionen mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i ärendet konstaterat att ett offentligt stöd inte varit ägnat att påverka handeln mellan medlemsstaterna. Som exempel lyfts bl.a. små hamnar som främst betjänar lokala användare och därigenom begränsar konkurrensen om de tjänster som erbjuds till en lokal nivå, och för vilka inverkan av gränsöverskridande investeringar är rent marginell.

5 Behovet av en reform

Bedömning: Det bör skapas en ny reglering av kommunal hamnverksamhet som är förenlig med EU-rätten.

Skälen för bedömningen: Som redogjorts för i föregående avsnitt inledde kommissionen under 2013 en större undersökning av europeiska hamnars funktionssätt och beskattning, vilket lett fram till förändrad lagstiftning i flera medlemsstater. När det kommer till svenska hamnar har det inom ramen för kommissionens undersökning uppmärksammats att vissa kommunala hamnar drivs i egen regi och därmed är befriade från inkomstbeskattning, medan övriga hamnar, inklusive sådana som drivs av kommunala bolag, beskattas enligt allmänna regler. Kommissionen har starkt ifrågasatt huruvida detta förhållande är förenligt med statsstödsreglerna samt uppmanat Sverige att vidta åtgärder.

Det framgår tydligt av praxis från EU-institutionerna (jfr redogörelsen i avsnitt 4.3.2) att den verksamhet som bedrivs i hamnar många gånger utgör ekonomisk verksamhet och att en kommun som bedriver sådan verksamhet därför ska anses utgöra ett företag i EU-rättens mening. Om hamnverksamheten bedrivs i vinstsyfte eller inte har ingen betydelse för statsstödsreglernas tillämpning. I många fall är den verksamhet som bedrivs i hamnarna vidare av sådan art att eventuella stöd kan riskera att snedvrider konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna. Som beskrivits i avsnitt 4.3.1 ovan utgör avvikande villkor för en urskiljbar grupp företag i fråga om beskattning som utgångspunkt ett statligt stöd som är oförenligt med EU-rätten. Den befrielse från inkomstbeskattning som kommunal hamnverksamhet i egen regi åtnjuter kan anses utgöra ett sådant selektivt statligt stöd.

Av det anförda följer sammanfattningsvis att dagens regelverk, där kommuner som bedriver hamnverksamhet i egen regi åtnjuter befrielse från inkomstbeskattning medan det motsvarande inte gäller för privata aktörer eller kommunala bolag, torde stå i strid med EU-rätten. Det bör därför skapas en ny reglering för kommunal hamnverksamhet som innebär likvärdiga konkurrensvillkor för kommuner och privata aktörer.

6 En ny lag om kommunal hamnverksamhet

6.1 Bolagiseringsskyldighet

Förslag: Det ska införas en ny lag om kommunal hamnverksamhet som föreskriver bolagiseringsskyldighet för kommuner som bedriver hamnverksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

Skälen för förslaget: På flera områden där kommuner konkurrerar med privata aktörer finns speciallagstiftning som föreskriver att verksamheten

under vissa förutsättningar ska bedrivas affärsmässigt och i viss associationsrättslig form (jfr avsnitt 4.1.3 ovan). Dessa regleringar syftar till att kommunerna i förekommande fall ska verka under likvärdiga former som privata aktörer på samma marknad.

När det gäller hamnverksamhet saknas speciallagstiftning i detta hänseende, vilket innebär att de allmänna befogenheterna enligt kommunallagen gäller för kommunernas hamnverksamhet. Kommunerna kan således välja om de vill bedriva verksamheten i egen regi eller om de vill bolagisera verksamheten och därmed om verksamheten kommer att bli beskattad eller inte. Detta förhållande innebär, som redogjorts för i föregående avsnitt, ett problem ur statsstödhänseende, varför det bör införas en reglering av kommunal hamnverksamhet som tillser att verksamheten bedrivs under likvärdiga former som privata aktörers verksamhet.

Ett sätt att undanröja den konkurrenssnedvridning som i detta hänseende kan uppstå till följd av beskattningen är att föreskriva att verksamheten ska bedrivas genom annan juridisk person enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen. Detta skulle visserligen innebära ett ingrepp i en viktig del av den kommunala självstyrelsen, nämligen kommuners rätt att själva bestämma hur de vill organisera sin verksamhet. Bedömningen är emellertid att ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen är motiverat utifrån syftet att tillse att den svenska regleringen står i överensstämmelse med EU-rättens regler om statligt stöd. En sådan lösning är vidare i linje med hur flera tidigare speciallagstiftningar rörande kommunal näringsverksamhet har utformats (se avsnitt 4.1.3).

Av 14 kap. 3 § regeringsformen följer att en proportionalitetsbedömning ska göras i lagstiftningsärenden som innefattar inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. En sådan proportionalitetsprövning innefattar en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten. Detta förutsätter att det i lagstiftningsprocessen har gjorts noggranna analyser av den påverkan olika förslag har på den kommunala självstyrelsen (prop. 2009/10:80 s. 212).

I det aktuella fallet bedöms det inte finnas någon möjlig lösning på den statsstödsrättsliga problematiken som är mindre ingripande för kommunerna än den ovan föreslagna bolagiseringsskyldigheten.

Vad inledningsvis gäller de undantag som finns i EU-rätten från det principiella förbudet mot statligt stöd (jfr avsnitt 4.3.1) så är de inte tillämpliga eller eliminerar inte helt den statsstödsproblematik som finns.

För att kunna tillämpa undantaget i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse på kommunal hamnverksamhet skulle en reglering behöva tas fram som tillser att villkoren i förordningen om bl.a. uppgiftslämnande, information och beloppsgränser uppfylls. Som redogjorts för i avsnitt 4.3.1 är det ett grundläggande villkor att det totala stöd av mindre betydelse som beviljas ett företag av en medlemsstat inte får överstiga 300 000 euro under en period av tre år, det s.k. individuella taket. Då skattebefrielsen för kommuners hamnverksamhet i egen regi kan

komma att överskrida den beloppsmässiga begränsningen skulle regler om skattskyldighet för kommuner behöva införas. Detta bedöms av skäl som redogörs för närmare nedan inte som en lämplig lösning.

När det gäller den allmänna gruppundantagsförordningen så är villkoren för att ge statsstöd enligt förordningen inte uppfyllda i det aktuella fallet. Att kommuner inte är skattskyldiga för den kommunala hamnverksamheten är inte en investering i byggande, ersättande eller uppgradering av hamninfrastruktur eller infrastruktur för tillgänglighet som de stödberättigade kostnaderna ska avse enligt villkoren för stöd till kusthamnar eller inlandshamnar i artikel 56 b eller 56 c i förordningen.

Vad gäller alternativa lösningar i intern rätt bör beaktas möjligheten att göra kommunerna skattskyldiga för kommunal hamnverksamhet i egen regi genom särskilda bestämmelser i inkomstskattelagen. Det alternativet eliminerar emellertid inte helt risken för statsstödsproblematik då det finns andra konkurrensfördelar än skattebefrielsen kopplat till hamnverksamhet i kommunal regi, såsom den omständigheten att svenska kommuner inte anses kunna gå i konkurs. Det bedöms inte heller finnas några andra möjliga alternativa lösningar i intern rätt som helt skulle eliminera statsstödsproblematiken.

Mot bakgrund av ovanstående bedöms det sammanfattningsvis nödvändigt att införa regler om bolagiseringsskyldighet för viss typ av kommunal hamnverksamhet för att göra svenska regler förenliga med EU-rätten. Även Finland har valt denna lösning vad avser sin kommunala hamnverksamhet (RP 32/2013 rd, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunallagen).

Det bedöms inte finnas någon lämplig gällande lagstiftning där den nu aktuella regleringen kan införas. Regleringen bör därför införas i en ny lag om kommunal hamnverksamhet. Bolagiseringsskyldighet bör föreskrivas för sådan kommunal hamnverksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden. De juridiska personer som verksamheten kan överlåtas till är hel- eller delägda kommunala aktiebolag (jfr 10 kap KL). Med hänsyn till hur redan bolagiserad hamnverksamhet bedrivs saknas anledning att lagstifta om andra företagsformer.

Med hamnverksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden avses all verksamhet i en hamn som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad, motsvarande ekonomisk verksamhet enligt det statsstödsrättsliga regelverket. Det omfattar framför allt den verksamhet som bedrivs i affärshamnar, såsom hamnar för gods- och persontransporter, och som består av tillgängliggörande av hamninfrastrukturen mot ersättning liksom olika typer av hamntjänster som bedrivs där såsom exempelvis lyftning, lasthantering och förtöjning. Även annan hamnverksamhet omfattas som utgångspunkt om den kan anses bedrivas på en konkurrensutsatt marknad. Som behandlas nedan i avsnitt 6.3 föreslås dock ett undantag från bolagiseringsskyldigheten för hamnverksamhet som inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna, varmed främst avses verksamhet i små hamnar av typen småbåtshamnar och dylikt.

Myndighetsutövning och offentliga myndigheters uppgifter som inte utförs på en konkurrensutsatt marknad omfattas inte av begreppet ekonomisk verksamhet. En kommun kan i enlighet med det sagda inte anses bedriva hamnverksamhet i ett konkurrensläge på marknaden när den

arrenderar ut fastigheter och denna verksamhet är kopplad till kommunens uppgift att planera mark- och vattenområden enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (1 kap. 2 § PBL) och med stöd av det s.k. kommunala planmonopolet reglerar kommunen med bindande verkan vilken markanvändning som ska tillåtas genom att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser för ett område. Kommunerna ansvarar också för att ta fram översiktsplaner som anger inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. De flesta kommuner har även en roll som fastighetsägare. Kommunen kan t.ex. äga och förvalta mark som utgör allmän plats, till exempel parker och gator. Vidare kan kommunen äga och bygga ut infrastruktur som vägar, vatten och avlopp samt torg och parker. Kommunerna har således i många fall en central ställning när det gäller utarrendering av fastigheter inom kommunen och då kan kommunen inte anses fullgöra uppgiften i ett konkurrensläge på marknaden.

Lagförslag

Förslaget medför att det införs en ny lag om kommunal hamnverksamhet. Vidare medför förslaget införandet av 1 § första stycket i den nya lagen om kommunal hamnverksamhet.

6.2 Affärsmässiga villkor

Förslag: Kommunal hamnverksamhet som bolagiseras ska bedrivas på affärsmässig grund och därmed undantas från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i kommunallagen. Verksamheten ska särredovisas från annan verksamhet.

Skälen för förslaget: Avgiftsuttaget i svenska hamnar är till viss del särreglerat (jfr redogörelsen i avsnitt 4.2.2 och 4.2.3). I övrigt gäller för kommunal hamnverksamhet i egen regi att verksamheten styrs av de vanliga kommunalrättsliga principerna, inklusive självkostnadsprincipen. För bolagiserad verksamhet gäller som utgångspunkt att fullmäktige ska se till att de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen (jfr avsnitt 4.1.1).

Som redogjorts för i avsnitt 4.1.3 har utvecklingen gått mot att allt fler kommunala verksamheter som konkurrerar med privata aktörer genom speciallagstiftning har fått åläggande om att verksamheten ska drivas på affärsmässig grund, dvs. på marknadens villkor. Begreppet affärsmässig grund har ansetts innebära ett undantag från såväl självkostnadsprincipen som förbudet mot att driva spekulativa företag i kommunallagen. Undantagen har motiverats med att kommunen på en avreglerad marknad ska kunna konkurrera på lika villkor som andra aktörer, men också med att de speciella villkor som gäller för kommunal verksamhet inte ska snedvrida konkurrensen till nackdel för privata aktörer.

Av redogörelsen i avsnitt 4.3.2 framgår att kommissionen räknar flera olika typer av verksamheter som bedrivs av hamnar som ekonomisk verksamhet. För sådan kommunal hamnverksamhet föreslås i

promemorian en huvudregel om bolagiseringsskyldighet. Utöver kravet på bolagisering bör ett krav införas på att den bolagiserade verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund i stället för med iakttagande av självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte. Detta är i linje med tidigare specialregleringar av kommunal verksamhet på konkurrensutsatta marknader.

Att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund innebär främst att företagen ska tillämpa ett affärsmässigt beteende och en korrekt prissättning. En viss vinstmarginal bör normalt inräknas i priset. Verksamheten får inte heller bli beroende av stöd eller korssubventioner. De villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet ska normalt vara vägledande. Affärsmässighet behöver inte innebära en strävan efter kortsiktig vinstmaximering, men utgångspunkten bör likväl vara en strävan efter i varje fall långsiktig vinst (jfr t.ex. prop. 1993/94:162 s. 167 och prop. 2009/10:185 s. 47).

Bolagiserad hamnverksamhet som bedrivs med undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva spekulativa företag ska särredovisas från annan verksamhet. Detta för att det ska vara möjligt att kontrollera att korssubventionering inte sker.

Lagförslag

Förslaget medför införandet av 1 § andra stycket i lagen om kommunal hamnverksamhet.

6.3 Undantag från bolagiseringsskyldigheten för vissa verksamheter

Förslag: Trots bolagiseringsskyldigheten får kommuner bedriva hamnverksamhet i egen regi om verksamheten främst betjänar lokala användare och inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna inom Europeiska unionen.

Skälen för förslaget: Offentligt stöd till företag utgör statligt stöd enligt statsstödsregelverket endast i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna (se avsnitt 4.3.1). Kommissionen har i ett antal beslut, med hänsyn till de särskilda omständigheterna i de berörda ärendena, ansett att åtgärden haft en ren lokal verkan och därför inte påverkat handeln mellan medlemsstaterna. I dessa ärenden har kommissionen särskilt konstaterat att mottagaren levererade varor eller tjänster till ett begränsat område inom en medlemsstat och sannolikt inte lockade kunder från andra medlemsstater, och att det inte kunde förutses att åtgärden skulle ha mer än en marginell verkan på villkoren för gränsöverskridande investeringar eller etableringar. Av kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01) framgår att det inte går att ange allmänna kategorier av åtgärder som särskilt uppfyller dessa kriterier, men att tidigare beslut ger exempel på situationer där offentligt stöd inte varit ägnat att påverka handeln mellan medlemsstaterna. Bland de exempel på ärenden som nämns finns små

hamnar som främst betjänar lokala användare och därigenom begränsar konkurrensen om de tjänster som erbjuds till en lokal nivå, och för vilka inverkan av gränsöverskridande investeringar är rent marginell.

För verksamheter av det aktuella slaget bör det införas ett undantag från den bolagiseringsskyldighet som föreslås i promemorian. Undantaget bör gälla för verksamheter som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden men som främst betjänar lokala användare och inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna inom EU. Stöd till sådan verksamhet faller nämligen utanför den statsstödsrättsliga regleringen. Närmare ledning om när en verksamhet är av sådant slag att stöd till densamma kan anses påverka handeln inom EU finns att hämta i praxis från EU-institutionerna (jfr redogörelsen i avsnitt 4.3.2). Av denna praxis framgår att stöd till verksamhet som bedrivs i små hamnar av typen småbåtshamnar och fiskehamnar i många fall inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Lagförslag

Förslaget medför införandet av 2 § i lagen om kommunal hamnverksamhet.

7 Tillsyn

Bedömning: Det behövs inte några särskilda tillsynsbestämmelser. Konkurrensverkets tillsyn enligt konkurrenslagen får anses vara tillräcklig.

Skälen för bedömningen: Konkurrensverket utövar tillsyn för att säkerställa att aktörer inte bryter mot konkurrenslagen (2008:579). Enligt konkurrenslagen kan staten, en kommun eller en region förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrider, förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller om det hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens på den svenska marknaden. Förbud får dock inte meddelas när det gäller förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. Utöver det allmännas agerande på marknaden kan även konkurrenssnedvridande verksamheter förbjudas om verksamheten bedrivs av en kommun eller en region. Är verksamheten förenlig med lag kan något förbud dock inte meddelas.

Enligt konkurrenslagen är det även förbjudet att missbruka en dominerande ställning på marknaden. Sådant missbruk kan särskilt bestå i att direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäliga affärsvillkor, begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna, tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel, eller ställa som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

För det fall en kommun underlåter att bolagisera sin hamnverksamhet enligt förslaget kan detta prövas enligt konkurrenslagen. Om förutsättningarna enligt konkurrenslagen är uppfyllda kan Konkurrensverket förbjuda verksamheten eller förfarandet eller förelägga kommunen att upphöra med överträdelse av ett förbud. Konkurrensverkets tillsyn enligt konkurrenslagen får anses vara tillräcklig. Mot bakgrund av ovanstående lämnas inte förslag på några särskilda tillsynsbestämmelser.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 1 augusti 2026. En kommun som vid ikraftträdandet bedriver hamnverksamhet i egen regi i ett konkurrensläge på marknaden ska, förutsatt att verksamheten inte omfattas av undantaget från bolagiseringsskyldighet, senast före utgången av december 2027 överföra driften av verksamheten till ett kommunalt aktiebolag, alternativt anordna verksamheten så att den inte snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen.

Skälen för förslaget: Den nya lagen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 augusti 2026.

För kommuner som bedriver bolagiseringsskyldig hamnverksamhet när lagen träder i kraft kommer det att behövas en övergångsperiod för att möjliggöra en kontrollerad övergång av berörda verksamheter till drift på marknadsvillkor. Att omorganisera verksamhet som bedrivs i egen regi till bolagsform bedöms kräva minst ett år och i vissa mer komplicerade fall ännu längre tid. Särskilda övergångsbestämmelser av följande innebörd föreslås därför. En kommun som vid ikraftträdandet bedriver sådan hamnverksamhet i ett konkurrensläge på marknaden som inte omfattas av undantaget från bolagiseringsskyldighet, ska senast före utgången av december 2027 överföra driften av verksamheten till ett kommunalt aktiebolag. Alternativt ska kommunen anordna verksamheten så att den inte snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen. Med det sistnämnda avses t.ex. att verksamheten övergår till en privat utförare eller att den ändrar inriktning så att den inte längre bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden.

9 Konsekvensanalys

I detta avsnitt redogörs för förslagets effekter i den omfattning som bedöms lämpligt i det aktuella lagstiftningsärendet och med beaktande av förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

9.1 Offentligfinansiella effekter

De offentligfinansiella effekterna uppstår i huvudsak av att de intäkter från hamnverksamhet i ett konkurrensläge på marknaden som bedrivs som kommunal näringsverksamhet till följd av förslaget kommer att beskattas. Då dessa intäkter inte beskattades när hamnverksamheten skedde i kommunal regi kan detta innebära ökade bolagsskatteintäkter för staten i vissa fall. Bedömningen av den offentligfinansiella effekten baseras på ett antagande om fasta priser och volymer. I detta avsnitt antas berörda hamnverksamheterna bedrivas på samma sätt som idag men i ett aktiebolag och de intäkter och kostnader som uppstår i verksamheten antas vara oförändrade. Eventuella dynamiska effekter för kommuner och företag till följd av förslaget berörs under avsnitt 9.2 och 9.3.

Det är inte möjligt att särskilja exakt vilka intäkter som är kopplade till sådan hamnverksamhet som omfattas av den föreslagna bolagiseringsskyldigheten och från hamnverksamhet som skulle vara undantagen då den främst betjänar lokala användare och inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna inom Europeiska unionen. Det är dessutom inte möjligt att på förhand helt veta vilka delar av verksamheten som kommer bolagiseras till följd av förslaget. Även delar av sådan hamnverksamhet som är undantagen från bolagiseringsskyldigheten enligt förslaget kan komma att bolagiseras och ingå i samma aktiebolag som den bolagiseringsskyldiga delen av kommunens hamnverksamhet. Valet av vilken hamnverksamhet som inkluderas i aktiebolaget till följd av bolagiseringsskyldigheten påverkar de beskattningsbara intäkterna eftersom positiva och negativa intäkter kvittas om de uppstår i samma aktiebolag.

En uppskattning av de intäkter som kommer att beskattas till följd av förslaget kan göras baserat på information från kommunerna om intäkter från deras hamnverksamheter som bedrivs i kommunal regi. Uppskattningen baseras på ett förenklat antagande om att de kommuner som i sin rapportering har särredovisat intäkter från kommersiell hamnverksamhet i kommunal regi från annan hamnverksamhet kommer att bolagisera den kommersiella hamnverksamheten i ett bolag. De kommuner som inte har särredovisat intäkter från olika typer av hamnverksamheter antas bolagisera hamnverksamheten i sin helhet till ett aktiebolag. Ett ytterligare antagande är att den verksamhet som kommunerna definierar som kommersiell hamnverksamhet motsvarar sådan hamnverksamhet som omfattas av bolagiseringsskyldigheten.

De totala överskotten från hamnverksamheter som kan antas komma att uppstå inom aktiebolag till följd av bolagiseringsskyldigheten enligt ovan uppskattas ligga på ca 11 miljoner kronor per år framräknat till 2026 års priser. Den beskattningsbara inkomsten från dessa verksamheter kan däremot antas vara lägre än så, även vid oförändrat beteende. Bland kommunalt kontrollerade aktiebolag är det beskattningsbara resultatet efter skattemässiga justeringar 45 procent av resultatet enligt resultaträkningen. Med ett antagande om att liknande justeringar skulle göras vid deklarationen för de aktiebolag med hamnverksamhet som bolagiserats skulle totalt under 5 miljoner kronor tas upp till beskattning som inkomst av näringsverksamhet i dessa bolag.

Baserat på detta bedöms den offentligfinansiella effekten av förslaget vara försumbar.

9.2 Effekter för kommuner och regioner

Förslaget medför inga åligganden för kommunerna som innebär nya kostnader. I den mån förslaget innebär en förändring för de kommuner som idag driver sådan hamnverksamhet som omfattas av förslaget kan vissa organisatoriska och ekonomiska konsekvenser antas uppstå. De eventuella kostnader som detta medför uppstår inom ramen för kommunens frivilliga verksamhet.

Bolagisering kan medföra förändrade arbetssätt och ökade krav på affärsmässig styrning, exempelvis vad gäller redovisning, prissättning och konkurrensneutralitet. Det är möjligt att detta leder till viss ökad flexibilitet och tydligare ansvarsfördelning, men det kan också innebära ökade administrativa krav som är resurskrävande. Effekten på verksamhetens effektivitet är svår att förutse. I vissa fall kan affärsmässiga strukturer underlätta beslutsfattande, men det finns också en risk att administrativa kostnader ökar i förhållande till intäkterna. Den totala påverkan bedöms vara begränsad, men kan variera beroende på hur omställningen genomförs.

För kommunerna innebär bolagisering att verksamheten flyttas ut från den kommunala organisationen. Det kan påverka möjligheten till styrning och insyn, då kontrollen i stället sker genom ägarstyrning i bolagsform. Detta kräver andra processer och kompetenser än vid direkt kommunal drift. Bolagisering kan i vissa fall även påverka förutsättningarna för hur verksamheten bedrivs, då beslut i högre grad behöver grunda sig på affärsmässiga överväganden, där krav på kostnadstäckning och avkastning får större betydelse. Detta kan i sin tur påverka hur resurser fördelas, vilka tjänster som prioriteras, och på sikt även om verksamheten anses motiverad att driva vidare i sin nuvarande form. Om viss hamnverksamhet inte bär sina kostnader på lång sikt finns möjligheten att den inte anses ekonomiskt motiverad och den kan därför komma att avvecklas när den bedrivs i bolagsform med affärsmässiga principer.

Att verksamheten efter bolagisering blir skattepliktig kan också påverka den ekonomiska kalkylen. Skatten minskar det ekonomiska utrymmet för återinvesteringar eller utdelning till kommunen. För mindre verksamheter med begränsade marginaler kan detta få viss betydelse och innebära en ökad press att motivera fortsatt drift utifrån affärsmässiga principer. Det kan dessutom uppstå vissa engångskostnader kopplade till omstrukturering och överföring av tillgångar. Det är i nuläget svårt att bedöma om detta i praktiken kan leda till större förändringar eller avveckling.

9.3 Effekter för företagen

I avsnitt 9.2 diskuteras hur förslaget förväntas leda till att vissa hamnar i kommunal regi nu bedrivs i bolagsform och att detta innebär att dessa

hamnar kan behöva förändra sin organisationsstruktur och sin prissättning. Detta skulle kunna leda till att hamnar som bedrivs av andra företag får en förbättrad konkurrenssituation om de tidigare konkurrerade med hamnar som bedrevs i kommunal regi. Det är inte möjligt att identifiera några enskilda verksamheter som berörs på detta sätt. Det är heller inte möjligt att kvantifiera hur deras verksamhet berörs, om något.

Ett annat sätt förslaget kan komma att påverka andra företag är om förslaget leder till att de hamnar som bedrivs i kommunal regi idag förändrar verksamheten på ett sätt som påverkar andra företag direkt, till exempel för att de lastar och lossar varor från hamnen. Från diskussionen i avsnitt 9.2 skulle det kunna antas att vissa verksamheter begränsas på olika sätt. Detta skulle i så fall kunna påverka dessa företag negativt. De största konsekvenserna för kopplade företag skulle uppstå om verksamheten i någon av hamnarna skulle upphöra helt.

En kvantifiering av dessa konsekvenser har inte kunnat göras men en bedömning är att de bör vara begränsade. Det kan antas att i det fall det finns stor efterfrågan på hamnverksamheten i de berörda hamnarna så kommer verksamheten att kunna bedrivas effektivt i bolagsform och fortsätta i samma utsträckning som idag. De flesta företagen som skulle kunna tänkas vara beroende eller gynnas särskilt av att hamnverksamheten bedrivs i kommunal regi är troligtvis små företag inom transportbranschen.

9.4 Effekter för Konkurrensverket och Patent- och marknadsdomstolen

Förslagen bedöms endast medföra marginella förändringar för Konkurrensverket och Patent- och marknadsdomstolen då det är fråga om ett lagförslag som endast kommer att gälla ett fåtal kommuners hamnverksamhet. Vidare omfattas kommunernas hamnverksamhet redan av Konkurrensverkets tillsyn. Eventuella tillkommande kostnader för Konkurrensverket och Patent- och marknadsdomstolen ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

9.5 Övriga effekter

Förslaget bedöms inte innebära några effekter för miljön, för enskilda eller för sysselsättningen. Förslaget väntas inte heller innebära några effekter för inflationen eller för den ekonomiska jämställdheten. Inte heller väntas några fördelningseffekter uppstå.

Förslaget till lag om kommunal hamnverksamhet

Bolagiseringsskyldighet

1 § När en kommun eller en region bedriver hamnverksamhet i ett konkurrensläge på marknaden ska den överlåta driften av verksamheten till ett kommunalt aktiebolag.

Om ett kommunalt aktiebolag bedriver sådan verksamhet som avses i första stycket, ska verksamheten bedrivas på affärsmässig grund trots bestämmelserna i 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (2017:725). Verksamheten ska redovisas särskilt.

I paragrafen finns huvudregeln om hur kommuner och regioner ska organisera hamnverksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden.

Enligt *första stycket* ska kommuner och regioner överlåta driften av sådan verksamhet till ett kommunalt aktiebolag (bolagiseringsskyldighet). Med hamnverksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden avses all verksamhet i en hamn som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad, motsvarande ekonomisk verksamhet enligt det statsstödsrättsliga regelverket. Det omfattar framför allt den verksamhet som bedrivs i affärshamnar, såsom hamnar för gods- och persontransporter, och som består av tillgängliggörande av hamninfrastrukturen mot ersättning liksom olika typer av hamntjänster som bedrivs där såsom exempelvis lyftning, lasthantering och förtöjning. Även annan hamnverksamhet omfattas som utgångspunkt av bolagiseringsskyldigheten om den kan anses bedrivas på en konkurrensutsatt marknad. För mindre verksamheter som inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna inom EU föreskrivs dock ett undantag från huvudregeln i 2 §.

Det statsstödsrättsliga begreppet ekonomisk verksamhet är ett vidare begrepp än begreppet näringsverksamhet enligt skattelagstiftningen. Samtliga kriterier för näringsverksamhet i skattelagstiftningen behöver således inte vara uppfyllda för att det ska vara fråga om en ekonomisk verksamhet. Myndighetsutövning och offentliga myndigheters uppgifter som inte utförs på en konkurrensutsatt marknad omfattas dock inte. I enlighet med detta kan en kommun inte anses bedriva hamnverksamhet i ett konkurrensläge på marknaden när den arrenderar ut fastigheter och denna verksamhet är kopplad till kommunens uppgift att planera mark- och vattenområden enligt plan- och bygglagen. Kommunerna har i många fall en central ställning när det gäller utarrendering av fastigheter inom kommunen och då kan kommunen inte anses fullgöra uppgiften i ett konkurrensläge på marknaden.

Enligt *andra stycket* ska bolagiserad hamnverksamhet bedrivas på affärsmässig grund. Att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund innebär att företaget ska tillämpa ett affärsmässigt beteende och en korrekt prissättning. En viss vinstmarginal ska följaktligen inräknas i priset om inte annat är särskilt motiverat. De villkor som gäller för det privata

näringslivets affärsdrivande verksamhet ska således vara vägledande. Bestämmelsen utgör ett undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i kommunallagen. Bolagiserad verksamhet som bedrivs på affärsmässig grund ska särredovisas.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.2.

Undantag från bolagiseringsskyldigheten

2 § Trots bolagiseringsskyldigheten får kommunen eller regionen bedriva sådan hamnverksamhet som avses i 1 § första stycket i egen regi, om hamnen främst nyttjas av lokala användare och verksamheten inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna inom Europeiska unionen.

I paragrafen regleras undantag från den bolagiseringsskyldighet som föreskrivs i 1 §.

Undantaget gäller för verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden men där hamnen främst nyttjas av lokala användare och verksamheten inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna inom EU. Stöd till verksamhet som inte kan anses påverka handeln inom EU faller nämligen utanför den statsstödsrättsliga regleringen. Närmare ledning om när en verksamhet är av sådant slag att stöd till densamma inte kan anses påverka handeln inom EU finns att hämta i praxis från EU-institutionerna. Av denna praxis framgår att stöd till den typ av verksamhet som bedrivs i småbåtshamnar och fiskehamnar som främst nyttjas av lokala användare i många fall inte uppfyller samhandelskriteriet. Omständigheter som lett till slutsatsen att samhandelskriteriet inte varit uppfyllt är bl.a. att endast en begränsad andel av båtplatserna nyttjas av utlänningar samt verksamheternas begränsade art sett till omsättning och marknadsandelar (jfr redogörelsen i avsnitt 4.3.2).

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2026.

2. En kommun eller en region som vid ikraftträdandet bedriver sådan hamnverksamhet som avses i 1 § första stycket i egen regi och som inte omfattas av undantaget från bolagiseringsskyldighet i 2 §, ska före utgången av december 2027 överföra driften av verksamheten till ett kommunalt aktiebolag eller annars anordna verksamheten så att den inte snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen.

Av första punkten framgår att lagen träder i kraft den 1 augusti 2026.

Av andra punkten framgår att en kommun eller en region som vid ikraftträdandet bedriver bolagiseringsskyldig hamnverksamhet i egen regi, senast före utgången av december 2027 ska överföra driften av verksamheten till ett kommunalt aktiebolag. Alternativt ska verksamheten anordnas så att den inte snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen. Med det sistnämnda avses att verksamheten ändrar inriktning så att den inte längre bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden eller att driften av verksamheten övergår till en privat utförare.

Övervägandena finns i avsnitt 8.