

Datum
2025-12-12

Diarienummer
2025-000688

Skellefteå kommuns yttrande över Promemorian En ny lag om kommunal hamnverksamhet (Fi2025/01804)

Skellefteå kommun har erhållit rubricerade promemorian En ny lag om kommunal hamnverksamhet på remiss, och avger härmed följande yttrande:

Sammanfattning

I promemorian föreslås en ny lag om kommunal hamnverksamhet.

Syftet med den nya lagen är att hamnverksamhet som kommun eller region bedriver i ett konkurrensläge på marknaden ska bedrivas genom ett kommunalt eller regionalt ägt aktiebolag (bolagiseringsskyldighet). Lagen synes också syfta till att stärka att hamnverksamhet ska bedrivas på affärsmässig grund och på så sätt att det kommunala eller regionala ägandet inte ska snedvrída konkurrensen. Utöver det verkar lagändringen främst syfta till att åstadkomma en likriktning i beskattning där hamnar som drivs i förvaltningsform inte är föremål för beskattning, vilket däremot hamnar som är bolagiserad är. EU-kommissionen har ifrågasatt om denna skillnad är förenlig med statsstödsreglerna och har uppmanat Sverige att vidta åtgärder.

Skellefteå kommun är av den uppfattningen att hamnverksamhet är en infrastruktur som byggs upp för att möta ett behov från företag och organisationer som har behov av att transport via sjöfart. Det är ett samhällsuppdrag som inte främst baseras på syftet att skapa affärer som genererar en årlig avkastning på satsat kapital till ägaren. Investeringarna är i de flesta fall stora och affärsmässigt svåra att motivera. Det krävs ofta finansiering av offentliga medel eller från det privata näringslivet utan förväntan att erhålla direkt avkastning på investeringen.

Skellefteå kommun är positiv till att bolagisera driften av hamnverksamheten. Att förändra organisationsformen för driften har varit föremål för politisk diskussion i närtid och förberedelse finns för att påbörja en bolagiseringsutredning. För att bolagisera Skellefteå kommuns hamnverksamhet, som idag drivs på affärsmässiga grunder, krävs det en genomlysning av förutsättningar och stödåtgärder för att möjliggöra en lyckad bolagisering.

För att en hamn som utvecklas genom omfattande investeringar ska kunna fortsätta drivas, behöver det skapas förutsättningar för att överlåta driften utan att verksamheten blir upphandlingspliktig.

Även möjlighet för att tillföra tillskott/stöd i samband med bolagiseringen är viktig för att möjliggöra ett hållbart aktiebolag etc.

Skellefteå kommun är således positiv till att genomföra en bolagisering, men hade önskat att detta kunde ske utan uppsatta tidsgränser. Skellefteå kommun ser också logiken i att samtliga hamnars drift är organiserade på motsvarande sätt.

I framtagandet av detta yttrande har samtal förts med SKR och Upphandlingsmyndigheten, som delar de av Skellefteå kommun framförda synpunkterna.

Beskrivning av Skellefteå kommuns hamnverksamhet

Skellefteå kommun byggde en året runt-hamn i början på 1900 talet, nuvarande Port of Skellefteå för att kunna hantera handel och sjöfart för det privata näringslivet. Hamnen har etablerats och utvecklats för att skapa skyddade områden där fartyg kan lägga till, lasta och lossa varor, transportera människor, samt fungera som viktiga nav i transport- och logistikkedjor för både regional och internationell handel.

Hamnen i Skellefteå är viktig samhällsekonomisk infrastruktur som kommunen uppfört för det privata näringslivet och andra organisationer som behöver använda sjöfart för logistik och transport. Skellefteå kommun har således inte i grunden uppfört hamnen för att generera affärer och därmed större vinster, utan främst för att skapa transportalternativ för att främja näringslivet. Verksamheten utgör en del av kommunens samhällsbyggnadsförvaltning. Hamnverksamheten bedrivs på affärsmässiga grunder och har över tid genererat årliga överskott, dock inte till några större nivåer. Verksamheten redovisas som en egen resultatenhet i kommunen, vilket innebär att verksamheten har en egen resultat- och balansräkning.

Hamnorganisationen har i uppdrag att förvalta hamninfrastrukturen och att verka som hamnmyndighet, myndighets- och säkerhetsansvar för hamnens verksamhet och har en samordnande roll mellan samhällets och kommersiella aktörers intressen.

I takt med att nya industrier växer i Skellefteå har behov identifierats för att hamnen ska kunna ta emot fler och större transporter. Utbyggnad pågår för tillfället för att hamnen ska kunna ta emot 250 meter långa fartyg. Det innebär även att det behöver skapas nya lagringsområden och lösningar för magasinering samt investeras i ny teknik, till exempel helelektriska kranar. För att kunna genomföra dessa investeringar har det allmänna gruppundantaget artikel 56 (GEBR) tillämpats.

I Skellefteå hamn pågår en stor investering i en helt ny del med en kaj för att kunna möta efterfrågan och behov av att kunna ta emot större fartyg, både i längd och djup. Förutom ny kaj med tillhörande landytor så omfattar investeringen också av muddring och andra delar som inte

direkt kommer att kunna generera framtida intäkter. Eftersom investeringen beräknas uppgå till ca 1,4 miljarder kronor så eftersöktes bidrag och olika möjligheter för finansieringen som följer EU-rättens statsstödsregler.

Synpunkter och kommentarer uppdelade per kapitel

Kapitel 2. Förslag till lag om kommunal hamnverksamhet

1 §

Inledningsvis beskrivs att en kommun eller region som bedriver hamnverksamhet ska överlåta driften av verksamheten till ett kommunalt aktiebolag. Skellefteå kommun saknar en analys av hur detta möter lagen om offentlig upphandling.

Hamnverksamhet är en verksamhet som ska bedrivas under affärsmässiga grunder. Verksamheten kan särredovisas även om det bedrivs i förvaltningsform, dvs. inom kommunen. Redovisning för Vatten och avlopp har motsvarande krav enligt Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster 50 § där krav framgår gällande redovisning för separat resultat- och balansräkning åtskild från övrig kommunal ekonomi. Kravet borde således ställas både för bolagiserad som fortsatt kommunalt driven hamnverksamhet.

-
1. Lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2026 med överförande av driften till ett kommunalt aktiebolag före utgången av december 2027. Att ställa om och genomföra en bolagisering kan ta betydligt längre tid. Analys behöver genomföras hur bolagisering kan genomföras för att bolaget ska klara aktiebolagslagens regler om fortlevnad. Bolaget kan vara i behov av statsstöd för att kunna undvika att komma på obestånd. Om bolagiseringsskyldighet införs behöver förutsättningar sannolikt skapas för att bolaget ska kunna motta statsstöd som t ex aktieägartillskott. Det är inte uteslutet att notifiering behöver genomföras för att möta EU:s statsstödsregler, vilket innebär en gedigen process med en längre handläggning som överstiger de tidsgränser som föreslås.

Kapitel 4 Bakgrund och gällande rätt

4.1.4 Beskattning av kommuner och kommunala bolag

Skellefteå kommun vill framhålla att en förutsättning för att fortsätta att driva hamnverksamheten i egen regi, genom att överlämna skötsel till ett av kommunen ägt bolag, är att det kan ske utan att tjänsten blir upphandlingspliktig.

4.2 Hamnverksamhet

I promemorian beskrivs hamnverksamheten som en viktig form av s.k. sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Skellefteå kommun anser att det är en verksamhet som omfattas av affärsmässiga grunder, men att det främsta syftet är en samhällsekonomisk infrastruktur som bidrar till utveckling för invånare och det privata näringslivet. Skellefteå kommuns hamn genererar ett överskott utifrån att verksamheten bedrivs i förvaltningsform enligt affärsmässiga grunder.

Investeringar som håller på att genomföras i Port of Skellefteå med tillämpning av GEBR kommer att utgöra grunden till arrendeavtal, mellan kommunen och det kommunala bolaget. Arrendet måste vara marknadsmässigt och kommer sannolikt att ge det kommunala bolaget betydligt högre kostnader än de driftskostnader verksamheten bedrivs i förvaltningsform har. Det kan därmed finnas en risk att en bolagiserad verksamhet kan bli förlustbringande och ägaren behöver kunna tillföra aktieägartillskott eller liknande för att säkra verksamhetens fortsatta drift. Skellefteå kommun bedömer att ett sådant stöd inte kommer att vara möjligt enligt EU:s statsstödsregler.

4.3.2 Statsstöd och hamnar

I promemorian beskrivs att hamnar som inte utgör skattesubjekt snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Det är ett fåtal hamnar som inte är bolagiserade, varav Skellefteås hamn är en av dem. I promemorian utgår utredaren från att dessa hamnar snedvrider konkurrensen och lyfter fram ett antal beslut utifrån utredningar av olika hamnar som genomförts. Skellefteå kommun hade gärna sett en dialog under utredningens gång för att tillsammans med andra hamnar bidra med sina perspektiv och därigenom ge en bredare bild av hur skattesituationen påverkas på längre sikt, särskilt efter att den stora investeringen genomförts och de årliga överskotten i hamnen förväntas bli begränsade på grund av de höga kapitalkostnaderna.

Skellefteå kommun efterlyser en analys av om den förväntade effekten, alltså ett ökat skatteuttag från hamnverksamheten, faktiskt kommer att uppnås.

Kommunen anser även att regelverket kring notifiering och undantagsregler GEBR kunde ha beskrivits mera eftersom det i allmänhet är ett viktigt inslag för att kunna tillämpa EU:s statsstödsregler på korrekt sätt.

Kapitel 5 Behovet av ny reform

I promemorian beskrivs behov av en ny reglering av kommunal hamnverksamhet som är förenlig med EU-rätten för att komma till rätta med skillnader vad gäller inkomstbeskattning. Promemorian beskriver behovet men inte flera alternativa lösningar. Den enda lösningen som presenteras i 6.1 är bolagiseringsskyldighet. Utifrån de identifierade skillnaderna i att bedriva i aktiebolagsform och i förvaltningsform skulle det vara önskvärt att utredningen även skulle belysa följande alternativ till bolagisering:

- Genom lagstiftning krav på särredovisning och årlig rapportering av resultat- och balansräkning med specifikation av förändring i eget kapital. Beskrivning hur investeringar har finansierats, för transparent redovisning av egenfinansiering kontra finansiering med upplåning med marknadsmässig ränta. Detta föreslås att införas under 6.2, dock att gälla bolagiserad hamnverksamhet som bedrivs med undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva spekulativa företag. Krav på särredovisning finns redan i viss utsträckning i lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser, jfr prop. 2004/05:140 s. 42 f. Skellefteå kommun skulle vilja att utredningen tog ställning till om dessa regler kan tillämpas för hamnverksamhet.
- Genom lagsstiftning ålägga hamnverksamheten med särskild skatt som kan jämföras med bolagsskatt i nivå på skatteuttag.

Eftersom det inte finns någon speciallagstiftning kring hamnverksamheter skulle detta eventuellt kunna utgöra en del av Lag för kommunal hamnverksamhet alternativt infogas i annan lagsstiftning. På så sätt kan transparens och likvärdiga konkurrensvillkor uppnås i jämförelse mellan kommuner och privata aktörer.

Kapitel 6 En ny lag om kommunal hamnverksamhet

6. 1 Bolagiseringsskyldighet

Förslaget kommer för Skellefteå kommun att innebära att underskottsverksamhet skapas i det kommunala aktiebolaget.

Tidsgränsen för att genomföra bolagisering är kort och kommunen kommer inte hinna att genomgå en notifieringsprocess för att kunna tillföra aktieägartillskott osv för att säkerställa att bolaget inte kommer att hamna i en obeståndssituation under överskådlig framtid. Detta eftersom en simulering av framtida resultatutveckling för Port of Skellefteå har genomförts som visar att utifrån den investering som genomförs i hamnen år 2024–2027, till investeringsvolym 1,4 mdkr, kan verksamheten inte åstadkomma en sådan intjänandeförmåga för den affärsmässiga verksamheten som kan generera ett överskott. Av den anledningen tillämpades GEBR undantaget artikel 56 för fortsatt drift i kommunal förvaltning. Att åstadkomma en skatteposition som innebär att bolaget kommer att betala inkomstskatt synes inte bli aktuell inom en överskådlig tid. Om bolaget inte är notifierat kommer inte aktieägartillskott att kunna lämnas som täcker årligt förlust, vilket gör att aktiebolagslagens regler kring obestånd blir tillämpliga. Om ägaren ändå lämnar ett aktieägartillskott för att undvika risken för att behöva träda i likvidation eller försätta bolaget i konkurs, kommer tillskottet att bryta mot EU-rättens statsstödsregler.

6. 2 Affärsmässiga villkor

Skellefteå kommuns bedömning är att krav på att hamnverksamhet ska särredovisas från annan verksamhet borde tillämpa på alla hamnverksamheter, även de som utifrån undantag kan fortsätta att bedrivas i förvaltningsform.

6. 3 Undantag från bolagiseringsskyldigheten för vissa verksamheter

Skellefteå kommun anser att förslaget om undantag från bolagiseringsskyldighet för vissa verksamheter borde utökas och inkludera även mindre hamnar förslagsvis utifrån en hantering av antal tonnage. Eftersom effekterna av bolagiseringen i allmänhet är stora och skatteeffekten samt konkurrensvillkoren ofta hänger ihop med volym hade det varit rimligt om utredningen hade kunnat beskriva om det kan finnas ytterligare skäl för undantag baserat på förutsättningar för de hamnar som är underlag för en eventuell bolagiseringsskyldighet.

Kapitel 8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Tidpunkt för ikraftträdande är mycket kort, vilket försvårar för utredning och möjligheter till att vidta åtgärder för att kunna bedriva verksamhet vidare i aktiebolagsform. Det vore rimligt att utöka tiden för införande med tre år, dvs. en bolagisering ska vara genomförd innan kalenderår 2030 års utgång. Processen för bolagisering kan ta tid särskilt om en notifieringsprocess är nödvändig.

Kapitel 9 Konsekvensanalys

9.1 Offentligfinansiella effekter

Beräkning av de offentligfinansiella effekterna har baserats på att de hamnar som bolagiseras kommer att generera överskott. Det finns en risk att de nya hamnbolagen inte kommer att generera några överskott om hamnanläggningarna ska arrenderas från kommunen till ett marknadsmässigt arrende eller att förvärv av tillgångar ska ske till marknadsmässigt pris. Ofta är hamninvesteringar stora investeringar som inte direkt kan generera tillräcklig med intäkter för att täcka kapitalkostnaderna. Risken finns att ökat skatteuttag från hamnverksamheter blir väsentligt lägre än beräknat eller i värsta fall uteblir.

I promemorian har ingen bedömning genomförts av vilka hamnar som skulle omfattas av bolagiseringsskyldighet. Det hade varit rimligt att utredningen hade identifierat vilka hamnar det gäller, för att kunna inhämta mer information för att tillföra en bredare analys av ärendet och effekterna av det nya lagförslaget.

9.2 Effekter för kommuner och regioner

För Port of Skellefteå sker det redan idag en separat redovisning, ett arbetssätt utifrån affärsmässiga grunder med uppdatering av prissättning efter bl. a. omvärldsbevakning för affärsmässigheten. Skellefteå kommun har med anledning av förslaget följande frågeställningar:

- Hur påverkar en tvingande bolagisering kommunens publicerade tillämpning av GBER undantaget för den pågående investeringen om 1,4 mdkr?
- Vad kommer EU kommissionen att säga om att resultatutvecklingen för hamnverksamheten blir negativ utifrån tillämpningen av GEBR undantaget?
- Behov kan finnas för att notifiera verksamheten. Kan notifieringsprocessen genomföras på kort tid för ett nybildat hamnbolag?
- Om notifieringsprocessen inte kan genomföras på kort tid, kan Skellefteå kommun få ytterligare tid för att genomföra bolagiseringen för att genomföra en notifiering?
- Finns det bidrag att erhålla för omställningen då risken finns för att bolagskoncernen blir drabbad av kostnader för ett nytt hamnbolag som är i behov av aktieägartillskott etc.

- Vilken stöttning kan Skellefteå kommun få från staten i denna process?

Effekterna som promemorian belyser innefattar administrativa kostnader och att bolagiseringen blir resurskrävande. Skellefteå kommun ser andra kostnadsdrivande aktiviteter samt andra svårigheter. Bolagiseringen riskerar att påkalla risker kopplat till lagen om offentlig upphandling, EU:s statsstödsregler samt aktiebolagslagens obeståndsregler. Ett nytt aktiebolag ska byggas upp och investera i verksamheten för att den ska kunna bedrivas i aktiebolaget. Aktiebolaget måste t ex förvärva tillgångar till marknadsvärde om det är möjligt från kommunen där verksamheten har bedrivits. Det skapar nya kapitalkostnader, vilket gör att förändringar sker i förhållande till den inarbetade verksamheten som bedrivs i förvaltningsform.

9.3 Effekter för företagen

I promemorian förutsätts det att de kommunalt bedrivna hamnarna har en låg prissättning och att bolagisering innebär att översyn kommer att ske samt att det leder till en förbättrad konkurrenssituation. Skellefteå kommun genomför löpande uppdatering av hamntaxan där omvärldsbevakning sker för att prissättningen ska vara marknadsmässig. Det innebär att en analys och förfrågan till ej bolagiserade hamnar kunde ha givit en annan bild av den effekt som beskrivs.

Slutsats

Skellefteå kommun är positiv till att bolagisera driften av hamnen och har redan fått i uppdrag av kommunfullmäktige att inleda en utredning av bolagisering och organisering.

För att skapa goda förutsättningar för en bolagisering ser dock Skellefteå kommun att utredningen kompletteras för att få en bättre förståelse för de bedömningar som promemorias baseras på. Ytterligare utredning och beskrivning skulle företrädesvis besvara bl. a följande frågeställningar

- Införs ett nytt begrepp vad gäller att bedriva verksamhet i egen regi? I egen regi kan en kommun driva verksamhet antingen i förvaltning eller genom ett kommunalt ägt aktiebolag. I promemorian refereras begreppet egen regi till att driva i förvaltningsform.
- Vad är det som ska bolagiseras? Innebär en överlämning av driften att infrastruktur ska överföras eller enbart att anläggningarna arrenderas och att bolaget sköter anläggningen samt bedriver stuveriverksamhet etc?
- Hur har en beräknad tillkommande skatteintäkt på fem miljoner beräknats när det inte har genomförts någon analys om vilka hamnar som kan komma att omfattas av bolagiseringsskyldighet.

SKELLEFTEÅ KOMMUN

- Vad baseras slutsatsen på att hamnar som inte är bolagiserade inte drivs enligt affärsmässiga grunder?

Skellefteå kommun finner att utredningen saknar flera perspektiv, bland annat följande:

- upphandlingsrättsliga perspektiv
- statstödsrättsliga perspektiv
- bedömning av varför hamnverksamhet bedrivs och är viktigt för näringslivet etc
- skattemässiga konsekvenser vid överlåtelse till aktiebolag
- konsekvenser vid bolagisering ur ett ekonomiskt perspektiv och möjlighet att fortsatt driva hamnverksamhet.

Utredningen beskriver att en hamn som inte är lönsam kan komma att avvecklas. Vid en bolagisering riskerar en i förvaltningsform driven lönsam verksamhet bli olönsam. Om inte åtgärder kan vidtas för att möjliggöra tillåtna statsstöd riskerar en väl fungerade hamn att bli föremål för avveckling. Förutom att en hamn är viktig för det privata näringslivet så utgör också det en viktig infrastrukturell anläggning ur ett beredskapsperspektiv vid uppbyggnad av totalförsvaret.

Utöver detta innebär den snäva tidsplanen för bolagisering – med krav på genomförande senast den 1 augusti 2026 och en eventuell förlängning till 31 december 2027 – att kommunen inte får tillräcklig tid för att skapa nödvändiga förutsättningar för att fortsätta driva hamnverksamheten.

Det är därför angeläget att staten i det fortsatta beredningsarbetet ger tydlig vägledning i frågor som rör överföring av tillgångar, statsstödsbedömningar och upphandlingsrättsliga konsekvenser, samt säkerställer att kommunerna har praktiska förutsättningar att genomföra bolagisering utan att äventyra drift, investeringar eller beredskap.