

Ert datum:
2025-09-30

Datum:
2025-12-19

Er ref:
Fi2025/01804

Diarienummer:
UHM-2025-0341

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Fi.remissvar@regeringskansliet.se, elin.sedin@regeringskansliet.se

En ny lag om kommunal hamnverksamhet Fi2025/01804

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslaget att införa ett lagkrav på att bolagisera kommunal hamnverksamhet. Upphandlingsmyndigheten anser att förslaget riskerar att leda till att hamnar som utgör systemkritisk infrastruktur kan behöva läggas ned vilket riskerar att leda till att samhällsviktig verksamhet inte kan upprätthållas. Detta riskerar att få särskilt stor påverkan utifrån ett resiliensperspektiv då sådan samhällsviktig verksamhet sannolikt behöver kunna verka vid kris och ytterst krig. Enligt myndigheten Trafikanalys är det sju kommunala hamnar som idag drivs i förvaltningsform. Eftersom promemorian inte identifierat dessa hamnar har vare sig betydelsen av respektive hamn eller konsekvenserna av lagförslaget för respektive hamn utretts. I likhet med Regelrådet bedömer vi alltså att konsekvensutredningen är bristfällig.

Statsstödsreglerna kräver inte att konkurrensutsatt verksamhet bolagiseras även om bolagisering underlättar efterlevnaden. Däremot innebär statsstödsreglerna att det bör klargöras om en verksamhet drivs på marknadsmässiga villkor eller om den finansieras av det allmänna i ett allmännyttigt syfte. Upphandlingsmyndigheten förordar att förutsättningarna för en långsiktigt lönsam drift av de hamnar som drivs i förvaltningsform istället utreds var och en för sig med beaktande av statsstödsreglerna.

Ert datum:
2025-09-30

Er ref:
Fi2025/01804

Datum:
2025-12-19

Diarienummer:
UHM-2025-0341

Inledning

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att ge vägledning till kommuner och regioner om statsstödsfrågor men även utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling.

Upphandlingsmyndighetens synpunkter på promemorian

Upphandlingsmyndighetens synpunkter utgår i stor utsträckning från att problemets omfattning inte framgår av promemorian. Upphandlingsmyndigheten saknar uppgifter om antalet kommunägda hamnar som drivs i förvaltningsform och de enskilda hamnarnas förutsättningar att i bolagsform fortsätta driva sin verksamhet. Upphandlingsmyndigheten begränsar dock synpunkterna till frågor som rör statsstöd och upphandling.

Lagförslaget

Inledningsvis vill Upphandlingsmyndigheten påtala att en särskild lag om kommunal hamnverksamhet vilken endast omfattar ett mindre antal hamnar framstår som en avvikelse från systematiken för hur kommunal befogenhet regleras. För det fall undantag från självkostnadsprincipen föreslås bör bestämmelsen lämpligen införas i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Likheten med lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (allbolagen)

Upphandlingsmyndigheten uppfattar att promemorian försöker reglera kommunala hamnar inspirerat av hur kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag regleras i lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (allbolagen).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar dock att förutsättningarna för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen och de kommunala hamnverksamheter som bedrivs i förvaltningsform skiljer sig åt. De kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen omsätter betydande belopp och har en stor marknadsandel på marknaden för hyresbostäder i Sverige. En omfattande utredning och en lång process, både hos Europeiska kommissionen, i utredningsväsendet och inom Regeringskansliet låg till grund för allbolagen. Trots att allbolagen rör en mer omfattande verksamhet med tydligare konkurrensneutralitetsproblem har motsvarande krav på bolagisering inte införts i den lagen. Allbolagen innehåller också en bestämmelse som medger att bolag som omfattas av lagen får motta lagligt statsstöd (se 2 § allbolagen). En sådan bestämmelse kan vara nödvändig när det gäller verksamhet som i vissa fall kan behöva finansieras med offentliga medel. Sammanfattningsvis synes inskränkningarna av de kommunala hamnarnas verksamhet i det nu remitterade förslaget ställa större krav på kommunerna än vad Allbolagen gör. I synnerhet kan det faktum att konkurrensutsättning av driften av hamnen framställs som det enda alternativet för en olönsam hamnverksamhet komma att få en stor påverkan på kommunernas självständighet. Det är inte heller självklart

Ert datum:
2025-09-30

Er ref:
Fi2025/01804

Datum:
2025-12-19

Diarienummer:
UHM-2025-0341

att upphandling av driften främjar resiliens och effektivitet på lång sikt. Privata aktörer som driver hamnar föredrar sannolikt att driva hamnar med mycket trafik och en omsättning som möjliggör lönsam drift. En risk med att upphandla driften av mindre kommunägda hamnar kan vara dels att det riskerar att bli dyrt om få aktörer visar intresse och dels att en sådan upphandling kan attrahera oseriösa aktörer eller andra aktörer som inte bidrar till resiliens i samhällsviktig infrastruktur.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det konkurrensneutralitetsproblem som ligger till grund för det nu remitterade förslaget rimligen avser förhållandevis låga belopp då verksamheterna normalt inte genererar vinst. Någon egentlig konkurrensproblematik i form av obetald bolagsskatt verkar därför inte föreligga och i den mån sådana vinster faktiskt uppkommer bör de kunna hanteras inom ramen för statsstödsreglerna om stöd av mindre betydelse för företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I sammanhanget vill Upphandlingsmyndigheten även lyfta möjligheten för en kommun eller region att definiera hamnen som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och i så fall är det möjligt att både lämna 300 000 euro till verksamheten enligt den allmänna de minimisförordningen (2023/2831) och ytterligare 750 000 euro enligt SGEI-de minimisförordningen (2023/2832). En bolagiserad hamn kan alltså få 1 050 000 euro per treårsperiod i de minimis-stöd utan att något annat undantagsregelverk behöver tillämpas. I promemorian nämns även andra utmaningar kopplade till att bedriva ekonomisk verksamhet i förvaltningsform. Detta nämns då snarast i en bisats och bör därför inte - utan fortsatt utredning - ligga till grund för lagstiftning. Upphandlingsmyndigheten förordar därför fortsatt utredning och att en dialog om lämpliga åtgärder förs med de kommuner som har hamnar vars verksamhet idag bedrivs i förvaltningsform och där verksamheten bedöms ha en sådan omfattning att statsstödsreglerna kan vara tillämpliga.

Särskilt om författningsförslaget

Begreppet "konkurrensläge på marknaden" används i 1 §. Begreppet avviker från terminologin enligt kommunallagen och återfinns inte heller i EU:s konkurrens- eller statsstödsregler. Upphandlingsmyndigheten föreslår därför att begreppet ersätts med en hänvisning till de tillämpliga rekvisiten i begreppet statligt stöd. Begreppet skulle exempelvis kunna ersättas med "påverkan på konkurrensen och handeln på den inre marknaden" i den mening som avses i artikel 107.1 EUF-fördraget. För det fall en sådan bestämmelse införs kan den föreslagna 2 § utgå. Oaktat Upphandlingsmyndighetens förslag anser myndigheten att en verksamhets påverkan på konkurrensen och samhandeln inom EU inte är ett tillräckligt tydligt begrepp för att i sig ligga till grund för bolagiserings- och därmed beskattningsskyldighet. Upphandlingsmyndigheten saknar även ett tydliggörande i likhet med vad som framgår i allbolagen om att även hamnar som ägs av kommuner, i likhet med statligt- eller privatägda hamnar ska kunna motta lagligt statsstöd. I annat fall kan lagen komma att hindra viktiga infrastruktursatsningar, dräneringsåtgärder och andra åtgärder som är nödvändiga för svensk hamninfrastruktur och svensk konkurrenskraft.

Ert datum:
2025-09-30Datum:
2025-12-19Er ref:
Fi2025/01804Diarienummer:
UHM-2025-0341

Allmänt om kommunala hamnar och infrastruktur

Upphandlingsmyndigheten vill understryka att hamnar är en systemkritisk infrastruktur såväl för att säkerställa konkurrenskraft som resiliens och försörjningsberedskap. Offentligfinansierad infrastruktur är i sig en form av offentlig nytthet som tillkommer för att marknaden i sig inte har tillräckliga incitament för att utan offentlig finansiering möta samhällets totala behov av sådan infrastruktur. Olika former av offentlig finansiering av hamnar är därför snarare normen än ett undantag och det är troligen inte vanligt att en mindre allmän hamn är långsiktigt affärsmässigt lönsam. Om så skulle vara fallet hade vi sannolikt haft fler allmänna hamnar som drevs i privat regi. För det fall förslaget genomförs skulle alla olönsamma kommunala hamnar behöva läggas ner eller så skulle driften behöva upphandlas i konkurrens. Upphandlingsmyndigheten har i sig inga invändningar mot att upphandling används som ett strategiskt verktyg men noterar att promemorian inte redogör för värdet av att det offentliga även fortsättningsvis kan välja att bedriva hamninfrastruktur utifrån ett allmänt intresse. Det är inte heller självklart att det går att attrahera seriösa privata aktörer att driva små kommunägda hamnar. I ett sådant fall synes promemorian anse att verksamheten ska läggas ned utan någon analys av konsekvenserna av en sådan nedläggning.

Är bolagisering en lösning på ett konkurrensproblem?

Det är inte en verksamhets rättsliga form, utan finansieringen av densamma, som avgör om den är konkurrensneutral eller om verksamheten mottar statsstöd. Upphandlingsmyndigheten instämmer i att en bolagisering kan öka transparensen när det gäller frågan om kommunens skattemedel på något sätt gynnar den bolagiserade verksamheten. Sådan transparens kan dock även genereras med separat redovisning på samma sätt som redan idag förekommer i många kommunala verksamheter och bolag. Bolagisering kan vara kostsamt men kan naturligtvis även generera värde och bidra till effektivisering. Förutsättningarna torde dock inte vara desamma i alla kommunala hamnar som drivs i förvaltningsform. Dessa hamnar kommer också att ha mycket svårt att avgöra om deras verksamhet anses påverka konkurrensen och handeln inom EU i statsstödsrättslig mening.

Promemorian hänvisar på ett korrekt sätt till EU-kommissionens praxis beträffande olika typer av hamnar och de undantagsregler som kan tillämpas för stöd till hamnar. Däremot vill Upphandlingsmyndigheten påtala att sådana skatterättsliga undantag för hamnverksamhet som prövats av EU-domstolen och EU-kommissionen inte nödvändigtvis bör jämföras med en prövning av principen om att inte beskatta den kommunala förvaltningen. Det finns mycket som talar för att en kommunal förvaltning i många avseenden befinner sig i en annan faktisk och rättslig situation än vad ett aktiebolag gör. Ett angränsande exempel är att differentierad beskattning av fåmansaktiebolag i förhållande till en enskild firma inte bedömts vara ett selektivt stöd i statsstödsrättslig mening.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att Eftas övervakningsorgan, ESA, utrett bland annat skatteundantag för offentlig verksamhet i Norge som så kallat befintligt stöd

Ert datum:
2025-09-30

Er ref:
Fi2025/01804

Datum:
2025-12-19

Diarienummer:
UHM-2025-0341

sedan 2013 och fortfarande inte fattat något beslut.¹ Bedömningen är alltså inte på något sätt självklar och utmaningarna för de aktuella kommunerna när det gäller att bolagisera sina verksamheter är inte obetydliga.

Vare sig en bolagisering eller en privatisering av driften behöver utgöra en lösning på ett statsstödsproblem. Vid prövningen av ett statsstödsklagomål som först avsåg Helsingfors kommuns bussverksamhet kvarstod statsstödsproblemet trots att kommunen först bolagiserade den bussverksamhet som bedrevs i förvaltningsform och därefter privatiserade verksamheten. I fallet med Helsingfors bussverksamhet bedömde EU-kommissionen och sedermera Förstainstansrätten att statsstödsproblematiken fördes över genom att de finansiella villkoren som hade gynnat verksamheten i förvaltningsform först fördes över till den bolagiserade kommunala verksamheten och sedan tillföll det privata företag som köpte verksamheten.² Att bolagisera en verksamhet till följd av ett statsstödsproblem bör alltså göras med eftertanke och med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. EU-kommissionen har ett särskilt meddelande där de samlat sina erfarenheter av privatisering av offentlig verksamhet.³

Förslagets konsekvenser för möjligheterna till intern upphandling bör utredas

Möjligheterna att direkttilldela kontrakt mellan olika delar av kommunen finns självklart inom ramen för en verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. När det gäller förutsättningarna att direkttilldela offentliga kontrakt till en bolagiserad verksamhet är förutsättningarna mer oklara.⁴ Beroende på vilka ömsesidiga beroenden som finns mellan en hamn och annan kommunal verksamhet bör möjligheten att direkttilldela kontrakt utredas innan krav ställs på att bolagisera olika delar av kommunernas verksamheter.

Kommunerna bör få mer tid att utreda förutsättningarna för en eventuell bolagisering

Förslaget föreslås träda i kraft vid halvårsskiftet 2026 och berörda kommuner ska därefter ha bolagiserat sina verksamheter redan i december 2027. En eventuell bolagiseringsprocess behöver genomföras på ett väl avvägt sätt med hänsyn till skattebetalarnas intresse av en effektiv användning av skattemedel och bibehållen hamnverksamhet. Respektive kommun kan behöva finansiering och rättsligt stöd för att genomföra dessa processer. Upphandlingsmyndigheten bedömer att nödvändiga överväganden vid en sådan bolagiseringsprocess kommer att ta längre tid i anspråk än den tidsram som framgår av förslaget. En lämplig tid för ikraftträdande bör bestämmas i samråd med berörda kommuner.

¹ ESA:s ärendenummer 73703.

² T-603/19, Helsingin Bussiliikenne Oy och Finland mot kommissionen, se även Europeiska kommissionens beslut den 28 juni 2019, SA.33846, Om det statliga stöd som Finland har genomfört till förmån för Helsingfors Busstrafik Ab.

³ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, 10 februari 2012, swd(2012) 14 slutlig, vägledning för finansiering, omstrukturering och privatisering av statligt ägda bolag som är förenlig med reglerna för statligt stöd.

⁴ HFD har meddelat PT i mål 6278-24, Sysav.

Ert datum:
2025-09-30

Er ref:
Fi2025/01804

Datum:
2025-12-19

Diarienummer:
UHM-2025-0341

Generaldirektören Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Juristen tillika statsstödsexperten Magnus Lindbäck har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Helene Molander deltagit.

Anja Clausin

Magnus Lindbäck