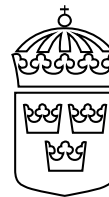


# Regeringens proposition

## 2025/26:234



En ny lag om kommunal hamnverksamhet

Prop.  
2025/26:234

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 april 2026

*Ulf Kristersson*

*Elisabeth Svantesson*  
(Finansdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om kommunal hamnverksamhet. Förslaget lämnas för att de svenska bestämmelserna om kommunal hamnverksamhet ska anses vara förenliga med EU:s regler om statsstöd. Förslaget innebär att en kommun eller en region som bedriver hamnverksamhet på en marknad ska bedriva verksamheten i ett kommunalt aktiebolag. Det kommunala bolaget ska bedriva hamnverksamheten på affärsmässig grund. Hamnverksamheten får dock bedrivas 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 före ikraftträdandet bedriver hamnverksamhet som en del av den kommunala förvaltningen får trots vad som anges i lagen fortsätta att bedriva hamnverksamheten inom förvaltningen till och med den 31 december 2028.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	4
2	Förslag till lag om kommunal hamnverksamhet .....	5
3	Ärendet och dess beredning .....	6
4	Bakgrund och gällande rätt .....	6
4.1	Europeiska kommissionens undersökning av hamnarna i Sverige och andra medlemsstater .....	6
4.2	Den kommunala självstyrelsen och ramarna för kommunal verksamhet .....	7
4.2.1	Allmänt om den kommunala kompetensen .....	7
4.2.2	Särskilt om självkostnadsprincipen .....	8
4.2.3	Specialreglerad kommunal näringsverksamhet.....	9
4.2.4	Beskattning av kommuner och kommunala bolag .....	10
4.3	Hamnverksamhet.....	10
4.3.1	Allmänt om hamnverksamhet i kommunal regi.....	10
4.3.2	EU:s hamntjänstförordning .....	11
4.3.3	Svensk reglering av hamnar och hamnverksamhet.....	11
4.4	EU-rättens statsstödsregler .....	12
4.4.1	Allmänt om statsstödsregelverket.....	12
4.4.2	Statsstöd och hamnar.....	15
5	Behovet av en reform.....	17
6	En ny lag om kommunal hamnverksamhet.....	18
6.1	Bolagiseringsskyldighet .....	18
6.2	Affärsmässiga villkor .....	26
6.3	Undantag från bolagiseringsskyldigheten för vissa verksamheter .....	28
7	Tillsyn .....	29
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	31
9	Konsekvensanalys.....	32
9.1	Offentligfinansiella effekter .....	33
9.2	Effekter för kommuner .....	34
9.3	Effekter för företagen .....	36
9.4	Effekter för Konkurrensverket och Patent- och marknadsdomstolen.....	37
9.5	Övriga effekter .....	37
10	Författningskommentar.....	38
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian En ny lag om kommunal hamnverksamhet.....	41
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	42
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	43

Bilaga 4	Lagrådets yttrande .....	44	Prop. 2025/26:234
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 april 2026.....	46	

## Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om kommunal hamnverksamhet.

## 2 Förslag till lag om kommunal hamnverksamhet

Prop. 2025/26:234

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** Om en kommun eller en region bedriver hamnverksamhet på en marknad, ska verksamheten bedrivas i ett kommunalt aktiebolag. I det kommunala aktiebolaget ska verksamheten bedrivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt.

Hamnverksamheten behöver dock inte bedrivas i ett kommunalt aktiebolag 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 före ikraftträdandet bedriver sådan hamnverksamhet som enligt lagen ska bedrivas i ett kommunalt aktiebolag, får trots vad som anges i lagen fortsätta bedriva verksamheten inom sin förvaltning till och med den 31 december 2028.

## 3 Ärendet och dess beredning

Inom Finansdepartementet har promemorian En ny lag om kommunal hamnverksamhet utarbetats. En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Härutöver har även Strängnäs kommun getts tillfälle att yttra sig över förslaget. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats, [regeringen.se](https://www.regeringen.se), och i Finansdepartementet (Fi2025/01804).

I denna proposition behandlas förslagen i promemorian.

### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 5 mars 2026 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med lagförslaget i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har inte några synpunkter på utformningen av lagförslaget, men anser att vissa aspekter bör bli föremål för ytterligare överväganden och analys och behandlas mer ingående i den fortsatta beredningen. Regeringen följer Lagrådets synpunkter, som behandlas i avsnitt 6.1 och 9.5.

## 4 Bakgrund och gällande rätt

### 4.1 Europeiska kommissionens undersökning av hamnarna i Sverige och andra medlemsstater

I flera europeiska länder har det tidigare funnits särskilda skattebefrielser för hamnar och hamnverksamhet. Europeiska kommissionen inledde under 2013 en 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 4.4.2).

Vad gäller svenska hamnar har kommissionen uppmärksammat att vissa kommunala hamnar drivs som en del av den kommunala förvaltningen och att den hamnverksamheten därmed är befriad från inkomstbeskattning, medan övrig hamnverksamhet, inklusive sådan som drivs av kommunala bolag, beskattas enligt allmänna regler. Detta har väckt frågor om det svenska systemets förenlighet med statsstödsregelverket.

### 4.2.1 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. Som vidareutvecklas i avsnitt 4.4, 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 omfattning. 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 proposition avses härnäst både kommuner och regioner när kommun nämns. Kommunerna, i denna vidare bemärkelse, regleras särskilt i 14 kap. RF. Enligt 2 § gäller 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. Det fastslås vidare i 3 § att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.

#### Kommunallagen

Kommunernas allmänna befogenheter regleras i 2 kap. KL. Av 1 §, som ger uttryck för den s.k. lokaliseringssprincipen, 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 7 § (det s.k. förbudet mot spekulativ verksamhet). Där framgår vad som är kompetenslig 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

Prop. 2025/26:234 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 ett 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.

## 4.2.2 Särskilt om självkostnadsprincipen

Inom kommunalrätten finns vissa grundprinciper som i de flesta fall begränsar den kommunala kompetensen. De kommunalrättsliga grundprinciperna 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 åtgärd som är tillåten enligt de kompetensbegränsande principerna, 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 affärsuppställningar 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.

### 4.2.3 Specialreglerad kommunal näringsverksamhet

En kommun som bedriver s.k. sedvanlig affärsverksamhet som en del av den kommunala förvaltningen är som utgångspunkt bunden av självkostnadsprincipen. För verksamhet som en kommun bedriver i bolagsform följer 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 2 § 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 (se prop. 2009/10:185 s. 18).

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 en 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 §§ KL. Verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt,

Prop. 2025/26:234 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 (prop. 2008/09:21 s. 24–26).

#### **4.2.4 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). Kommunerna har varit helt undantagna från skattskyldighet för inkomstskatt 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 allmänna reglerna i IL för den aktuella associationsformen, vilket innebär att ett kommunalt aktiebolag är skattskyldigt för bolagsskatt på samma sätt som ett privatägt aktiebolag.

### **4.3 Hamnverksamhet**

#### **4.3.1 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 som en del av den kommunala förvaltningen.

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

Det saknades länge en allmän EU-rättslig reglering av verksamheten i och finansieringen av hamnar. I mars 2017 trädde emellertid hamntjänstförordningen i kraft (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). 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 hamninfrastrukturavgifter 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, Stenungsund, 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 bl.a. 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 och 9).

### 4.3.3 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 icke allmänna 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. 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 icke allmänna 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 utan några kommunala ägarintressen. 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.

## 4.4 EU-rättens statsstödsregler

### 4.4.1 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 snedvrider 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. från stat, kommuner, regioner, offentligt ägda bolag eller stiftelser, eller från privata bolag som hanterar offentliga medel, omfattas av begreppet. Som statligt 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, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras. 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. Begreppet företag omfattar även myndigheter eller kommunala förvaltningar när de utövar ekonomisk verksamhet, men däremot inte när de bedriver myndighetsutövning eller agerar i sin egenskap av offentliga organ.

En åtgärd innebär ett stöd endast om den är selektiv. En statlig åtgärd som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet anses inte utgöra ett statligt stöd eftersom åtgärden i så fall inte är selektiv. Åtgärder som är begränsade branschvis eller geografiskt eller är förbehållna en viss kategori av företag är emellertid selektiva.

Kriteriet att stödet ska snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen innebär att det potentiellt eller faktiskt ska stärka mottagaren i förhållande till konkurrenterna. Nästan allt selektivt stöd är konkurrensnedvrیدande, 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). Stödet kan påverka handeln mellan medlemsstaterna även om mottagaren inte direkt bedriver handel över gränserna. Stödet kan till exempel göra det svårare för aktörer i andra medlemsstater att komma in på marknaden.

Trots att artikel 107.1 i EUF-fördraget förbjuder snedvrیدande 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 medlemsstaten ska anmäla stödåtgärden till kommissionen och kommissionen ska, utifrån EU:s regler om statligt stöd, 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 anmälningskyldigheten 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 anmälningskyldigheten 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

### **Kommissionens regelverk om stöd av mindre betydelse och den allmänna gruppundantagsförordningen**

Villkoren för att kunna lämna stöd av mindre betydelse framgår i första hand 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, som innebär att stödåtgärder som uppfyller samtliga villkor i förordningen inte anses utgöra statligt stöd och därför inte omfattas av anmälningsskyldigheten. Förordningen gäller statligt stöd till företag inom alla sektorer med vissa angivna undantag. Det totala stöd av mindre betydelse som en medlemsstat beviljar ett enda företag får inte överstiga 300 000 euro under en period av tre år, det s.k. individuella taket. Det framgår vidare att treårsperioden bör ses över löpande och för varje nytt stöd av mindre betydelse måste hänsyn tas till det totala stöd av sådant slag som beviljats under de senaste tre åren, se skäl 11 i kommissionens förordning (EU) 2023/2831. 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. Medlemsstaten ska bl.a. 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). Den ska också 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). Uppgifter som ska registreras är stödmottagarens identitet, stödbelopp, datum för beviljande, beviljande myndighet, stödinstrument och berörd sektor på grundval av den statistiska näringsgrensindelningen i unionen (Nace). Medlemsstaten ska registrera uppgifterna i det centrala registret inom 20 arbetsdagar från det att stödet beviljades. Det centrala registret ska på sikt 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).

Europeiska kommissionen har också antagit kommissionens förordning (EU) 2023/2832 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, här förkortad SGEI de minimis-förordningen. Förordningen gäller statligt stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inom alla sektorer med vissa angivna undantag. Det finns ingen rättslig definition av vad en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är. Av kommissionens meddelande

om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02) framgår att det omfattar tjänster som har vissa särdrag jämfört med andra typer av ekonomisk verksamhet, bl.a. tjänster som ett företag, om det beaktar sitt eget kommersiella intresse, inte skulle åta sig eller inte åta sig i samma utsträckning eller på samma villkor. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan exempelvis utgöra posttjänster och sociala tjänster. Det totala stöd av mindre betydelse som beviljas ett enda företag av en medlemsstat för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt SGEI de minimis-förordningen får inte överstiga 750 000 euro under en period av tre år. Förordningen innehåller även bestämmelser om övervakning och rapportering motsvarande bestämmelserna i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

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, här 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 åtgärder. Det är dock medlemsstaternas uppgift att uppfylla olika regler om informationskyldighet 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). För att stöd till hamnar ska vara förenliga med GBER krävs att en rad villkor är uppfyllda bl.a. krävs att de stödberättigade kostnaderna ska avse investeringar eller muddring (artikel 56b.2 och 56c.2 GBER).

#### 4.4.2 Statsstöd och hamnar

Det har 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 skattebefrielse

Prop. 2025/26:234 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 EU-kommissionens beslut 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

### **Regeringens bedömning**

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

### **Promemorians bedömning**

Promemorians bedömning stämmer överens med regeringens.

### **Remissinstanserna**

En majoritet av remissinstanserna har inga synpunkter på bedömningen. *Sveriges advokatsamfund* anser att behovet av en reform med utgångspunkt i EU:s regler om statligt stöd har motiverats väl. *Trafikanalys* instämmer i bedömningen att den befrielse från inkomstbeskattning som viss kommunal hamnverksamhet åtnjuter kan anses utgöra ett selektivt statligt stöd som är oförenligt med EU-rätten. *Sveriges Kommuner och Regioner* anser däremot att det inte har framkommit att det finns ett behov av en reform eftersom det av promemorian inte framgår med vilka belopp de eventuella statsstöden omfattar eller ens om det finns hamnar som tillämpar hamnavgifter som snedvrider konkurrensen. *Upphandlingsmyndigheten* anser inte att EU:s rättspraxis behöver tolkas på det sättet att hamnverksamhet som bedrivs inom den kommunala förvaltningen inte får vara skattebefriad.

### **Skälen för regeringens bedömning**

Som redogjorts för i avsnitt 4.4.2 inledde kommissionen under 2013 en undersökning av europeiska hamnars funktionssätt och beskattning, vilket lett fram till förändrad lagstiftning i flera medlemsstater. När det kommer till svenska hamnar har kommissionen uppmärksammat att kommunala hamnar som drivs som en del av den kommunala förvaltningen 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. Uppmaningen från kommissionen talar emot *Upphandlingsmyndighetens* åsikt att de skatterättsliga undantag för hamnverksamhet som prövats av EU-domstolen och EU-kommissionen inte nödvändigtvis bör jämföras

Prop. 2025/26:234 med en prövning av principen om att inte beskatta den kommunala förvaltningen. Dessutom framgår det enligt regeringen tydligt av praxis från EU-institutionerna (jfr redogörelsen i avsnitt 4.4.2) att den verksamhet som bedrivs i hamnar många gånger utgör ekonomisk verksamhet och att en kommun som bedriver sådan verksamhet 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 4.4.1 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 som drivs som en del av den kommunala förvaltningen åtnjuter kan därför anses utgöra ett sådant selektivt statligt stöd. *Sveriges Kommuner och Regioner* ifrågasätter bl.a. att de hamnavgifter som hamnarna tar ut snedvrider konkurrensen. Det är dock inte hamnavgifterna som kommissionen har ifrågasatt och dessa avgifter saknar därför betydelse för prövningen av om det finns behov av en ny reglering av kommunal hamnverksamhet som är förenlig med EU-rätten.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att det är en konkret risk att dagens regelverk står i strid med EU-rätten när kommuner som bedriver hamnverksamhet som en del av den kommunala förvaltningen åtnjuter befrielse från inkomstbeskattning medan det motsvarande inte gäller för privata aktörer eller kommunala bolag. Regeringen föreslår därför att det 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

#### **Regeringens förslag**

Det ska införas en ny lag om kommunal hamnverksamhet som föreskriver att om en kommun eller en region bedriver hamnverksamhet på en marknad ska verksamheten bedrivas i ett kommunalt aktiebolag.

#### **Promemorians förslag**

Promemorians förslag stämmer i sak överens med regeringens men har en annan lagteknisk och språklig utformning.

#### **Remissinstanserna**

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker, är positiva eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Helsingborgs kommun, Karlshamn*

*kommun, Konkurrensverket, Gotlands kommun, Nynäshamns kommun, Trafikanalys, Transportföretagen – Sveriges hamnar, Transportstyrelsen, Stockholms kommun, Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen) och Södertälje kommun.* Flera av de remissinstanser som är positiva till förslaget framhåller att förslaget bidrar till mer likvärdiga ekonomiska och rättsliga villkor för hamnverksamhet samt motverkar en snedvriden konkurrens.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Strängnäs kommun, Strömstads kommun, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Upphandlingsmyndigheten* avstyrker förslaget. Flera remissinstanser påtalar att förslaget innebär en betydande inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att en sådan inskränkning inte kan grundas på de analyser som görs i promemorian. Fakultetsnämnden anser därför, i likhet med bl.a. *Karlskrona kommun* att frågan bör utredas vidare.

Nynäshamns kommun anser att det syfte som eftersträvas med förslaget borde kunna uppnås på ett mindre ingripande sätt än genom ett bolagiseringstvång.

Strömstads kommun och Upphandlingsmyndigheten ifrågasätter varför inte ett eventuellt statsstöd i stället kan hanteras inom ramen för statsstödsreglerna om stöd av mindre betydelse enligt den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse och enligt SGEI de minimis-förordningen. Upphandlingsmyndigheten menar att om dessa båda förordningar kombineras kan en hamn få 1 050 000 euro per treårsperiod i stöd av mindre betydelse utan att något annat undantagsregelverk behöver tillämpas. SKR ifrågasätter varför inte i stället gruppundantagsförordningens (GBER) undantag för statsstöd till hamnar kan tillämpas.

Som ett alternativ till den föreslagna bolagiseringsskyldigheten föreslår *Skellefteå kommun* att hamnverksamheter i stället bör åläggas en skyldighet att särredovisa och årligen rapportera bl.a. resultat och balansräkning. Ett annat alternativ som kommunen lyfter fram är att påföra hamnverksamheter en särskild skatt som i nivå kan jämföras med bolagsskatt.

Ett flertal remissinstanser, bl.a. Upphandlingsmyndigheten, Skellefteå kommun och Transportföretagen – Sveriges hamnar anser att förslaget kan bli oproportionerligt betungande för mindre kommuner och att det kan leda till att hamnverksamhet som utgör systemkritisk infrastruktur kan behöva läggas ner. Nu nämnda remissinstanser samt Karlskrona kommun och Strängnäs kommun anser också att det faktum att hamnar kan utgöra systemkritisk infrastruktur också innebär att bolagisering och affärsmässig styrning kan vara problematisk ur ett säkerhets- och beredskapsperspektiv.

SKR anser att det inte framgår vilken del av hamnverksamheten som behöver bolagiseras och inte heller vilka som inte berörs av förslaget.

Flera instanser, bl.a. Sveriges advokatsamfund, Patent- och marknadsdomstolen, Upphandlingsmyndigheten och SKR reagerar på promemorians författningstext och uttrycket ”i ett konkurrensläge på marknaden”. De anser att det avviker från de begrepp som används i övriga regelverk på konkurrensrättsens område.

*Hamnverksamhet bör bedrivas genom en skattskyldig juridisk person*

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 4.2.3 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 sådan speciallagstiftning, vilket innebär att de allmänna befogenheterna enligt kommunallagen gäller för kommunernas hamnverksamhet. Kommunerna kan välja om de vill bedriva verksamheten inom kommunens förvaltning eller om de vill bolagisera verksamheten och detta val styr om verksamheten kommer att bli beskattad eller inte. Regeringen bedömer att detta förhållande innebär ett problem ur statsstödhänseende och att det därför bör införas en reglering av kommunal hamnverksamhet som innebär att sådan verksamhet bedrivs under likvärdiga former som privata aktörers hamnverksamhet.

Ett sätt att undanröja den konkurrenssnedvridning som kan uppstå till följd av att hamnverksamhet som bedrivs inom den kommunala förvaltningen är skattebefriad är att föreskriva att verksamheten ska bedrivas genom en skattskyldig juridisk person. Det skulle i så fall innebära att en kommun är skyldig att överlämna skötseln av hamnverksamheten till ett aktiebolag. Som flera remissinstanser påtalat innebär en sådan reglering ett ingrepp i en viktig del av den kommunala självstyrelsen, nämligen kommuners rätt att själva bestämma hur de vill organisera sin verksamhet.

*Den minst ingripande lösningen för det kommunala självbestämmandet*

Av 14 kap. 3 § regeringsformen, förkortad RF, 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).

Flera remissinstanser har framfört att det syfte som eftersträvas med förslaget bör kunna uppnås på ett mindre ingripande sätt än genom ett bolagiseringstvång, exempelvis genom tillämpning av kommissionens regelverk om stöd av mindre betydelse. De undantag som finns i EU-rätten från det principiella förbudet mot statligt stöd (jfr avsnitt 4.4.1) är dock enligt regeringen antingen inte tillämpliga eller så eliminerar de 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 innebär att villkoren i förordningen om bl.a. uppgiftslämnande, information och beloppsgränser uppfylls. Som redogjorts för i avsnitt 4.4.1 är det ett grundläggande villkor att det totala stöd av mindre betydelse som en medlemsstat beviljar ett företag inte får överstiga 300 000 euro under en period av tre år, det s.k. individuella taket. Det individuella taket kan komma att överskridas genom att skattebefrielsen för en kommunal hamnverksamhet i sig medför ett överskridande eller genom att nämnda skattebefrielse tillsammans med andra stöd av mindre betydelse som erhållits under den relevanta tidsperioden medför ett överskridande. Regler skulle därför behöva införas som säkerställer att stödet, dvs. skattebefrielsen, inte beviljas om det individuella taket överskrids. Eftersom stödet ges i form av en skattebefrielse kan stödets storlek fastställas först i efterhand, dvs. efter det att stödet redan har lämnats. Det innebär att det är omöjligt att i förväg säkerställa att stödet till hamnverksamheten inte överskrider det individuella taket. Det skulle heller inte vara möjligt att retroaktivt kräva bolagisering av hamnverksamhet för att se till att verksamheten beskattas om det individuella taket överskrids. Det finns således en risk för att olagligt statsstöd beviljas.

Om delar av kommunal hamnverksamhet i förvaltningsform skulle utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt SGEI de minimis-förordningen skulle det individuella taket vara högre och uppgå till 750 000 euro under en period av tre år. Stöd enligt denna förordning får kumuleras med stöd av mindre betydelse enligt den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse (artikel 5.1 i SGEI de minimis-förordningen) om villkoren i förordningarna är uppfyllda. Även om en sådan kumulering skulle vara möjlig, innebärande att det individuella taket därför skulle kunna uppgå till 1 050 000 euro, kvarstår risken för att olagligt statsstöd beviljas om skattebefrielsen hanteras som ett stöd av mindre betydelse. Sammanfattningsvis anser regeringen, till skillnad från *Strömstads kommun* och *Upphandlingsmyndigheten*, att det inte är lämpligt att hantera skattebefrielsen för kommunal hamnverksamhet i förvaltningsform som ett stöd av mindre betydelse.

*SKR* ifrågasätter varför inte gruppundantagsförordningens (GBER) undantag för statsstöd kan tillämpas. När det gäller den allmänna gruppundantagsförordningen är villkoren för att ge statsstöd enligt förordningen inte uppfyllda. Enligt förordningens villkor för stöd till kusthamnar eller inlandshamnar krävs att stödet ges för att täcka vissa särskilda investeringskostnader som en hamn kan ha, exempelvis kostnader för investering i byggande, ersättande eller uppgradering av hamninfrastruktur. Detta villkor är inte uppfyllt om stödet lämnas i form av en generell skattebefrielse för hela hamnverksamheten eftersom stödet i form av en generell skattebefrielse inte kan kopplas till vissa kostnader i en hamn och inte heller är beroende av förekomsten av sådana kostnader.

*Skellefteå kommun* och *Karlskrona kommun* anser att det som alternativ till en skyldighet att bolagisera en hamnverksamhet bör övervägas att göra kommunerna skattskyldiga för kommunal hamnverksamhet som bedrivs i förvaltningsform genom särskilda bestämmelser i inkomstskattelagen. Ett sådant alternativ skulle dock enligt regeringen innebära både ett avsteg från den generella kommunala skattebefrielsen och ett avsteg från inkomstskattelagens systematik. Skattskyldigheten skulle i detta fall

Prop. 2025/26:234 behöva begränsas såväl till typ av verksamhet som till vem som bedriver verksamheten. Den skulle således endast omfatta en mycket begränsad krets. En sådan lagstiftning skulle därför enligt regeringens mening strida mot principen om att skattebestämmelser ska vara generella. Dessutom gäller att det alternativet inte helt eliminerar risken för statsstödsproblematik eftersom det finns andra konkurrensfördelar än skattebefrielsen som kan anses vara kopplade till hamnverksamhet som bedrivs som en del av den kommunala förvaltningen. Det gäller t.ex. den omständigheten att svenska kommuner inte anses kunna gå i konkurs. Regeringen anser därför att det inte är lämpligt att lösa den aktuella statsstödsproblematiken genom att införa bestämmelser i inkomstskattelagen eller annan skattelagstiftning. Regeringen bedömer att det heller inte är en tillräcklig åtgärd att som Skellefteå kommun föreslår enbart lagstifta om att hamnverksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund och särredovisas på särskilt sätt. För att lösa den aktuella statsstödsproblematiken skulle den föreslagna åtgärden behöva kombineras med att göra kommunerna skattskyldiga för hamnverksamheten eller hantera skattebefrielsen som ett stöd av mindre betydelse. Som redan framgått bedöms det inte vara lämpliga lösningar.

Regeringen bedömer sammantaget att det inte finns några alternativa lösningar som skulle eliminera statsstödsproblematiken. Någon ytterligare utredning av alternativa lösningar, så som bl.a. Karlskrona kommun föreslår, bedöms därmed inte nödvändig.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att det för att uppnå ändamålet att göra de svenska reglerna förenliga med EU-rätten är nödvändigt att införa regler om att viss typ av kommunal hamnverksamhet ska bedrivas genom ett skattskyldigt kommunalt aktiebolag. Den lösningen får därmed också anses vara den minst ingripande för det kommunala självbestämmandet. I sammanhanget beaktas också att för majoriteten av kommuner kommer den föreslagna ordningen inte att få några konsekvenser eftersom det endast är ett fåtal kommuner som i dag driver hamnverksamhet som en del av den kommunala förvaltningen. 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). Ett flertal remissinstanser, bl.a. Upphandlingsmyndigheten och Skellefteå kommun, har framfört en oro för att förslaget kan bli oproportionerligt betungande för mindre kommuner och att det kan leda till att hamnverksamhet som utgör systemkritisk infrastruktur kan behöva läggas ner. Närmare om de effekter som förslaget kan medföra redovisas i konsekvensanalysen, se avsnitt 9. Frågan om förslagets effekter utifrån ett säkerhets- och beredskapsperspektiv behandlas därutöver också under nästa rubrik.

Vid en avvägning mellan intresset av att den kommunala självstyrelsen inte inskränks och de allmänna intressena att uppfylla EU-rättens krav i statsstödshänseende och att åstadkomma likvärdiga ekonomiska och rättsliga villkor för hamnverksamhet samt motverka en snedvriden konkurrens anser regeringen att de allmänna intressena väger över. Den föreslagna regleringen bedöms alltså som godtagbar vid beaktande av proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § RF.

Som Lagrådet framhåller i sitt yttrande har några remissinstanser – Karlskrona kommun och Skellefteå kommun som båda bedriver hamnverksamhet i egen regi – framfört att bolagisering och affärsmässig styrning kan vara problematiskt ur ett säkerhets- och beredskapsperspektiv. Liknande synpunkter har lämnats av *Strängnäs kommun* som också bedriver hamnverksamhet inom sin förvaltning. Karlskrona kommun beskriver problematiken bl.a. på så sätt att en bolagisering och styrning genom en bolagsstyrelse försvårar möjligheten för en kommun att direkt påverka verksamhetens inriktning och prioriteringar utifrån lokala behov och politiska mål. Strängnäs kommun lyfter i detta sammanhang bl.a. fram vikten av att för beredskapsrelaterade uppdrag ha full rådighet över de objekt som nyttjas vid samhällsstörningar och att detta arbete underlättas om hamnverksamheten drivs i förvaltningsform.

Regeringen delar inte uppfattningen att kommuners möjligheter att kontrollera och styra sina verksamheter försämras när verksamheterna bedrivs genom ett kommunalt aktiebolag jämfört med när de bedrivs inom den kommunala förvaltningen. När en verksamhet övergår från att drivas inom förvaltningen till att drivas genom ett kommunalt bolag förändras enbart hur ägandet och kontrollen utövas. Efter en bolagisering sker styrningen av verksamheten genom bolagets bolagsordning, ägardirektiv och avtal. Genom att säkerställa att nödvändiga befogenheter finns reglerade i det ägardirektiv och avtal som upprättas mellan kommunen och det kommunala bolag som ska bedriva den kommunala hamnverksamheten kan därmed kontrollen och styrningen över verksamheten till alla delar behållas. Det stora antal kommuner som redan i dag har valt att överföra sin hamnverksamhet till ett kommunalt bolag ger enligt regeringen stöd för att bolagsformen i sig inte kan sägas vara till nackdel för ägarinflytande, kontroll och flexibilitet. Regeringen anser därför inte att bolagisering i sig försämrar möjligheterna för en kommun att påverka verksamhetens inriktning och att kunna göra prioriteringar utifrån lokala behov och politiska mål.

Karlskrona kommun anser vidare att det finns en risk för att förslaget kan leda till att säkerhetsrelaterade behov får stå tillbaka för ekonomiska mål. Upphandlingsmyndigheten framför, vilket Lagrådet också lyfter fram i sitt yttrande, 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. Enligt myndigheten riskerar detta att få särskilt stor påverkan utifrån ett resiliensperspektiv då sådan samhällsviktig verksamhet sannolikt behöver kunna verka vid kris och ytterst krig. Upphandlingsmyndigheten påpekar också att olika former av offentlig finansiering av hamnar snarare är normen än ett undantag eftersom en mindre allmän hamn troligtvis inte är långsiktigt affärsmässigt lönsam. Enligt Upphandlingsmyndigheten skulle därför, om förslaget genomförs, alla olönsamma kommunala hamnar behöva läggas ner eller så skulle driften behöva upphandlas i konkurrens.

Regeringen konstaterar att förslaget om att bolagisera kommunal hamnverksamhet inte syftar till att förhindra offentlig finansiering av den. Förslaget syftar endast till att undanröja den statsstödsproblematik som

bedöms ligga i att hamnverksamhet som bedrivs inom den kommunala förvaltningen omfattas av kommunernas skattebefrielse. Möjligheten till annan offentlig finansiering av hamnverksamheter kommer däremot inte att påverkas utan kommer att förbli densamma som i dag. Om det uppkommer ett behov av att med offentliga medel ekonomiskt stödja en samhällsviktig kommunal hamnverksamhet som inte är affärsmässigt lönsam ställer den nu föreslagna lagstiftningen inte upp några hinder för en sådan finansiering. Som framgår av avsnitt 6.2 ger förslaget dessutom kommunerna en lagstadgad rätt att bedriva verksamheten på affärsmässiga grunder vilket får anses främja möjligheterna att ta ut marknadsmässiga priser vilket i sin tur får anses främja en kommunal verksamhets bärkraft. Regeringen delar därför inte Upphandlingsmyndighetens farhåga att förslagets genomförande skulle innebära att alla olönsamma kommunala hamnar skulle behöva läggas ner eller att driften skulle behöva upphandlas i konkurrens.

Upphandlingsmyndigheten framför vidare att en risk med att upphandla driften av mindre kommunägda hamnar kan vara dels att det blir dyrt om få aktörer visar intresse, dels att en sådan upphandling kan attrahera oseriösa aktörer eller andra aktörer som inte bidrar till resiliens i samhällsviktig infrastruktur. Det senare kan enligt myndigheten leda till att oseriösa aktörer eller aktörer med olämpliga kopplingar till utlandet tar över verksamheten. Även *Transportarbetarförbundet* ser allvarliga säkerhetsmässiga utmaningar med anledning av förslaget. Enligt förbundet kan bolagisering i kombination med upphandling öppna för att kritisk hamninfrastruktur hamnar i händerna på privata aktörer med bristande insyn och kontroll. Förbundet beskriver vidare att den internationella hamnsektorn har en dokumenterad historik av infiltration från kriminella nätverk, vilket ökar risken för narkotikasmuggling och otillåten påverkan. Mot denna bakgrund samt med hänsyn till att det råder ett kritiskt omvärldsläge med reella och direkta hot från främmande makter, anser Transportarbetarförbundet att lagstiftningen bör kompletteras med robusta säkerhetsskyddskrav för upphandlad hamnverksamhet.

Regeringen är införstådd med de risker det skulle innebära om systemkritisk hamninfrastruktur, eller för den delen annan samhällsviktig verksamhet, skulle hamna i händerna på oseriösa och olämpliga aktörer. Detta är dock risker som enligt regeringen inte kan anses vara särskilt kopplade till att verksamheter bedrivs genom kommunala bolag i stället för att bedrivas inom den kommunala förvaltningen. Frågan behöver tas på allvar oavsett vilken samhällsviktig verksamhet det är frågan om och oavsett i vilken form verksamheten bedrivs.

Som regeringen redan framhållit innebär förslaget inte att en kommun förhindras att stödja systemkritisk hamnverksamhet. Regeringen anser därför inte heller att det finns anledning att befara att förslaget leder till att en kommun behöver inleda oönskade upphandlingar gällande driften av en sådan hamnverksamhet. Härtill kommer att upphandlingsreglerna ger stöd för undantag från upphandlingsplikten när fråga är om väsentliga säkerhetsintressen.

Vad slutligen gäller risken för att oseriösa aktörer eller aktörer med olämpliga kopplingar till utlandet tar över verksamheten kan beaktas att Sverige sedan 2023 har ett system för granskning av utländska direktinvesteringar. Regelverket, som syftar till att hindra investeringar i

skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på bl.a. Sveriges säkerhet, träffar bl.a. investeringar i samhällsviktig verksamhet (se 3 § lagen [2023:560] om granskning av utländska direktinvesteringar), vilket enligt föreskrifter på området kan omfatta t.ex. verksamhet avseende förvaltning eller drift av hamnar och tillhandhållande av hamntjänster (se 8 kap. 6 § i Myndigheten för civilt försvars föreskrifter MSBFS 2024:9). I den mån en hamnverksamhet innefattar säkerhetskänslig verksamhet är även säkerhetsskyddslagens (2018:585) regler om överlåtelse av sådan verksamhet av betydelse i sammanhanget. Enligt den regleringen åligger det en verksamhetsutövare att bl.a. samråda med sin tillsynsmyndighet innan en sådan överlåtelse sker. Tillsynsmyndigheten kan, om den bedömer att överlåtelsen är olämplig ur säkerhetsskyddssynpunkt, ytterst besluta att överlåtelsen inte får genomföras (se 4 kap. 13–20 §§ säkerhetsskyddslagen). Det finns således en väl utbyggd reglering för att motverka risker för att olämpliga aktörer tar över samhällsviktiga och säkerhetskänsliga verksamheter. Sammanfattningsvis bedömer regeringen att den föreslagna lagstiftningen inte bidrar till att öka risker kopplade till Sveriges beredskap och säkerhet. Regeringens slutsats är därför att lagförslaget bör genomföras.

### *Lagstiftningens utformning*

Regeringen delar den bedömning som görs i promemorian om att det inte finns någon lämplig gällande lagstiftning där den nu aktuella regleringen kan införas. Regleringen bör därför införas i en ny lag om kommunal hamnverksamhet.

I promemorian föreslås att bolagiseringsskyldighet bör föreskrivas för sådan kommunal hamnverksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden. Regeringen har förståelse för den kritik som förs fram av bl.a. *Sveriges advokatsamfund, Patent- och marknadsdomstolen, Upphandlingsmyndigheten* och SKR mot uttrycket ”i ett konkurrensläge på marknaden” och föreslår därför att uttrycket ersätts med uttrycket ”på en marknad”. Om en kommun eller en region bedriver hamnverksamhet på en marknad bör verksamheten bedrivas i ett kommunalt aktiebolag. Denna ändring av förslaget är inte avsedd att medföra någon ändring i sak jämfört med promemorians förslag.

Med hamnverksamhet som bedrivs på en marknad avses i detta fall all verksamhet i en hamn som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad, dvs. motsvarande ekonomisk verksamhet enligt det statsstödsrättsliga regelverket. Det omfattar framför allt den verksamhet som bedrivs i 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 marknad vilket även kan omfatta icke vinstdrivande verksamheter. Som behandlas nedan i avsnitt 6.3 föreslås dock ett undantag från bolagiseringsskyldigheten för sådan hamnverksamhet som inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna, varmed främst avses verksamhet i små hamnar av typen småbåtshamnar och dylikt.

Kommuners myndighetsutövning och agerande i egenskap av offentliga organ omfattas inte av begreppet ekonomisk verksamhet. En kommun har en mängd offentligrättsliga uppgifter. Uppgifterna består bl.a. i att ansvara för plan- och byggfrågor, vatten och avlopp, krisberedskap och civilt försvar. Kopplat till uppgifterna kan det förutsättas att kommunen behöver äga och upplåta markområden. Till den delen som ägande och upplåtelse av marken krävs för att kommunen ska kunna fullgöra sina offentligrättsligt ålagda uppgifter omfattas inte sådan verksamhet av bolagiseringsskyldigheten.

Till skillnad från SKR anser regeringen att förslaget ger tillräcklig ledning beträffande vilken del av hamnverksamheten som behöver bolagiseras och vilka som berörs av förslaget.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att om en kommun eller en region bedriver hamnverksamhet på en marknad ska verksamheten bedrivas i ett kommunalt aktiebolag.

### *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

### **Regeringens förslag**

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

### **Promemorians förslag**

Promemorians förslag stämmer i sak överens med regeringens men har en annan lagteknisk och språklig utformning.

### **Remissinstanserna**

Flera remissinstanser är positiva till förslaget, det gäller bl.a. *Karlshamns kommun* och *Trafikanalys*. *Sveriges advokatsamfund*, *Strömstads kommun*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Upphandlingsmyndigheten* avstyrker förslaget. Upphandlingsmyndigheten anser att det bör framgå av lagen att ett bolag som omfattas av lagen får motta lagligt statsstöd.

### **Skälen för regeringens förslag**

Avgiftsuttaget i svenska hamnar är till viss del särreglerat (jfr redogörelsen i avsnitt 4.3.2 och 4.3.3). För kommunal hamnverksamhet som bedrivs som en del av förvaltningen gäller i övrigt 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 4.2.1).

Som redogjorts för i avsnitt 4.2.3 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 snedvrیدا konkurrensen till nackdel för privata aktörer.

Av redogörelsen i avsnitt 4.4.2 framgår att kommissionen räknar flera olika typer av verksamheter som bedrivs av hamnar som ekonomisk verksamhet. För sådan kommunal hamnverksamhet föreslås en huvudregel om att den ska bedrivas i ett kommunalt aktiebolag. För att säkerställa att kommunala aktiebolag som bedriver hamnverksamhet ska kunna konkurrera på lika villkor som andra aktörer föreslår regeringen att det utöver kravet på att bolagisera verksamheten också bör regleras att den bolagiserade verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund. Som framhålls av exempelvis *Karlshamns kommun* innebär förslaget att det tydliggörs att kommunal hamnverksamhet som bedrivs i ett aktiebolag undantas från kravet om att det i bolagsordningen ska anges att verksamheten ska drivas med iakttagande av självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte. Det säkerställer att det på den nu aktuella marknaden skapas likvärdiga villkor.

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. 48). Regleringen om att hamnverksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund i den föreslagna lagen hindrar dock inte att ett statligt stöd lämnas om det är tillåtet enligt statsstödsreglerna i EUF-fördraget (se avsnitt 4.4). En kommun får ge stöd till sitt aktiebolag dels om stödet godkänts av kommissionen i det enskilda fallet eller inom ramen för en godkänd stödordning, dels om stödet uppfyller villkoren i någon av förordningarna om stöd av mindre betydelse eller förutsättningarna enligt ett s.k. gruppundantag. Regeringen delar inte *Upphandlingsmyndighetens* bedömning att det i nu föreslagna bestämmelser bör upplysas om rätten för ett kommunalt bolag som bedriver hamnverksamhet att ta emot stöd. Möjligheterna för en kommun att ge statliga stöd till en bolagiserad hamn måste bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet och EU:s statsstödsregelverk, vilket innebär bedömningar som faller utanför detta lagstiftningsärendet.

Bolagiserad hamnverksamhet som bedrivs med undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva spekulativa företag bör

Prop. 2025/26:234 särredovisas från annan verksamhet. Detta för att det ska vara möjligt att kontrollera att korssubventionering inte sker. Regeringen föreslår därför att det i lagen införs en bestämmelse om att verksamheten ska särredovisas från annan verksamhet.

#### *Lagförslag*

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

### 6.3 Undantag från bolagiseringsskyldigheten för vissa verksamheter

#### **Regeringens förslag**

Trots bolagiseringsskyldigheten får kommuner bedriva hamnverksamhet som en del av den kommunala förvaltningen om verksamheten främst betjänar lokala användare och inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna inom Europeiska unionen.

#### **Promemorians förslag**

Promemorians förslag stämmer överens med regeringens.

#### **Remissinstanserna**

*Skellefteå kommun* anser att förslaget borde utökas och även inkludera mindre hamnar, förslagsvis utifrån en hantering av antal tonnage. *Stenungsunds kommun*, *Stockholms kommun* och *Halmstads kommun* efterfrågar lagtekniska förtydliganden.

#### **Skälen för regeringens förslag**

Offentligt stöd till företag utgör statligt stöd enligt statsstödsregelverket endast i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna (se avsnitt 4.4.1). Kommissionen har i ett antal beslut, med hänsyn till de särskilda omständigheterna i de berörda ärendena, ansett att åtgärden haft en ren lokal betydelse 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. Undantaget bör gälla för verksamheter som bedrivs på en marknad 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 4.4.2). 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. *Stenungsunds kommun*, *Stockholms kommun* och *Halmstads kommun* efterfrågar lagtekniska förtydliganden. Regeringen anser dock att det bäst främjar tillämpningen att i den föreslagna undantagsbestämmelsen använda de uttryck som används i nämnda EU-praxis. *Skellefteå kommun* föreslår att undantaget ska utökas till att även inkludera mindre hamnar, exempelvis utifrån hanteringen av antal tonnage. Bedömningen av om en hamnverksamhet kan anses vara av så begränsad art att den inte påverkar handeln inom EU är enligt regeringen en bedömning som måste göras i det enskilda fallet. En generell reglering som utgår ifrån vissa gränsvärden är enligt regeringen inte ändamålsenlig och riskerar att även undanta sådan verksamhet som bör omfattas av lagen.

Regeringen föreslår därför att det i lagen införs ett undantag som både till sin innebörd och utformning utgår från EU-rätten. Det innebär att kommuner även fortsatt får bedriva hamnverksamhet som en del av den kommunala förvaltningen om verksamheten främst betjänar lokala användare och inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna inom Europeiska unionen.

### Lagförslag

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

## 7 Tillsyn

### Regeringens bedömning

Det behövs inte några särskilda tillsynsbestämmelser. Konkurrensverkets tillsyn får anses vara tillräcklig.

### Promemorians bedömning

Promemorians bedömning stämmer överens med regeringens.

*Sveriges Kommuner och Regioner* och *Trafikanalys* instämmer i bedömningen att det inte behövs några särskilda tillsynsbestämmelser. *Konkurrensverket* har framfört att enbart omständigheten att en kommun underlåter att bolagisera sin hamnverksamhet i enlighet med den föreslagna lagen inte i sig omfattas av Konkurrensverkets tillsyn. För att åtgärder enligt konkurrenslagen ska vara möjliga krävs att det kan föreligga en konkurrensbegränsning. Det finns vidare inget sätt för Konkurrensverket att sanktionera underlåtenhet att bolagisera en verksamhet eller att säkerställa att en bolagisering sker. *Transportstyrelsen* anser att det kan finnas skäl att i lagen förtydliga hur kraven ska följas upp, då det inte är givet att kontroll av att kravet uppfylls ska utföras av Konkurrensverket enligt konkurrenslagen.

### **Skälen för regeringens bedömning**

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 snedvrída, 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 konkurrensnedvridande verksamheter förbjudas om verksamheten bedrivs av en kommun eller en region. Är verksamheten förenlig med lag kan något förbud dock inte meddelas.

*Konkurrensverket* anser att enbart omständigheten att en kommun underlåter att bolagisera i enlighet med den föreslagna lagen inte i sig omfattas av verkets tillsyn. Detta eftersom möjligheten för verket att vidta åtgärder enligt konkurrenslagen förutsätter att det föreligger en konkurrensbegränsning. *Transportstyrelsen* är tveksam till att Konkurrensverkets tillsyn omfattar att lagens krav efterlevs. Regeringen konstaterar att förslaget att kommuner ska vara skyldiga att bolagisera hamnverksamhet som bedrivs inom förvaltningen har sin grund i EU-rättslig praxis och att kommissionen starkt ifrågasatt att hamnverksamhet kan bedrivas som en del av den kommunala förvaltningen. Det är befrielsen från inkomstbeskattning som kommissionen lägger till grund för att ifrågasätta det svenska systemets förenlighet med statsstödsregelverket och som kommissionen anser hotar att snedvrída konkurrensen och potentiellt påverka handeln mellan EU:s medlemsstater då en sådan skattebefrielse inte gäller för privata aktörer eller kommunala bolag. Mot den bakgrunden anser regeringen att ett genomförande av förslaget också får anses innebära att en kommuns underlåtenhet att uppfylla lagens krav på att bolagisera sin hamnverksamhet utgör en indikation på att det också, med anledning av att verksamheten förblir skattebefriad, kan anses föreligga en konkurrensbegränsande verksamhet i den mening som avses i konkurrenslagen. Även med beaktande av vad Konkurrensverket anfört om omfattningen av verkets tillsyn anser därför regeringen, i likhet med *Sveriges Kommuner och Regioner* och *Trafikanalys*, att Konkurrens-

verkets tillsyn i nuläget får anses vara tillräcklig. I sammanhanget bör nämnas att regeringen nyligen har beslutat om lagrådsremissen Nya verktyg för stärkt konkurrens i privat och offentlig verksamhet. Lagrådsremissen innehåller ett förslag om att införa lagen om offentlig säljverksamhet och om att Konkurrensverket ska ges möjlighet att utreda och vidta åtgärder mot osund offentlig säljverksamhet. Förslaget kan alltså komma att påverka Konkurrensverkets framtida tillsynsmöjligheter.

Slutligen konstaterar regeringen att om en kommun, i strid med den föreslagna lagen, fortsätter att bedriva hamnverksamhet som en del av sin kommunala förvaltning kan det bli fråga om sådant olagligt statsstöd som ska återkrävas från stödmottagaren, om inte undantag medges enligt EU-rätten (jfr 2 § lagen [2013:388] om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler).

## 8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

### Regeringens förslag

Den nya lagen ska träda i kraft den 1 augusti 2026. En kommun som före ikraftträdandet bedriver sådan hamnverksamhet som enligt lagen ska bedrivas i ett kommunalt aktiebolag får som längst fortsätta bedriva verksamheten inom sin förvaltning till och med den 31 december 2028.

### Promemorians förslag

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. I promemorian föreslås att en kommun som i enlighet med lagens bestämmelser är skyldig att bolagisera sin hamnverksamhet, ska överföra driften av verksamheten till ett kommunalt aktiebolag, alternativt anordna verksamheten så att den inte snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen senast före utgången av december 2027.

### Remissinstanserna

*Karlskrona kommun*, *Sveriges advokatsamfund* och *Upphandlingsmyndigheten* anser att tidpunkten för lagens ikraftträdande och övergångsbestämmelser behöver skjutas fram. *Skellefteå kommun* anser att tiden för genomförande bör utökas med 3 år, dvs. till 2030 års utgång. *Region Gotland* anser däremot att tidsramarna är rimliga.

### Skälen för regeringens förslag

Den nya lagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det behöver säkerställas att svensk reglering av kommunal hamnverksamhet inte står i strid med EU-rätten längre än nödvändigt. Regeringen delar därför inte den uppfattning som *Karlskrona kommun*, *Skellefteå kommun*, *Sveriges advokatsamfund* och *Upphandlingsmyndigheten* har om att tidpunkten för

Prop. 2025/26:234 ikraftträdande bör skjutas fram. Tidigaste datum för ikraftträdande bedöms vara den 1 augusti 2026.

För kommuner som före ikraftträdandet bedriver sådan hamnverksamhet som behöver bolagiseras enligt lagförslaget kommer det att behövas en övergångsperiod för att möjliggöra en kontrollerad övergång av berörda verksamheter till drift på marknadsvillkor. Att omorganisera verksamhet som bedrivs som en del av den kommunala förvaltningen till bolagsform bedöms kräva minst ett år och i vissa mer komplicerade fall ännu längre tid. Särskilda övergångsbestämmelser föreslås därför. Med beaktande av vad bl.a. *Karlskrona kommun*, *Skellefteå kommun* och *Upphandlingsmyndigheten* anför om att tiden enligt övergångsregeln i promemorian är alltför kort föreslår regeringen att tiden utökas med ytterligare ett år jämfört med förslaget i promemorian. Det innebär att en kommun eller en region som före ikraftträdandet bedriver sådan hamnverksamhet som enligt lagen ska bedrivas i ett kommunalt aktiebolag, får trots vad som anges i lagen fortsätta bedriva verksamheten inom sin förvaltning till och med den 31 december 2028.

## 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. *Regelrådet* bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen om konsekvensutredningar. *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Skellefteå kommun*, *Strömstads kommun* och *Karlskrona kommun* anser att förslagets konsekvenser inte har utretts tillräckligt. *Region Gotland* anser däremot att promemorian tydligt beskriver förslagets konsekvenser. *Regelrådet* anser att utredningen ger en tydlig bild av förslagets bakgrund och syfte samt att tidpunkten för ikraftträdande har beaktats. Samtidigt konstaterar *Regelrådet* att redovisningen av konsekvenser för företag är otillräcklig och saknar bl.a. fördjupade analyser av hur olika företagskategorier påverkas, försök till kvantifiering av effekter samt scenarioräkningar. *Regelrådet* påtalar även att konsekvensutredningen helt saknar beskrivningar av kostnadsbegränsande åtgärder, behov av informationsinsatser och hur förslagets konsekvenser ska följas upp och utvärderas.

Förslaget om bolagiseringsskyldighet för kommunal hamnverksamhet påverkar i första hand den hamnverksamhet som bedrivs som en del av den kommunala förvaltningen eller i kommunala aktiebolag och som inte omfattas av undantag från bolagiseringsskyldigheten. I avsnittet om effekter för företagen beskrivs hur förslaget kan få indirekta effekter för företagssektorn genom de föreslagna kraven på styrningen av kommunal hamnverksamhet. Eftersom effekterna på den praktiska kommunala hamnverksamheten främst är indirekt genom ändrad verksamhetsstyrning och i regel bedöms vara begränsad, osäker och kan variera beroende på lokala förutsättningar, bedöms det inte vara lämpligt att kvantifiera eller beskriva effekter och följd effekter i detalj. Förslagets praktiska

konsekvenser för kommuner och företag beskrivs därför huvudsakligen i kvalitativa termer.

En utvärdering av de föreslagna reglerna skulle kunna ta sikte på hur bolagiseringsskyldigheten har påverkat den kommunala hamnverksamhetens omfattning och den företagsverksamhet som är kopplad till denna hamnverksamhet. En lämplig tidpunkt för en sådan utvärdering skulle kunna vara ett par år efter utgången av de övergångsregler som framgår av regeringens förslag.

SKR framför att konsekvensanalysen över huvud taget inte nämner den kommunala självstyrelsen trots att förslaget innebär en inskränkning genom att reglera hur kommuner ska organisera sin hamnverksamhet. Det saknas därmed även de överväganden som krävs enligt regeringsformen. Överväganden kring inskränkning av den kommunala självstyrelsen behandlas i den remitterade promemorian och finns också i propositionens avsnitt 4.2 och 6.1. Regeringen bedömer att de överväganden som gjorts är förenliga med vad som krävs av regeringsformen.

## 9.1 Offentligfinansiella effekter

De offentligfinansiella effekterna uppstår i huvudsak av att de intäkter från hamnverksamhet på marknaden som bedrivs som kommunal näringsverksamhet till följd av förslaget kommer att beskattas. Då dessa intäkter inte beskattades när hamnverksamheten bedrevs som en del av den kommunala förvaltningen 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 i dag 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 som en del av den kommunala förvaltningen. Uppskattningen baseras på ett förenklat antagande om att de kommuner som i sin rapportering har särredovisat intäkter från

Prop. 2025/26:234 kommersiell hamnverksamhet som bedrivs som en del av den kommunala förvaltningen 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.

*Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Skellefteå kommun* ifrågasätter den redovisade bedömningen att förslaget skulle leda till att cirka 5 miljoner kronor tas upp till beskattning. Antagandet att bolagiserade hamnar kommer att generera överskott bedöms vara osäkert. Att effekten samtidigt bedöms som försumbar ses av SKR som en indikation på att behovet av förslaget inte är tillräckligt motiverat. Strömstads kommun anser att det är otydligt på vilka grunder beräkningarna av de offentligfinansiella effekterna har genomförts.

I konsekvensanalysen framgår att den offentligfinansiella effekten sammantaget bedöms vara försumbar. Underlaget för beräkningarna bygger på en samlad bedömning av kommunernas redovisningar av intäkter från kommunal hamnverksamhet som bedrivs som en del av den kommunala förvaltningen. Regeringen delar bedömningen med SKR och Skellefteå kommun att förslaget inte kan antas leda till större skatteintäkter för staten och bedömer att förslagets effekter i allmänhet bör vara små och av begränsad omfattning.

## 9.2 Effekter för kommuner

Förslaget medför inga åligganden för kommunerna som innebär nya kostnader. I den mån förslaget innebär en förändring för de kommuner som i dag 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.

*Strömstad kommun* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att det är tydligt att förslaget medför ökade kostnader för kommunerna. Regeringen delar denna bedömning. Av konsekvensanalysen framgår att dessa kostnader bedöms uppstå inom ramen för kommunens frivilliga verksamhet.

SKR och *Skellefteå kommun* saknar mer detaljerade analyser av de ekonomiska och rättsliga konsekvenserna av den föreslagna bolagiseringsskyldigheten. *Upphandlingsmyndigheten* och *Skellefteå kommun* saknar en utredning av förslagets konsekvenser för respektive hamn. En sådan detaljerad analys av förslagets effekter för enskilda hamnar som den som efterfrågas bedöms dock inte vara proportionerlig i förhållande till förslagets omfattning. En betydande majoritet av den kommunala hamnverksamheten bedrivs genom kommunala aktiebolag.

*Sveriges advokatsamfund* konstaterar att konsekvenserna av en övergång till affärsmässig grund för kommunala hamnaktiebolag endast har behandlats ytligt i utredningen. *Skellefteå kommun* och *SKR* ifrågasätter dock antagandet att bolagisering i sig innebär ökade krav på styrning och affärsmässighet och framhåller att hamnverksamhet kan bedrivas affärsmässigt även i förvaltningsform. I normalfallet bedöms ett krav på att den kommunala hamnverksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund inte leda till någon betydande förändring i hamnens fortsatta verksamhet. En sådan bedömning är förenlig med remissynpunkter som ifrågasätter bolagiseringsskyldighetens effekt på

Prop. 2025/26:234 prissättning och styrning av kommunal hamnverksamhet. Regeringen gör dock bedömningen att det inte går att utesluta att vissa verksamheter ändå påverkas. En analys av huruvida enskilda hamnar inte skulle anses kunna bära sina egna kostnader bedöms inte vara lämplig eller proportionerlig i förhållande till förslaget omfattning.

De kommunala hamnverksamheter som främst betjänar lokala användare och inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna inom Europeiska unionen är undantagna från bolagiseringsskyldigheten. Detta undantag bedöms kunna innebära att hamnverksamheter där en bolagiseringsskyldighet på ett markant sätt skulle förändra villkoren för den fortsatta driften av hamnen i fråga inte berörs av förslaget. För de hamnverksamheter som däremot berörs av förslaget då de inte omfattas av undantaget bedöms effekterna för den praktiska verksamheten i allmänhet vara begränsad.

### 9.3 Effekter för företagen

I avsnitt 9.2 diskuteras hur förslaget förväntas leda till att vissa hamnar som i dag bedrivs inom den kommunala förvaltningen i stället 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 som en del av den kommunala förvaltningen. 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 som en del av den kommunala förvaltningen i dag 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 i dag. De flesta företagen som skulle kunna tänkas vara beroende eller gynnas särskilt av att hamnverksamheten bedrivs som en del av den kommunala förvaltningen är troligtvis små företag inom transportbranschen.

*Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* saknar en redogörelse för hur företag som använder de berörda hamnarna påverkas. Det saknas en detaljerad analys av vilka konsekvenser en eventuell nedläggning av hamnverksamhet skulle få. Bedömningen att effekterna är begränsade är enligt SKR inte underbyggd. Det saknas även en analys av vilka företag som driver hamnar och hur dessa kan påverkas av förslaget. *Skellefteå*

*kommun* delar inte promemorians antagande att kommunalt drivna hamnar generellt har låg prissättning och att bolagisering därmed leder till förbättrad konkurrens utan framhåller att hamntaxor redan justeras löpande med utgångspunkt i marknadsmässighet.

Regeringen instämmer i att förslaget konsekvenser för de kommunala hamnarnas prissättning är osäker. Att en majoritet av den kommunala hamnverksamheten i dag bedrivs i kommunala aktiebolag och att prissättningen i många fall inte blir påtagligt förändrad bör dock kunna anses som stöd för slutsatsen att effekten för företag i allmänhet kan väntas vara begränsad. Som framgår ovan kan det dock inte uteslutas att det i vissa fall råder lokala omständigheter som innebär att en bolagiseringsskyldighet skulle påverka den framtida hamnverksamheten på ett mer betydande sätt. Dessa omständigheter kan dock antas uppstå i fall där den kommunala hamnverksamheten är av relativt liten omfattning och följdeffekten av detta för företag i allmänhet bedöms därför vara relativt begränsad.

## 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 bedöms kommunernas hamnverksamhet kunna omfattas 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.

*Karlskrona kommun* och *Skellefteå kommun* anser att kravet på bolagisering och affärsmässig styrning kan vara problematiskt ur ett säkerhets- och beredskapsperspektiv. Enligt regeringen bör bolagisering av en kommunal hamn inte försämra säkerheten och beredskapen i kommunerna. Kommuner har ett generellt ansvar för säkerhets- och beredskapsfrågor kopplad till samhällsviktig verksamhet inom sitt geografiska område, det gäller även hamnverksamheten inom kommunen. Detta ansvar gäller oavsett om kommuner bedriver hamnverksamheten i bolagsform och på affärsmässig grund eller om hamnverksamheten drivs av andra företag (se bl.a. lagen [2006:544] om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). Regeringen bedömer vidare att en tillförlitlig tillgång till hamnar ur ett säkerhets- och beredskapsperspektiv i första hand inte säkerställs genom att viss kommunal hamnverksamhet tillåts fortsätta att

Prop. 2025/26:234 bedrivs som en del av den kommunala förvaltningen, utan genom annan lagstiftning. Med anledning av Lagrådets yttrande utvecklar regeringen sitt ställningstagande i avsnitt 6.1 under rubriken Bolagisering och affärsmässig styrning av kommunal hamnverksamhet ur ett säkerhets- och beredskapsperspektiv.

## 10 Författningskommentar

### Förslaget till lag om kommunal hamnverksamhet

*1 § Om en kommun eller en region bedriver hamnverksamhet på en marknad, ska verksamheten bedrivs i ett kommunalt aktiebolag. I det kommunala aktiebolaget ska verksamheten bedrivs på affärsmässig grund och redovisas särskilt.*

*Hamnverksamheten behöver dock inte bedrivs i ett kommunalt aktiebolag om hamnen främst nyttjas av lokala användare och verksamheten inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna inom Europeiska unionen.*

I paragrafen regleras hur kommuner och regioner ska organisera hamnverksamhet som bedrivs på en marknad.

Av *första stycket* framgår att om en kommun eller en region bedriver hamnverksamhet på en marknad ska verksamheten bedrivs i ett kommunalt aktiebolag. Med hamnverksamhet som bedrivs på en marknad avses i detta fall all verksamhet i en hamn som går ut på att erbjuda varor eller tjänster på en marknad, motsvarande ekonomisk verksamhet enligt det statsstödsrättsliga regelverket. Det förutsätter inte att verksamheten är vinstdrivande.

Hamnverksamhet på en marknad i den mening som avses i denna lag omfattar framför allt den verksamhet som bedrivs i 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 kan omfattas av lagen.

Hamnverksamhet på en marknad omfattar även sådan ekonomisk verksamhet som bedrivs av myndigheter. Uttrycket omfattar däremot inte myndighetsutövning eller en kommuns agerande i egenskap av offentligt organ. Till den delen en kommuns verksamhet i en hamn innebär ett fullgörande av kommunens offentlighetsrättsliga åligganden omfattas därför inte sådan verksamhet av bolagiseringsskyldigheten. Det kan exempelvis avse upplåtelse av marken i en hamn.

Kommunen eller regionen ska bedriva verksamheten i ett kommunalt aktiebolag som helt eller delvis är ägt av kommunen eller regionen. Det framgår av 3 kap. 11 § och 10 kap. 1, 3 och 4 §§ kommunallagen (2017:725) att kommuner och regioner får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till bl.a. helägda eller delägda kommunala aktiebolag. En kommun eller region får även fortsättningsvis lämna över, med de begränsningar som framgår av lag, skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare enligt 3 kap. 12 § kommunallagen.

Det kommunala bolaget ska bedriva hamnverksamheten 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. Kravet på affärsmässig grund i den aktuella lagen hindrar dock inte att ett statligt stöd lämnas om det är tillåtet enligt statsstödsreglerna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. En kommun får ge stöd till sitt aktiebolag dels om stödet godkänts av kommissionen i det enskilda fallet eller inom ramen för en godkänd stödordning, dels om stödet uppfyller villkoren i någon av förordningarna om stöd av mindre betydelse eller förutsättningarna enligt ett s.k. gruppundantag. Bolagiserad verksamhet som bedrivs på affärsmässig grund ska särredovisas.

I *andra stycket* regleras ett undantag som gäller i det fallet att hamnverksamheten bedrivs på en marknad men hamnen främst nyttjas av lokala användare och verksamheten inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna inom EU (samhandelskriteriet). Sådan verksamhet behöver inte bedrivas i ett kommunalt bolag och får alltså även fortsättningsvis bedrivas inom den kommunala förvaltningen. En hamnverksamhet kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna inom EU även om hamnverksamheten i sig inte omfattar handel över medlemsstaternas gränser. Avgörande är i stället om verksamheten skulle kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. Det är tillräckligt om stöd till en sådan hamnverksamhet försvårar för aktörer i andra medlemsstater att komma in på marknaden. 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 båtplatser nyttjas av utlänningar samt verksamhetens begränsade art sett till omsättning och marknadsandelar (jfr redogörelsen i avsnitt 4.4.2).

Övervägandena finns i avsnitt 6.1, 6.2 och 6.3.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

1. *Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2026.*
2. *En kommun eller en region som före ikraftträdandet bedriver sådan hamnverksamhet som enligt lagen ska bedrivas i ett kommunalt aktiebolag, får trots vad som anges i lagen fortsätta bedriva verksamheten inom sin förvaltning till och med den 31 december 2028.*

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

Av andra punkten framgår att en kommun eller en region som före ikraftträdandet den 1 augusti 2026 bedriver sådan hamnverksamhet som enligt lagen ska bedrivas i ett kommunalt aktiebolag, får trots vad som anges i lagen fortsätta bedriva verksamheten inom sin förvaltning till och

Prop. 2025/26:234 med den 31 december 2028. En kommun eller region har således 29 månader på sig från ikraftträdandet att föra över driften av hamnverksamheten till ett kommunalt aktiebolag.  
Övervägandena finns i avsnitt 8.

# Sammanfattning av promemorian En ny lag om kommunal hamnverksamhet

Prop. 2025/26:234  
Bilaga 1

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 (bolagiserings-skyldighet). Ett sådant bolag ska bedriva verksamheten på affärsmässig grund trots självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i kommunallagen (2017:725). Trots bolagiserings-skyldigheten 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 bolagiserings-skyldighet, 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.

# Promemorians lagförslag

## 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 snedvrیدا konkurrensen.

Efter remiss har yttranden över promemorian En ny lag om kommunal hamnverksamhet lämnats av Bolagsverket, Boverket, Ekonomistyrningsverket, Halmstads kommun, Helsingborgs kommun, Karlshamns kommun, Karlskrona kommun Konjunkturinstitutet, Konkurrensverket, Lantmäteriet, Malmö kommun, Nynäshamns kommun, Regelrådet, Sjöfartsverket, Skatteverket, Skellefteå kommun, Stenungsunds kommun, Stockholms kommun, Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen), Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden), Strömstads kommun, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Hamnar, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Söderhamns kommun, Södertälje kommun, Region Gotland, Tillväxtverket, Trafikanalys, Trafikverket, Transportföretagen, Transportstyrelsen och Upphandlingsmyndigheten.

Yttranden har även kommit in från Svenska Transportarbetarförbundet och en privatperson.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: FAR, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Luleå kommun, Lysekils kommun, Mönsterås kommun, Norrköpings kommun, Norrtälje kommun, Näringslivets Regelnämnd, Näringslivets Skattedelegation, Oskarshamns kommun, Oxelösunds kommun, Piteå kommun, Region Blekinge, Region Skåne, Region Stockholm, Rådet för kommunal redovisning, Skärgårdsredarna, Svensk Handel, Svensk Sjöfart, Svenska Hamnarbetarförbundet, Svenskt Näringsliv, Sölvesborgs kommun, Trelleborgs kommun, Umeå kommun, Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden), Varbergs kommun, Västerås kommun, Västra Götalandsregionen, Ystads kommun, Örnsköldsviks kommun och Östhammars kommun.

## Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-03-17

**Närvarande:** F.d. justitieråden Kerstin Calissendorff och Mats Melin samt justitierådet Malin Bonthron

### **En ny lag om kommunal hamnverksamhet**

Enligt en lagrådsremiss den 5 mars 2026 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om kommunal hamnverksamhet.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementssekreterarna Birgitta Fors Almassidou och Stina Pettersson med biträde av departementssekreteraren Stina Fridlund.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Den nya lagen innebär att en kommun eller region som bedriver hamnverksamhet som en del av den kommunala förvaltningen ska övergå till att bedriva verksamheten i ett kommunalt aktiebolag. Bolaget ska bedriva verksamheten på affärsmässig grund. Hamnar som främst utnyttjas av lokala användare och där verksamheten inte kan anses påverka handeln inom EU behöver dock inte bedriva verksamheten i bolagsform.

Europeiska kommissionen inledde 2013 en större undersökning av europeiska hamnar. Det uppmärksammades då att vissa svenska kommunala hamnar bedrivs i egen regi och därmed är befriade från inkomstbeskattning, medan övriga hamnar – även sådana som drivs av kommunala bolag – beskattas enligt allmänna regler. Kommissionen har, även under senare tid, starkt ifrågasatt huruvida detta förhållande är förenligt med statsstödsreglerna och uppmanat Sverige att vidta åtgärder.

Till grund för lagstiftningsärendet ligger en inom Finansdepartementet upprättad promemoria med förslag till ny lag (Fi2025/01804). Den har remissbehandlats.

Några remissinstanser – Karlskrona kommun och Skellefteå kommun som båda bedriver hamnverksamhet i egen regi – framförde att bolagisering och affärsmässig styrning kan vara problematisk ur ett säkerhets- och beredskapsperspektiv. I samma riktning uttalade Upphandlingsmyndigheten 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.” Myndigheten förordade bl.a. därför att varje hamns betydelse och förslagets konsekvenser för respektive hamn borde utredas.

Departementspromemorian hade väsentligen endast behandlat statsstödsrättsliga och ekonomiska aspekter. Vid föredragningen upplystes att ytterligare beredning med anledning av dessa synpunkter därför skett genom samråd med närmast berörda departement och myndigheter.

Denna aspekt av förslaget kommenteras i lagrådsremissen endast under avsnittet med en avslutande konsekvensanalys (avsnitt 9.5 Övriga effekter).

Regeringen anför där att en bolagisering inte bör försämra säkerheten och beredskapen, att kommuner – med hänvisning till bl.a. lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap – har ett generellt ansvar för sådana frågor inom sitt geografiska område samt att en tillförlitlig tillgång till hamnar ur ett säkerhets- och beredskapsperspektiv i första hand inte säkerställs genom att viss kommunal hamnverksamhet tillåts fortsätta att bedrivas som en del av den kommunala förvaltningen, utan genom annan lagstiftning.

Lagrådet noterar att i den lag som regeringen hänvisar till uttrycks kommunens geografiska områdesansvar så, att den ska verka för att den verksamhet som bedrivs av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten. Det gäller såväl inför och under extraordinära händelser i fredstid (2 kap. 7 § 1) som inför och under höjd beredskap (3 kap. 4 §). Det förefaller rimligt att anta att en kommuns samordningsansvar underlättas om viss samhällsviktig verksamhet bedrivs i egen regi och därmed färre aktörers verksamhet behöver samordnas.

Med hänsyn till den vikt som aspekter av detta slag särskilt numera bör tillmätas anser Lagrådet att det hade varit befogat att ge dem en mera framskjuten placering och mera ingående redovisa de bedömningar som den fortsatta beredningen efter avslutad remissomgång kan ha resulterat i. Det resonemang som förs i lagrådsremissen övertygar inte om att det är lämpligt att genomföra det aktuella lagförslaget i det rådande säkerhetsläget.

Lagrådet anser att frågan om lagförslaget bör genomföras bör bli föremål för ytterligare överväganden och analys och behandlas mer ingående i den fortsatta beredningen. Eftersom de anmärkningar som förts fram av kommissionen inte är av formellt slag bör det finnas utrymme för en sådan mera ingående prövning. För det fall slutsatsen blir att lagförslaget bör genomföras bör en tydlig redovisning av regeringens bedömningar i nu aktuellt avseende ges i propositionen. Lagrådet har i så fall inga invändningar mot lagförslagets närmare utformning.

## Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 april 2026

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Edholm, Strömmer, Forssmed, Slottnér, Wykman, Liljestränd, Bohlin, Rosencrantz, Dousa, Larsson, Britz, Mohamsson, Lann

Föredragande: statsrådet Svantesson

---

Regeringen beslutar proposition En ny lag om kommunal hamnverksamhet