

Trafikutskottets betänkande

1980/81: 29

med förslag till lag om vissa avgifter i allmän hamn m. m. (prop. 1980/81: 132)

Propositionen

I proposition 1980/81: 132 föreslår regeringen (kommunikationsdepartementet) riksdagen att anta

dels förslaget till lag om ändring i lagen (1977: 180) om införande av kommunallagen (1977: 179),

dels förslaget till lag om vissa avgifter i allmän hamn.

I propositionen föreslås att skyldigheten för kommuner att söka fastställelse av hamnavgifter upphävs. Detta medför att kommunerna själva får besluta om avgifter.

Lagförslagen

De vid propositionen fogade lagförslagen har följande lydelse:

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1977: 180) om införande av kommunallagen (1977: 179)

Häriigenom föreskrivs att 16 § lagen (1977: 180) om införande av kommunallagen (1977: 179) skall upphöra att gälla vid utgången av september 1981.

2 Förslag till

Lag om vissa avgifter i allmän hamn

Häriigenom föreskrivs följande.

Den som innehar en allmän hamn får ta ut avgifter, utan att hamninnehavaren tillhörig kaj, brygga eller liknande anordning inom hamnens område anlöps eller nyttjas,

1. för fartyg som anlöper kaj, brygga eller liknande anordning som tillhör någon annan än hamninnehavaren men som ligger inom hamnens område,

2. för fartyg som passerar hamnens vattenområde,

3. för gods som lastas eller lossas över kaj, brygga eller liknande anordning som tillhör någon annan än hamninnehavaren men som ligger inom hamnens område.

Rätten att ta ut avgift enligt första stycket 2. gäller endast inom det område där trafiken enligt vad sjöfartsverket fastställt kan anses ha nytta av hamninnehavarens anordningar och tjänster. Ansökan om fastställelse görs av hamninnehavaren.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1981. Sjöfartsverket får dock före nämnda dag pröva ansökan enligt andra stycket i lagen.

Motionerna

I motion 1980/81: 2045 av Erik Börjesson (fp) yrkas att riksdagen måtte besluta att till den i propositionen föreslagna Lag om vissa avgifter i allmän hamn foga en andra paragraf med följande lydelse:

Intäkterna av hamnrörelse i allmän hamn får användas enbart för att tillgodose hamnens direkta behov.

I motion 1980/81: 2080 av Bertil Zachrisson m. fl. (s) yrkas att riksdagen måtte besluta att till den i propositionen föreslagna Lag om vissa avgifter i allmän hamn läggs en andra paragraf med följande lydelse:

Intäkterna av hamnrörelse i allmän hamn får användas enbart för att tillgodose hamnens direkta behov. Regeringen får dock medge att medlen används för annat ändamål.

Utskottet

Den nuvarande kontrollen av hamntaxor sker med tillämpning av kungörelsen om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter (1950:152, ändrad senast 1977:872), hamntaxekungörelsen. Den tillgodoser trafikanternas intresse av att inte belastas med oskäligt höga avgifter. Principen är att en hamns intäkter inte får användas till annat än hamnens direkta behov. Skyldighet att söka fastställelse av taxor gäller för hamnar i kommunal ägo, och regler om detta finns numera i 16 § lagen (1977:180) om införande av ny kommunallag (1977:179). Taxemyndigheten, numera sjöfartsverket, kan i den mån den anser det befogat sänka en avgift som föreslagits av en hamninnehavare. För hamnar som inte är i kommunal ägo föreligger ingen motsvarande skyldighet men däremot rätt att få sin taxa fastställd. Detsamma gäller för hamn som inte är allmän.

Föredragande departementschefen anser att den nuvarande skyldigheten för kommuner att söka fastställelse av avgifter bör upphävas samt att som en följd därav kommunerna själva skall få besluta om avgifter. I detta syfte föreslås att 16 § i lagen om införande av ny kommunallag upphör att

gälla vid utgången av september 1981 samtidigt som föredraganden anmäler att regeringen har för avsikt att upphäva hamntaxekungörelsen.

Hamnutredningen föreslog i sitt slutbetänkande Förslag till hamnlag (SOU 1974: 24) att avgift i allmän hamn skulle beslutas av hamninnehavaren och att en särskild rådgivande nämnd skulle avge opartiska utlåtanden i bl. a. taxefrågor i tvister mellan innehavare av allmän hamn och hamnens trafikanter. Enligt föredraganden bör det övervägas om inte skyddsvärda trafikantintressen bättre kan tillgodoses genom det regelsystem som gäller för näringslivet i övrigt. Lagen (1953: 607) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet (KBL) gör det möjligt att ingripa mot sådana konkurrensbegränsningar i form av t. ex. priskarteller eller diskriminerande eller monopolistisk prissättning som har skadlig verkan.

Föredraganden framhåller att en tillämpning av KBL på det kommunala området emellertid måste ses mot bakgrund av de allmänna kommunalrättsliga principer som gäller för kommunal verksamhet. I fråga om kommunala avgifter är det framför allt självkostnadsprincipen som gör sig starkt gällande. En grundförutsättning för KBL:s tillämpning på det kommunala området är att det kommunala organ som bedriver hamnverksamhet kan anses bedriva rörelse. Om så är fallet skulle enligt propositionen konkurrensbegränsningslagen kunna få tillämpning också på hamnavgiftsområdet.

I motionerna 1980/81: 2045 (fp) och 1980/81: 2080 (s) hälsas med tillfredsställelse förslaget i propositionen att hamnavgifter inte längre skall prövas och fastställas av statlig myndighet. Det understryks i motionerna att hamnrörelse skiljer sig från annan kommunal verksamhet. Normalt betjänar hamnarna i huvudsak andra än kommunens egna invånare, i vissa fall hela landet. Detta motiverar å ena sidan att kommuninvånarna inte skall belastas med kostnader för hamnverksamheten och å andra sidan att hamnkunderna och därmed kommuner utan egna hamnresurser skall ha garantier för att hamnintäkterna reserveras för hamnändamål. I motionerna understryks vidare att med den trafikutveckling som är att förvänta krävs det åtgärder både för att pressa ned kostnaderna och för att öka intäkterna om hamnarna framdeles skall kunna uppnå ekonomisk självbärighet. För att hamnägarna skall kunna agera trovärdigt i de förhandlingar som måste föras med hamnarnas kunder i taxefrågor krävs dock enligt motionärerna att garantier kan skapas för att hamnmedlen reserveras för hamnändamål. Det yrkas därför att till den i propositionen föreslagna lagen om vissa avgifter i allmän hamn en andra paragraf fogas med följande lydelse: "Intäkterna av allmän hamn får användas enbart för att tillgodose hamnens direkta behov." I motion 1980/81: 2080 (s) föreslås dessutom att regeringen skall få medge att medlen används för annat ändamål.

Det främsta skälet till de i motionerna framförda yrkandena är en oro för

att de intäkter som skapas i hamnverksamheten kan komma att användas för annat än hamnändamål. Enligt nu gällande hamntaxekungörelse får en hamns intäkter inte användas till annat än hamnens direkta behov. Utskottet delar motionärernas uppfattning om värdet av denna ordning för att upprätthålla ett effektivt hamnväsende. Såvitt utskottet kan finna kommer emellertid ett avskaffande av kungörelsen, såsom förutsatts i propositionen, inte att medföra några ökade möjligheter för kommunerna att finansiera annan kommunal verksamhet med överskott i hamnrörelsen. För avgiftsfinansierad kommunal verksamhet gäller enligt rättspraxis sedan länge den s. k. självkostnadsprincipen. Den innebär att det totala vederlag som kommunen uppbär av dem som tar nyttigheterna i anspråk i princip inte får överstiga kommunernas kostnader för verksamheten. Principen gäller, om inte annat är särskilt föreskrivet, för alla typer av kommunala avgifter oberoende av om de tas ut med stöd av särskild lagstiftning eller med stöd av kommunallagens allmänna kompetensregel. Tanken bakom självkostnadsprincipen är att hindra kommunen från att utnyttja den monopolsituation som i praktiken ofta föreligger vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet. Självkostnadsprincipen innebär enligt utskottets mening en garanti för att nyttjarna av de kommunala hamnarna inte skall behöva bidra till finansieringen av annan kommunal verksamhet via hamntaxorna. Ett upphävande av hamntaxekungörelsen kommer således inte att få någon betydelse för hamnarnas taxesättning.

Med hänvisning till det anförda har utskottet inget att erinra mot att hamntaxekungörelsen upphävs, varvid bl. a. de regler som där finns om hur stora taxorna får vara och hur räkenskaperna skall föras upphör att gälla. Utskottet, som följaktligen avstyrker motionerna 1980/81: 2045 (fp) och 1980/81: 2080 (s), vill samtidigt kraftigt understryka att en bestämd förutsättning för detta ställningstagande varit att självkostnadsprincipen kommer att följas av kommunerna och att hamntaxorna således inte kommer att användas för att finansiera annan kommunal verksamhet. Om så skulle ske får frågan prövas på nytt. Utskottet tillstyrker vidare att skyldigheten att söka fastställelse av taxor tas bort. Därvid kan ett omständligt prövningsförfarande undvikas, vilket torde hälsas med tillfredsställelse av kommunerna.

Enligt gällande hamntaxekungörelse har innehavare av allmän hamn möjlighet att ta ut avgifter av olika slags passerande trafik. Denna fråga behöver regleras i och med att hamntaxekungörelsen upphör att gälla. Som exempel på passerande trafik för vilken avgift enligt nuvarande bestämmelser kan tas ut nämns i propositionen trafiken till en industrikaj i allmän hamn (enklavtrafik) samt trafiken till och från Vänern som passerar Göteborgs hamn (passagetrafik).

Hamntaxeområdet fastställs f. n. av sjöfartsverket. Enligt föredraganden har erfarenheterna av den nuvarande tillämpningen givit vid handen att det

inte sällan förekommit konflikter mellan hamninnehavaren å ena sidan och trafikanter och andra intressenter å andra sidan. Därför förordas att sjöfartsverket för passerande trafik även i fortsättningen bör besluta om taxeorrådet efter samma riktlinjer som f. n., trots att verkets befattning med hamnarnas avgiftssättning föreslås upphöra.

Utskottet har inget att erinra mot vad föredraganden i sammanhanget har anfört om avgifter för olika slags passerande trafik.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen

- a. antar det i proposition 1980/81: 132 framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1977: 180) om införande av kommunallagen (1977: 179),
- b. antar det i proposition 1980/81: 132 framlagda förslaget till lag om vissa avgifter i allmän hamn,
- c. avslår motionerna 1980/81: 2045 (fp) och 1980/81: 2080 (s).

Stockholm den 5 maj 1981

På trafikutskottets vägnar

ROLF CLARKSON

Närvarande: Rolf Clarkson (m), Bertil Jonasson (c), Essen Lindahl (s), Nils Hjorth (s), Wiggo Komstedt (m), Kurt Hugosson (s), Rune Torwald (c), Birger Rosqvist (s), Sixten Pettersson (m), Anna Wohlin-Andersson (c), Ove Karlsson (s), Eric Rejdnell (fp), Margit Sandéhn (s), Erik Börjesson (fp) och Sten-Ove Sundström (s).

