

Trafikutskottets betänkande 2018/19:TU8

Kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag om en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning och om ändring i lagen om vissa avgifter i allmän hamn.

Syftet med regeringens förslag är att tillgodose det EU-rättsliga kravet på ett effektivt genomförande av EU:s hamntjänstförordning. Den nya lagen innehåller bl.a. bestämmelser om skyldigheter för hamnledning. Lagen innebär t.ex. att en hamnledning som inte uppfyller vissa krav i hamntjänstförordningen ska ersätta den skada som därigenom har uppkommit för en hamntjänsteleverantör och att den ska se till att en hamninfrastrukturavgift tas ut. Hamnledning och hamntjänsteleverantörer ska även vara skyldiga att lämna information som är nödvändig för en prövning av klagomål om huruvida bestämmelserna i hamntjänstförordningen har följts. I samband med prövningen ges även den s.k. prövningsmyndigheten rätt att besluta de förelägganden som behövs för prövningen och för att de som omfattas av prövningen ska uppfylla sina skyldigheter.

Utskottet anser att regeringens förslag är väl avvägt och att det synes kunna bidra till en effektiv tillämpning av bestämmelserna i hamntjänstförordningen.

Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 24 mars 2019.

Behandlade förslag

Proposition 2018/19:39 Kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden.....	6
Regeringens lagförslag	6
Propositionen	6
Utskottets ställningstagande.....	8
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	10
Propositionen	10
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Regeringens lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag med kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning,
 2. lag om ändring i lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn.
- Därmed bifaller riksdagen proposition 2018/19:39 punkterna 1 och 2.

Stockholm den 7 mars 2019

På trafikutskottets vägnar

Jens Holm

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jens Holm (V), Anders Åkesson (C), Magnus Jacobsson (KD), Anna-Caren Säterberg (S), Jessika Roswall (M), Jasenko Omanovic (S), Sten Bergheden (M), Jimmy Ståhl (SD), Teres Lindberg (S), Anders Hansson (M), Thomas Morell (SD), Johan Büser (S), Elin Gustafsson (S), Helena Gellerman (L), Patrik Jönsson (SD), Emma Berginger (MP) och Åsa Coenraads (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2018/19:39 Kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning. Förslagen i propositionen anpassar den svenska lagstiftningen till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/352 om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler för finansiell insyn i hamnar (den s.k. hamntjänstförordningen) som trädde i kraft den 23 mars 2017 och ska tillämpas fr.o.m. den 24 mars 2019. Inga följdmotioner har inkommit med anledning av propositionen.

Till grund för propositionen ligger promemorian Vissa farleds- och hamnfrågor som är utarbetad av Stockholms universitet på uppdrag av Näringsdepartementet. I promemorian lämnas förslag till de författningsändringar som anses nödvändiga för att EU:s hamntjänstförordning ska kunna tillämpas i praktiken. Promemorian redovisades för Näringsdepartementet i november 2017 och har därefter remissbehandlats.

Regeringen har inhämtat Lagrådets yttrande över lagförslagen. Regeringen har delvis följt Lagrådets synpunkter. Vidare har vissa redaktionella och språkliga ändringar gjorts i förhållande till lagrådsremissen. Regeringens lagförslag återfinns i bilaga 2.

Bakgrund

I slutet av 2016 antogs EU:s hamntjänstförordning. Förordningen reglerar i huvudsak frågor om rätt till tillträde till en hamn för att utföra hamntjänster och villkoren för detta samt frågor om insyn i en hamns finansiering och avgiftssättning. Det övergripande syftet med hamntjänstförordningen är att förenkla tillträdet till marknaden för hamntjänster och att förbättra kvaliteten och effektiviteten i de tjänster som erbjuds aktörer som nyttjar hamnen. Förordningens bestämmelser ska tillämpas på alla kusthamnar inom det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) men medlemsstaterna har möjlighet att utvidga tillämpningsområdet till andra kusthamnar.

Förordningens utgångspunkt är att möjligheten att erbjuda hamntjänster ska vara fri och tillgänglig för alla. Förordningen tillåter dock att en hamnledning fastställer vissa villkor för utövandet av denna frihet och att hamnledningen inskränker antalet hamntjänsteleverantörer under vissa förhållanden. Sådana villkor och begränsningar måste följa bestämmelserna i förordningen och ska bl.a. vara rättvisa, skäliga och icke-diskriminerande. Enligt förordningen ska en förvägran, begränsning eller uppsägning av rätten att tillhandahålla hamntjänster motiveras av hamnledningen.

Vad gäller insyn i en hamns finansiering och avgiftssättning fastställer förordningen bl.a. att det tydligt ska gå att utläsa ur räkenskaperna vilka offentliga medel som myndigheterna ställer till hamnens förfogande och vilka användningsområden som dessa medel har anvisats för. Förordningen innehåller även bestämmelser om att hamnavgifter och hamninfrastrukturavgifter ska fastställas på ett öppet, objektivet och icke-diskriminerade sätt. Vid klagomål på hamnavgifter eller hamninfrastrukturavgifter är hamnledningen skyldig att förse prövningsmyndigheten med relevanta uppgifter om beräkningsgrunden för avgifterna.

Slutligen innebär förordningen att medlemsstaterna ska säkerställa att det finns ett effektivt förfarande för att hantera klagomål som uppstår i samband med tillämpningen av förordningen. Parterna ska vidare ha rätt att överklaga beslut eller åtgärder som fattats eller vidtagits med anledning av förordningen. Medlemsstaterna åläggs i sammanhanget att fastställa bestämmelser om sanktioner som är tillämpliga på överträdelser av förordningen och vidta åtgärder för att dessa genomförs.

Hamntjänstförordningen ska tillämpas fr.o.m. den 24 mars 2019.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning ska införas. Den föreslagna lagen innehåller bl.a. bestämmelser om nya skyldigheter för hamnledningar. Exempelvis ska en hamnledning som inte uppfyller vissa krav i hamntjänstförordningen ersätta den skada som därigenom har uppkommit för en hamntjänsteleverantör. Vidare ska hamnledningen se till att en infrastrukturavgift tas ut. Hamnledningar och hamntjänsteleverantörer ska även vara skyldiga att lämna information som är nödvändig för en prövning av klagomål om huruvida bestämmelserna i hamntjänstförordningen har följts. I sammanhanget ges prövningsmyndigheten rätt att besluta de förelägganden som behövs för prövningen och för att de som omfattas av prövningen ska uppfylla sina skyldigheter. Därutöver föreslår regeringen att prövningsmyndighetens beslut ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Propositionen innehåller också förslag till ändring i lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn.

Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 24 mars 2019.

Utskottets överväganden

Regeringens lagförslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning och lag om ändring i lagen om vissa avgifter i allmän hamn. Utskottet anser att regeringens förslag är väl avvägt och att det kan bidra till en effektiv tillämpning av bestämmelserna i hamntjänstförordningen.

Propositionen

En ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning

Regeringen gör bedömningen att det behövs kompletterande bestämmelser för att EU:s hamntjänstförordning ska kunna tillämpas i praktiken, detta eftersom hamntjänstförordningen innehåller bestämmelser om bl.a. klagomål, överklagande och sanktioner vid överträdelse av förordningen som förutsätter att medlemsstaterna inför regler av verkställande karaktär i den nationella lagstiftningen. Eftersom det inte finns någon lagstiftning där sådana bestämmelser lämpligen skulle kunna införas föreslår regeringen att en ny lag ska införas. Lagen ska tillämpas på de hamnar som omfattas av hamntjänstförordningen, dvs. alla svenska kusthamnar inom TEN-T (hamnarna Gävle, Göteborg, Grisslehamn, Halmstad, Helsingborg, Kapellskär, Karlshamn, Karlskrona, Köping, Luleå, Malmö, Norrköping, Oskarshamn, Oxelösund, Stenungssund, Stockholm (inkl. Nynäshamn), Strömstad, Sundsvall, Trelleborg, Umeå, Varberg, Västerås, Visby och Ystad). Av tydlighetsskäl föreslår regeringen att det ska anges i den nya lagen att termerna hamnledning, hamntjänsteleverantör och hamninfrastruktur ska ha samma betydelse som i EU:s hamntjänstförordning.

Vad gäller sanktioner föreslår regeringen att den nya lagen ska innehålla bestämmelser om att en hamntjänsteleverantör har rätt till ersättning om en hamnledning inte har följt vissa krav i hamntjänstförordningen. Mer specifikt ska hamnledningens ersätta den skada som har uppkommit för en hamntjänsteleverantör till följd av att hamnledningens inte följt kraven i förordningen när det gäller

- rättvisa, skäliga och icke-diskriminerade villkor för leverantörers tillträde till hamnens lokaler, anläggningar och utrustning
- ställande, redovisning och offentliggörande av minimikrav för att leverantörer ska få utföra tjänster i hamnen

- behandling av leverantörer på ett öppet, objektiva, icke-diskriminerande och proportionellt sätt
- motivering av åtgärder
- villkor för begränsning av antalet leverantörer
- villkor för hamnledningen att själv tillhandahålla en hamntjänst.

Enligt regeringen bör rätten till skadestånd gälla oavsett om det finns ett avtal mellan hamnledningen och hamntjänsteleverantören eller inte. Hamnledningens skadeståndsansvar föreslås även gälla oberoende av om ledningen har handlat uppsåtligt eller oaktsamt om det kan konstateras att en överträdelse av regelverket har skett. Vidare föreslår regeringen att utgångspunkten bör vara att hela den ekonomiska skadan ska vara ersättningsgill, dvs. både nedlagda kostnader och utebliven vinst ska kunna omfattas av rätten till ersättning. Det ska således finnas möjlighet att få ersättning i samtliga situationer där en leverantör kan visa att en skada har uppstått till följd av hamnledningens överträdelse.

Regeringen föreslår även att den nya lagen ska innehålla en bestämmelse om att hamnledningen ska se till att en hamninfrastrukturavgift tas ut. Bestämmelsen innebär inte att hamnledningen själv behöver ta ut hamninfrastrukturavgiften utan den kan tas ut av någon annan på hamnledningens vägnar, och kan även ingå i hamnavgiften.

Enligt regeringen bör den nya lagen upplysa om att regeringen bestämmer vilken myndighet som ska pröva frågor enligt hamntjänstförordningen, s.k. prövningsmyndighet. Vidare föreslår regeringen att det ska införas en rätt för prövningsmyndigheten att ta del av information och handlingar. I den nya lagen fastställs därmed att en hamnledning eller en hamntjänsteleverantör på begäran av prövningsmyndigheten ska lämna den information och de handlingar som behövs inom ramen för prövningen av ett klagomål. Någon begränsning av vilken information och vilka handlingar som kan begäras in föreslås inte. Om brådska, materialets omfång eller något annat förhållande motiverar det, ska informationen eller handlingarna få inhämtas genom besök hos hamnledningen eller hamntjänsteleverantören. Vidare föreslår regeringen att prövningsmyndigheten ska få besluta de förelägganden som behövs dels för prövningen, dels för att de som omfattas av prövningen ska fullgöra sina skyldigheter enligt hamntjänstförordningen eller den föreslagna lagen. Ett beslut om föreläggande ska få förenas med vite.

Regeringen föreslår vidare att lagen ska innehålla en bestämmelse om att prövningsmyndighetens beslut ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska dock krävas vid överklagande till kammarrätten. Vidare bör det enligt regeringen av tydlighetsskäl framgå att prövningsmyndigheten ska vara motpart i domstolen när ett beslut överklagas.

Ändring i lagen om vissa avgifter i allmän hamn

Regeringen föreslår att lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn ändras så att det framgår att den inte ska tillämpas på avgifter som tas ut enligt

den föreslagna lagen med kompletterade bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning.

Ikraftträdande

Regeringen föreslår att den nya lagen och ändringen i lagen om vissa avgifter i allmän hamn ska träda i kraft den 24 mars 2019, dvs. samtidigt som hamntjänstförordningen. För hamntjänstekontrakt som har ingåtts före den 15 februari 2017 och som inte är tidsbegränsade ska den nya lagen gälla fr.o.m. den 1 juli 2025. Lagen ska inte gälla för tidsbegränsade kontrakt som har ingåtts före den 15 februari 2017. Vad gäller den föreslagna rätten till skadestånd ska denna endast tillämpas på skadefall som inträffar efter ikraftträdandet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan inledningsvis konstatera att EU:s hamntjänstförordning som träder i kraft den 24 mars 2019 är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Förordningen innehåller emellertid bestämmelser som förutsätter att medlemsstaterna inför regler av verkställande karaktär i den nationella lagstiftningen för att de ska kunna tillämpas. Mer specifikt ska varje medlemsstat säkerställa att det finns ett effektivt förfarande för att hantera klagomål som uppstår i samband med tillämpningen av förordningen. Medlemsstaterna ska även fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelse av förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att sanktionerna genomförs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Dessutom ska medlemsstaterna se till att en hamninfrastrukturavgift tas ut.

I propositionen föreslår regeringen en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning för att tillgodose det EU-rättsliga kravet på ett effektivt genomförande av bestämmelserna i förordningen. Liksom regeringen menar utskottet att det är angeläget att förordningen får ett effektivt genomslag när den träder i kraft så att dess övergripande mål uppnås, dvs. att utveckla hamnar i linje med nuvarande och framtida transport- och logistikkrav, att bidra till den europeiska industrins långsiktiga konkurrenskraft samt att skapa sysselsättning i EU:s alla kustregioner. I förlängningen kan en förbättrad tillgång för leverantörerna till hamntjänstmarknaden öka konkurrensen i och mellan hamnar, vilket i sin tur kan bidra till en ökad andel sjöburna transporter. Regeringens förslag synes enligt utskottet kunna bidra till en effektiv tillämpning av bestämmelserna i hamntjänstförordningen. Utskottet delar i sammanhanget regeringens bedömning att risken att få betala skadestånd vid felaktiga beteenden i många fall kan utgöra ett effektivt rättsmedel för att avhålla från felaktiga beteenden. En förutsättning för att prövningsmyndighetens uppgift att pröva klagomål och överklaganden ska kunna ske effektivt är vidare att myndigheten har tillgång till information och handlingar och kan vidta åtgärder, i form av förelägganden och vite, om t.ex.

en hamnledning inte lämnar ut den information som krävs för att en provning ska kunna ske.

Utskottet noterar även att införandet av hamntjänstförordningen, och implicit den nya lagen med kompletterande bestämmelser till förordningen, inte bedöms medföra annat än marginella administrativa och ekonomiska kostnader för de berörda hamnarna under förutsättning att de uppfyller förordningens bestämmelser, detta eftersom svensk rätt redan innehåller allmänna bestämmelser som innebär att hamnverksamhet i Sverige ska utövas på ett sätt som i många hänseenden motsvarar hamntjänstförordningens krav. Exempelvis omfattas redan hamnar som drivs antingen direkt av kommunala förvaltningar eller i form av kommunalt ägda hamnbolag av bestämmelser om offentlig upphandling och statsstöd. Vidare måste dessa hamnar följa de allmänna bestämmelserna och principerna för ekonomisk redovisning och bokföring med krav på transparens avseende intäkter och kostnader. Utskottet noterar även att det i dag redan finns en lagstadgad rätt att ta ut en hamninfrastrukturavgift och att alla berörda svenska hamnar redan gör det.

Slutligen kan utskottet konstatera att det inte har väckts någon följdmotion med anledning av propositionen.

Utskottet anser sammanfattningsvis att regeringens förslag är väl avvägt och föreslår därför att riksdagen bifaller propositionen och antar regeringens lagförslag.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2018/19:39 Kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag innehåller kompletterande bestämmelser till 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 (EU:s hamntjänstförordning).

2 § Termerna hamnledning, hamntjänsteleverantör och hamninfrastrukturavgift har samma betydelse som i EU:s hamntjänstförordning.

Skadestånd

3 § En hamnledning som inte har följt artikel 3.3, 4.2, 4.4 a, 4.5, 4.6, 5, 6.1–6.4, 6.6, 8.1 eller 8.3 i EU:s hamntjänstförordning ska ersätta den skada som därigenom har uppkommit för en hamntjänsteleverantör.

Hamninfrastrukturavgift

4 § Hamnledningen ska se till att en hamninfrastrukturavgift tas ut.

Klagomål m.m.

5 § Regeringen bestämmer vilken myndighet som prövar frågor enligt artiklarna 16 och 18 i EU:s hamntjänstförordning (prövningsmyndigheten).

6 § En hamnledning eller en hamntjänsteleverantör ska på begäran av prövningsmyndigheten lämna den information och de handlingar som behövs för prövningen. Om brådska, materialets omfång eller något annat förhållande föranleder det, får informationen eller handlingarna inhämtas genom besök hos hamnledningen eller hamntjänsteleverantören.

7 § Prövningsmyndigheten får besluta de förelägganden som behövs
1. för prövningen, och

2. för att de som omfattas av prövningen ska fullgöra sina skyldigheter enligt EU:s hamntjänstförordning eller enligt 4 §.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Överklagande till domstol

8 § Prövningsmyndighetens beslut enligt 7 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas. När ett beslut överklagas, är prövningsmyndigheten motpart i domstolen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 24 mars 2019.
2. För hamntjänstekontrakt som har ingåtts före den 15 februari 2017 och som inte är tidsbegränsade gäller lagen från och med den 1 juli 2025.
3. Lagen gäller inte för tidsbegränsade kontrakt som har ingåtts före den 15 februari 2017.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn

dels att lagen ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som innehar en allmän hamn får ta ut avgifter, utan att *hamn-innehavaren 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.

Föreslagen lydelse

1 §

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

1. för fartyg som anlöper *en* 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 *en* 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.

2 §

Bestämmelserna i 1 § ska inte tillämpas på avgifter som ska tas ut enligt lagen (2019:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning.

Denna lag träder i kraft den 24 mars 2019.