

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om upphävande av lagen om privata allmänna hamnar och lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om privata allmänna hamnar och lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter upphävs.

I båda lagarna ingår bestämmelser som kan anses strida mot grundlagen. För närvarande finns det inget behov av någon särskild

hamnlagstiftning. I fortsättningen är det mest ändamålsenligt att ordna regleringen av hamnfunktionerna som sakspecifik reglering om varje enskild specialfråga.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

MOTIVERING

1 Nuläge

I Finland finns i nuläget 49 hamnar där utrikestrafikens gods behandlas eller utrikestrafikens passagerare avreser eller anländer. De hamnar som är verksamma i vårt land kan på basis av hur de är ordnade och hur öppna de är delas in i tre klasser: kommunala allmänna hamnar, privata allmänna hamnar och privata hamnar. De privata hamnarna är i praktiken huvudsakligen industrihamnar som är avsedda för industriföretags egna transporter. Av Finlands hamnar hör 30 till Finlands Hamnförbund, som är branschorganisation för de kommunala allmänna hamnarna, de privata allmänna hamnarna och de privata hamnarna.

På kommunala allmänna hamnar tillämpas lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter (955/1976) och på privata allmänna hamnar tillämpas lagen om privata allmänna hamnar (1156/1994). Lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter innehåller för närvarande endast två paragrafer utöver ikraftträdandebestämmelsen.

Enligt 1 § i lagen ska kommunfullmäktige för kommunal hamn godkänna hamnordning, vilken innehåller erforderliga bestämmelser om hamnens användning samt om den ordning som ska iakttas på hamnområdet. Enligt 1 § 2 mom. kan det i hamnordningen för brott mot densamma föreskrivas böter, som ådömes av allmän underrätt. Dessutom får enligt 2 § de avgifter för allmän trafik som ska betalas till kommunen utan dom eller beslut indrivnas i den ordning som stadgas för indrivning av skatter och avgifter i utskötningsväg.

Till utgången av 1994 gällde i Finland s.k. gamla städers privilegium att inneha hamn. I samband med upphävandet av det stiftades lagen om privata allmänna hamnar. I lagens 1 § utestängs de kommunala hamnarna från tillämpningsområdet, och lagens 2 § innehåller en definition av en privat allmän hamn. Precis som en kommunal hamn ska också en privat hamn enligt 4 § i lagen ha en hamnordning som har godkänts av kommunfullmäktige och som innehåller behövliga be-

stämmelser om hamnens användning samt om den ordning som ska iakttas på hamnområdet. Likaså kan det enligt 5 § i hamnordningen för en privat allmän hamn föreskrivas böter för brott mot den. Böterna döms ut av allmän underrätt.

I 3 § i lagen om privata allmänna hamnar föreskrivs det att ansökan om tillstånd för anläggande eller väsentlig utbyggnad av en privat allmän hamn ska godkännas vid statsrådets allmänna sammanträde. Enligt 2 mom. kan tillstånd beviljas om det finns motiverad anledning till det. Enligt 3 mom. kan behövliga villkor för anläggande av hamnen ställas upp i tillståndet. I lagens 6 § finns dessutom en bestämmelse enligt vilken hamninnehavaren har rätt att uppbära en avgift för användning av den. Det finns inga närmare bestämmelser om vilka kriterier eller vilka slags villkor som ska gälla för beviljandet av tillstånd.

Speciallagarna gäller inte privata industrihamnar, så de tar ut avgifter och sköter övervakningen på sitt område med ägarens rätt. Vår lagstiftning om hamnar har tolkats så att den inte sätter något hinder för att behandla någon annans gods eller fartyg mot ersättning också i en privat hamn. Enligt vår speciallagstiftning om allmänna hamnar ska de allmänna hamnarna vara öppna för alla. I praktiken är detta dock inte möjligt, eftersom inte heller de allmänna hamnarna kan ta emot all trafik.

2 Föreslagna ändringar

I propositionen föreslås det att lagen om privata allmänna hamnar och lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter upphävs.

Båda av de gällande speciallagarna om Finlands hamnar innehåller bestämmelser som kan anses stå i strid med grundlagen. I lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter ingår en straffbestämmelse som gäller brott mot hamnordningen och som också riksdagens justitieombudsman har noterat som grundlagstridig. Enligt 1 § i lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter är det möjligt att i hamnordningen föreskriva böter om brott mot hamnordningen. En motsvarande bestämmelse finns också i

5 § i lagen om privata allmänna hamnar. Bestämmelserna kan anses vara problematiska med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen, som det föreskrivs om i 8 § i grundlagen.

Finland har inte längre något behov av speciallagar om hamnar. En betydande del av Finlands hamnar har traditionellt sett varit kommunalt ägda och drivna. På grund av kraven på konkurrensneutralitet ändrar de kommunala hamnarna sin verksamhetsform och blir bolag. Förutom kraven på konkurrensneutralitet måste också kraven i EU:s lagstiftning om statliga stöd beaktas. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt innehåller flera artiklar genom vilka man försöker säkerställa jämlika konkurrensförutsättningar för alla. Tydligast framkommer detta av artikel 106 enligt vilken medlemsstaterna beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte får vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i fördragen, i synnerhet konkurrensreglerna. Europeiska kommissionen meddelade den 11 december 2007 det delvis negativa beslut om statligt stöd nr C 7/2006, som var riktat till Finland och vars negativa del gällde det statliga stöd som Vägaffärsverket (Destia Ab) hade fått. Kommissionen anser att det konkursskydd och den avvikande skattebehandling som affärsverket fick var förbjudet statligt stöd. Kommissionen ansåg i sitt beslut att det var fråga om förbjudet statligt stöd, eftersom konkurslagstiftningen inte tillämpades på affärsverket och eftersom befrielsen från samfundsskatt bildade ett statligt stöd som snedvred konkurrensen och inte kunde motiveras med skattesystemets karaktär och uppbyggnad.

På grund av Europeiska kommissionens beslut var avsikten att bilda aktiebolag också av de kommunala affärsverken, inklusive de kommunala hamnarna. På basis av detta gjordes det i kommunallagen (365/1995) en betydande ändring i fråga om hamnfunktionerna. Som en följd av lagändringen är kommunerna tvungna att bolagisera hamnarna. Enligt den nya 2 a § (626/2013) ska en kommun när den sköter uppgifter enligt 2 § i ett konkurrensläge på marknaden överföra skötseln av uppgifterna till ett aktiebolag, ett

andelslag, en förening eller en stiftelse (bolagiseringsskyldighet). Hamnverksamhet i havsområden är lönsamt och bolagiseringen äventyrar därmed inte hamntjänsterna.

Det centrala innehållet i vår nuvarande hamnlagstiftning kan sammanfattas i följande två punkter: 1. Ett krav på att hamnarna har en hamnordning. 2. Ett bemyndigande att i hamnen ta ut avgifter för användningen av hamnen.

Allmänna hamnar ska ha en hamnordning som har godkänts av kommunfullmäktige och som innehåller behövliga bestämmelser om användningen av hamnen och om den ordning som ska iakttas på hamnområdet. Denna del är obehövlig eller överlappande reglering, eftersom hamnarna bl.a. på grund av sina krav på säkerhetsåtgärder är avgränsade områden där allt tillträde måste bevakas och där hamninnehavaren måste svara för den ordning som ska iakttas. Hamninnehavaren verkar på området med ägarens rätt. Hamninnehavaren själv har ett intresse av att bestämma den ordning som ska iakttas på hamnområdet, och då ett fartyg anländer till hamnen följer rederibolaget och dess representanter hamninnehavarens anvisningar och order direkt med stöd av ett avtal. Särskild lagstiftning om hamnordningen är därmed obehövlig.

Hamninnehavarens rätt att i hamnen ta ut avgifter för användning av hamnen grundar sig för närvarande på speciallagstiftningen om allmänna hamnar. I 6 § i lagen om privata allmänna hamnar finns en uttrycklig bestämmelse om detta. På de avgifter som tas ut av kommunala hamnbolag har man tillämpat 2 § i lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter, som samtidigt har gjort det möjligt att driva in avgifter utan någon separat dom. De avgifter som tas ut i kommunala hamnar har tolkats som offentligrättsliga avgifter, trots att avgifterna i praktiken inte till alla delar har tagits ut i enlighet med de krav som gäller offentligrättsliga avgifter. Avgifternas offentligrättsliga natur och gemenskapsrättens krav har samtidigt orsakat problem med oflexibla grunder för prissättningen. I fortsättningen ska de avgifter som tas ut i hamnarna vara privaträttsliga och kommersiella serviceavgifter som bestäms på en marknad med fri konkurrens i

enlighet med rådande allmänna principer. Därmed finns det inget behov av att behålla någon särskild lagstiftning om de avgifter som ska tas ut i hamnarna. Samtidigt slopas också den med tanke på grundlagen problematiska möjligheten till indrivning av avgifter utan dom eller beslut.

I 2 § i lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter finns en bestämmelse enligt vilken de avgifter för allmän trafik som ska betalas till kommunen utan dom eller beslut får indrivas i den ordning som stadgas för indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg. Bestämmelsen är problematisk med tanke på bestämmelsen om rättskydd i 21 § i grundlagen. Enligt den paragrafen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning är tryggade genom lag. Om hamnlagstiftningen upphävs kommer endast privaträttsliga serviceavgifter att tas ut i hamnarna. Dessa avgifter ska drivas in i enlighet med normala regler och principer om indrivning och utsökning av avgifter.

Mer exakta bestämmelser som gäller hamnfunktionerna i Finlands lagstiftning finns spridda i olika lagar och förordningar. Det finns bestämmelser som inverkar på hamnverksamheten och som gäller bl.a. miljö, säkerhet, behandling av farliga ämnen och transporter samt bekämpning av terrorism och säkerhetsåtgärder med tanke på terrorism. De definitioner som gäller hamnar har varierat från författning till författning, och det finns inte längre något behov av att föreskriva om hamnarna i egna speciallagar, utan i fortsättningen är det mest ändamålsenligt att ordna den reglering som gäller hamnfunktionerna genom branschspecifika bestämmelser om varje enskild specialfråga. För att Finlands hamnlagstiftning ska bli tidsenlig räcker det att lagen om privata allmänna hamnar

och lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter upphävs.

3 Propositionens konsekvenser

Upphävandet av lagarna har inga direkta ekonomiska konsekvenser eller konsekvenser för statsbudgeten.

Upphävandet av lagarna gör att hamnarna blir fria att fungera flexibla på marknadens villkor. Upphävandet av lagarna kan i någon mån minska det administrativa arbete som gäller hamnarna. Att lagarna upphävs har inga konsekvenser för den egentliga hamnverksamheten eller havs- och insjötransporterna.

4 Beredningen av propositionen

Kommunikationsministeriet tillsatte för tidsperioden 1.5.2008–31.3.2009 en arbetsgrupp för att utreda en reform av hamnlagstiftningen. Särskilda frågor, vilkas behov av lagstiftning då bedömdes, var tillståndsplikt för privata allmänna hamnar, straffbestämmelser, separering av myndighetsfunktioner, uttagande av offentligrättsliga avgifter i hamnar som är aktiebolag, hamnar som affärsverk, utländskt ägande av hamnarnas och försörjningsberedskapen, behovet av att föreskriva om grunderna för bestämningen av offentligrättsliga avgifter, principerna för prissättning och sänkning av avgifterna, hamnehavarens befogenheter och behovet av olika definitioner. Arbetsgruppen lämnade ingen slutrapport, utan ärendet fick vänta på finansministeriets förslag om bolagisering av affärsverk. Beredningen fortsatte likväl. Regeringens proposition har beretts vid kommunikationsministeriet.

Propositionsutkastet sändes på remiss till följande instanser: inrikesministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, miljöministeriet, Trafiksäkerhetsverket, Trafikverket, Tullstyrelsen, Finlands Kommunförbund rf, Finlands Speditörförbund rf, Förbundet för den offentliga sektorn och väl-

färdsområdena JHL rf, Suomen Satamatyönjohtajat SSL ry, Finlands näringsliv rf, Suomen Matkustajalaivayhdistys - Passengerarfartygsföreningen i Finland ry, Företagarna i Finland rf, Hamnoperatörerna rf, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry, Ålands landskapsregering och Finlands Hamnförbund rf. Remissyttranden lämnades av följande instanser: arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, Trafiksäkerhetsverket, Trafikverket, Auto- ja Kuljetusalan työntekijäliitto AKT ry, Finlands näringsliv rf, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Finlands Kommunförbund rf, Hamnoperatörerna rf, Finlands Speditörförbund rf, Finlands Hamnförbund rf, Ålands landskapsregering, Fredrikshamn stad, Kotka stad, Företagarna i Finland rf, och HaminaKotka Satama Oy.

Bland remissinstanserna var det en jämn fördelning av sådana som understödde förslaget, sådana som motsatte sig förslaget och sådana som inte yttrade sig om ärendet. De som motsatte sig förslaget ansåg att det är viktigt att det finns en hamnordning och en speciallagstiftning om hamnarna samt att det görs en mer omfattande bedömning av konsekvenserna av ett upphävande av hamnlagarna. De lagar som avses bli upphävda har i praktiken ingen inverkan på drivandet av en hamn. En hamn kan anläggas eller stängas oberoende av de nuvarande lagarna. Dessutom är kommunerna på grund av ändringar i kommunallagen tvungna att bolagisera hamnarna, och efter bolagiseringen drivs hamnarna på affärsmässiga grunder.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om upphävande av lagen om privata allmänna hamnar och lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §
Genom denna lag upphävs lagen om privata allmänna hamnar (1156/1994) och lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter (955/1976).

2 §
Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 13 november 2014

Statsminister

ALEXANDER STUBB

Trafik- och kommunminister *Paula Risikko*