

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om upphävande av privilegier i anslutning till städers hamninnehav, lag om privata allmänna hamnar och lag om ändring av lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Den nuvarande lagstiftningen om inrättande av allmänna hamnar gäller endast kommunala hamnars verksamhet. Det kan inte längre anses att kommunerna ensamma skall ha rätt att inneha allmän hamn och att utöva allmän hamnverksamhet på så sätt att det inte vore möjligt också för andra hamninnehavare att utöva likadan verksamhet. Hamninnehavaren behöver inte vara ett offentligrättslig juridisk person. I synnerhet i fråga om innebörden hos och verkningarna av s.k. gamla städers hamninnehavsprivilegier finns det ett behov av att göra lagstiftningen om förutsättningarna för utövande av allmän hamnverksamhet klarare. Det är också skäl att till vissa delar se över systemet för trafikavgifter.

Privilegierna i anslutning till s.k. gamla städers hamninnehav kan fortfarande anses omfatta rätt att inneha allmän hamn och rätt att bära upp offentligrättsliga avgifter för allmän trafik. En ovan nämnd stad kan med hänvisning till sina privilegier förhindra inrättandet av en allmän hamn inom sitt område. Det finns inte längre något behov av att hålla kvar dylika privilegier.

I denna proposition föreslås att en lag stiftas genom vilken de privilegier som hänför sig till s.k. gamla städers hamninnehav upphävs.

Dessutom föreslås en lag om privata allmänna hamnar bli stiftad. I och med lagen blir rätten att inneha allmän hamn och att utöva allmän hamnverksamhet klarare genom att där stadgas att en hamnordning skall godkännas för en privat allmän hamn och om avgifter som uppbärs i hamnen.

Också lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter föreslås bli ändrad så att skyldigheten att underställa länsstyrelsen beslut om godkännande eller ändring av hamnordning slopas. I den sistnämnda lagen föreslås också en del tekniska ändringar.

Den föreslagna lagen om upphävande av privilegier i anslutning till städers hamninnehav bör stiftas i grundlagsordning.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att riksdagen har antagit dem.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1	3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen .	12
ALLMÄN MOTIVERING	3	3.1. Mål och medel	12
1. Inledning	3	3.1.1. Behovet av att utveckla hamnsyste- met	12
2. Nuläge	4	3.1.2. Inrättandet av en allmän hamn och utövandet av allmän hamnverksam- het	13
2.1. Lagstiftning och praxis	4	3.1.3. Innebörden hos privilegierna i an- slutning till städers hamninnehav .	14
2.1.1. Författningar som gäller kommunala hamnordningar och trafikavgifter	4	3.2. De viktigaste förslagen	15
2.1.2. Vattenlagstiftningen	5	4. Propositionens verkningar	15
2.1.3. Definitionen av allmän och privat hamn såsom en fråga som gäller ansvaret vid farledsinnehav	5	4.1. Ekonomiska verkningar	15
2.1.4. Allmän och privat hamn i tullag- stiftningen	6	4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal	15
2.1.5. Hamnarna i den lagstiftning som gäller miljöplaneringen	6	5. Beredningen av propositionen	16
2.1.6. Hamnverksamheten i konkurrens- lagstiftningen och lagstiftningen om näringsverksamhet	7	5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial	16
2.1.7. Stadganden om hamnar i övrig lag- stiftning	7	5.2. Remissutlåtanden	16
2.2. Den internationella utvecklingen och lag- stiftningen i utlandet	7	6. Samband med andra propositioner	16
2.2.1. Europeiska gemenskapernas hamn- politik	7	DETALJMOTIVERING	17
2.2.2. Hamnlagstiftningen i Sverige, Dan- mark, Norge och Storbritannien ..	8	1. Lagförslagen	17
2.3. Bedömning av nuläget	10	1.1. Lagen om upphävande av privilegier i anslutning till städers hamninnehav	17
2.3.1. Skillnader mellan utövandet av kommunal och privat hamnverk- samhet i lagstiftningen	10	1.2. Lagen om privata allmänna hamnar	17
2.3.2. Utvecklingsbehoven inom lagstift- ningen från statens synpunkt	10	1.3. Lagen om ändring av lagen om kommu- nala hamnordningar och trafikavgifter ..	21
2.3.3. Utvecklingsbehoven inom lagstift- ningen med tanke på bolagisering av den kommunala hamnverksam- heten	10	2. Ikraftträdande	21
2.3.4. Utvecklingsbehoven inom lagstift- ningen från konkurrenslagstift- ningens synpunkt	11	3. Lagstiftningsordning	21
2.3.5. Privilegierna i anslutning till städers hamninnehav	12	LAGFÖRSLAGEN	22
		1. Lag om upphävande av privilegier i anslutning till städers hamninnehav	22
		2. Lag om privata allmänna hamnar	22
		3. Lag om ändring av lagen om kommunala hamn- ordningar och trafikavgifter	23
		BILAGA	24
		Parallelltexter	24
		3. Lag om ändring av lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter	24

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

I Finland finns för närvarande såväl kommunala som privata hamnar. Alla de 31 allmänna hamnarna är kommunala. Dessa hamnar fungerar också som sådana allmänna trafikplatser som nämns i tullagen (573/78). De kommunala hamnarna har i allmänhet formen av kommunala affärsverk, varför deras verksamhet är bunden till kommunens budgethushållning. Tills vidare har inga kommunala hamnbolag bildats i Finland. De mindre kommunala hamnarna kan vara fastare anknutna till den övriga kommunalförvaltningen, och de kan t.ex. utgöra en del av kommunens tekniska verk. Kommunerna utövar i allmänhet inte stuveri- eller speditjonsverksamhet och är inte heller med i bolag som utövar sådan verksamhet.

Också staten har tidigare utövat hamnverksamhet. Hangö statshamn var efter kriget den enda statsägda allmänna hamnen, och den hade i tiderna inrättats närmast för vintertrafik. Genom en lag som stiftades 1973 (23/74) överläts det statsägda hamnområdet till Hangö stad.

Vid sidan av de kommunala hamnarna finns i vårt land 13 betydande privata industrihamnar. Via dessa hamnar går huvudsakligen endast den ifrågavarande industrianläggningens egen trafik. En del av industrihamnarna har formen av aktiebolag. Utöver industrihamnarna finns i vårt land mindre enskilda lastningsplatser (ca 30—40 stycken).

Ca 60 hamnar betjänar utrikestrafiken. Beträffande denna trafik har verksamheten koncentrerats så att nästan 80 % av trafiken går över de tio största hamnarna för utrikestrafik. De 20 största hamnarna för utrikestrafik sköter cirka 95 % av trafiken.

Under de senaste åren har vissa privata industrihamnar öppnat sina kajer också för allmän trafik (Hakolahti i Joutseno och Enso-Gutzeit Oy:s hamn i Vuoksen).

Hamnärendena överfördes 1983 från handels- och industriministeriet till trafikministeriet. I det skedet kvarstod av hamnärendena fortfarande de ärenden som gällde hamnordningar och hamnavgifter hos inrikesministeriet. De ärenden som gällde fastställande av hamn-

ordningar drogs bort från inrikesministeriets förvaltningsområde 1985. Sedan dess har fastställandet av hamnordningar hört till länsstyrelsens befogenheter. Underställningsskyldigheten i fråga om offentligrättsliga trafikavgifter slopades i sin helhet fr.o.m. ingången av 1987.

Statsrådet tillsatte 1985 en delegation för hamnärenden (SANKA), som underställdes trafikministeriet. Delegationen fick i uppgift att bl.a. utarbeta ett program för utvecklande av hamnarna. Delegationen färdigställde i slutet av 1988 den första riksomfattande planen för utvecklande av hamnarna (programmet för utvecklande av hamnarna, kommittébetänkande 1988:47).

Enligt utvecklingsprogrammet är verksamhetsprincipen inom statens hamnpolitik att marknadskrafterna får verka fritt så att centraliserad styrning används bara i absolut nödvändig utsträckning och då också närmast i fråga om utvecklandet av infrastrukturen.

Enligt delegationen finns det i sig inte något behov av att bygga nya hamnar i vårt land, eftersom de nuvarande hamnarna och de hamnar som håller på att byggas tillfredsställer de riksomfattande behoven. Däremot rekommenderade delegationen i sitt utvecklingsprogram att de funktionella och lagstiftningsmässiga problem som hänför sig till de privata hamnarnas och hamnbolagens verksamhet och ansvar utreds, i synnerhet i jämförelse med de kommunala hamnarna. Dessutom påpekades i utvecklingsprogrammet att den europeiska integrationsutvecklingen förutsätter uppföljning av hamnverksamhetens utveckling och analys av dess verkningar också i Finland.

Vid trafikministeriet har man ansett det vara viktigt att grunden för den allmänna hamnverksamheten i lagstiftningen ordnas så att också ett privat bolag eller någon annan privat instans vid sidan av kommunen skall kunna vara hamninnehavare. Härvid har man också tvingats fästa uppmärksamhet vid hur de s.k. gamla städernas hamninnehavsprivilegier verkar på privata instansers rätt till hamninnehav. Dessa privilegier har i vissa fall också beaktats när riktigheten hos de avgifter som hamnarna uppbär har prövats.

För att vissa oklarheter och tolkningsvårigheter i lagstiftningen för vilka redogörs nedan

skall kunna avhjälpas är nödvändigt att de lagstiftningsåtgärder som föreslås i denna proposition vidtas.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

2.1.1. *Författningar som gäller kommunala hamnordningar och trafikavgifter*

En allmän hamn kan definieras som en hamn som förmedlar all sådan trafik som lämpar sig för förhållandena i hamnen, och som inte begränsar hamnens användning eller serviceutbud utom när det är nödvändigt med tanke på allmän ordning och säkerhet.

Allmän hamnverksamhet kunde således i princip utövas av en kommun, ett kommunalt hamnbolag samt av någon annan hamninnehavare (privat). Också staten kunde utöva allmän hamnverksamhet, men detta alternativ behandlas inte närmare i denna proposition.

Enligt definitionen förutsätter allmän hamnverksamhet inte att hamnen tillhandahåller både passagerar- och godstrafikservice. Ett mera avgörande kriterium är också att den som utövar allmän hamnverksamhet på inget vis på förhand begränsar utbudet av hamnservice, om inte dylika begränsningar behövs på grund av förhållandena i hamnen eller säkerhetsfaktorer.

I den gällande kommunallagen (953/76) finns ingen definition av begreppet allmän hamn. Enligt lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter (955/76) skall kommunfullmäktige godkänna en hamnordning för en kommunal hamn. Eftersom med kommunal hamn avses en hamn för vilken kommunen är huvudman, är det enligt den nämnda lagen inte möjligt att fastställa en hamnordning för en privat hamn. Fastställandet av hamnordningen hör till länsstyrelsens befogenheter.

Lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter trädde i kraft den 1 januari 1977 samtidigt som den nya kommunallagen. När det på detta sätt stadgades om hamnordningar genom en separat lag, begränsades tillämpningsområdet för 10 § kommunallagen jämfört med den kommunallag av 1948 (642/48) som gällt tidigare så att kommunfullmäktiges rätt att godkänna allmänna ordningsstadgor enligt

10 § i den nya kommunallagen enbart begränsar sig till främjande av allmän ordning och säkerhet.

Enligt 12 § i 1948 års kommunallag kunde kommunfullmäktige anta kommunala stadgar för främjande av sedlighet, nykterhet, allmän ordning och säkerhet, hälsovård samt hamnförhållanden inom kommunen liksom även om lämpliga viten för överträdelse av dessa stadgar. Då dessa stadgar gällde hamnförhållandena, skulle de underställas inrikesministeriet för fastställelse.

På basis av 1948 års kommunallag kunde kommunala stadgar som gällde hamnförhållandena fastställas endast i de kommuner där det fanns allmänna hamnar. Hamnverksamhet som kommunen utövade ansågs höra till kommunens allmänna kompetens så som den definierades i lagens 4 §. Hamninnehavet och utövandet av hamnverksamhet betraktades således som en gemensam hushållnings-, ordnings- eller övrig angelägenhet för kommunen.

I juridisk litteratur motiverades det faktum att affärsverksamhet som utövades i form av hamnverksamhet skulle höra till kommunens allmänna kompetens särskilt med att det var fråga om en uppgift som gällde upprätthållande av teknisk infrastruktur. Å andra sidan ansågs det att en förutsättning för att hamnverksamheten skulle höra till den allmänna kompetensen var att huvudsyftet med verksamheten, och med annan verksamhet av likande art, t.ex. flygfältsverksamhet, inte var att uppnå vinst utan att tillfredsställa kommunmedlemmarnas gemensamma behov.

Kommunallagen av 1948 var den första kommunallagen som gällde såväl landskommunerna som städerna. En tid efter att landet blev självständigt gällde separata kommunallagar för landskommunerna och städerna (1917 års kommunallag för städerna och 1917 års kommunallag för landskommunerna). I 41 § kommunallagen för städerna stadgades om den ordning i vilken en stad kunde fastställa taxor för uppbörderna av offentliga avgifter, bl.a. trafikavgifter och hamnavgifter. Enligt stadgandet skulle stadsfullmäktige besluta om framläggande av förslag om nya eller ökade avgifter för allmän trafik, såsom väg-, bro-, hamn- och färjpenningar o.dyl. Fullmäktiges beslut skulle underställas statsrådets prövning och fastställelse.

I juridisk litteratur tolkades detta stadgande i början av 1900-talet så att städerna hade

privilegiet att inneha hamn och att hamnar i offentligrättslig mening inte kunde inrättas i landskommuner. Däremot ansågs det att hamnar kunde inrättas också i tätbefolkade samhällen och köpingar, eftersom särskilda föreskrifter för bl.a. hamnväsendet, dvs. en hamnordning, enligt 2 § förordningen den 15 juni 1898 angående ordnande i särskilda fall af samhällen på landsbygden med sammanträngd befolkning genom statsrådets (senatens ekonomidepartements) beslut kunde fastställas för tätbefolkade samhällen. Om en hamn inrättades i en landskommun, ansågs det att denna hamn helt och hållet omfattades av privaträttsliga stadganden.

Frågan om den rättsliga grunden för hamnavgifterna och hamnordningarna i kommunallagstiftningen knöts i juridisk litteratur samman med frågan om de privilegier för s.k. gamla städer som tryggats i regeringsformen av 1919 skulle anses omfatta rätt att inneha allmän hamn. Intresset för frågan om privilegiernas exakta innebörd och innehåll minskade dock efter att kommunallagstiftningen ändrats så att allmän hamnverksamhet i sig ansågs ankomma på alla kommuner.

Stadgandet om fastställande av hamnavgifter i 1917 års kommunallag för städerna togs innehållsligt oförändrat in i 1948 års kommunallag. I senare juridisk litteratur och lagberedningsmaterial, t.ex. Kuuskoskis kommentarer till kommunallagstiftningen och i det betänkande av hamn- och trafikavgiftskommittén som publicerades 1967 (kommittébetänkande 1967/A5), har 41 § kommunallagen för städerna av 1917 och 107 § kommunallagen av 1948 tolkats snävare genom att det har konstaterats att det inte var fastställandet av den rättsliga grunden för hamnavgifter som utgjorde innehållet i stadgandena utan fastställandet av behandlingsordningen.

107 § i 1948 års kommunallag ändrades först år 1958 (265/58) så att den gällde kommunfullmäktiges beslut om hamnavgifter, oberoende av kommunformen. Av motiveringen till den regeringsproposition (reg.prop. 166/1957 rd.) som gällde lagändringen framgår det tydligt att den rättsliga grunden för hamnavgifterna då i stället för det privilegium för s.k. gamla städer som tryggats i regeringsformen av 1919 ansågs vara de möjligheter som kommunallagstiftningen ger kommunerna att utöva hamnverksamhet inom ramen för kommunens allmänna kompetens. I motiveringen till regeringens pro-

position sades att de rättigheter att bära upp hamn- och trafikavgifter som kommunallagen medger av de orsaker som angavs i propositionen borde utvidgas till att gälla även landskommunerna.

2.1.2. Vattenlagstiftningen

I 4 kap. vattenlagen (264/61) stadgas om farleder och andra områden för samfärdsel i vatten. I 7 § i kapitlet görs en begreppsmässig skillnad mellan *allmän lastnings- eller ankringsplats* eller *allmän hamn* i anslutning till farled och *enskild lastnings- eller ankringsplats* samt *enskild hamn* i anslutning till farled.

Begreppen enskild och allmän hamn och lastnings- eller ankringsplats i vattenlagen används inom ramen för ett mera allmänt tillståndssystem för byggande i vattendrag. Med tanke på tillämpningen av detta system är det viktigt att utreda hurdana miljökonsekvenser ett planerat byggnadsprojekt har, och om genomförandet av projektet på grund av allmänt intresse kräver att ingrepp görs i andra skyddade enskilda intressen. Med beaktande av dessa utgångspunkter kan det konstateras att definitionen av begreppet allmän hamn i vattenlagen inte behöver motsvara det funktionsmässiga innehållet i definitionen av begreppet allmän hamn i en eventuell ny lag om allmän hamnverksamhet.

2.1.3. Definitionen av allmän och privat hamn såsom en fråga som gäller ansvaret vid farledsinnehav

Enligt 4 kap. 5 § vattenlagen får staten eller någon annan som sätter i stånd en allmän farled, sedan därom avtalats med den som äger området, permanent i vattendraget eller på dess strand placera ut säkerhetsanordningar för sjöfarten, såsom remmare, märken och fyror, samt avlägsna hinder som försämrar anordningarnas synlighet. Har om saken inte avtalats, skall staten eller den som sätter i stånd en allmän farled ansöka om tillstånd av vattendomstolen att placera ut säkerhetsanordningen. På beviljandet av tillstånd tillämpas med vissa undantag stadgandena om byggande i vattendrag.

Enligt 4 kap. 3 § 3 mom. vattenlagen gäller om inrättande av säkerhetsanordningar i all-

män lokal farled utöver stadgandena i vattenlagen vad som särskilt stadgas om säkerhetsanordningar för sjöfarten. Om säkerhetsanordningarna stadgas närmare i förordningen om utmärkning av farlederna (846/79).

Enligt nämnda förordning ombesörjs de säkerhetsanordningar som behövs för sjötrafiken i offentliga farleder på statens vägnar av sjöfartsstyrelsen, om inte något annat stadgas särskilt.

När det gäller underhållet av farleder och tryggandet av säkerheten bestäms ansvarsfördelningen mellan staten och hamninnehavaren i allmänhet enligt den gräns för hamnens vattenområde som har definierats i hamnordningen. Enligt hamnordningarna bestäms gränserna för det landområde som hör till hamnområdet å sin sida genom fullmäktiges beslut. Staten ansvarar inte för underhållet av farleden eller för säkerhetsanordningarna inom det hamnområde som bestämts i hamnordningen. Hamninnehavaren skall således uppföra och sköta också säkerhetsanordningarna för sjöfarten inom hamnområdet.

Sjöfartsstyrelsen har förutsatt att åtminstone alla kajer i hamnen samt manöverutrymme och väntplatser för fartyg skall finnas inom hamnområdet. Om en hamn inte har någon administrativ gräns (hamnordning) eller om hamnområdet har fastställts så att det är alltför litet, överenskomms det enligt motsvarande principer om kostnadsfördelningen mellan staten och hamnen enligt gränsen för den statliga farleden.

När det gäller privata hamnar bestäms frågor som gäller ansvar och underhåll avtalsvägen. Beroende på var den privata hamnen är belägen kan den privata hamninnehavarens avtalsparter vara antingen kommunen eller staten eller eventuellt båda två.

Avgörandet av ansvarsfrågorna när det gäller farledsinnehav förutsätter inga ändringar i de ovan nämnda stadgandena, även om privata hamnar framöver används för allmän trafik.

2.1.4. Allmän och privat hamn i tullagstiftningen

Enligt 3 § tullagen är utrikestrafik tillåten endast längs tullvägar över *allmänna trafikplatser*. Enligt lagen stadgas om tullvägar och allmänna trafikplatser närmare genom förordning. Dessutom kan enligt lagens 3 § 2 mom. distriktstullkammaren av särskilda skäl och på de villkor som den fastställer bestämma att

utrikestrafik kan ske även längs andra vägar än vad som stadgas i 1 mom.

Enligt 1 § 2 mom. 2 punkten tullförordningen (574/78) är officiella för utlandstrafik avsedda farleder till *allmänna hamnar* tullvägar till havs. Enligt samma stadgande utger tullstyrelsen efter att ha hört bl.a. sjöfartsstyrelsen en detaljerad förteckning över de farleder till havs som är avsedda för utrikestrafik.

Enligt 3 § tullförordningen är en trafikplats allmän, om den är avsedd för allmänt bruk, om trafiken över den är fortlöpande samt om trafikmängden förutsätter att på trafikplatsen finns ständig personal för tullförvaltningen. Tullstyrelsen utger en detaljerad förteckning över de allmänna trafikplatserna. De kommunala hamnarna är i allmänhet också allmänna trafikplatser.

Om distriktstullkammaren tillåter utrikestrafik också till andra trafikplatser än allmänna trafikplatser enligt 3 § 1 mom. tullförordningen, skall den i villkoren i tillståndsbeslutet ta in nödvändiga bestämmelser om tullövervakning och tullklarering. I praktiken har distriktstullkammaren beviljat tillstånd som avses i 3 § tullförordningen bl.a. i sådana fall då råvaror införs direkt till en industrianläggnings egen hamn.

På allmänna trafikplatser uppbärs ingen separat avgift för tullåtgärder. I privata hamnar vilkas verksamhet är beroende av tillstånd uppbärs däremot för förtullningen en ersättning enligt lagen om grunderna för avgifter till staten (150/92).

Det är inte nödvändigt att i tullagstiftningen ta in en definition av privat hamn. Om en definition anses nödvändig, kan denna lagstiftningsåtgärd bäst vidtas i samband med någon annan planerad revidering av tullagstiftningen. Utvidgandet av idkandet av allmän hamntrafik kräver i detta skede inte heller några andra ändringar i tullagstiftningen.

2.1.5. Hamnarna i den lagstiftning som gäller miljöplaneringen

I planer enligt byggnadslagen (370/58) kan hamnområdena beaktas som områdesreserveringar, och konstruktioner på ett hamnområde kan vara sådana projekt för vilka enligt byggnadslagen krävs tillstånd, antingen byggnadslov eller åtgärdstillstånd.

I planesystemet enligt byggnadslagen har

hamnområdena betydelse närmast med tanke på regionplaner, generalplaner samt stads- och byggnadsplaner. Av detaljplanerna kan genom strandplan i allmänhet inrättas enbart mindre hamnområden av privat natur, t.ex. för fritids- eller småbåtar.

Det att man i systemet enligt byggnadslagen skiljer mellan allmän och privat hamn har betydelse närmast med avseende på om inlösen kan användas för genomförandet av en hamnreservering, närmare sagt om en områdesreservering som anvisats för allmän hamnverksamhet kan genomföras med hjälp av inlösen också i det fallet att verksamhetsidkaren till sin natur är en enskild juridisk person. Beträffande innehavare av en privat allmän hamn kan dock för genomförande av hamnreserveringen i sista hand utnyttjas ett inlösningsstillstånd som beviljas särskilt, eftersom inlösningsrätt enligt inlösningslagstiftningen kan beviljas också andra än offentliga samfund för allmänt ändamål.

2.1.6. Hamnverksamheten i konkurrenslagstiftningen och lagstiftningen om näringsverksamhet

Stadgandena om näringsidkare i lagen om konkurrensbegränsningar (480/92) kan också tillämpas på kommunen såsom huvudman för en allmän hamn. Om en kommun innehar den enda hamnen inom kommunens område, kan på kommunen tillämpas stadgandet om dominerande ställning i lagens 3 § 2 mom. samt stadgandena om de påföljder som missbruk av dominerande ställning på marknaden kan medföra. I detta avseende kan hänvisas till högsta förvaltningsdomstolens utslag av den 30 augusti 1993, som gäller höjning fr.o.m. ingången av 1993 av de passageraravgifter som Helsingfors stads hamnverk uppstår.

Lagen angående rättighet att idka näring, nedan näringslagen, bygger på principen om näringsfrihet.

Många olika orsaker, t.ex. säkerhetssynpunkter, bevarandet av allmän ordning och missförhållanden som framkommit inom vissa branscher, har medverkat till att principen om näringsfrihet inte helt och hållet har kunnat följas. I lagens 3 § nämns en del s.k. reglementerade näringar, om vilkas utövande stadgas särskilt genom lag eller förordning.

Största delen av de reglementerade näringar

som nämns i 3 § är näringar för vilka krävs tillstånd. För att en sådan näring skall kunna utövas måste den ifrågavarande myndigheten särskilt bevilja tillstånd till detta. Beviljandet av tillstånd baserar sig i allmänhet på laglighetsprövning som myndigheten utför i varje enskilt fall. Om myndigheten i samband med att tillstånd beviljas måste beakta om det med tanke på allmänt intresse är nödvändigt eller ändamålsenligt att bevilja tillstånd, begränsar näringslagen i själva verket den fria konkurrensituationen.

Hamnverksamheten har inte tagits med i förteckningen över reglementerade näringar, varför näringslagen inte i detta avseende utgör något hinder för utövande av sådan verksamhet. Näringslagen inverkar på hamnfunktionerna såtillvida att en del av de reglementerade näringar som nämns i lagens 3 § gäller upplagring av vissa ämnen.

2.1.7. Stadganden om hamnar i övrig lagstiftning

Begreppet hamn förekommer i över 150 stadganden. I inget av dessa stadganden definieras vad som avses med hamn.

Med tanke på tillämpningen av stadgandena saknar det i allmänhet betydelse om det är fråga om en allmän eller en privat hamn. Hamnfunktionerna är också av sådan natur att de kräver en enhetlig reglering som är oberoende av ägarens rättsliga ställning och formen för hamnens förvaltning.

Stadgandena om hamnverksamhet kan vara sådana att en viss lag eller annan författning inte tillämpas på verksamheten i fråga. En del stadganden kan å andra sidan ställa särskilda krav vad gäller tryggheten av säkerheten beträffande dem som arbetar i hamnen och dem som rör sig där eller den verksamhet som utövas där, såsom t.ex. stadgandena om upplagring, lastning och annan hantering av farliga ämnen.

2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

2.2.1. Europeiska gemenskapernas hamnpolitik

De länder som hör till Europeiska ekono-

miska samarbetsområdet (EES) har en central betydelse för vår utrikeshandel. När det gäller harmoniseringen av hamnverksamheten har tills vidare så gott som inga framsteg gjorts inom Europeiska gemenskaperna (EG). Kommissionen inrättade 1972 en hamnarbetsgrupp (Port Working Group) för beredningen av hamnpolitiska ärenden. Medlemmarna i arbetsgruppen består av företrädare för de stora hamnarna i gemenskapsländerna. Port Working Group har gjort en omfattande utredning om hamnarnas situation. Den första rapporten publicerades 1977. I november 1986 publicerades en reviderad och utvidgad rapport.

Målet med hamnarbetsgruppens utredning har varit att definiera den terminologi som hänför sig till hamnverksamheten samt att beskriva de aktuella organisatoriska strukturerna i medlemsländernas hamnar, fördelningen av ansvaret för hamnfunktionerna mellan offentliga och privata organ, den operativa verksamheten i hamnarna, finansieringen av hamnarna och deras taxor samt hamnstatistiken. I rapporten behandlas de ovan nämnda faktorerna mycket ingående, men den innehåller inga hamnpolitiska ställningstaganden eller åtgärdsförslag.

Inom EG har planeringen av alleuropeiska nät (Trans-European Networks) för alla trafikformer inletts. I anslutning till detta arbete ökar behovet av en gemensam europeisk hamnpolitik. Det bör dessutom noteras att vid medlemsförhandlingarna mellan Finland och Europeiska unionen har överenskommit om en gemensam förklaring i slutakten till anslutningsfördraget för Finland i vilken konstaterats att sjöförbindelserna är viktiga för Finland på grund av vårt geografiska läge samt att tryggheten av dessa förbindelser är problematiskt på grund av klimatförhållandena. Upprätthållandet och utvecklandet av sjöförbindelserna tillsammans med unionen således att beaktas i initiativen inom unionen, såsom vid utvecklandet av alleuropeiska nät i Nordeuropa.

2.2.2. Hamnlagstiftningen i Sverige, Danmark, Norge och Storbritannien

Sverige

I Sverige gäller en lag om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn (1983:293). Enligt lagen får en allmän

hamn inrättas och utvidgas, om den är av väsentlig betydelse för den allmänna samfärdseln och trafiknätet.

Kommunerna äger ca 90 % av hamnarna i Sverige. Dessutom har privata industrianläggningar egna hamnar. I Stockholm och Malmö utövas hamnverksamhet av ett blandat bolag bestående av kommunen och ett aktiebolag. Hamnverksamheten har ordnats i form av aktiebolag bl.a. i Göteborg, Wallhamn, Lindköping, Helsingborg, Oskarshamn, Oxelösund och Köping.

Hamnen ansvarar inom hamnområdet för kaj-, lager- och farledsinvesteringar. Staten ansvarar å sin sida för farleder till havs utanför hamnområdet och för transportvägarna till hamnen, antingen ensam eller tillsammans med kommunen.

Kommunen beslutar om hamnavgifterna, dock med de begränsningar som kostnadsansvarighetsprincipen medför.

Danmark

I Danmark trädde en lag om trafikhamnar i kraft vid ingången av 1991. Enligt motiveringen till lagen är syftet med stiftandet av lagen att främja konkurrensen genom att det centraliserade fastställandet av vissa fartygs- och varuavgifter frångås samt den statliga övervakningen av investeringar slopas. Trafikministeriets tillstånd krävs för inrättandet av trafikhamnar. Detta tillståndsförfarande ersätter förfarandet med vattenrättsliga tillstånd för utvidgande och byggande av hamnar. Vattenrättsligt tillstånd krävs för inrättandet av andra hamnar än trafikhamnar.

Hamnarna i Danmark är huvudsakligen kommunala företag. De privata hamnarna ägs i allmänhet av ett företag och tjänar detta företags behov. Också staten kan utöva hamnverksamhet. I Danmark ansåg man tidigare att det för begränsande av konkurrensen är nödvändigt att fastställa enhetliga hamntaxor. Systemet med enhetliga taxor frångicks i samband med den nya lagen om trafikhamnar.

Av godstrafiken i de danska hamnarna går 65 % över offentligt övervakade hamnar och 35 % över privata hamnar. De danska privata hamnarnas verksamhet motsvarar i stor utsträckning verksamheten i de finländska privata hamnarna.

Norge

I Norge har hamnverksamheten utvecklats från en verksamhet som utövats av staten till en verksamhet där huvudvikten ligger på kommunala hamnar. Hamnarna ägs i dag huvudsakligen av kommunerna. De kommunala hamnarna, vilkas antal är sammanlagt 59, är öppna för all slags trafik. De mindre kommunala hamnarna och lastningsplatserna används för godstransporter. Kommunerna kan dessutom äga småbåtshamnar och kajer i fiskehamnar som byggts av staten.

Kommunerna äger kajerna, lagren och den övriga infrastrukturen, som hyrs ut till dem som använder hamnen. Den kommunala hamnförvaltningen äger också lyftkranarna i hamnen. Speditörerna äger i allmänhet de övriga anordningarna för godshantering som behövs.

I Norge gäller en lag av 1984 om hamnar och farleder. Enligt lagen utövar Kystverket jämte verkets lokala organ den statliga beslutanderätten i fråga om hamnarna. Kystverket godkänner sådana kommunala hamnbestämmelser i fråga om vilka det stadgats om straff för brott mot dem. Också vid trygghandling av rätten till fri passage krävs myndigheternas godkännande. Om den kommunala hamnförvaltningen stadgas i huvuddrag i denna lag. Kommunförvaltningen beslutar om hamnavgifterna, som endast får användas för upprätthållande och främjande av hamnverksamheten. Dessutom kan den statliga centralförvaltningen särskilt bestämma om hur hamnavgifterna används.

Storbritannien

På de brittiska öarna finns sammanlagt över 300 hamnar. Ca 100 av dessa är ekonomiskt betydelsefulla hamnar. Hamnarna är i princip av tre slag: privata, delvis offentliga "trusthamnar" (trust ports) och kommunala. Av utrikes-trafiken går ca 55 % över de privata hamnarna, ca 35 % över trusthamnarna och ca 10 % över de kommunala hamnarna.

Huvudparten av de privata hamnarna har tidigare varit statsägda. Hamnarna omvandlades på 1980-talet till privata hamnar genom bolagisering. Förutom dessa hamnar finns i

landet ett antal hamnar som redan ursprungligen varit privatägda. Den viktigaste av dem är hamnen i Felixstowe. De privata hamnarna är närmast bulkhamnar.

Den största hamngrupp som tidigare ägts av staten är Associated British Ports, som bolagiserades 1981. Dessa hamnar har ett gemensamt holdingbolag som sköter en del uppgifter som ankommer på hamnbolagen för deras räkning. Staten ägde tidigare också tre hamnar som förut ägts av bolaget Sealink Harbours Ltd.

Lagar om privatisering av alla de ovan nämnda hamnarna gavs 1983—84. Privatiseringen skedde i praktiken 1985—86. De hamnar som hörde till Associated British Portsgruppen bibehöll sin koncernnatur också i samband med privatiseringen.

Staten äger vidare fyra mindre hamnar som ligger vid Engelska kanalen och som lyder under BWB (British Waterways Board). Dessa har varken bolagiserats eller privatiserats.

Vid sidan av de privata allmänna hamnarna finns i Storbritannien ett antal industrihamnar, som har inrättats för den ifrågavarande industrianläggningens egen trafik.

I Storbritannien finns ingen lagstiftning som skulle gälla hamnverksamheten i sin helhet. I en del lagar finns enstaka stadganden om hamnverksamheten. Stadgandena om hamnar finns huvudsakligen i den lag eller de lokala författningar som gäller den ifrågavarande hamnen eller hamngruppen. Innehållet i dessa lagar och lokala stadganden är i någon mån likartade.

De privata allmänna hamnarna har inrättats genom att en speciallag har getts om den hamn som inrättats i det aktuella fallet. Veterligen var den sista lagen av denna typ den som gavs 1971, då hamnen i Mersey inrättades. I lagen har i allmänhet förutom stadganden om rätten att inrätta allmän hamn också tagits in stadganden om de förpliktelser och rättigheter som hänförelse till hamninnehavet.

Det är i praktiken mycket svårt att inrätta nya privata allmänna hamnar i Storbritannien. Det anses att en lag om inrättandet av en privat allmän hamn kan drivas igenom endast i mycket exceptionella fall. Om en privat hamn är belägen inom hamnområdet för en annan hamn, krävs för inrättandet av hamnen också tillstånd av lokalförvaltningen.

2.3. Bedömning av nuläget

2.3.1. Skillnader mellan utövandet av kommunal och privat hamnverksamhet i lagstiftningen

Den kommunala hamnverksamheten och den privata hamnverksamheten är enligt den gällande lagstiftningen inte helt likställda sinsemellan. För en privat hamn kan inte fastställas en sådan hamnordning som avses i lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter (955/76). I en privat hamn kan inte heller uppbäras offentligrättsliga trafikavgifter. I en kommunal allmän hamn uppbärs förutom offentligrättsliga avgifter också privaträttsliga avgifter.

Den praktiska betydelsen av skillnaderna i lagstiftningen är dock inte stor, eftersom området för den lagstiftning som gäller hamnverksamheten utvidgas och blir mångsidigare. I hamnordningen för en kommunal hamn definieras i allmänhet hur anmälningar från fartygen tas emot, hur fartygen placeras i hamnen och hur fartygets lossning och lastning samt upplagringen av varor inom hamnområdet sköts. I de kommunala hamnordningarna ingår också bestämmelser om skyddande av hamnen och dess miljö. För de privata hamnarna har på motsvarande sätt godkänts egna regler om hur verksamheten skall ordnas i detalj. På grund av arten av den verksamhet som utövas i en privat hamn kan bestämmelserna i dess hamnordning vara t.o.m. mycket detaljerade, t.ex. bestämmelserna för oljehamnar.

I lagstiftningen kan de privata hamnarna med vissa små undantag jämföras med kommunala hamnar. Enhetligheten hos lagstiftningen utsträcker sig också till inrättandet och byggandet av hamnar, eftersom tillståndssystemet enligt vattenlagen och systemet för markanvändningsplanering enligt byggnadslagen kan tillämpas på både privata och kommunala hamnar. Eftersom endast kommunala hamnar hittills har betraktats som allmänna, har den möjlighet att lösa in hamnområden som avses i byggnadslagstiftningen endast kunnat tillämpas vid inrättandet av kommunala hamnar. Om ett privat hamnbolag utövar allmän hamnverksamhet, är utgångspunkten att inrättandet — och samtidigt utvidgandet — av en hamn förutsätter särskilt inlösningstillstånd.

2.3.2. Utvecklingsbehoven inom lagstiftningen från statens synpunkt

Utvecklingen i de övriga nordiska länderna visar allmänt att den statliga övervakningen av den kommunala hamnverksamheten har minskat. Övervakningsbefogenheterna har minskats i synnerhet när det gäller de avgifter som uppbärs i hamnarna samt investeringarna inom hamnverksamheten. Däremot visar samma jämförelse att den statliga övervakningen av inrättandet av hamnar för allmän trafik har bibehållits. För bibehållande av övervakningsbefogenheterna stadgas om inrättandet av allmänna hamnar antingen i vattenlagstiftningen, så som i Sverige och Norge eller i en särskild hamnlag, så som i Danmark.

Med tanke på statens övervakningsbefogenheter hänför sig frågan om hamnarnas verksamhet till andra mera allmänna frågor, såsom tryggheten av Finlands handelspolitiska ställning och konkurrenskraft, drivandet av en balanserad regionalpolitik samt utvecklandet och upprätthållandet av behövlig infrastruktur på transportområdet.

I det ovan nämnda programmet för utvecklande av hamnarna, som främst utarbetats med beaktande av transportekonomiska synpunkter, sägs bl.a. att i Finland finns tillräcklig hamnkapacitet färdig eller tillgänglig för de nuvarande hamnarna. Enligt utvecklingsprogrammet tillgodoser de nuvarande hamnarna och de hamnar som håller på att byggas de riksomfattande behoven också i en eventuell krissituation.

Andra parlamentariska trafikkommittén anser i sitt betänkande Trafik 2000 (kommittébetänkande 1991:3) att hamnätet i Finland bör vidareutvecklas med beaktande av trafikbehoven samt den riksomfattande och lokala efterfrågan. Enligt kommittén bör verksamhetsbetingelserna för hamnarna och de ansvar som hänför sig till verksamheten när lagstiftningen i anslutning till utövandet av hamnverksamhet utvecklas bestämmas så, att hamnar som beträffande ägarbasen och verksamhetssättet skiljer sig från varandra inte försätts i olika ställning.

2.3.3. Utvecklingsbehoven inom lagstiftningen med tanke på bolagisering av den kommunala hamnverksamheten

Strävan efter ökad resultatstyrning inverkar

kraftigt också på kommunalförvaltningen. Kraven på delegering av beslutanderätten samt de krav som det skärpta ekonomiska läget ställer skapar också utvecklingsbehov inom kommunalförvaltningen. Inom kommunalförvaltningen kan dessa utvecklingsfaktorer leda till bolagisering av verksamhet som kommunen utövar inom ramen för sin allmänna kompetens.

Det kommunala hamnbolaget kan, om den juridiska formen för hamnbolaget är ett aktiebolag eller någon annan privaträttslig bolagsform, behandlas enligt samma principer som också andra bolagiserade hamnbolag. Huruvida kommunen äger majoriteten av aktiestocken i bolaget eller inte saknar betydelse när det gäller den lag som skall tillämpas på bolagsformen. Däremot har denna faktor betydelse vid utövandet av beslutanderätten i aktiebolaget. Förutom ett majoritetsdelägarskap har också ett minoritetsdelägarskap betydelse vid fattandet av beslut i frågor som gäller aktiebolaget: om kommunen äger minst 10 % av aktiestocken, kan den utnyttja de möjligheter som i lagen om aktiebolag (734/78) stadgats för skyddande aktieägare i minoritet.

Den kommunala hamnverksamheten, som är verksamhet som kommunen utövar inom ramen för sin allmänna kompetens, kan bolagiseras utan hinder av 5 § kommunallagen. Utan hinder av nämnda stadgande kan kommunen också helt och hållet överföra sin hamnverksamhet på en privat hamninnehavare. Förutsättningarna enligt 5 § kommunallagen löser dock inte alla problem vad gäller förutsättningarna för och verkningarna av bolagiseringen. En bolagisering kan ändra systemet för avgifter i en kommunal hamn. Till dessa delar bör utöver privilegierna för gamla städer beaktas också trafikavgifternas offentligrättsliga natur samt den omständigheten att om dessa avgifter stadgas i en lag.

Även om en kommun bolagiserar sin hamnverksamhet upphör inte kommunens påverkningsmöjligheter visavi bolagets verksamhet helt och hållet. Kommunen kan fortfarande inom ramen för sin kompetens stöda bolagets verksamhet t.ex. genom att delta i höjningar av bolagets aktiekapital eller genom att garantera bolagets lån.

Utövande av hamnverksamhet kan i dagens läge betraktas som affärsverksamhet också när det gäller kommunala hamnar.

Också utövandet av privat hamnverksamhet

kan indirekt vara till nytta för den kommun där hamnen är belägen genom att hamnen och den övriga verksamheten i anslutning därtill främjar sysselsättningen och näringsstrukturen i allmänhet. Utövandet av allmän hamnverksamhet kan inte heller betraktas såsom serviceverksamhet som utövas utan ersättning, som enbart myndigheter bör ansvara för.

Från hamnanvändarens synpunkt är det i allmänhet inte avgörande om allmän hamnverksamhet utövas i en privat hamn eller i en kommunal hamn eller i ett kommunalt hamnbolags hamn. För den som använder hamnen är det mera avgörande hur hamnens läge motsvarar hans transportbehov och hurudan servicekapaciteten och kostnadsnivån i hamnen är.

2.3.4. Utvecklingsbehoven inom lagstiftningen från konkurrenslagstiftningens synpunkt

Också synpunkter som hänför sig till konkurrenslagstiftningen och näringslagstiftningen kan anföras för förenhetligandet av hamnarnas ställning i lagstiftningen. I samband med den ekonomiska integrationsutvecklingen i Europa harmoniseras konkurrenslagstiftningen i de europeiska länderna och ställer allt större krav vad gäller tryggheten av en fri konkurrens samt slopandet av handelshinder.

De konkurrensrättsliga stadgandena i Finland baserar sig huvudsakligen på principen om missbruk. EG:s konkurrenslagstiftning baserar sig å sin sida i enlighet med Romfördraget på förbudsprincipen. Enligt denna princip är sådana avtal och åtgärder förbjudna som kunde påverka handeln mellan medlemsstater och som har till syfte eller resultat att hindra konkurrensen. Enligt förbudsprincipen är också missbruk av en dominerande ställning förbjudet. I praktiken är skillnaden mellan konkurrenslagstiftningen i Finland och i EG-länderna dock liten, eftersom förbudsprincipen inte är absolut, utan undantag kan beviljas från konkurrensbegränsningarna. Inga undantag kan dock beviljas när det gäller missbruk av en dominerande ställning.

I lagen om konkurrensbegränsningar förbjuds också horisontala konkurrensbegränsningar, med vilket avses att näringsidkare som är verksamma i ett och samma produktions- eller distributionsled inte genom avtal, beslut

eller därmed jämförbart förfarande får begränsa användningen av konkurrensmedel.

Med beaktande av vad som sagts ovan är det i överensstämmelse med konkurrenslagstiftningens utveckling i vårt land att allmän hamnverksamhet möjliggörs också i andra än kommunala hamnar. Lagstiftningen om allmän hamnverksamhet får inte utgöra ett hinder för en sund och fungerande ekonomisk konkurrens mellan olika hamnar. Lagstiftningen skall endast ge de allmänna ramarna för hamninnehav, medan det är hamninnehavaren som skall ansvara för att verksamheten ordnas på ett ekonomiskt ändamålsenligt sätt. Konkurrensförhållandena skall fungera också inom hamnarna.

2.3.5. *Privilegierna i anslutning till städernas hamninnehav*

I regeringsformen har de gamla ståndsprivilegierna inte uttryckligen fastställts, men de har inte heller upphävts. Kungl. Maj:ts för rikets borgerskap och städerna i allmänhet utfärdade nådiga försäkran av den 23 februari 1789 gäller således som grundlag.

Enligt försäkran gavs borgerskapet och städerna ett allmänt löfte om att "deras i äldre och senare tider erhållna privilegier, fri- och rättigheter, grundade på kungliga resolutioner, donationer, gåvobrev eller andra handlingar och stadganden som ägde lika eller laglig kraft och som de av ålder innehaft eller innehade, okvalt och orubbat, då och i eviga tider skulle bibehållas och skyddas så att ingen skulle kunna tillfoga dem minsta hinder eller förfång, varken när det gäller ... kvarnar, sågar eller andra inrättningar som de innehar, inte heller när det gäller deras handel och sjöfart, näringar och rörelser".

Eftersom de ståndsprivilegier som avses i 67 § 3 mom. riksdagsordningen och som åtnjuter grundlagsskydd har tolkats så att de avser också de privilegier som beviljats städerna i deras fundationsbrev och senare privilegiebrev eller beslut, kan privilegierna i anslutning till s.k. gamla städernas hamninnehav upphävas endast i den ordning som stadgas i 67 § riksdagsordningen, dvs. genom en lag som stiftas i grundlagsordning.

Som s.k. gamla städer anses städer som grundats före 1959. Den sista gamla staden är Lahtis, som grundades 1905. Sammanlagt är

antalet sådana städer 35, dvs. Helsingfors, Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Lahtis, Björneborg, Kuopio, Jyväskylä, Kotka, Vasa, Villmanstrand, Joensuu, Tavastehus, Kajana, Karleby, S:t Michel, Raumo, Nyslott, Kemi, Idensalmi, Torneå, Jakobstad, Borgå, Brahestad, Heinola, Nystad, Hangö, Ekenäs, Fredrikshamn, Nådendal, Mariehamn, Kristinestad, Nykarleby, Kaskö och Lovisa.

Enligt justitieministeriet kräver förekomsten av redan ett enda hamnprivilegium att den lag som allmänt reglerar hamninnehav stiftas i grundlagsordning. På grund av hamnprivilegierna måste grundlagsordning användas också i det fallet att man ingriper i städernas nuvarande rätt att bära upp offentlighetsliga trafikavgifter. Enligt justitieministeriets åsikt har kommunerna däremot inte något allmänt hamninnehavsprivilegium.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål och medel

3.1.1. *Behovet av att utveckla hamnsystemet*

Vårt hamnnät och hamnarnas servicekapacitet bör vara sådana att trafikbehoven samt den riksomfattande och lokala efterfrågan tillgodoses. Kostnaderna för servicen bör också vara rimliga. I anslutning till dessa mål bör statsmakten sträva efter att se till att hamnar som till ägarbasen och verksamhetsätten skiljer sig från varandra inte försätts i olika ställning när den lagstiftning som hänför sig till utövandet av hamnverksamhet utvecklas. Beträffande dessa mål sammanfaller åsikterna med vad som sägs i andra parlamentariska trafikkommitténs betänkande.

I det utvecklingsprogram för hamnarna (kommittébetänkande 1988:47) som delegationen för hamnären den färdigställde 1988 konstateras det att verksamhetsprincipen för statens hamnpolitik är att marknadskrafterna får agera fritt. Centraliserad styrning används enligt utvecklingsprogrammet endast i den mån det är oundvikligt, och den inriktas närmast på utvecklandet av infrastrukturen.

Verksamhetsprincipen för den statliga hamnpolitiken när det gäller utvecklandet av hamnarna borde basera sig på detta ställningstagande i utvecklingsprogrammet. Lagstiftningen

om hamnverksamhet skall i enlighet med målen för konkurrenslagstiftningen trygga en ekonomiskt sund och fungerande konkurrens mellan olika hamnar, oberoende av deras ägarbas eller organisation. Konkurrenssynpunktens betydelse understyrks dessutom av att hamnverksamheten främst betjänar andra än kommuninvånarna.

Konkurrenssynpunkterna är av betydelse också när man överväger bolagisering av den kommunala hamnverksamheten. Bolagiseringen innebär att ordnandet av hamnverksamheten differentieras från kommunalförvaltningen och den kommunala ekonomin enligt kommunallagen. Bägge faktorerna har en konkurrensfrämjande verkan. När hamnverksamheten bolagiseras kan systemet för beslutsfattande ordnas enligt företagsekonomiska principer, vilket torde innebära att i synnerhet beslutsfattandet blir snabbare. Bolagisering av de kommunala hamnarnas hamnverksamhet kan förbättra samarbetet mellan de olika hamnarna. Genom bolagiseringen kan dessutom en bolagiserad kommunal hamn jämföras med övriga privata hamnar med avseende på den skattemässiga behandlingen.

Trots att konkurrenssynpunkterna är av avgörande betydelse, talar de dock inte för en sådan lagstiftning där det stadgas så ingående som möjligt om formen för utövandet av hamnverksamhet i hamnar som är olika beträffande ägande och struktur. Det är hamninnehavaren — oberoende av om denne är en kommun, ett kommunalt hamnbolag eller en privat hamninnehavare — som skall avgöra hur hamnverksamheten skall ordnas på ett företagsekonomiskt ändamålsenligt sätt. Det är ändamålsenligt att bolagiseringen av kommunal hamnverksamhet fortfarande ordnas enligt de nuvarande bolagsrättsliga stadgandena. Det kommunalrättsliga beslutet om bolagiseringen är å sin sida en fråga som omfattas av kommunallagstiftningen.

Den ekonomiska integrationsutvecklingen i Europa ställer nya krav på lagstiftningen i länder utanför EG. Ett område för rättslig reglering som kraftigt utvecklats inom EG är konkurrensrätten.

Kraven på utvecklande av hamnlagstiftningen i Finland till följd av den ekonomiska integrationsutvecklingen i Europa består för närvarande närmast av beaktande av konkurrenslagstiftningen, eftersom någon enhetlig hamnlagstiftning ännu inte har skapats inom

EG. Effektivisering av konkurrensen poängteras bl.a. i den lag om trafikhamnar som trädde i kraft i EG:s medlemsland Danmark vid ingången av 1991.

3.1.2. *Inrättandet av en allmän hamn och utövandet av allmän hamnverksamhet*

Behoven av att ändra den gällande lagstiftningen och göra den klarare gäller främst förutsättningarna för inrättande av allmänna hamnar. Däremot visar en utredning som gjorts att den lagstiftning som gäller själva utövandet av hamnverksamhet inte nödvändigtvis behöver ändras, trots att det vid sidan av de nuvarande allmänna hamnarna, som är kommunala hamnar, också skulle finnas privata hamnar och bolagiserade kommunala hamnar som fungerar som allmänna hamnar. Detta beror på att lagstiftningen som gäller bedrivande av hamnverksamhet kan tillämpas på olika typer av hamnar. När förutsättningarna för utövande av hamnverksamhet bedöms kan som allmänna hamnar betraktas hamnar som förmedlar trafik som lämpar sig för förhållandena i hamnen, och som inte begränsar hamnens användning utom när det är nödvändigt med tanke på allmän ordning och säkerhet.

Den nuvarande lagstiftningen gäller endast kommunala hamnarnas verksamhet. Enligt lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter kan ingen hamnordning fastställas för privata hamnar, och i en privat hamn kan inte heller uppbäras sådana offentlighetsrättsliga trafikavgifter för allmän trafik som avses i den nämnda lagen.

För innehav av en privat allmän hamn krävs enligt näringslagstiftningen i vårt land inte tillstånd, även om inom hamnområdet kan utövas sådan verksamhet för vilken olika slags tillstånd krävs t.ex. på grund av allmän säkerhet. Förutsättningarna för byggandet av en hamn avgörs å sin sida enligt vatten- och byggnadslagstiftningen.

Rätten att inneha allmän hamn och rätten att utöva allmän hamnverksamhet hör till kommunernas allmänna kompetens. Beträffande gamla städer gäller dessutom vad som i deras fundamentsbrev bestämts om hamnar. Om kommunernas rätt att bära upp trafikavgifter och om deras skyldighet att godkänna en hamnordning i en kommunal hamn stadgas i lagen om kommunala hamnordningar och tra-

fikavgifter. Frågan om kommunerna behöver tillstånd att inneha allmän hamn och utöva allmän hamnverksamhet har således redan avgjorts direkt genom lag.

Trots att stadgandena om allmän hamnverksamhet gäller endast kommunala hamnar, kan rätten att inneha allmän hamn och att utöva allmän hamnverksamhet inte längre anses ankomma enbart på kommunerna. Också andra hamninnehavare skall kunna utöva sådan verksamhet. Det väsentliga vid innehavet av allmän hamn och utövandet av allmän hamnverksamhet är att hamninnehavaren kan ansvara för ordnandet av hamnverksamheten och trygga tillgången till hamnen och dess service till en användarkår som inte begränsats på förhand. För säkerställande av detta behöver hamninnehavaren inte nödvändigtvis vara en offentlig-rättslig juridisk person. En privat hamninnehavare kan således enligt den nuvarande lagstiftningen inrätta en allmän hamn utan särskilt tillstånd. En allmän hamn vars huvudman är en privat hamninnehavare kan utan hinder av lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter och komunalagen fungera som allmän hamn så, att hamninnehavarens egna ordnings- och säkerhetsbestämmelser iaktas i hamnen och olika privaträttsliga avgifter uppbärs för förmedlingen av trafik och servicen. Det enda hinder som lagstiftningen kan ställa för en privat hamninnehavare som vill inrätta en allmän hamn utgörs av de privilegier som hänför sig till s.k. gamla städers hamninnehav.

Med beaktande av vad som sagts ovan förutsätter en utvidgning av privat hamnverksamhet till allmän hamnverksamhet i detta skede inga ändringar i lagstiftningen vad gäller ordnandet av hamnverksamheten i detalj. Å andra sidan finns det ett visst behov av att göra lagstiftningen klarare när det gäller förutsättningarna för utövande av allmän hamnverksamhet. Frågan om nödvändigheten av lagstiftning hänför sig särskilt till frågan om innebörden hos och verkningarna av de s.k. gamla städernas hamninnehavsprivilegier. Å andra sidan tycks också bolagiseringen av den kommunala hamnverksamheten medföra ett behov av att göra lagstiftningen klarare. Avgörandet av de frågor som hänför sig till bolagiseringen förutsätter att behoven av att ändra lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter utreds.

Det är likaså nödvändigt att undersöka

behoven av ändringar i lagstiftningen med tanke på utvecklandet av systemet med trafikavgifter, om också privaträttsliga subjekt framöver kommer att utöva allmän hamnverksamhet vid sidan av offentlig-rättsliga juridiska personer, eller om dylik verksamhet kommer att utövas i form av olika slags samarbetsarrangemang.

3.1.3. Innebörden hos privilegierna i anslutning till städers hamninnehav

Omnämmandet om grundlagsskyddet för ståndsprivilegier i 67 § 3 mom. riksdagsordningen har enligt hävdvunnen praxis tolkats så att nämnda skydd också omfattar de privilegier som garanterats s.k. gamla städer. Dessa privilegier kan således upphävas och ändras endast i grundlagsordning. Har dylika privilegier inte särskilt upphävts på grundlagsnivå, gäller de fortfarande. Privilegiernas giltighet kan också upphöra genom att de inte längre har följts i praktiken (*desuetudo*). De gamla städernas hamninnehavsprivilegier kan dock inte sägas ha förlorat sin betydelse genom *desuetudo*, också om det allmänt har ansetts att alla kommuner utan hinder av dessa privilegier kan inneha allmän hamn.

Eftersom privilegierna i anslutning till s.k. gamla städers hamninnehav inte har upphävts och inte heller kan anses ha blivit helt åsidosatta i praktiken, har de fortfarande betydelse när beslut fattas om hur innehavet av allmän hamn kan ordnas i lagstiftningen i Finland.

Hamnprivilegierna uppkom som en del av det merkantilistiska samhällssystemet, som sedan länge försvunnit. Inte heller det ursprungliga systemet för inrättande och innehav av allmänna hamnar var någon allmän och av centralmakten oberoende rätt för städerna. Inte heller senare när förfarandet med fastställande av hamnordningar och rätten att bära upp trafikavgifter utvidgats till att gälla alla kommunala hamnar har det beaktats att privilegierna formellt är i kraft.

Innehållet i de gamla städernas hamninnehavsprivilegier kan fortfarande anses bestå av rätt att inneha allmän hamn och rätt att bära upp avgifter för allmän trafik. På grund av att privilegierna utgörs av en rättighet innebär de inte ett tvång för de s.k. gamla städerna att inneha allmän hamn. Privilegiernas verkningar kan bestämmas regionalt, så att ett privilegium

som i tiden har beviljats en s.k. gammal stad gäller stadens nuvarande område, oberoende av om stadens geografiska gränser eventuellt har ändrats. Beträffande denna tolkning kan hänvisas till att hamnområdena i allmänhet inte har definierats i privilegiehandlingarna, utan privilegierna har i tiden beviljats borgerskapet i städerna i allmänhet och därigenom förvaltningsenheten, dvs. kommunen. Med hänvisning till sina privilegier kan en gammal stad förhindra att en allmän hamn inrättas på dess område. Privilegierna hindrar dock inte att kommunerna godkänner projekt som strider mot dem. De gamla städerna kan inte med stöd av hamnprivilegierna förhindra att allmänna hamnar inrättas i andra kommuner.

Hamnprivilegierna utgör inget hinder för sådana lagstiftningsförslag som har till syfte att förenhetliga den allmänna hamnverksamheten genom att utvidga det nuvarande förfarandet med godkännande av hamnordningar, så att det också gäller sådana privata hamnar inom kommunernas område som används för allmän trafik.

Om det i lagstiftningen konstateras att rätten att inneha allmän hamn också skall gälla privata hamnar, förutsätter stiftandet av en sådan lag på grund av privilegierna antingen att privilegierna upphävs eller att lagen stiftas i grundlagsordning. Det att lagen stiftas i grundlagsordning innebär att intrång genom en ny lag kan göras i de gamla städernas rätt att inneha allmän hamn. Detta betyder att privilegierna därefter skulle förbli i kraft, men att de skulle ha förlorat en del av sitt innehåll. Beträffande privilegiernas innehåll bör till dessa delar också den omständigheten beaktas att om kommunernas rätt att bära upp offentlighetsrättsliga avgifter stadgas allmänt i vanlig lagstiftningsordning, och att denna lag måste anses utgöra den egentliga rättsliga grunden för dessa avgifter.

När den nuvarande lagstiftningen om kommunal hamnverksamhet beaktas, försvagar upphävandet av privilegierna de facto inte de kommuners ställning som i tiden beviljades hamninnehavsprivilegier. Den möjlighet att förhindra inrättandet av privata allmänna hamnar inom vissa kommuners område som ingår i privilegierna bör inte längre bibehållas, eftersom innehavet av allmän hamn på grund av verksamhetens företagsekonomiska betydelse bör vara öppen för alla parter. Det juridiskt sett relevanta innehållet i privilegierna kan

definieras såtillvida att inga grunder längre kan anföras för att de ens formellt skall förbli i kraft.

Privilegierna bör därför upphävas i grundlagsordning. Därefter vidtas de lagstiftningsåtgärder som behövs i vanlig lagstiftningsordning.

3.2. De viktigaste förslagen

För att rätten att inneha allmän hamn och att utöva allmän hamnverksamhet skall bli klarare måste de privilegier som hänför sig till s.k. gamla städers hamninnehav upphävas. På grund av att dessa privilegier har skyddats i grundlag bör lagen om upphävande av privilegier i anslutning till städers hamninnehav stiftas i grundlagsordning.

För att verksamhetsbetingelserna för de allmänna hamnarna skall bli klarare föreslås det dessutom att om privata allmänna hamnars verksamhet stadgas genom en ny lag, och att lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter i delvis ändrad form fortfarande skall tillämpas på kommunala hamnar.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Det är mycket svårt att uppskatta propositionens ekonomiska verkningar. Syftet med propositionen är framför allt att klarlägga grunderna för inrättandet av privata allmänna hamnar och för deras verksamhet. En eventuell konkurrens som utvecklas mellan hamnarna medverkar till att minska transportkostnaderna och effektivera hamnverksamheten, men det är omöjligt att uppge dessa verkningar i mark.

4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Vad som ovan sagts om svårigheterna att uppskatta propositionens ekonomiska verkningar gäller också uppskattandet av verkningarna i fråga om organisation och personal. En eventuell bolagisering av hamnverksamheten och effektiveringen av verksamheten som en följd härav kan minska antalet anställda inom verksamheten, men det är

omöjligt att ge någon exakt uppskattning om detta.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen baserar sig på ett betänkande av kommissionen för privata hamnar, som trafikministeriet tillsatte i juni 1990. Betänkandet (kommittébetänkande 1991:46) överlämnades till trafikministeriet den 31 december 1991. Kommissionen hade i uppgift att utreda de rättsliga förutsättningarna och övriga förutsättningar för att privata hamnar skall kunna fungera som allmänna hamnar samt för att den kommunala hamnverksamheten skall kunna organiseras i form av bolag, samt att bereda eventuella nödvändiga lagstiftningsåtgärder. Kommissionen koncentrerade sig i sitt arbete på utredandet av lagstiftningsfrågorna. I kommissionen fanns företrädare för trafikministeriet, inrikesministeriet, sjöfartsstyrelsen, Finlands Hamnförbund, Finlands Stadsförbund, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, Finlands Stuvareförbund och rederinäringen. Dessutom fanns i kommissionen en medlem som företrädde de kommunala allmänna hamnarnas verksamhet.

Företrädarna för Finlands Hamnförbund och Finlands Stadsförbund samt den medlem som företrädde de kommunala allmänna hamnarnas verksamhet anmälde gemensamt avvikande åsikt och företrädaren för inrikesministeriet anmälde sin avvikande åsikt med anledning av kommissionens betänkande.

Majoriteten av medlemmarna i kommissionen föreslog att om privata allmänna hamnarnas verksamhet skulle stadgas genom en ny lag. Denna lag skulle också tillämpas på bolagiserade kommunala hamnar. Kommunfullmäktige skulle godkänna en hamnordning också för privata allmänna hamnar. Majoriteten av medlemmarna i kommissionen föreslog dessutom att på övriga kommunala hamnar fortfarande

skulle tillämpas lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter, ändrad så att underställningsskyldigheten beträffande hamnordningen slopas. Kommissionen föreslog också att de privilegier som hänför sig till s.k. gamla städers hamninnehav upphävs genom en lag som stiftas i grundlagsordning.

De medlemmar som anmält avvikande åsikt ansåg att privata allmänna hamnar endast skall kunna inrättas med statsrådets tillstånd och på de villkor som stadgas i lag.

5.2. Remissutlåtanden

Kommissionens betänkande inbegärdes utlåtande från sammanlagt 28 myndigheter, organisationer och samfund. De av remissinstanserna som företrädde industrin och rederinäringen förordade kommissionens förslag. De motiverade sin positiva ståndpunkt bl.a. med behovet av ökade konkurrens. Kommunsektorn och arbetstagarorganisationerna motsatte sig allmänt förslagen.

Justitieministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet och handels- och industriministeriet samt konkurrensverket förordade förslagen.

Dessutom gav 16 hamnar som hör till Finlands Hamnförbund sitt utlåtande om betänkandet. Av dem förhöll sig 3 hamnar positivt till kommissionens förslag, medan 13 förhöll sig negativt eller inte tog ställning till dem.

Ett sammandrag har gjorts av utlåtandena.

6. Samband med andra propositioner

Till riksdagen har den 16 december 1993 förelagts regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP nr 309/93 rd). I propositionen föreslås bland annat att de återstående ståndsprivilegierna upphävs i samband med reformen. Om detta ingår i propositionen ett separat lagförslag.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslagen

1.1. Lagen om upphävande av privilegier i anslutning till städers hamninnehav

Det föreslås att de privilegier att inneha allmän hamn som i grundlag har garanterats s.k. gamla städer upphävs. En del av dessa privilegier består av skyldighet att inneha allmän hamn. Denna skyldighet framhålls inte särskilt i lagförslaget, utan upphävandet av privilegierna anses täcka det system av privilegier som hänför sig till hamninnehavet i sin helhet.

Det finns inga vägande lagstiftningsmässigt skäl att hålla kvar dessa privilegier, eftersom innehavet av allmänna hamnar och det centrala innehållet i privilegierna, dvs. rätten att bära upp offentligrättsliga trafikavgifter, utan hinder av dem redan tidigare har ordnats med iakttagande av vanlig lagstiftningsordning. Problemet i anslutning till definieringen av innehållet i hamninnehavsprivilegierna kan inte heller de anses utgöra något hinder för att privilegierna upphävs. Det avgiftssystem som nämns i privilegiebrevet har förenklats till det nuvarande systemet med offentligrättsliga trafikavgifter, och de övriga avgifter som nämns i privilegiebrevet saknar praktisk betydelse. De områdesdefinitioner som tagits in i privilegiebrevet har inte heller de längre någon praktisk betydelse, eftersom hamnområdets storlek bestäms i hamnordningen.

Genom att hamninnehavsprivilegierna upphävs blir förutsättningarna för och begränsningarna av innehav av allmän hamn och utövande av allmän hamnverksamhet klarare i lagstiftningen. Efter att privilegierna har upphävts kan privata allmänna hamnar inrättas i vilken kommun som helst. Efter att privilegierna har upphävts är den enda grunden i lagstiftningen för de offentligrättsliga trafikavgifterna lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter, som alltså endast skall tillämpas på kommunala hamnar vilkas verksamhet inte särskilt har bolagiserats.

1.2. Lagen om privata allmänna hamnar

1§. *Tillämpningsområde.* Det föreslås att tillämpningsområdet för den nya lagen begrän-

sas så att utanför tillämpningsområdet blir alla kommunala allmänna hamnar av nuvarande typ, dvs. de hamnar vilkas verksamhet har ordnats som en del av kommunalförvaltningen och den kommunala ekonomin. På de kommunala hamnarna skall tillämpas den gällande lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter, ändrad till vissa delar.

Den hamninnehavare som avses i den föreslagna lagen kan vara en hurudan sammanslutning som helst som organiserats enligt privaträttsliga stadganden. Lagen skall således också tillämpas på bolagiserade kommunala hamnar. Med tanke på tillämpningen av lagen är det inte avgörande om kommunen har majoritet i bolaget eller om den har ett mindre delägarskap. När en kommunal hamn har bolagiserat sin verksamhet, behöver för hamnen inte särskilt godkännas en sådan ny hamnordning som avses i den föreslagna lagen, om hamnens verksamhet inte samtidigt förändras väsentligt.

Syftet med begränsningen av lagens tillämpningsområde är att inga tolkningsproblem skall uppstå i kommunala hamnar i samband med bolagisering i det fallet att bolagiseringen inte vidtas som ett heltäckande arrangemang, utan kommunen t.ex. fortfarande håller kvar hamnområdet i sin ägo. I en sådan situation kan det hända att kommunen anser att den fortfarande är berättigad att bära upp offentligrättsliga trafikavgifter på basis av lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter. Det kan också tänkas att kommunen ordnar innehavet av allmän hamn på något annat sätt, så att dess rätt att bära upp offentligrättsliga trafikavgifter inte längre kan anses självklar med stöd av den nuvarande lagen.

Det kan inte anses ändamålsenligt att två olika avgiftssystem — ett helt privaträttsligt och ett annat delvis privaträttsligt, delvis offentligrättsligt — tillämpas inom ett och samma hamnområde, utan framöver måste avgiftssystemet i de allmänna hamnarna basera sig antingen på lagen om privata allmänna hamnar eller på den nuvarande lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter. På en kommunal hamn vars verksamhet har bolagiserats till de delar som är väsentliga med tanke på skötseln av den allmänna trafiken skall lagen om privata allmänna hamnar tillämpas. Avgiftssystemet i en sådan hamn skall vara privaträttsligt.

Kommunen kan besluta om bolagisering av sin hamnverksamhet, med iakttagande av de system för beslutsfattande enligt kommunallagen som är i kraft vid tidpunkten i fråga. Kommunerna får således fritt besluta om bolagiseringen och frågan kommer att bli beroende av de associationsrättsliga stadgandena.

2 §. *Definition av privat allmän hamn.* Tillämpningsområdet för den föreslagna lagen skall endast omfatta privata hamnar som används för handelssjöfart. Utanför lagens tillämpningsområde blir således andra beträffande storleken eller verksamheten betydande hamnar, t.ex. större privata fritidsbåtshamnar. Det har inte heller ansetts ändamålsenligt att utsträcka tillämpningsområdet för den nya lagen till olika slag av fiskehamnar.

Syftet med att begränsa tillämpningsområdet så att det endast omfattar hamnar som används för handelssjöfart är att tillämpningsområdet för den nya lagen och tillämpningsområdet för lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter, som förblir i kraft, i sak skall omfatta samma typ av verksamhet. Ett ytterligare syfte med begränsningen är att regleringen endast skall gälla sådana hamnar som är viktiga för näringslivet.

3 §. *Hamnordning.* Enligt lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter skall en hamnordning godkännas för en kommunal hamn. För att säkerställa att de allmänna hamnarnas verksamhet ordnas på ett enhetligt sätt föreslås det att en motsvarande hamnordning också skall godkännas för de allmänna hamnar som avses i den nya lagen, trots att i dessa hamnar inom det hamnområde som avses i hamnordningen inte uppbärs några offentligt rättsliga trafikavgifter för den allmänna trafiken. Hamnordningen skall ha godkänts innan den egentliga verksamheten i den allmänna hamnen inleds.

Förfarandet vid fastställande av hamnordning skildes från förfarandet vid fastställande av andra kommunala ordningsstadgor först när den nuvarande kommunallagen stiftades. Lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter trädde i kraft fr.o.m. ingången av 1977. Enligt lagens 1 § skall kommunfullmäktige för en kommunal hamn godkänna nödvändiga bestämmelser om hamnens användning samt om den ordning som skall iakttas på hamnområdet. Enligt lagens 1 § 2 mom. kan för brott mot hamnordningen föreskrivas böter, som döms ut av allmän underrätt.

Frågor som gällde godkännande och ändring av en hamnordning skulle tidigare underställas inrikesministeriet för fastställelse. Efter en lagändring blev länsstyrelsen fastställelsemyndighet. I regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter (RP 267/84 rd) motiverades ändringen av fastställelsemyndighet förutom med ett allmänt behov av att delegera beslutanderätt också med att innehållet i bestämmelserna i hamnordningarna som en följd av utvecklingen inom speciallagstiftningen konstant hade blivit snävare proportionellt sett, varför statens övervakningsintresse samtidigt hade minskat väsentligt. Det hade också annars visat sig att behoven av att ändra hamnordningarna var små. Bibehållandet av fastställelseövervakningen i någon form ansågs ändamålsenligt närmast av den orsaken att en tillräcklig enhetlighet i det straffrättsliga sanktionssystemet i anslutning till hamnordningarna härigenom kunde tryggas. Förfarandet med fastställelse ansågs också nödvändigt för avgränsande av hamnområdet.

I många privata hamnar iakttas hamnens egna ordningsregler, som i praktiken kallas hamnordningar. I en privat hamns egna regler kan givetvis inte tas in några straffstadganden. För det närmare innehållet i de privata ordningsstadgorna redogörs i den slutrapport som sektionen för privata hamnar inom delegationen för hamnären den avgivit. I rapporten konstateras också att dessa stadgor kan anses tillräckliga med tanke på hamnarnas nuvarande verksamhet. Däremot kan enligt slutrapporten de privata ordningsstadgorna visa sig vara otillräckliga när privata hamnar används för allmän trafik.

I slutrapporten av den sektion för privata hamnar som tillsatts av delegationen för hamnären framförs som ett alternativ till fastställandet av egentliga kommunala hamnordningar att för de privata hamnarna fastställs behövliga ordningsbestämmelser på basis av 10 § kommunallagen eller 11 § polislagen. Dessa två alternativ kan med beaktande av tillämpningsområdet för de ovan nämnda stadgandena inte helt jämföras med det i särskild lag stadgade fastställandet av en hamnordning. De förordnanden enligt 11 § polislagen som hör till inrikesministeriets eller länsstyrelsens befogenheter begränsar sig liksom ordningsstadgorna enligt 10 § kommunallagen endast till upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet.

Enligt 10 § kommunallagen har fullmäktige inte heller någon skyldighet att godkänna sådana ordningsstadgor som avses i stadgandet.

Beträffande denna fråga kan det konstateras att de kommunala hamnordningarnas betydelse har blivit klarare i takt med att den övriga lagstiftningen har utvecklats. Bestämmelserna i hamnordningarna säkerställer i synnerhet att hamnverksamheten ordnas på ett säkert sätt och så att de lokala förhållandena i hamnarna beaktas. Också de privata hamnarnas egna regler kan vara detaljerade, och deras bestämmelser motsvarar bestämmelserna i de egentliga hamnordningarna åtminstone vad gäller ordnandet av hamnverksamheten på ett säkert sätt.

Syftet med hamnordningen är att användningen av en hamn skall kunna ordnas på ett säkert sätt så att de lokala förhållandena beaktas. Det är inte skäl att i hamnordningen ta in sådana särskilda stadganden som finns på högre författningsnivå. Genom bestämmelserna i hamnordningen kan bl.a. ansvarspersoner utses för olika funktioner. Som exempel på sådan verksamhet kan nämnas mottagning av olika anmälningar från fartyg.

När det gäller de ansvarspersoner som avses i hamnordningen är det inte nödvändigt att särskilt kräva att det skall vara fråga om hamnmyndigheter som kommunen utser för en privat allmän hamn, eftersom syftet med att ange de olika hamnmyndigheterna i hamnordningarna också beträffande de kommunala hamnarna har varit att visa på den interna uppgiftsfördelningen i hamnen. De funktioner som nämns i hamnordningen är inte heller till sin natur sådana att de skulle förutsätta att verksamheten i de privata allmänna hamnarna enbart sköts av myndigheter.

Enligt förslaget godkänner kommunfullmäktige en hamnordning för en privat allmän hamn. Vad beträffar innehållet i hamnordningen kan anses att det är tillräckligt om bestämmelserna i hamnordningen till sitt innehåll och sin utförlighet motsvarar hamnordningen enligt lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter. Detta arrangemang kan inte väntas förorsaka de privata hamnarna problem, eftersom i dessa redan nu följs hamninnehavarens egna ordnings- och säkerhetsbestämmelser, som kan vara t.o.m. mycket detaljerade.

När kommunfullmäktige godkänner en hamnordning kan fullmäktige beakta särdragen i den verksamhet som utövas i hamnen. Ord-

nings- och säkerhetsbestämmelserna i hamnordningarna för kommunala och privata allmänna hamnar inom samma kommuns område behöver således inte vara identiska. Kommunfullmäktige kan å andra sidan inte av en privat allmän hamn förutsätta strängare ordnings- och säkerhetsbestämmelser än av en kommunal allmän hamn som utövar motsvarande verksamhet enbart på den grunden att verksamhetsidkaren är ett privaträttsligt rättssubjekt. Kommunfullmäktiges prövning gällande godkännande av en hamnordning är rättsprövning, där principerna för förvaltningsrättsligt beslutsfattande, t.ex. proportionalitetsprincipen, skall beaktas.

De hamninnehavsprivilegier för s.k. gamla städer som tryggats på grundlagsnivå hindrar inte bolagisering av kommunal hamnverksamhet. Städerna kan således utan hinder av dem upphöra med hamninnehavet som en del av kommunalförvaltningen och överföra hamnverksamheten t.ex. till ett bolag som har formen av aktiebolag, där kommunen kan vara delägare. Det enda villkoret för detta förfarande är att beslutet om att upphöra med hamnverksamheten fattas inom ramen för och i enlighet med systemet för det kommunala beslutsfattandet. Också gamla städer kan således ordna förvaltningen och verksamheten i sina hamnar utan att uttryckliga lagstiftningssåtgärder behövs.

Bolagiseringen av den kommunala hamnverksamheten innebär inte att en hamnordning som fastställts för hamnen skulle upphöra att gälla. Däremot har ett kommunalt hamnbolag inte rätt att bära upp sådana offentlighetsliga avgifter för användning av hamnområdet för allmän trafik som avses i lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter.

Det är ändamålsenligt att själva ordnandet av bolagiseringen av kommunal hamnverksamhet skall omfattas av de nuvarande bolagsrättsliga stadgandena. Det anses inte heller nödvändigt att ta in stadganden om bolagisering i kommunallagen.

Om hamnområdet är beläget inom två eller flera kommuners område, beslutar fullmäktige i var och en av dessa kommuner om godkännandet av hamnordningen inom sitt område.

Dessutom föreslås det att hamnordningen inte skall behöva underställas länsstyrelsen för fastställelse. Denna underställningsskyldighet föreslås också bli slopad i lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter. Ett

beslut om godkännande av hamnordning får överklagas hos länsrätten genom kommunalbesvär och vidare hos högsta förvaltningsdomstolen.

4 §. *Brott mot hamnordningen.* Det är skäl att fortfarande stadga om sanktioner för brott mot hamnordningen. Som sanktionssystem kommer endast ett bötesystem av nuvarande slag i fråga.

5 §. *Avgifter som uppbärs i hamnen.* Som hamnavgifter uppbär kommunerna sådana ofentlighetsrättsliga trafikavgifter som avses i lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter och privaträttsliga avgifter.

Varuavgiften, passageraravgiften, hamnavgiften för fartyg och avfallshanteringsavgiften är offentlighetsrättsliga hamnavgifter. Efter att underställningsskyldigheten för hamnavgifterna slopades har hamnarna fritt kunnat besluta om avgifternas struktur och debiteringsgrunderna. I praktiken har avgifterna dock i allmänhet till sin struktur varit likadana som tidigare, och skillnaderna mellan de olika hamnarna har närmast tagit sig uttryck i prissättningen.

Enligt lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter godkänner kommunfullmäktige nya eller ändrade avgifter för allmän trafik. Fullmäktige har dock i många fall överfört beslutanderätten på kommunstyrelsen eller hamnämnden eller någon annan nämnd som ansvarar för hamnverksamheten.

Förutom de offentlighetsrättsliga trafikavgifterna uppbär de kommunala hamnarna privaträttsliga avgifter som ersättning för olika slags tjänster. De tjänster som kommunerna tillhandahåller och avgifterna för dem varierar i hög grad i de olika hamnarna. Typiska privaträttsliga serviceavgifter som uppbärs är bl.a. avgifter som uppbärs när fartyg lägger till och när de lägger ut, avgifter för försäljning av vatten och el, lotsning och bogsering i hamn (om den kommunala hamnen äger en bogserbåt) samt avgifter för användning av olika slags maskiner och anordningar (t.ex. av kommunen ägda lyftkranar i hamnen, truckar, vågar osv.). De kommunala hamnarna kan dessutom bära upp hyra för användningen av hamnområdet och lagerlokalerna.

Det är i allmänhet samma kommunala organ som godkänner de offentlighetsrättsliga avgifterna som fattar beslut om privaträttsliga hamnavgifter. Både de offentlighetsrättsliga och de privaträttsliga avgifterna finns i allmänhet samlade i

en taxa över hamnavgifterna, som hamnen ger ut.

Intäkterna av de offentlig- och privaträttsliga hamnavgifterna för de kommunala hamnarna var sammanlagt 642 miljoner mark 1992. De offentlighetsrättsliga avgifternas andel härav var 377 miljoner mark, dvs. 59 %, och de privaträttsliga serviceavgifternas andel 265 miljoner mark, dvs. 41 % (passageraravgifterna och varuavgiften har slagits ihop). Intäkterna av de kommunala hamnarna utgör i genomsnitt ca 1—4 % av hamnkommunernas totala intäkter.

Enligt 2 § lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter skulle kommunfullmäktiges beslut om nya eller ändrade avgifter som betalas till kommunen för allmän trafik fram till ingången av 1987 underställas inrikesministeriet för fastställelse. Efter att denna underställningsskyldighet upphävdes har de kommunala hamnarna i praktiken fastställt taxorna för sina offentlighetsrättsliga hamnavgifter på basis av Finlands Hamnförbunds rekommendationer. I rekommendationerna sätts övre och nedre gränser för avgifterna.

I regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter motiverades slopandet av underställningsskyldigheten med att de olika investerings- och utvecklingsbehoven i hamnarna förutsätter att priserna för hamnserVICEN kan fastställas skilt för de enskilda hamnarna i stället för att man tillämpar ett enhetsprissystem. Enligt propositionen borde målet då hamnarnas service prissätts vara att självkostnadsprincipen och principen om kostnadsmotsvarighet för enskilda tjänster följs. Detta ansågs också öka konkurrensen mellan hamnarna. Härigenom kunde man dessutom minska hamnavgifternas karaktär av skatt, eftersom den varierande kostnadsstrukturen i hamnarna bättre kunde beaktas. I propositionen motiverades slopandet av underställningsskyldigheten också med den internationella utvecklingen.

Förutom de kommunala hamnavgifterna uppbärs till staten för fartygstrafiken offentlighetsrättsliga sjöfartsavgifter och vissa andra offentlighetsrättsliga avgifter.

Avgiftssystemet för de privata allmänna hamnarna är i sin helhet privaträttsligt. På grund av den rättsliga grunden för detta avgiftssystem behöver om systemet inte stadgas i detalj. Däremot är det nödvändigt att fastslå att det finns ett avgiftssystem för de privata

allmänna hamnarna, eftersom avgifter kan uppbäras t.ex. för användning av hamnområdet. Användningen av en privat allmän hamn kan inte betraktas som avgiftsfri annat än till den del avgiftsfrihet föränleds av vattenlagstiftningen.

6 §. *Ikraftträdande.* Det föreslås att i samband med att den nya lagen träder i kraft stadgas särskilt om skyldighet för redan existerande privata allmänna hamnar att ordna sin verksamhet enligt en av kommunfullmäktige godkänd hamnordning. För godkännandet av en hamnordning för en sådan privat allmän hamn i vilken verksamhet redan utövas reserveras i förslaget en tid om ett år. Inget särskilt övervakningsorgan behövs för skyldigheten att godkänna hamnordning, utan denna skyldighet övervakas av den kommun i vilken hamnen i fråga finns.

Om den nya lagen tillämpas på en hamn som tidigare har varit en kommunal allmän hamn, behöver ingen ny hamnordning godkännas för hamnen, om inte hamnens verksamhet samtidigt har förändrats väsentligt.

1.3. Lagen om ändring av lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter

1 §. Lagens 1 § 3 mom., där det stadgas att kommunfullmäktiges beslut om godkännande eller ändring av hamnordning skall underställas länsstyrelsen för fastställelse, föreslås bli upphävt.

2 §. I 2 § stadgas att kommunfullmäktiges beslut om nya eller ändrade avgifter för allmän trafik i hamn skall underställas inrikesministeriet för fastställelse. Denna underställningsskyldighet har dock enligt stadgandet upphört

fr.o.m. ingången av 1987. Stadgandet i paragrafen är onödigt, varför paragrafen föreslås bli upphävd.

I 2 a § i den gällande lagen stadgas om möjlighet att utan dom eller utslag driva in de avgifter för allmän trafik som skall betalas till kommunen. Stadgandet gäller för närvarande sådana avgifter i fråga om vilka beslut om avgifterna inte skall underställas inrikesministeriet för fastställelse. Det föreslås att sakinnehållet i 2 a § i den nuvarande lagen skall tas in i 2 §. Hänvisningen till avgifter som skall fastställas av inrikesministeriet skall dock slopas, eftersom någon sådan skyldighet inte längre finns.

2. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att riksdagen har antagit dem.

3. Lagstiftningsordning

Omnämmandet om grundlagsskyddet för ståndsprivilegier i 67 § 3 mom. riksdagsordningen har enligt hävdvunnen praxis tolkats så att detta skydd också omfattar privilegier som garanterats s.k. gamla städer. Dessa privilegier kan således upphävas och ändras endast i grundlagsordning. Därför bör om lagen om upphävande av privilegier i anslutning till städers hamninnehav stiftas i grundlagsordning.

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

1.

Lag**om upphävande av privilegier i anslutning till städers hamninnehav**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver, stadgas:

1 §

Rättigheter för borgerskapet och städerna att inneha allmän hamn som gäller som privilegium med stöd av Kungl. Maj:ts försäkran av den 23 februari 1789 eller som annars gäller som privilegium upphävs.

2 §

Denna lag träder i kraft den 199 .

2.

Lag**om privata allmänna hamnar**

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på privata allmänna hamnar.

Denna lag skall inte tillämpas på allmänna hamnar på vilka lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter (955/76) tillämpas.

2 §

Definition av privat allmän hamn

Som privat allmän hamn avses i denna lag en privat hamn som används för handelssjöfart och som förmedlar all för hamnen lämpad trafik utan att begränsa hamnens användning och serviceutbud utom när det är nödvändigt med tanke på allmän ordning och säkerhet.

3 §

Hamnordning

En hamnordning skall godkännas för hamnen. I hamnordningen skall tas in behövliga bestämmelser om hamnens användning samt om den ordning som skall iakttas på hamnområdet.

Hamnordningen godkänns av kommunfullmäktige.

4 §

Brott mot hamnordningen

I hamnordningen kan föreskrivas böter för brott mot den.

Böter döms ut av allmän underrätt.

5 §

Avgifter som uppbärs i hamnen

Hamninnehavaren har rätt att i hamnen uppbära en avgift för användning av den.

6 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 199 .

För en privat allmän hamn i vilken verksamhet redan utövas skall inom ett år från det att denna lag trätt i kraft godkännas en sådan hamnordning som avses i lagen.

För en hamn på vilken stadgandena i denna lag tillämpas och för vilken tidigare har fastställts eller godkänts en sådan hamnordning som avses i lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter behöver inte godkännas en ny hamnordning, om inte verksamheten i hamnen förändras väsentligt.

3.

Lag**om ändring av lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen den 10 december 1976 om kommunala hamnordningar och trafikavgifter (955/76) 1 § 3 mom. och 2 a §, sådana de lyder, 1 § 3 mom. i lag av den 14 juni 1985 (469/85) och 2 a § i lag av den 20 maj 1983 (448/83), samt
ändras 2 §, sådan den lyder i nämnda lag av den 14 juni 1985, som följer:

2 §	ning av skatter och avgifter i utsökningsväg.
De avgifter för allmän trafik som skall betalas till kommunen får utan dom eller beslut indrivas i den ordning som stadgas för indriv-	Denna lag träder i kraft den 199 .

Helsingfors den 30 mars 1994

Republikens President
MARTTI AHTISAARI

Trafikminister *Ole Norrback*

3.

Lag**om ändring av lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter**

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 10 december 1976 om kommunala hamnordningar och trafikavgifter (955/76) 1 § 3 mom. och 2 a §, sådana de lyder, 1 § 3 mom. i lag av den 14 juni 1985 (469/85) och 2 a § i lag av den 20 maj 1983 (448/83), samt

ändras 2 §, sådan den lyder i nämnda lag av den 14 juni 1985, som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 §

Beslut om godkännande eller ändring av hamnordning skall underställas länsstyrelsen för fastställelse.

 (3 mom. upphävs)

2 §

Kommunfullmäktiges beslut, enligt vilket till kommun skall erläggas nya eller ändrade avgifter för allmän trafik, skall endast i fråga om avgifter för allmän trafik i hamn underställas inrikesministeriet för fastställelse. Underställningsskyldigheten upphör vid ingången av år 1987.

2 §

De avgifter för allmän trafik som skall betalas till kommunen får utan dom eller beslut indrivnas i den ordning som stadgas för indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg.

2 a §

De avgifter för allmän trafik som skall betalas till kommunen och i fråga om vilka kommunfullmäktiges beslut om godkännande av taxan för dem inte skall underställas ministeriet för inrikesärendena för fastställelse, får utan dom eller utslag indrivnas i den ordning som är stadgad för indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg.

2 a §

(upphävs)

 Denna lag träder i kraft den

199 .