1974: 24

SOU

till hamnlag

Betänkande av hamnutredningen

1974: 24
SOU

Förslag till hamnlag

Betänkande av hamnutredningen

Statens offentliga utredningar
1974: 24
Kommunikationsdepartementet

Förslag till hamnlag

Betänkande av hamnutredningen
Stockholm 1974

ISBN 91-38-01875-6
Omslag: Johan Hillbom

K L Beckmans Tryckerier AB, Stockholm 1974
554-0412624

Till Statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet

Genom beslut den 24 september 1965 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla högst sju sakkunniga att utreda spörsmål om det svenska hamnväsendets struktur och därmed sammanhängande frågor.

Med stöd av nämnda bemyndigande uppdrog departementschefen den 18 oktober 1965 åt följande sakkunniga att verkställa utredningen, nämligen numera generaldirektören Erik Severin, ordförande, dåvarande borgarrådet Gösta Agrenius, direktören i Rederiaktiebolaget Svenska Lloyd Torgeir Christoffersen, ombudsmannen hos Svenska Transportarbetareförbundet Gunnar Gustafsson, numera regeringsrådet Eskil Hellner, numera direktören i Svenska hamnförbundet Knut-Inge Lasson, och dåvarande departementssekreteraren i finansdepartementet Johan Nordenfalk.

Genom beslut den 28 februari 1969 entledigades Nordenfalk från sitt uppdrag och ersattes av departementssekreteraren i finansdepartementet Sten Westerberg vilken erhöll entledigande från sitt uppdrag den 16 januari 1972.

Genom beslut den 19 april 1971 respektive 10 september 1971 entledigades ledamöterna Agrenius och Christoffersen. Den förstnämnde ersattes av hamndirektören Helge Linder och den sistnämnde av direktören i Rederi AB Gylfe Olov Berglund genom beslut den 17 december 1971 samt 25 februari 1972.

Att såsom experter biträda utredningen förordnade departementschefen vidare, dels den 18 oktober 1965 numera verkställande direktören i näringslivets trafikdelegation Gunnar Himmelstrand och dåvarande överingenjören vid statens järnvägar Stig Samuelson, dels den 8 februari 1966 numera ledamoten i koncessionsnämnden för miljöskydd disponenten Lars Gabrielson, dels den 15 november 1968 hamndirektören Helge Linder och avdelningsdirektören vid sjöfartsverket Inger-Britt Ericsson, dels den 31 januari 1969 dåvarande rättschefen i civildepartementet Sten Wickbom, dels den 29 april 1970 sjöfartsrådet Gustaf Lindencrona fr. o. m. den 1 april 1970. Genom beslut den 10 april 1970 entledigades Samuelson från expertuppdraget. Genom beslut den 24 november 1971 entledigades Wickbom från expertuppdraget och förordnades genom samma beslut till hans ersättare numera expeditionschefen i kommundepartementet Erik Neergaard.

Den 18 oktober 1965 förordnade departementschefen Samuelson att tillika vara huvudsekreterare och dåvarande departementssekreteraren Ragne Wiberg att vara biträdande sekreterare åt de sakkunniga. Genom beslut den 22 december 1967 entledigades på egen begäran Wiberg och förordnade departementschefen dåvarande departementssekreteraren i kommunikationsdepartementet Hans Ekberg till biträdande sekreterare från och med den 1 januari 1968.

Genom beslut den 10 april 1970 entledigades vidare Samuelson från sekreterareuppdraget och förordnade departementschefen länsassessorn Jan Rexmo att från och med den 15 april 1970 vara utredningens huvudsekreterare. Från och med den 1 september 1971 entledigades Rexmo från sitt uppdrag genom beslut den 14 juni 1971 och den 9 mars 1972 frånträdde Ekberg på egen begäran sitt uppdrag genom beslut den 10 mars 1972. Genom beslut den 15 oktober 1971 uppdrogs åt Lindencrona att vara utredningens sekreterare.

Utredningen har antagit namnet *hamnutredningen.*

Utredningen har tidigare avgivit två betänkanden. I juni 1969 avlämnades första betänkandet som erhöll titeln De svenska hamnarna (SOU 1969: 22). Till betänkandet var fogat en bilagedel (SOU 1969: 23). I det angivna betänkandet behandlades utvecklingstendenserna inom sjöfarten och transportväsendet i övrigt som underlag för ekonomiskt grundade hamninvesteringar. Vidare lämnades förslag till riktlinjer för den framtida hamnpolitikens utformning och medlen för dess förverkligande.

Det andra betänkandet avlämnades i augusti 1971 och erhöll titeln Vintersjöfart (SOU 1971: 63). I betänkandet redovisades undersökningar och förslag rörande en ändamålsenlig uppläggning av vintersjöfarten på Norrland.

Enligt direktiven till hamnutredningen, som utförligt refererades i det första betänkandet, kvarstod att behandla hamntaxor och hamnordningar. Detta betänkande, som är hamnutredningens slutbetänkande, behandlar spörsmål om den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet, hamnarnas uppgifter beträffande farleder och farledsanordningar, statens befattning med hamnarnas ekonomi och taxesättning samt prövning av tvister mellan innehavare av allmän hamn och hamnens trafikanter.

På utredningens uppdrag har professorn vid handelshögskolan i Stockholm Thomas Thorburn företagit en analys av vissa ekonomiska frågor rörande taxesättningen i hamnarna.

Utredningen har gemensamt med Sjöfartsverket, Sveriges Redareförening och Svenska hamnförbundet yttrat sig över "en sekretariatsrapport om prissättningen i hamnar", upprättad inom "Unctad" (United Nations Conference on Trade and Development), som remitterats till utredningen för yttrande.

En översättning av rapporten har gjorts av sjöfartsverket i samarbete med hamnutredningen. Utredningen har bedömt rapporten vara av instruktivt värde för intressenter som berörs av prissättningen på hamntjänster.

Utredningen får härmed vördsamt överlämna betänkandet 'Förslag till hamnlag'. Vid betänkandet är fogad reservation av ledamoten Hellner. Uppdraget är därmed utfört.

Stockholm i mars 1974

Erik Severin

Gunnar Gustafsson *Eskil Hellner* *Knut-Inge Lasson*

Olov Berglund *Helge Linder*

/G Lindencrona

Innehåll

Sammanfattning 9

Inledning 13

1 *Den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet* 15
1.1 Gällande bestämmelser 15
1.2 Begreppet hamn och olika slag av hamnar 16
1.3 Begreppet hamnområde 22
1.4 Hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för hamnar . 25
1.5 Hamnarnas synpunkter på en revision av den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet 34
1.6 Utredningens överväganden och förslag 36
1.6.1 Allmänt 36
1.6.2 Grunder för den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet 39
1.6.3 Allmän hamn 42
1.6.4 Tillgodoseende av behovet av allmän hamn 45
1.6.5 Geografisk bestämning av hamnlagens tillämpningsområde 48
1.6.6 Hamninnehavarens skyldigheter och befogenheter . . 52
1.6.7 Hamnordningar och driftföreskrifter 57
1.6.8 Exekutiva åtgärder ocn påföljder 60
1.6.9 Vissa särskilda frågor 61

2 *Hamnarnas uppgifter beträffande farleder och farledsanordningar m. m.* 64
2.1 Historik och gällande praxis 64
2.2 Utredningens överväganden och förslag 77

3 *Statens befattning med hamnarnas ekonomi och taxesättning* . 84
3.1 Historik och gällande bestämmelser 84
3.2 Utredningens överväganden och förslag 95
3.2.1 Allmänna synpunkter 95
3.2.2 Skälighetsprincipen 100
3.2.3 Rättvis grund 106
3.2.4 Hamntaxor 108
3.2.5 Tillsyn och kontroll 111

4 *Prövning av tvister* 113

Reservation av ledamoten Hellner 116

Författningsförslag 118

Förslag till hamnlag 118
Förslag till lag om ändring av 5 kap. 13 § vattenlagen (1918: 523) 121
Förslag till lag om ändring av 74 § kommunallagen (1953: 753) . 122
Förslag till lag om ändring av 78 § kommunallagen (1957: 50) för Stockholm 123
Förslag till hamnkungörelse 124
Förslag till kungörelse om ändring i instruktionen (1969: 320) för sjöfartsverket 125
Förslag till kungörelse om upphävande av förordningen (1874 nr. 26 s. 11) angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarna i riket 126
Förslag till kungörelse om upphävande av kungörelsen (1950: 152) om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter 126
Förslag till kungörelse om upphävande av kungörelsen (1950: 153) med vissa tillämpningsföreskrifter till förordningen den 8 maj 1874 (nr. 26 s. 11) angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarna i riket 127

Bilagor
A Sammanställning av uppgifter om de allmänna hamnarna i riket 128
B Hamnarnas säkerhetsanordningar utanför hamnområdet . . . 136

Sammanfattning

I betänkandet, som är hamnutredningens slutbetänkande, behandlas frågor om den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet, hamnarnas uppgifter beträffande farleder och farledsanordningar, statens befattning med hamnarnas ekonomi och taxesättning samt prövning av tvister mellan innehavare av allmän hamn och hamnens trafikanter.

En klarare och i vissa hänseenden fullständigare men samtidigt mindre detaljerad reglering av hamnväsendet är önskvärd. Vid en sådan revision bör otidsenliga bestämmelser utrensas, tillämplig sedvanerätt i viss omfattning kodifieras och i övrigt i erforderlig omfattning utformas rättsregler beträffande förhållandet mellan hamninnehavare och hamnens trafikanter. En revision av den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet kan inte utan svårighet genomföras inom ramen för gällande författningar. Mycket står att vinna i klarhet och överskådlighet om de centrala föreskrifterna rörande hamnväsendet samlas i en ny, särskild hamnförfattning. Med hänsyn till att föreskrifterna i väsentliga hänseenden måste reglera privaträttsliga förhållanden bör författningen ges formen av en lag, en hamnlag (1.6.1).

Hamnlagen bör gälla endast i allmän hamn. I sådana hamnar behövs vissa lagregler för förhållandet mellan hamninnehavare och trafikant med hänsyn till att de är upplåtna till allmänt begagnande (1.6.2).

Vad som är att förstå med allmän hamn regleras i vattenlagen. En av utredningen företagen undersökning visar att osäkerhet råder om vilka hamnar som är allmänna. För att komma till rätta härmed bör i vattenlagen införas regler som möjliggör avlysning av allmän hamn. Har hamnen inrättats som allmän före tillkomsten av vattenlagens föreskrifter och har någon kommersiell sjöfart av betydelse inte förekommit under de senaste tio åren skall länsstyrelsen kunna förordna om hamnens avlysning som allmän hamn. Eljest skall krävas beslut av Kungl. Maj:t. Sjöfartsverket skall föra förteckning över de allmänna hamnarna. Över verkets beslut att upptaga eller att inte upptaga en hamn på förteckningen bör klagan få föras i kammarrätt. Det förutsättes att många äldre allmänna hamnar som numera saknar betydelse för den allmänna samfärdseln skall avlysas som allmänna hamnar (1.6.3).

Utredningen diskuterar om det skall vara en skyldighet för kommun att anordna allmän hamn som behövs för den allmänna samfärdseln. Någon lagstadgad sådan skyldighet föreslås inte. Det antas att kommuner-

na av lokaliserings- och andra skäl ändock kommer att avsätta mark och ställa kapital till förfogande för erforderliga allmänna hamnar. Sjöfartsverket bör emellertid följa utvecklingen och enligt sin instruktion verka för lämplig lokalisering och utbyggnad av de allmänna hamnarna (1.6.4).

Hamn i vattenlagens mening omfattar endast områden i vatten. I hamnlagen regleras också verksamhet som äger rum på land. Det föreslås att hamnlagen skall äga tillämpning på allmän hamn med därtill anslutande områden i vatten och på land som innehavaren av den allmänna hamnen upplåtit för hamnverksamhet för den allmänna samfärdselns behov. Hamnlagens tillämpningsområde bör betecknas hamnområde. Med hamnverksamhet avses inte bara fartygs insegling samt ankring eller förtöjning utan även verksamhet som avser överförande av passagerare och gods från fartyg till land eller omvänt eller som äger samband därmed och med fartygens betjänande såsom sjötransportmedel.

För att ordningen skall kunna upprätthållas i en hamn som är öppen för allmänt begagnande måste hamninnehavaren ha vissa befogenheter. Han måste ha rätt att anvisa ankommande fartyg lämplig kajplats, påkalla förhalning av fartyg som blivit liggande, bortvisa fartyg som kan befaras sjunka eller eljest bli liggande i hamnen eller som på grund av sin storlek eller av annan orsak utgör väsentligt hinder för annan trafikant. Han bör även ha rätt att avvisa fartyg om befälhavaren bryter mot givna anvisningar och detta medför väsentlig olägenhet för annan trafikant. Detsamma gäller i huvudsak även gods som införts till hamnen (1.6.6).

Nuvarande system med särskilda av kommunfullmäktige antagna och av länsstyrelsen fastställda hamnordningar föreslås skola slopas. Föreligger behov av regler rörande allmän ordning och säkerhet utöver vad som följer av hamnlagen, kan sådana ges i form av lokal ordningsstadga utfärdad enligt allmänna ordningsstadgan. Sådana föreskrifter för användningen av hamnen och dess anordningar som inte rör frågor som regleras i författning eller lokal ordningsstadga e. d. kan meddelas av hamninnehavaren i form av driftföreskrifter (1.6.7).

I betänkandet föreslås inga särskilda exekutionsrättsliga regler att tillämpas om hamninnehavarens anvisningar inte följs. Erforderliga bestämmelser förutsätts komma att föreslås av 'Utredningen om åtgärder mot övergivna fartyg', med vilken hamnutredningen samrått. I den mån av denna utredning föreslagna regler inte täcker behovet får vanliga exekutionsrättsliga regler tillämpas (1.6.8).

Beträffande hamnarnas skyldigheter i fråga om farleder och farledsanordningar konstaterar utredningen att, trots flera tidigare förslag till lösningar, några klara linjer inte dragits upp. Utredningen föreslår att hamnarna skall svara för anordningar avsedda att betjäna sjöfarten inom hamnområdet och staten för övriga anordningar. Det framhålls att en sådan enkel gränsdragning möjliggör för hamnarna att överblicka sitt kostnadsansvar och att göra hållbara kalkyler vid hamnutbyggnader.

Då det gäller farledsfördjupningar skiljs mellan sådana fördjupningar som huvudsakligen syftar till att öka sjösäkerheten i trånga eller eljest svårnavigabla passager samt sådana som syftar till att möjliggöra utbyggnad av en hamn för större fartyg än tidigare. Det senare slaget av farledsfördjupningar bör ses som en del av hamnbyggnadsprojekt och

bekostas av hamnen. Övriga farledsfördjupningar bör bekostas av staten.

En undersökning har visat att hamnarna i dag äger och driver ett antal farledsanordningar – fyrar, lysbojar, prickar, kummel – utanför hamnområdena. Dessa farledsanordningar bör övertas av sjöfartsverket och drivas av verket under förutsättning att anordningarna överlämnas utan ersättning, att verket finner dem nödiga eller nyttiga för sjöfartssäkerheten samt att Kungl. Maj: t lämnar sitt medgivande.

Om samtliga hamnarna tillhöriga farledsanordningar utanför hamnområdena skulle övertagas av sjöfartsverket beräknas de årliga drift- och underhållskostnaderna för dessa bli omkring 1 milj. kr. Denna kostnad anses kunna bäras av sjöfartsverket inom ramen för de medel varöver verket förfogar för farledsverksamhet (2.2).

Utredningen har övervägt att i hamnlagen införa bestämmelser om statlig kontroll av taxor och andra avgifter i de allmänna hamnarna men avvisar denna tanke. (3.2.1). I stället föreslås – efter förebild av lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar – att i hamnlagen föreskrivs att avgift i allmän hamn skall bestämmas efter skälig och rättvis grund. Innebörden härav utvecklas (3.2.2 och 3.2.3).

Kommunallagarna föreslås ändrade så att nuvarande underställningsplikt beträffande hamntaxor upphör. Därmed upphävs den enda kvarstående regeln om skyldighet att underställa statlig myndighet beslut om kommunala avgifter. Inte heller den nuvarande taxeprövningen enligt hamntaxekungörelsen anses behöva behållas. Taxesättningen i hamnarna överlämnas till hamninnehavarna inom ramen för hamnlagens generella begränsningar.

För att trafikant i förväg skall veta vilka avgifter som kan komma att debiteras om han anlitar en allmän hamn och för att underlätta en jämförelse mellan avgiftssättningen i olika allmänna hamnar föreslås att allmän hamn skall vara skyldig att antaga och kungöra taxa. Detta skall dock inte hindra hamnen att avtala med trafikant om annan, lägre avgift. Sjöfartsverket bör åläggas att utarbeta mallar för uppställning av hamntaxor. Därvid bör anges efter vilka enheter – fartygs dräktighet, godsets vikt eller volym etc. – hamnavgifter bör beräknas (3.2.4).

Sjöfartsverket bör få i uppdrag att följa utvecklingen i fråga om de allmänna hamnarna. Hamnarna bör åläggas att årligen till sjöfartsverket lämna uppgifter om verkställda eller planerade investeringar, bokslut, kostnadskalkyler för bestämmande av hamnavgifter m. m. Sjöfartsverket skall vid brister söka åstadkomma rättelse genom förhandling med vederbörande hamninnehavare. Kan rättelse ej vinnas på detta sätt får sjöfartsverket anmäla förhållandet till Kungl. Maj: t och föreslå lämpliga åtgärder (3.2.5).

Efter mönster av va-lagen föreslås att en särskild nämnd – statens hamnnämnd – inrättas för prövning av tvister mellan innehavare av allmän hamn och hamnens trafikanter. I motsats till den genom va-lagen tillskapade va-nämnden föreslås hamnnämnden endast skola verka som medlande organ och med uppgift att avge sakkunniga, opartiska utlåtanden i frågor som hänskjuts till nämnden. Part som inte godtar hamnnämndens bedömning skall vara oförhindrad att hänskjuta tvisten till domstols prövning. Hamnnämndens beslut får inte överklagas (4).

Inledning

Hamnutredningen tillsattes år 1965 med uppdrag att utreda frågan om den lämpliga utformningen i olika avseenden av det framtida svenska hamnväsendet. Direktiven har i sin helhet återgivits i det av utredningen år 1969 avgivna betänkandet (SOU 1969: 22) "De svenska hamnarna". Här bör dock erinras om följande.

Enligt direktiven skulle utredningen bland annat söka kartlägga utvecklingen under efterkrigstiden av de faktorer som påverkar efterfrågan och behov i fråga om lokalisering, dimensionering och utformning av hamnar i vårt land. Vidare borde utredningen söka ange utvecklingen i fråga om räntabilitet och utnyttjandegrad inom hamnarna. På grundval av en sådan kartläggning borde upprättas prognoser rörande den framtida utvecklingen av efterfrågan på hamnarnas tjänster. Med det samlade materialet som grund skulle utredningen söka ange en lämplig utformning av det framtida svenska hamnväsendet.

Vidare skulle utredningen enligt direktiven företa en översyn av gällande bestämmelser rörande hamnordningar och även i övrigt behandla de författningsfrågor som kunde aktualiseras i anslutning till utredningsarbetet, varvid erforderliga författningsförslag borde utarbetas.

I betänkandet "De svenska hamnarna" belyses pågående förändringar inom sjöfarten och därmed förutsättningarna för hamnverksamhet på olika håll i landet. I betänkandet anges även riktlinjer för den svenska hamnpolitiken på längre sikt. Detaljfrågor och speciella frågor rörande regleringen av hamnväsendet skulle behandlas i ett senare betänkande.

Utredningen kommer i det följande att under skilda avsnitt behandla den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet, hamnarnas kostnadsansvar för farleder och farledsanordningar, taxefrågor jämte andra frågor rörande hamnarnas ekonomiska förhållanden samt prövning av tvister mellan hamninnehavare och hamnarnas trafikanter.

1 Den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet

1.1 Gällande bestämmelser

Bestämmelser berörande hamnväsendet finns i ett stort antal författningar. Endast ett fåtal är direkt begränsade till hamnverksamhet. Andra reglerar vissa förhållanden i allmänhet, däribland sådana som är av betydelse för hamnverksamheten. Ibland förekommer i dessa allmänna författningar specialbestämmelser rörande hamnförhållanden.

Bland författningar, vilka direkt inriktas på hamnar och hamnverksamhet, märks särskilt följande.

Förordningen (1874: 26 s. 11) angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarna i riket;

kungörelsen (1935: 47) angående viss uppgiftsskyldighet i fråga om hamnar och lastageplatser ävensom kanaler och andra vattentrafikleder;

kungörelsen (1937: 332) angående meddelande av bestämmelser om biträde av lots inom hamn;

kungörelsen (1950: 152) om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter och

kungörelsen (1950: 153) med vissa tillämpningsföreskrifter till förordningen den 8 maj 1874 (nr. 26 s. 11) angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarna i riket.

Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är vidare vattenlagen (1918: 523) vars 5 kap. "Om allmän farled" till en del är tillämpligt på allmän hamn.

Som exempel på författningar som innehåller specialföreskrifter rörande hamnar kan nämnas byggnadslagen (1947: 365) och byggnadsstadgan (1959: 612) med särskilda regler angående avsättning av mark för hamnändamål, allmänna ordningsstadgan (1956: 617), expropriationslagen (1972: 719) samt lagen (1972: 275) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Som redan nämnts innehåller många allmänna författningar föreskrifter rörande förhållanden av betydelse för hamnverksamhet. Dessa författningar är av mycket varierande art. Nämnas kan tull- och karantänföreskrifter, brandlagstiftning, renhållnings- och hälsovårdsföreskrifter, föreskrifter om arbetarskydd vid lastning och lossning av fartyg, sjölag och sjötrafikföreskrifter, m. m. För förvaltningen av kommunala hamnar är självfallet kommunallagarna av särskild betydelse.

Utredningen har inte funnit skäl att i ett sammanhang lämna någon redogörelse för innehållet i de berörda författningsföreskrifterna. I stället kommer utredningen att var för sig behandla vissa institut inom den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet och att i samband därmed redovisa relevanta bestämmelser.

1.2 Begreppet hamn och olika slag av hamnar

Ursprungligen torde med uttrycket hamn ha åsyftats endast en plats som utgjorde en mot väder och vind skyddad, säker förtöjnings- eller ankarplats för fartyg. Men allteftersom det blev vanligt att i dylik hamn vidta särskilda anordningar för att underlätta lossning och lastning av fartygen, kom begreppet hamn allt oftare att åsyfta en plats med sådana anordningar.

Denna dubbla innebörd av begreppet hamn är vanlig i de europeiska språken. Det franska uttrycket "port" liksom det tyska "Hafen" och det holländska "haven" har samma dubbla innebörd som det svenska "hamn". I det engelska språket skiljer man däremot mellan "harbour" och "port". Enligt PIANC:s (Permanent International Association of Navigation Congresses) tekniska ordbok (1957) betyder ordet "harbour" ett vattenområde, omgivet av land, vallar, vågbrytare eller artificiella murar, som utgör en säker ankarplats för fartyg. "Port" betyder "den kommersiella delen av en hamn (harbour) där kajer, pirar, varvsanläggningar, anordningar för lossning av gods, dockor, reparationsverkstäder o. dyl. finns. Det kan omfatta hela hamnen (harbour)".

Begreppet hamn förekommer i många allmänna författningar utan att det närmare anges vilken innebörd som åsyftas. Denna får utläsas av det sammanhang vari begreppet användes. I praktiken torde detta sällan föranleda några svårigheter.

Ordet hamn förekommer i olika sammansättningar, t. ex. handelshamn, frihamn, oljehamn, fiskehamn, krigshamn, örlogshamn, gästhamn, fritidsbåthamn, nödhamn m. fl. Av dessa syftar nödhamn närmast på hamn i betydelsen plats lämpad för ankring i skydd mot väder och vind. Övriga begrepp däremot avser anläggningar för hamnverksamhet med speciell inriktning på olika slag av fartyg eller sjöfart.

I rättsligt hänseende skiljer man mellan allmän hamn och enskild hamn. Flera författningsföreskrifter gäller endast för allmän hamn. 1874 års förordning angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för de allmänna hamnarna i riket stadgar att särskild hamnordning skall finnas för varje större stapelstad i riket. Sådan hamnordning får också upprättas för annan allmän hamn. Skyldighet att ha hamnordning gäller dock endast för hamnarna i de större stapelstäderna. Vidare gäller att endast för allmän hamn får fastställas hamntaxa enligt kungörelsen 1950: 152 om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter. För andra hamnar än de allmänna – enskilda hamnar – kan fastställas s. k. grundpenningtaxa.

Bland andra författningar vilkas tillämplighet är begränsad till allmän

hamn kan nämnas lagen (1972: 275) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Enligt lagens 9 § skall i allmän hamn som Konungen bestämmer finnas anläggning eller anordning för mottagande av oljerester och oljehaltig blandning från fartyg. Skyldighet att hålla dylik anordning kan sålunda föreskrivas endast i fråga om allmän hamn.

Ordningen för inrättande av allmän hamn reglerades – såvitt kunnat utredas – genom generella föreskrifter först genom en förordning den 30 december 1880 om allmän farled och en kungörelse samma dag angående särskilda föreskrifter för handläggning av frågor om farled. I förordningen föreskrevs att till allmän farled skulle räknas även det utrymme i vattendraget som var i laga ordning upplåtet till allmän hamn. Då inrättandet av allmän farled förutsatte beslut av Konungens Befallningshavande, torde förordningens sammankoppling av allmän hamn och allmän farled ha inneburit att även inrättandet av allmän hamn förutsatte ett sådant särskilt beslut, vilket skulle föregås av en prövning huruvida hamnen var behövlig för den allmänna samfärdseln.

Genom lag den 11 juni 1920 om ändring i kap. 5 i vattenlagen ersattes 1880 års regler med nya bestämmelser. Kapitlet reglerar liksom 1880 års förordning i första hand allmän farled men i 13 § anges uttryckligen att vad som är föreskrivet i fråga om allmän farled skall gälla också beträffande inrättande, utvidgande eller förbättrande av allmän hamn. Till allmän farled skall enligt paragrafen räknas det utrymme i vatten som enligt vattenlagen upplåtes till allmän hamn eller som tidigare har i laga ordning upplåtits till allmän hamn.

Vattenlagens 5 kap. inledes med en föreskrift om att allmän farled som inrättats innan 1920 års lagändring trädde i kraft den 1 januari 1921 fortfarande skall vara allmän farled. Därvid gäller att allmän farled, som inrättats efter det 1880 års förordning trädde i kraft, också framgent skall vara allmän farled. Även allmän farled som var inrättad då 1880 års förordning trädde i kraft skall bibehållas om under den tid förordningen gällde åtminstone vissa år i leden idkats sjöfart med fartyg eller båtar eller framförande av flottgods i sammanlagda flottar.

Om man med stöd av 5 kap. 13 § vattenlagen tillämpar reglerna för bibehållande av allmän farled på de allmänna hamnarna – vilket synes berättigat även om stadgandet endast talar om "inrättande, utvidgande eller förbättrande" – följer därav att en hamn kan vara allmän enligt någon av följande grunder.

1. Hamnen var allmän den 1 maj 1881 och viss trafik förekom i hamnen under tiden den 1 maj 1881–den 31 december 1920.
2. Hamnen har inrättats som allmän hamn enligt beslut av Konungens Befallningshavande någon gång under tiden den 1 maj 1881–den 31 december 1920 och bestod som sådan den 1 januari 1921.
3. Hamnen har inrättats som allmän hamn enligt reglerna i vattenlagen, dvs. efter den 1 januari 1921.

Enligt vattenlagen fordras tillstånd för inrättande av allmän hamn. Härvidlag är främst bestämmelserna i 5 kap. 2, 3 och 7 §§ av betydelse. Alla lagrummen avser allmän farled men skall till följd av stadgandet i

5: 13 i sin helhet tillämpas även i fråga om allmän hamn. För inrättande av allmän hamn är sålunda vattendomstolens prövning obligatorisk (5: 2). Prövningen påkallas genom ansökan hos domstolen. En hamnägare är ej skyldig att begära att hamnen skall förklaras vara allmän hamn även om den är av väsentlig betydelse för den allmänna samfärdseln.

Vid prövning av ansökan om inrättande av allmän hamn skall vattendomstolen företa viss i 11 kap. vattenlagen närmare reglerad förberedande utredning och därefter med eget yttrande till Kungl. Maj: ts prövning överlämna frågan huruvida hamnen bör komma till stånd och om särskilda villkor bör föreskrivas för hamnens inrättande och begagnande (5: 3). Kungl. Maj: ts prövning sker med iakttagande av de i 5: 2 angivna förutsättningarna för inrättande av allmän hamn och avser alltså frågan om hamnen är "för den allmänna samfärdseln nödig eller nyttig". Sedan Kungl. Maj: t meddelat sitt beslut återlämnas målet till vattendomstolen för den vidare prövning som kan föranledas av vattenlagens regler om skyldighet att avstå eller upplåta egendom, ersättning för skada eller intrång m. m.

Att märka är att Kungl. Maj: t vid sin prövning inte är bunden av regler om viss relation mellan företagets nytta och skada. Detta utesluter dock inte – enligt vad som anförs i lagens förarbeten – att en noggrann bedömning av företagets allmännyttighet måste företas varvid detta bör tillåtas endast om nyttan genom förbättrade kommunikationer för landet i dess helhet eller för någon viss landsända överväger kostnaderna för dess utförande samt därigenom uppkommande olägenheter för allmänna och enskilda intressen. Hänsyn kan emellertid också tas till andra än rent ekonomiska intressen, exempelvis företagspolitiska förhållanden.

Vid utvidgning eller förbättring av befintlig allmän hamn fordras vattendomstolens prövning endast om sannolika skäl föreligger att åtgärden förnärmar allmän eller enskild rätt (5: 7). Även om företaget är sådant att vattendomstolens prövning fordras är det ändock inte säkert att en bedömning av företagets allmänna lämplighet kommer till stånd genom Kungl. Maj: ts prövning. Sådan prövning krävs nämligen enligt lagrummet endast om det är fråga om arbete av större omfattning. Huruvida så skall anses vara fallet bedöms av vattendomstolen.

Under vilka förutsättningar utvidgnings- och förbättringsarbeten i allmän hamn är av sådan omfattning att de måste underställas vattendomstolens prövning är svårt att ange. Sådant "förnärmande" av allmän eller enskild rätt som grundar skyldighet att underställa hamnbyggnadsfråga vattendomstols prövning föreligger dock sannolikt mera sällan eftersom hamnägaren normalt i förväg skaffat sig besittningsrätt till de fastigheter som behövs för hamnutbyggnaden eller på annat sätt gjort upp med sakägare. Ej heller då utvidgningen eller förbättringen omfattar byggande i vatten blir domstolsprövning nödvändig i andra fall än då sannolika skäl föreligger att byggandet inkräktar på allmän eller enskild rätt (2: 20 vattenlagen). Det kan därför antas att utvidgningar och förbättringar i stor utsträckning kan ske utan att vattendomstolens medverkan krävs. Det bör dock beaktas att den som vill utvidga eller förbättra allmän hamn kan påkalla vattendomstolens prövning av företaget "till beredande av

trygghet för framtiden" även om skyldighet att söka domstolsprövning inte föreligger (2: 20 1 mom. sista stycket, 5: 7 sista stycket vattenlagen). Är företaget enbart byggande i vatten och ej tillika hamnarbete i större omfattning är prövning av Kungl. Maj: t i lämplighetshänseende eller eljest ej alls föreskriven.

För inrättande, utvidgning eller förbättring av enskild hamn gäller endast vattenlagens regler om byggande i vatten, dvs. vattendomstolens prövning krävs om allmän eller enskild rätt förnärmas. Ingen lämplighetsprövning av Kungl. Maj: t erfordras. Det bör påpekas att sådana utvidgningar och förbättringar som enbart avser anordningar på land – magasin, utrustning för godshantering etc. – ligger helt utanför vattenlagens reglering.

I allmänhet föreligger ej svårigheter att fastställa att en hamn är allmän om den i vederbörlig ordning inrättats såsom sådan efter den 1 maj 1881. Många av landets hamnar är emellertid av väsentligt äldre ursprung och det kan vara svårt att med säkerhet avgöra om hamnen var allmän före den 1 maj 1881 liksom om någon trafik förekommit i hamnen under tiden 1881–1920.

Som redan nämnts fanns före 1881 inga klara regler beträffande inrättande av allmän hamn eller normer för bedömning huruvida en hamn skulle betraktas som allmän eller ej. I vissa fall kan ledning erhållas av Kungl. Maj: ts eller annan statlig myndighets särskilda resolutioner exempelvis i samband med att allmänna medel ställts till förfogande för hamnbygget eller reglemente eller taxor för hamnen fastställts.

Staten hade åtminstone fram till tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar en mycket fast hand över städernas hamnbyggande. Målsättningen för staten var att inom ramen för de knappa kapitalresurserna åstadkomma en samordnad utbyggnad av land- och sjökommunikationerna. Det är sannolikt att många äldre handelshamnar i städer genom dessa administrativa ingripanden fick karaktär av allmän hamn.

I vissa äldre författningar behandlades generellt städernas hamnar på samma sätt som bolags, korporationers eller enskilda personers hamnar medan för allmänna hamnar gällde en avvikande reglering. Så var fallet i förordningen den 20 juni 1820 angående rikets lots- och båkinrättningar och senare författningar i ämnet från åren 1827, 1862 och 1881. Den teknik som härvid användes ger närmast vid handen att städernas hamnar i regel var enskilda hamnar. Några bestämda slutsatser bör dock icke dras härav så mycket mindre som tekniken i 1874 års hamnordningsförordning snarast är den motsatta. Där talas nämligen först om hamnar i de större stapelstäderna och därefter om andra allmänna hamnar. Skrivsättet ger indirekt vid handen att samtliga större stapelstäders hamnar år 1874 ansågs som allmänna. Denna uppfattning kan tänkas hänga samman med att man lät ägandeförhållande påverka skrivsättet så att hamn i privat ägo inte betraktades som allmän hamn även om den var öppen för allmänt begagnande. Därjämte kan städernas ändrade status genom tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar ha påverkat uttryckssättet. Städerna blev ju då särskilda offentligrättsliga subjekt.

Till svårigheterna att fastställa huruvida en hamn är allmän bidrar att

klara regler saknas beträffande avlysande av allmän hamn. Allmän farled kan avlysas av Kungl. Maj: t bland annat om farleden befinns vara obehövlig för samfärdseln (5 kap. 11 § vattenlagen). Vattenlagen 5 kap. 13 § stadgar som nämnts att vad som föreskrives om allmän farled skall gälla även i fråga om allmän hamn varvid emellertid enligt ordalydelsen farledsbestämmelsernas tillämplighet begränsas till inrättande, utvidgande och förbättrande av allmän hamn. Det är därför osäkert om Kungl. Maj: t kan avlysa en allmän hamn som sådan, i vart fall mot hamninnehavarens vilja. Det område i vatten som upplåtits till allmän hamn hänförs emellertid enligt 5 kap. 13 § vattenlagen till allmän farled varför avlysande av vattenområdet i hamn såsom allmän farled kan ske. När det gäller avlysande av allmän farled är det klart att samtycke av vattenägaren ej behövs. I praktiken kan därför Kungl. Maj: t avlysa en hamn för allmän trafik. Det ter sig då närmast som en ordningsfråga huruvida avlysandet får avse såväl hamnen som farleden i denna eller begränsas till enbart farleden. I praxis har Kungl. Maj: t på hamnägares begäran avlyst hamn såsom allmän hamn. Det finns emellertid många allmänna hamnar som icke blivit avlysta trots att de numera förlorat all betydelse för den allmänna sjöfarten.

Såvitt utredningen kunnat finna förs ingenstädes förteckning över de allmänna hamnarna i landet. Sjöfartsverket för visserligen en förteckning över de hamnar för vilka hamntaxa fastställts. Denna förteckning är emellertid ej fullständig enär skyldighet ej föreligger för allmän hamn att ha fastställd hamntaxa. Enligt 1 § kungörelsen om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter skall fastställelse ske på ansökan av ägare eller innehavare av allmän hamn. På grund av 74 § kommunallagen måste kommun dock ha fastställd hamntaxa för sina allmänna hamnar om kommunen vill uttaga avgift, vilket nästan undantagslöst torde vara fallet om hamnen alltjämt användes för sjöfart av någon betydelse. I övriga hamnar beror det emellertid på hamnägaren om ansökan om fastställelse skall sökas. Därtill kommer att sjöfartsverket liksom sjöfartsstyrelsen och kommerskollegium, på vilka myndigheter tidigare ankom att pröva fråga om fastställelse av hamntaxa, i regel icke torde ha företagit några mera ingående undersökningar huruvida en hamn, för vilken begärts fastställelse av hamntaxa, varit allmän. Många gånger torde ha godtagits att så varit fallet enbart på den grunden att hamnen sedan länge haft fastställd hamntaxa.

Svårigheterna att med säkerhet fastställa huruvida äldre hamnar är allmänna belyses av svaren på en av utredningen gjord rundfråga till landets kustkommuner. Utredningen hade i rundskrivelsen understrukit att avsikten ej var att någon djupgående forskning skulle göras beträffande de olika hamnarnas status, utan endast att ge en bild av vad kommunerna kände till om hamnarnas karaktär av allmän hamn. I skrivelsen angavs att med allmän hamn i detta sammanhang avsågs

1. hamn som inrättats såsom allmän enligt reglerna i vattenlagen dvs. efter den 1 januari 1921;

2. hamn som inrättats såsom allmän enligt reglerna i 1880 års förordning, dvs. under tiden 1 maj 1881–31 december 1920 och som bestod som sådan den 1 januari 1921; samt
3. hamn som var allmän den 1 maj 1881 och i vilken trafik förekommit under tiden 1 maj 1881–31 december 1920.

Det angavs vidare att för varje hamn som kommunen antog vara allmän enligt något av de tre angivna alternativen borde anges hamnens benämning samt graden av uppgiftens säkerhet enligt skalan a) säkerligen, b) sannolikt eller c) möjligen.

På denna rundskrivelse har utredningen fått svar från praktiskt taget alla tillfrågade kommuner. Dessa kommuner täcker praktiskt taget helt kustområdet och de segelbara insjöarna, varför erhållna uppgifter ger en god bild av förhållandena.

Svaren visar så stor osäkerhet att resultatet av rundfrågan inte kan läggas till grund för några säkra slutsatser om vilka hamnar som är allmänna. Som ett exempel på osäkerheten kan återges följande uttalande i svaret från Hudiksvalls kommun.

Från Sågtäkten i norr till Långvind i söder finns före detta hamnar, fiskehamnar, lastageplatser och aktuella allmänna hamnar till ett antal av ca 20 st. Precisering av om dessa äro eller har varit allmänna hamnar enligt de normer som omtalas i Eder skrivelse är omöjlig att göra. En heltidsanställd person skulle säkerligen ha arbete i över ett år för att fullständigt kunna klara ut denna mycket svåra utredning. Därför kan följande redogörelse på inga villkor accepteras som korrekt. De flesta hamnarna, lastageplatserna och fiskehamnarna torde härröra sig från långt innan 1900-talet, en del säkerligen ända från 1600- och 1700-talen.

Även i andra fall har på likartat sätt understrukits osäkerheten i de lämnade svaren och svårigheterna att få fram pålitliga uppgifter. Den sammanställning av inkomna svar som fogats som *bilaga A* till detta betänkande kan därför inte läggas till grund för bestämda slutsatser. Sammanställningen ger emellertid en översiktlig bild av förhållandena.

Av sammanställningen framgår att 255 hamnar redovisats som allmänna hamnar. 151 av dessa har ansetts *säkerligen* vara allmänna och 59 *sannolikt* vara av denna karaktär. Återstående 45 hamnar har redovisats som *möjligen* allmänna hamnar. Av de 255 redovisade hamnarna har 115 antagits vara inrättade som allmänna hamnar före 1880, 40 under giltighetstiden för 1880 års förordning och 50 efter 1920 års ändringar i vattenlagen. Beträffande 50 hamnar har uppgift ej lämnats om ungefärlig tid för hamnens inrättande som allmän hamn.

Utredningen har jämfört de uppgifter kommunerna lämnat med en av sjöfartsverket förd förteckning över hamnar och lastageplatser som den 1 juli 1971 hade fastställd hamntaxa, grundpenningtaxa för lastageplats eller fiskehamnstaxa. Jämförelsen visar att praktiskt taget alla hamnar i sjöfartsverkets förteckning av kommunerna förtecknats som möjligen allmänna hamnar. Detta gäller även 11 hamnar som hade endast grundpenningtaxa för lastageplats. Av de i utredningens sammanställning över allmänna hamnar angivna 255 hamnarna, har 82 hamntaxa, 18

fiskehamnstaxa och 11 grundpenningtaxa. Övriga 144 hamnar som betecknats som möjligen allmänna hamnar saknade av sjöfartsverket fastställd taxa. Flera av dessa hamnar har kommunerna redovisat som nedlagda eller utnyttjade endast som lastageplats för enstaka industrier.

Utredningen vill slutligen framhålla att icke heller innebörden av begreppet allmän hamn eller rättsverkningarna av att en hamn är allmän utöver vad som följer av förut angivna bestämmelser är angivet i författning. Kommerskollegium uttalade i ett i juni 1943 avgivet betänkande med förslag till hamnförordning (SOU 1943: 32) att med allmän hamn avsågs att hamnen skall vara öppen för allmän trafik och fylla ett allmänt samfärdselbehov. Att hamnen skall vara öppen för allmän trafik innebar enligt kommerskollegium bland annat att hamninnehavaren är skyldig mottaga den trafik som söker sig till hamnen. Fartyg får avvisas endast av utrymmesskäl eller på grund av karantäns- eller andra särskilda bestämmelser. Varken i kommerskollegiums nämnda betänkande eller i annat sammanhang synes ha redovisats de skäl varpå skyldigheten för allmän hamn att mottaga fartyg grundar sig.

Utredningen har inga detaljerade uppgifter om äganderätten till de hamnar som är eller möjligen kan vara allmänna hamnar. Säkerligen är emellertid det helt dominerande antalet sådana hamnar i kommunal ägo. Detta framgår bland annat av sjöfartsverkets uppgifter beträffande de 114 handelshamnar för vilka hamntaxa har fastställts. Av dessa hamnar är endast tolv i annan än kommunal ägo, åtta ägs av industriföretag, ett av ett rederiföretag, två ägs av enskilt järnvägsföretag, nämligen Oxelösund (TGOJ) och Otterbäcken (NBJ), en är statsägd och förvaltas av SJ (Hargshamn). Det kan nämnas att de förutvarande s. k. gotländska lanthamnarna (tio hamnar) numera har övertagits av kommunen. Likaledes har kommunerna eller i något fall särskild fiskehamnsförening övertagit tidigare statliga fiskehamnar av vilka flertalet är allmänna hamnar.

1.3 Begreppet hamnområde

I olika sammanhang förekommer uttrycket "hamnens område" eller "hamnområde". Detta är emellertid inte ett entydigt begrepp utan i en hamn kan finnas flera olika typer av områden vilka var för sig kallas hamnområde. Vilket områdesbegrepp som avses i det aktuella fallet beror på det sammanhang där det användes. Begreppet kan sålunda åsyfta ett område på land eller i vatten som ägs av hamninnehavaren eller, då hamnen är i kommunal ägo, förvaltas av hamnmyndigheten. En annan innebörd kan begreppet ha när det avser vattenområde inom vilket allmän hamn är inrättad enligt reglerna i vattenlagen dvs. hamnområdet såsom allmän farled. Ofta förekommer att tillämpningsområdet för hamnordning i en allmän hamn generellt benämnes hamnområdet. Detsamma kan i vissa sammanhang gälla tillämpningsområdet för hamntaxa i en allmän hamn. Som hamnområde betecknas även område

som enligt byggnadslagen avsatts för hamnändamål. Detta senare slag av hamnområde kan omfatta mark som ännu inte tagits i anspråk för hamnverksamhet men reserverats för framtida bruk som hamn.

Ett annat hamnområde avses i det förslag till kungörelse om ändring i brandstadgan (1962: 91) som framlagts i propositionen 1973: 185 med förslag till brandlag m. m. Enligt 4 a § förslaget skall i brandordningen anges det område i vattnet inom vilket kommunen skall svara för åtgärder för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt. Vid bestämmandet av sådant område bör enligt propositionen övervägas om det bör stämma överens med giltighetsområdet för hamnordning eller hamntaxa. Eftersom helt andra synpunkter är avgörande när hamnordningsområde eller hamntaxeområde bestäms, torde enligt propositionen sådan enhetlighet emellertid sällan kunna uppnås.

Att uttrycket hamnområde kan ha olika innebörd i olika sammanhang underströks av kommerskollegium i dess förut nämnda betänkande med förslag till hamnförordning. Efter att ha nämnt att begreppet hamn respektive allmän hamn förekom bland annat i vattenlagen och stadsplanelagen samt i ordningsstadgan för rikets städer, hamnordningsförordningen och 1907 års hamntaxeförordning erinrade kommerskollegium om att begreppet hamnområde enligt dessa författningar avser olika förhållanden.

Kommerskollegium framhöll vidare att bristen på bestämmelser om hamnområde och då i synnerhet beträffande område där hamntaxa och hamnordning skall gälla innebar att ägare eller innehavare av hamn kunde erhålla såväl Kungl. Maj: ts tillstånd att i hamnen uppbära avgifter enligt särskild taxa som vederbörande länsstyrelses fastställelse av straffsanktionerad hamnordning. Olägenheterna med bristen på författningsbestämmelser som innefattade normering av begreppet hamnområde hade enligt kommerskollegium framträtt alltmer under årens lopp. Sedvanerättsligt hade emellertid framvuxit vissa regler för fastställelse av tillämpningsområden för hamnordning och hamntaxa. Beträffande denna praxis hänvisade kommerskollegium till kommerskollegiikommitténs och departementalkommitterades den 5 juli 1913 gemensamma betänkande angående handelsdepartementet. Enligt detta betänkande fastställs hamnområde av Kungl. Maj: t på finansdepartementets föredragning efter kommerskollegiets hörande. Med en stads hamnområde förstås enligt den tolkning som vunnit Kungl. Maj: ts godkännande det utrymme som behövs för att fartyg som ankommer till eller avgår från staden skall kunna lossa och lasta där samt erhålla tjänliga ankar- och förtöjningsplatser under vintertiden eller för reparationer. Hamnområde omfattar härigenom inte bara ett vattenutrymme utan även stränder eller hamnplatser som kan tjäna fartygen för dessa ändamål. För såväl fastställande som tillämpning av hamnordning inom hamnen måste enligt betänkandet förutsättningen vara att hamnområdet är geografiskt bestämt. Detta områdes fastställande är inte beroende av huruvida hamninnehavaren redan erhållit eller samtidigt erhåller rätt att inom hamnområdet uppta hamnavgifter eller inte. Förutsättningarna för

medgivande av sistnämnda rätt, vilken prövas enligt grunderna i förordningen om taxor å hamnavgifter, är av helt annan natur. Därvid kommer nämligen i första rummet i betraktande arten och omfattningen av de åtgärder som hamnägaren vidtagit för att tillgodose fartygstrafiken och huruvida avsevärda uppoffringar gjorts för att möjliggöra denna trafik. Något nödvändigt samband mellan bestämmande av hamnområde och fastställande av taxa å hamnavgifter föreligger alltså inte. Fastställandet av hamnområde inverkade på beslut i fråga om hamnavgift endast i så måtto att därigenom fastslås den räjong inom vilken avgifter får uppbäras.

Även om sålunda viss praxis utbildats för fastställande av en hamns område kom denna praxis att tillämpas endast i begränsad omfattning. En av kommerskollegium år 1943 företagen undersökning visade också att många hamnar saknade fastställt hamnområde. Av redogörelsen framgår att av de 223 hamnar i riket som hade fastställd hamntaxa redovisade 40 både hamnområde och hamnordning, 31 hamnområde men ej hamnordning samt 27 hamnordning men ej hamnområde. Av de 223 hamnarna hade endast 71 fått sitt hamnområde fastställt av Kungl. Maj:t. De återstående 152 hade således fastställd hamntaxa utan att taxans giltighetsområde blivit bestämt.

Kommerskollegiets påpekanden om bristen på bestämmelser för fastställande av hamnområde föranledde ingen omedelbar åtgärd. I början av år 1950 utfärdades dock två kungörelser vilka bland annat innehöll bestämmelser i ämnet, i väsentliga delar grundade på kommerskollegiets uttalanden och förslag.

I kungörelsen (1950: 152) om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter föreskrives att när ej särskilda skäl föranleda annat skall vid fastställande av hamnavgift angivas det område i vattnet inom vilket sådan avgift får upptagas (4 §). Till sådant område får i allmänhet icke hänföras andra utrymmen än som erfordras för lastnings- och lossningsplatser, farleder till och från hamnens olika delar samt tjänliga ankar- och förtöjningsplatser. Samtidigt bör tillses att området bestämmes så att det får lämplig omfattning med hänsyn till hamnens ändamål och naturliga beskaffenhet samt ur bevakningssynpunkt.

Vidare föreskrevs i kungörelsen (1950: 153) med vissa tillämpningsföreskrifter till förordningen den 8 maj 1874 (nr. 26 s. 11) angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarna i riket att när inte särskilda skäl föranleder annat skall i hamnordning och i andra ordningsföreskrifter för allmän hamn angivas det område i vattnet inom vilket föreskrifterna skall tillämpas. Detta område bör i allmänhet sammanfalla med det område inom vilket hamnavgift upptages enligt särskild taxa.

I samband med fastställande år 1957 av normalförslag till hamnordning angav dåvarande sjöfartsstyrelsen att hamnordning bör gälla icke endast för det fastställda området i vattnet utan också det område på land som hamnområdet omfattar. I sådana fall där hamnområdets gränser inte kortfattat och klart kunde beskrivas i ord ansågs det lämpligt att

beskrivningen kompletterades med en karta. Därest hamnordningens bestämmelser skulle gälla även för utanför hamnområdet belägna kajer, bryggor m. m. borde ett tillägg därom intagas i hamnordningen.

Sammanfattningsvis kan sägas att begreppet hamnområde numera användes bland annat i följande sammanhang. Som hamnområde betecknas det *område i vatten,* som omfattas av hamnen såsom allmän farled enligt vattenlagen eller äldre bestämmelser. Hamnområde kan även vara tillämpningsområdet *i vatten och på land* för hamnordning. Som hamnområde brukar även betecknas det *område i vatten* inom vilket hamnavgift får uttagas enligt fastställd hamntaxa. Hamnområde är även beteckning på specialområde enligt byggnadslagen och kan då omfatta *område såväl i vatten som på land.* Dessa olika slag av hamnområden kan ha olika geografisk utsträckning. Därjämte förekommer att uttrycket hamnområde användes mera allmänt och med annan innebörd än här nyss angivits. Detta är t. ex. fallet då i 1 § allmänna ordningsstadgan talas om "för allmänheten tillgänglig del av hamnområdet".

1.4 Hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för hamnar

I förordningen (1874: nr. 26 s. 11) angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarna i riket stadgas att för varje större stapelstad skall finnas särskild hamnordning. Den skall innefatta de föreskrifter i avseende på ordningen i hamnen som erfordras utöver de bestämmelser som finns härom i (ordningsstadgan för rikets städer). Även för annan allmän hamn får sådan hamnordning upprättas. För hamnordningar skall i avseende på deras antagande, tillämpning m. m. gälla det som är föreskrivet i nämnda ordningsstadga. Länsstyrelsen skall tillse att hamnordningar upprättas där sådana bör finnas och, där hamnordning inte är erforderlig, nödiga ordningsföreskrifter till främjande av ordning i hamnen ändock meddelas i överensstämmelse med (ordningsstadgan för rikets städer).

1874 års förordning, härefter kallad hamnordningsförordningen, skiljer sålunda mellan å ena sidan hamnordning och å andra sidan de särskilda föreskrifter till främjande av ordning i hamnen som meddelas enligt (ordningsstadgan för rikets städer).

1868 års ordningsstadga för rikets städer ersattes 1956 med allmänna ordningsstadgan (1956: 617). I den stadgan förstås med allmän plats bland annat för allmänheten tillgänglig del av hamnområde. För sådan del av hamnområde liksom för bl. a. annan allmän plats i stadgans mening uppställs vissa allmänna ordningsföreskrifter. Bland annat gäller inom stadsplanelagt område att allmän plats inte får utan polismyndighetens tillstånd nyttjas på sätt som icke överensstämmer med det ändamål för vilket platsen anvisats.

Enligt 7 § allmänna ordningsstadgan får i lokal ordningsstadga meddelas de ytterligare föreskrifter som är erforderliga och ej avser förhållanden om vilka annorledes är bestämt. Med hamnordningsförordningens hänvisning till "nödiga föreskrifter till främjande av ordning i

hamnen" torde numera förstås särskilda för hamn gällande bestämmelser i lokal ordningsstadga som utfärdats enligt 7 § allmänna ordningsstadgan.

Av övriga stadganden i allmänna ordningsstadgan bör här nämnas 28 och 29 §§ i vilka stadgas straff för överträdelse av stadgan eller med stöd av denna utfärdad lokal ordningsstadga. Det bör anmärkas att dessa straffbestämmelser inte kan åberopas vid överträdelse av hamnordning enligt hamnordningsförordningen eftersom sådan hamnordning ej utfärdas med stöd av allmänna ordningsstadgan. Emellertid kan straffbestämmelser intagas direkt i hamnordning för att trygga dess efterlevnad. Hamnordningsförordningen föreskriver nämligen att ifråga om hamnordnings tillämpning m. m. detsamma skall gälla som i fråga om lokala ordningsföreskrifter enligt allmänna ordningsstadgan.

Slutligen kan nämnas stadgandet i 31 § allmänna ordningsstadgan. Detta säger att om någon underlåtit att utföra arbete eller vidtaga annan åtgärd som åligger honom enligt stadgan eller lokal ordningsstadga och rättar han icke försummelsen genast efter därom erhållen tillsägelse eller kan han inte anträffas med sådan tillsägelse äger polismyndigheten förelägga vite eller låta verkställa åtgärden på den försumliges bekostnad. Av nyssnämnda skäl är icke heller detta stadgande direkt tillämpligt på åligganden som följer av hamnordning. I hamnordning kan emellertid intagas sådana föreskrifter till följd av hamnordningsförordningens bestämmelse att ordningsstadgans föreskrifter här äger motsvarande tillämpning.

Hamnordning i hamnordningsförordningens mening skall antagas på samma sätt som gäller för lokal ordningsstadga. Regler härom ges i 23 och 24 §§ allmänna ordningsstadgan. Detta innebär att hamnordning skall antas av kommunfullmäktige på förslag eller efter hörande av de myndigheter vilkas verksamhetsområde berörs därav. Fullmäktiges beslut skall underställas länsstyrelsens prövning. Om fastställelse vägras skall skälen anges. Motsvarande skall gälla i fråga om ändring eller upphävande av hamnordning. Då hamnordning fastställts skall länsstyrelsen ofördröjligen införa beslutet i länskungörelserna. Det åligger kommunstyrelsen att anslå kungörelsen om beslutet samt införa beslutet i den eller de tidningar där kommunala meddelanden intas och att tillse att tryckta exemplar av hamnordningen finns att tillgå för allmänheten.

Det kan i detta sammanhang förtjäna framhållas att ordningen för antagande av lokal ordningsstadga genom beslut av kommunfullmäktige, vilken ordning som nämnts skall tillämpas även beträffande hamnordning för allmän hamn, gäller oberoende av vem som är ägare eller innehavare av hamnen. Även för allmän hamn som ägs eller innehas av annan än kommun eller kommunalt bolag, t. ex. av ett privat bolag, skall hamnordningen sålunda antagas av kommunens beslutande organ.

Genom kungörelsen (1950: 153) meddelade Kungl. Maj: t som nämnts tillämpningsföreskrifter till hamnordningsförordningen. Därvid ålades kommerskollegium (1 §) att upprätta normalförslag till hamnordning för att tjäna till ledning för innehavare av allmänna hamnar samt länsstyrelserna vid utfärdande av hamnordningar eller andra ordningsföreskrifter för hamnarna i enlighet med hamnordningsförordningen. Det skulle även

åligga kommerskollegium att på begäran tillhandagå innehavare av allmän hamn med råd och upplysningar angående ordningsföreskrifter.

I enlighet härmed fastställde kommerskollegium år 1954 ett inom kollegiet upprättat normalförslag till hamnordning. Normalförslag till bestämmelser för hamn i lokal ordningsstadga har däremot aldrig utarbetats.

I samband med granskning av ett par till Riksdagens Justitieombudsman insända med ledning av normalförslaget upprättade hamnordningar upptog denne till prövning även normalförslaget såsom sådant. JO uttalade därvid att förslaget i vissa delar syntes kunna föranleda principiella invändningar. Enligt normalförslaget kunde nämligen förvaltande kommunala organ ges en mycket vidsträckt befogenhet att vidtaga straffsanktionerade ingripanden. I förslaget lämnades vidare föreskrifter i ämnen som var reglerade i annan ordning. Mot sanktionsbestämmelserna kunde invändas att de avfattats så att de gav anledning till oklarhet i fråga om räckvidden. Förhållandet ansåg JO väcka betänkligheter med hänsyn till att frågor om ansvar för överträdelser av hamnordningsföreskrifter vanligen handläggs av åklagare genom strafföreläggande och sålunda i regel inte underkastas prövning av domstol.

I infordrat yttrande uppgav kommerskollegiet att redan i samband med tillkomsten av 1874 års förordning hade uppmärksammats de svårigheter som var förknippade med att skapa generella hamnordningsföreskrifter. Sålunda hade de kommitterade som utarbetat förslag i ämnet bland annat framhållit att de undersökt huruvida några allmänna grunder kunde fastställas för hamnordningarna. De hade därvid funnit att för den ena staden erfordrades flera eller annorledes inrättade stadganden än för den andra ävensom att "från naturen af dessa stadganden ej kunna härledas andra regler för desamma än de mest allmänna, hvilka ingå i hufvudgrunderna för all polis-lag-stiftning" varför det vore "öfverflödigt och föga gagnande att sådana regler till efterrättelse fastställas". I sitt betänkande med förslag till hamnförordning som framlades år 1943 anförde kollegiet som sin uppfattning att "hamnordningsärendena böra handläggas centralt för att i görligaste mån vinna överensstämmelse mellan de olika hamnordningarnas terminologi och bestämmelser överhuvud samt förhindra att i hamnordningarna inflyta bestämmelser, vilka rätteligen icke där ha sin plats". Kollegiet hade därför föreslagit att det skulle ankomma på kollegiet att fastställa hamnordningar. Kungl. Maj: t hade dock icke följt detta förslag utan frångått det i ett viktigt hänseende. En särskild författning hade utfärdats, nämligen kungörelsen (1950: 153) med vissa tillämpningsföreskrifter till 1874 års förordning. Kungörelsen hade icke medfört någon ändring i det gällande fastställelseförfarandet för hamnordningar men kollegiet hade fått i uppdrag att upprätta normalförslag till hamnordning för att tjäna till ledning för innehavare av allmänna hamnar samt länsstyrelserna.

Kommerskollegiet anförde vidare i sitt yttrande till JO att när kollegiet skulle fullgöra uppdraget att upprätta förslag till hamnordningar hade kollegiet börjat med att genomgå gällande hamnordningar för att hämta förebilder till de bestämmelser som borde ingå. Ett genomgående drag i

hamnordningarna hade varit att de gav hamnmyndigheterna stora befogenheter gentemot trafikanterna. Stadganden av allmän natur hade regelmässigt förekommit även i de hamnordningar som fastställts av Kungl. Maj:t. Det kunde nämnas att den äldsta nu gällande hamnordningen, nämligen hamnordningen för Hjo vilken fastställdes av Kungl. Maj:t år 1851, innehöll en allmän föreskrift om att "Äfven uti andra än de i denna Hamn – Ordning upptagna fall skola hamnmästarens föreskrifter åtlydas, då han anbefaller något, som till ordning och beqvämlighet vid hamnen är lydande". Sådana och liknande bestämmelser hade de kommunala myndigheterna infört i hamnordningarna utan att de myndigheter som hade att övervaka att kommunerna icke överskred sina befogenheter haft något att erinra. Kollegiet hade också uppmärksammat att hamnordningarnas huvudsakliga föremål skulle vara bland annat att meddela stadganden "om dem, som hafva uppsigt öfver ordningen vid hamnen, samt deras åligganden och befogenheter". Även detta uttalande hade gett stöd för antagandet att hamnordningarna borde innehålla uppgifter om hamnbefälets rätt att ingripa med anvisningar till hamnens trafikanter. Vid utarbetande av normalförslaget hade riktlinjen varit att rensa bort de föreskrifter i hamnordningarna som var alltför stränga mot trafikanterna eller gav hamnmyndigheterna alltför stora befogenheter. Åtskilliga förslag till bestämmelser av denna art hade också uteslutits. Å andra sidan var uppenbart att den rätt som hamnordningarna i allmänhet gav hamnmyndigheterna att lämna trafikanterna anvisningar grundades på ett faktiskt behov. I fråga om flertalet avsnitt hade kollegiet bedömt som praktiskt ogörligt att för de olika hamnordningarna lämna så utförliga anvisningar att trafikanterna fick verklig ledning. Sådana allmänt hållna föreskrifter som att lossning och lastning etc. skulle ske med ordning och omsorg så att trafiken icke hindrades skulle te sig tämligen meningslösa. Kollegiet hade därför funnit att de olika hamnordningarna måste innefatta stadganden som berättigade hamnmyndigheterna att ingripa med straffsanktionerade anvisningar i de mer eller mindre särpräglade fall som kunde uppkomma i en allmän hamn. Belägg för att det var nödvändigt att ge hamnmyndighet vidsträckta allmänna befogenheter gav bestämmelsen i 58 § 2 mom. sista stycket förordningen den 7 oktober 1921 om eldfarliga oljor. I den stadgades nämligen skyldighet för fartyg att vid lastning och lossning av farliga oljor rätta sig efter hamnordningen eller vad hamn- eller polismyndighet bestämde. Mot bakgrunden härav kunde det icke anses anmärkningsvärt att kollegiet i sitt normalförslag till hamnordning utgått från att rättsgrund fanns för de bestämmelser i hamnordningar som gav hamnmyndigheterna befogenhet att lämna hamntrafikanterna straffsanktionerade anvisningar. Utifrån denna utgångspunkt hade kollegiet försökt anpassa normalförslaget efter praktiska livets krav.

Kommerskollegiet anförde slutligen att genom JO:s ingripande hade kollegiet blivit medvetet om att hållbar rättslig grund icke kunde åberopas för åtskilliga av bestämmelserna i normalförslaget. Kollegiet hade därför hos länsstyrelserna begärt att dessa ville dröja med att fastställa hamnordningar som baserats på normalförslaget. Kollegiet avsåg

att upphäva normalförslaget för att överväga vilka omarbetningar som det förändrade läget gav anledning till.

Med hänsyn till vad kommerskollegiet i sitt yttrande sålunda anförde fann JO att ärendet icke påkallade någon åtgärd från hans sida (JO: s ämbetsberättelse år 1956 s. 135 ff).

Vad en hamnordning lagligen får innehålla har även i ett annat sammanhang prövats av JO. Anledningen var att i hamnordningen för Göteborgs hamn hade införts ett stadgande av följande lydelse.

Hamnstyrelsen må, när så anses påkallat med hänsyn till ordningen i hamnen, begränsa tillträdet till hamnens kajer, bryggor, järnvägsanläggningar och varuskjul. Sådant förbud skall tillkännagivas genom anslag.

Ändringen i hamnordningen hade – utan att sjöfartsverkets yttrande inhämtats – fastställts av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län.

Motiveringen för att ifrågavarande föreskrift medtagits i hamnordningsförslaget var enligt vad hamnstyrelsen anförde i sitt yttrande till JO att finna en möjlighet att förhindra den "flicktrafik", som framförallt nattetid ägde rum till fartygen i hamnen. Det rörde sig här i övervägande antal fall om minderåriga flickor som lockades ner till fartygen med löfte om sprit och för att söka "äventyr".

Ur allmän ordningssynpunkt var det vidare enligt hamnstyrelsens mening nödvändigt att den erhöll befogenhet att från hamnområdet avvisa obehöriga personer i syfte att förhindra godsstölder samt förbättra tullens möjligheter att förhindra smuggling. I de hamnar där ett generellt förbud för obehöriga att uppehålla sig inom hamnområdet redan fanns var erfarenheterna enbart goda. Nyttan av de införda restriktionerna bestyrktes av samtliga ansvariga företrädare för rederier, fartygsbefäl, oljebolag, brandkår, polis etc. Avsikten med förbudsbestämmelsen var endast att ge hamnmyndigheten befogenhet att hindra icke önskvärda personer och presumtiva skadegörare att uppehålla sig inom hamnområdet.

Sedan inom JO-ämbetet upprättats anmärkningspromemorior och dessa remissbehandlats anförde JO i skrivelse den 11 oktober 1965 till länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län bland annat att ärendet gällde huruvida laglig grund förelåg för en föreskrift i hamnordningen i Göteborg varigenom hamnstyrelsen bemyndigades att utfärda tillträdesförbud med avseende å vissa anläggningar och områden i hamnen. Bemyndigandet gav det kommunala förvaltningsorganet befogenhet att utfärda tillträdesförbud av generell och varaktig karaktär. JO framhöll att i angivet hänseende var fråga om en delegering till ett kommunalt förvaltningsorgan av den förordningsmakt som tillagts kommunens beslutande församling ensam. Bestämmelserna härom måste anses uttömmande reglera förevarande spörsmål. En delegering av förordningsmakten i form av sådant bemyndigande – en delegation som skulle innebära uppgivande av de garantier för omsorgsfull prövning som lagstiftningen uppställt – betecknades som oförenlig med förefintlig reglering. Denna ståndpunkt hade också kommit till klart uttryck inom såväl doktrin som rättspraxis (jfr. t. ex. Håkan Strömberg: Den lokala förordningsmakten,

s. 165 o. f.). Även från JO:s sida hade erinran tidigare i olika sammanhang riktats mot delegering av detta slag avseende bland annat hamnordningar (se JO:s ämbetsberätt. 1956 s. 2 135 o. f; jfr. 1957 s. 339).

JO fann att ifrågavarande föreskrift i hamnordningen för Göteborg saknade laga stöd och att länsstyrelsen handlat oriktigt genom att fastställa hamnordning med dessa föreskrifter angående tillträdesförbud. JO avskrev dock ärendet sedan länsstyrelsen meddelat att den skulle vidtaga åtgärd för rättelse.

Vid inrättandet den 1 januari 1956 av sjöfartsstyrelsen som centralt ämbetsverk för sjöfartsfrågor överflyttades genom kungörelse 1955: 674 bl. a. uppgiften att upprätta normalförslag till hamnordning på sjöfartsstyrelsen.

Inom sjöfartsstyrelsen utarbetades under år 1956 ett nytt förslag till normalhamnordning. Därvid biträddes sjöfartsstyrelsen av kanslichefen i Stockholm, E. Sjöholm, vilken även utarbetat ett förslag till ny hamnordning för Stockholm. Sjöfartsstyrelsens förslag remitterades under år 1957 till ett stort antal myndigheter och organisationer såsom länsstyrelserna i kustlänen, generaltullstyrelsen och järnvägsstyrelsen, sjöfartens organisationer, hamnförbundet och petroleuminstitutet samt handelskamrarna.

Remissorganen ställde sig i allmänhet positiva till sjöfartsstyrelsens normalförslag men beklagade samtidigt de befarade konsekvenserna av hamnmyndigheternas uttunnade befogenheter.

Länsstyrelsen i Stockholms län uttalade att mot förslaget ej kunde riktas några mera väsentliga invändningar av det slag som JO framfört mot kommerskollegii normalförslag. I förhållande till de bestämmelser som fanns i gällande hamnordningar och kommerskollegii normalförslag innebar förslaget en avsevärd begränsning av hamnförvaltningens befogenheter. Denna framstod emellertid som ofrånkomlig med hänsyn till att rättslig grund i vissa fall saknats för tidigare mera vidsträckta befogenheter. Från hamnförvaltningshåll hade – enligt vad länsstyrelsen hade sig bekant – framhållits att inskränkningar i hamnförvaltningens befogenhet medför vissa olägenheter för verksamheten i rikets hamnar. Detta påstående var enligt länsstyrelsen icke ogrundat. Med gällande författningsbestämmelser syntes dock ingen återgång vara möjlig till den ståndpunkt kommerskollegii förslag intog.

Flera remissorgan ansåg att det försvagande av hamnmyndigheternas befogenheter som blev en följd av förslaget skulle få så negativa verkningar att författningsändring var påkallad.

Enligt *Malmö hamndirektion* kom de inskränkningar i hamnmyndigheternas befogenheter som på formellt juridiska grunder måst göras i det framlagda förslaget att innebära en avsevärd försämring i förhållande till vad dittills gällt. För att hamnmyndigheterna snabbt och effektivt skulle kunna sörja för ordning och drift i hamnarna var det oundgängligen nödvändigt att myndigheterna fick behålla sina dittillsvarande befogenheter. Direktionen underströk därför starkt angelägenheten av att statsmakterna genom ändrad lagstiftning eller på annat sätt beredde möjlighet för att så kunde ske.

Även *stadskollegiet i Helsingborg* ansåg det vara av stor vikt att sådana

lagändringar vidtogs som utvidgade hamnförvaltningarnas formella befogenheter att själva tillgripa åtgärder när givna föreskrifter ej åtlyddes. Liknande ståndpunkt intogs av *hamnstyrelsen i Halmstad.*

Länsstyrelsen i Hallands län konstaterade att förslaget utarbetats under noggrant iakttagande av JO:s erinringar mot det tidigare normalförslaget. Det kunde emellertid ifrågasättas huruvida man inte i föreliggande förslag gått längre än vad JO egentligen avsett. Förhållandena i en hamn var ofta så säregna att man fick vara försiktig med jämförelser mellan administrationen av en hamn och statlig och kommunal administration i övrigt.

Hamnstyrelsen i Köping framhöll att även om det i och för sig kunde vara riktigt att risken för maktövergrepp från hamnarnas sida eliminerades genom förslaget kunde å andra sidan uttunningen av kommerskollegii normalförslag innebära allvarliga konsekvenser för hamnledningens möjligheter att vidtaga sådana åtgärder att hamnens resurser tillfullo kunde utnyttjas. Såvitt hamnstyrelsen kände till hade några maktövergrepp icke förekommit under de snart hundra år som hamnens stadga varit i kraft. Däremot torde föreslagen begränsning av hamnmyndigheternas befogenheter kunna skapa förutsättningar för självtagna friheter från trafikanternas sida gentemot hamnledningens strävanden att smidigt och rättvist kunna ställa hamnens resurser till trafikanternas förfogande.

Liknande synpunkter framfördes av *Trafikaktiebolaget Grängesberg – Oxelösunds Järnvägar* såsom förvaltningsorgan för Oxelösunds hamn. Särskilt påpekades att med den knapphet som rådde på språkkunniga polistjänstemän det torde bli ytterst svårt för hamnmyndigheterna att hastigt få polisiär hjälp då det gällde att få t. ex. en trilskande utländsk trafikant att ta reson.

Magistraten i Malmö framförde tanken att frågan om samverkan mellan polismyndigheter och hamnmyndigheter i de större hamnarna bäst kunde lösas genom inrättande av en särskild författningsmässigt reglerad hamnpolis med sin verksamhet knuten till de speciella hamnförhållandena.

Svenska hamnförbundet sammanfattade hamnförvaltningarnas ståndpunkter och framhöll att det kunde befaras att hamnrörelsens bedrivande framdeles försvårades genom de inskränkningar i hamnmyndigheternas befogenheter som förslaget innebar. Det framgick emellertid att rättsgrund saknades att medgiva hamnförvaltningarna befogenheter som var mera vittgående än vad som upptagits i förslaget. Med hänsyn till detta förhållande ansåg sig hamnförbundet i princip böra tillstyrka förslaget. Därest framdeles olägenheter skulle uppkomma genom den begränsning i hamnmyndigheternas befogenheter som förslaget innebar, förbehöll sig förbundet att få återkomma med begäran om sådan ändring av allmän författning att erforderlig justering av hamnordningarna kunde åstadkommas.

De remissorgan som representerade hamnarnas trafikanter eller närliggande intressegrupper hade i allmänhet inga principiella erinringar mot förslaget.

Sveriges redareförening ansåg att det framstod som en förbättring att

de straffsanktionerade bestämmelsernas tillämpningsområden inskränkts och givits en mer preciserad utformning.

Även *Sveriges Speditörsförbund* anslöt sig i princip till det framlagda förslaget som sades bland annat komma att medverka till enhetliga regler för sjöfarten i flertalet svenska hamnar vilket skulle medföra stora fördelar för trafikanterna.

Svenska Petroleum Institutet uttalade att förslaget syntes i stort sett auktorisera den praxis som tillämpades i de större hamnarna. Någon mera ingripande erinran mot de föreslagna bestämmelserna hade icke framförts från något håll.

Stockholms handelskammare sade sig redan tidigare ha haft tillfälle konstatera, att gällande hamnordningar ofta var föråldrade samt att de dåligt överensstämde med den praxis som utbildats inom hamnrörelsen. Då det vore ur trafiksynpunkt mycket önskvärt att en överarbetning skedde av hamnordningarna så att de bättre motsvarade de krav som trafikanter och myndigheter ställde, hälsade handelskammaren förslaget med tillfredsställelse och biträdde detsamma.

Icke heller *Smålands och Blekinge handelskammare* eller *handelskammaren i Göteborg* hade några principiella erinringar mot förslaget. *Handelskammaren i Gävle* uttryckte dock viss tveksamhet. Givetvis var det av stort värde att risken för godtyckligt förfarande från hamnmyndighetens sida eliminerades genom inskränkningar i deras maktbefogenheter men det borde dock påpekas att under de närmare hundra år som den för Gävle hamn gällande stadgan varit i kraft inga sådana maktövergrepp – såvitt handelskammaren hade sig bekant – påtalats. Med den föreslagna begränsningen av hamnmyndigheternas bestämmanderätt syntes risk föreligga att en självsvåldig trafikant kunde äventyra ett smidigt och för alla trafikanter rättvist utnyttjande av hamnarnas resurser. Icke minst med tanke på att sjöfarten i allt större utsträckning upprätthölls av fartyg som seglar under exotisk flagg var detta en risk som borde beaktas.

Flera remissorgan framförde erinringar mot skilda detaljbestämmelser i förslaget. Vissa av dessa erinringar föranledde justeringar i det slutliga förslaget. Här torde ej vara anledning att närmare redogöra för de olika synpunkterna. Ett par frågor av principiell natur kan dock vara anledning att belysa.

Överståthållarämbetet påpekade att i förslaget intagits straffsanktionerade bestämmelser om skyldighet att hörsamma vissa av hamnmyndighet (hamnkaptenen och i vissa fall hamndirektören) in casu meddelade föreskrifter. Tvekan kunde möjligen råda huruvida dylika bestämmelser om hörsamhetsplikt kunde grundas på den lokala normgivningsmakten. I den centrala lagstiftningen fanns flera exempel på liknande bestämmelser. Beträffande den lokala normgivningen hade överståthållarämbetet den uppfattningen att för denna principiellt sett – inom de gränser som författningsbemyndigandet utstakar – enahanda möjligheter står till buds som för den centrala lagstiftningen. Eftersom bestämmelser om hörsamhetsplikt otvivelaktigt kunde intagas i central lagstiftning och någon begränsning i detta avseende icke stadgats i lokalt författningsbemyndigande, förelåg enligt ämbetets mening inget principiellt hinder att intaga

dylik bestämmelse i lokal stadga. I sakens natur låg emellertid – och detta torde avse såväl central som lokal normgivning – att varsamhet borde iakttagas vid utfärdande av bestämmelser om hörsamhetsplikt. Detta gällde i synnerhet bestämmelser vilka var så utformade att straffansvar inträdde oavsett om den meddelade anvisningen varit objektivt motiverad eller inte. Dylika bestämmelser om hörsamhetsplikt syntes böra ges i görligaste mån begränsad räckvidd varjämte anvisningsbefogenheten borde anförtros åt kvalificerade personer med ämbetsansvar. Huruvida tillräckligt kvalificerad personal med dylikt ansvar stod till förfogande i mindre hamnar kände överståthållarämbetet inte till.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län erinrade om att i 28 och 31 §§ allmänna ordningsstadgan finns straffbestämmelser och andra sanktioner angivna för den som bryter mot bestämmelser i lokal ordningsstadga eller underlåter att utföra arbete eller vidtaga annan åtgärd som åligger honom enligt sådan stadga. Därest en hamnordning var att anse som en lokal ordningsstadga utfärdad enligt 7 § allmänna ordningsstadgan erfordrades inga särskilda straffbestämmelser eller andra sanktioner utan allenast en hänvisning till allmänna ordningsstadgan. Enligt länsstyrelsen syntes sjöfartsstyrelsen ha utgått från att en hamnordning inte var en sådan lokal ordningsstadga. Därest denna uppfattning var riktig vilket länsstyrelsen ansåg tveksamt syntes intet vara att erinra mot normalförslagets straffstadganden. Däremot ville länsstyrelsen ifrågasätta lagligheten av bestämmelsen att hamnförvaltningen skulle ha rätt att på innehavarens bekostnad utföra åtgärder.

Hamnstyrelsen i Halmstad framhöll att en grundtanke i förslaget till normalhamnordning syntes ha varit att förhållanden som är reglerade i andra författningar ej jämsides härmed skulle behandlas i hamnordningen. Hamnstyrelsen ville i anledning härav erinra om att många befälhavare på de fartyg som anlöper hamnen är utlänningar vilka inte kan förutsättas känna till alla de bestämmelser som finns spridda i andra författningar. En hamnordning som innehåller det fåtal bestämmelser som ingår i förslaget var därför knappast tillfyllest som orientering för befälhavare beträffande de i hamnen gällande bestämmelserna. Uppgiften att lämna en sådan orientering om vad befälhavare har att iakttaga måste anses vara en primär uppgift för en hamnordning vilken uppgift knappast kunde anses löst genom det uppgjorda normalförslaget.

Slutligen berörde *Slite hamndirektion* förhållandet mellan en allmän hamn och en lastageplats inom samma hamnområde. Hamndirektionen sade sig förutsätta att på platser och inom hamnområden där såväl allmän hamn som lastageplats kunde finnas ansvaret enligt hamnordningens föreskrifter måste uppdelas på respektive hamnplats icke endast beträffande hamnområdet i land utan även beträffande respektive hamnars naturliga och juridiska vattenområde. Som exempel anfördes att vid Slite lastageplats vars hamnrörelse var av väsentligt större omfattning än Slite lanthamns kunde det icke vara förenligt med lanthamnens intresse att stå ansvar för eventuella hamnordningsföreskrifter vid den större lastageplatsen utan borde varje hamn få svara för sitt.

Med beaktande av de förslag till ändringar av olika detaljer i det

remitterade förslaget som framförts av olika remissorgan fastställde sjöfartsstyrelsen den 16 december 1957 förslaget såsom vägledning vid upprättande av hamnordning.

1.5 Hamnarnas synpunkter på en revision av den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet

Genom förmedling av Svenska hamnförbundet har utredningen fått ta del av en del önskemål och synpunkter som framförts till förbundet i vad avser den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet. Synpunkterna är inte resultatet av en systematisk genomgång av förhållandena utan torde mera få uppfattas som en presentation av några aktuella frågor. Den redogörelse för önskemål och synpunkter som lämnas här bör därför inte betraktas som uttömmande.

Några hamnar har berört spörsmål rörande omfattningen och arten av de bestämmelser som lämpligen bör ingå i en hamnordning. Sålunda uttalar Göteborgs hamn att en översyn av den författningsmässiga regleringen av hamnverksamheten bör gälla inte bara hamnordningar utan även andra lokala hamnföreskrifter av typ Reglemente för Stockholms hamn, Ordningsföreskrifter för Göteborgs oljehamnar, Bunkringsföreskrifter, Bestämmelser för skjul och magasin, Föreskrifter för småbåtshamnar m. fl. Åtskilliga bestämmelser av sistnämnda art saknar straffsanktioner och de får härigenom närmast karaktären av rekommendationer. Behovet av föreskrifter av typ Reglemente för Stockholms hamn visar att nuvarande hamnordningars ram är för snäv. Justitieombudsmannens ingripande under 1950-talet resulterade i att hamnordningarna nu är helt utan skadereglerande bestämmelser och även i övrigt kraftigt uttunnade. Möjligheten att legalisera bestämmelser som JO var kritisk mot bör studeras och slutmålet bör vara att alla bestämmelser av ordningskaraktär som erfarenhetsmässigt visat sig vara nödvändiga inarbetas i en hamnordning eller särskilt straffsanktioneras med stöd av en hamnordning.

Även om man inte ifrågasätter riktigheten av JO:s påpekande att i hamnordning ej får intas föreskrifter i ämnen som regleras i annan författning anmärker flera hamnförvaltningar att tillämpningen länder till praktiska svårigheter i synnerhet för utländska befälhavare som föga känner till föreskrifter i andra författningar än hamnordningen. Ett förslag är att utdrag ur sådana författningar fogas till en hamns hamnordning som bilaga. Ett annat påpekande avser särbestämmelser för fritidsbåtar. Det understryks att hamnordningarna i regel främst hänför sig till kommersiell sjöfart, men att i många hamnar finns särskilda angöringsanordningar för fritidsbåtar.

Några hamnar understryker vikten av att begreppet hamnområde klarläggs och att hamnområdets gränser klart preciseras. Bland annat anser Göteborgs hamn att den geografiska omfattningen av de skilda hamnområdena enligt vattenlagen, hamntaxekungörelsen, hamnordningsförordningen, byggnadslagstiftningen och allmänna ordningsstadgan

måste klarläggas. Dessa olika hamnområdesbegrepp bör sedan så långt det är praktiskt möjligt samordnas. Det bör även klarläggas hur ett hamnområde med fastställda gränser såväl i vatten som på land förhåller sig till begreppet "allmän plats" i allmänna ordningsstadgan och begreppet "allmän väg".

Ett problem som berörts av många hamnar gäller regler om flyttning av fartyg o. dyl. som är till hinder för hamnverksamheten. Flera hamnar efterlyser uttryckliga regler om befogenhet för hamnmyndighet att beordra flyttning samt rätt att själva utföra åtgärden på ägarens bekostnad. Göteborgs hamn anser att befogenhet att flytta t. ex. vrak är en typisk åtgärd av säkerhets- och ordningskaraktär. Sådan befogenhet bör lämpligen ges i den grundläggande författningen rörande hamnordningar.

Stockholms hamn uttalar i detta spörsmål att fartyg som angör hamnen utan tillstånd, fartyg som förtöjer på plats som upplåtits till annan eller förtöjer så att hinder för annat fartyg föreligger och ej efterkommer de anvisningar som lämnas av hamnbefälet bör på lämpligt sätt kunna förmås att efterkomma givna anvisningar. Hamnmyndigheten bör ges bemyndigande att vidtaga erforderliga åtgärder med skyldighet för fartygets ägare att ersätta hamnen för uppkomna kostnader. Beträffande fartyg som sjunkit inom hamnområdet och som ägaren inte bärgat inom tre månader bör föreskrivas att fartyget får bärgas av hamnen utan ägarens medgivande och på dennes bekostnad. Sådant fartyg bör tillfalla hamnen en månad efter bärgningen såvida inte ägaren dessförinnan betalat bärgningskostnaderna. Om det bärgade fartygets värde understiger kostnaden för bärgningen bör hamnen äga rätt att förfoga över egendomen på sätt hamnen finner lämpligt.

Även Sundsvalls hamn utvecklar synpunkter i denna fråga. Beträffande fartyg som sjunker i hamnen är hamnmyndighetens rätt att utfärda föreskrift om bortförande inte villkorslöst. I normalhamnordningen anges att sådan rätt föreligger om sjunkningen kan "förorsaka avsevärd skada eller hinder för trafiken". Denna inskränkning i hamnmyndighetens rätt är diskutabel. Hamnmyndigheten bör inte tvingas tolerera att ett fartyg i följd av misskötsel sjunker vid kaj även om kajen inte är starkt trafikerad. Utöver de olägenheter som tidigare gett anledning till att sådana fartyg bortförts torde numera med krav på större gehör kunna åberopas den försämring av miljön som kan uppkomma. I de fall som regleras i hamnordningen åvilar det befälhavaren att bortföra fartyget. Det förefaller hamnen naturligt att när befälhavare inte finns ansvaret överföres på ägaren. Analogt med vad som gäller ifråga om flyttning av motorfordon bör myndighet ges möjlighet att undanskaffa fartyg som måste anses övergivet och som har ringa värde. Sådant fartyg medför emellertid problem även utanför de områden där hamnordning gäller och med hänsyn härtill bör måhända en lösning sökas som bidrar till att öka skrotning av utrangerade fartyg oavsett om de ligger inom områden för vilka hamnordningar gäller eller inte.

Några hamnar begär klarläggande av problemen med behandlingen av oljor och annat farligt gods i hamnarna. Stockholms hamn anser sålunda

att föreskriften i normalförslaget till hamnordning att "beträffande lossning, lastning, innehav, förvaring m. m. av explosiva varor, brandfarliga vätskor och vissa andra slag av varor gäller vad särskilt är stadgat" bör ses över. Till stora delar finns intet föreskrivet härom. Det är lämpligt att enhetliga bestämmelser införs för samtliga svenska hamnar. I detta sammanhang erinras om att enhetliga föreskrifter inte heller finns för de svenska oljehamnarna.

Göteborgs hamn framhåller att trafik och hantering i oljehamnarna i dag inte alls är reglerade i hamnordningarna. Man kan tänka sig att en normalhamnordning utformas med dels en allmän del, dels speciella delar för olja, explosiva varor och gifter. I speciella delar eller avsnitt kan också specialbestämmelser för småbåtar etc. tagas in. Det upplyses att över Göteborgs hamn förekommer allt som oftast import, export eller transitering av explosivt eller på annat sätt farligt gods. När rederi eller varuhavare vänder sig till hamnen för att få det tillstånd som kan behövas uppstår ibland oklarhet om förutsättningarna härför. För det första kan svårigheter uppkomma när det gäller att inhämta i vilka författningar närmare bestämmelser ges om godset i fråga. Vidare måste hamnens ställningstagande oftast utmynna i att vederbörande hänvisas att hos viss myndighet inhämta närmare föreskrifter och tillstånd eftersom hamnen ej är någon expertmyndighet och frågan är då till vilken myndighet hänvisningen skall ske. Slutligen kan tveksamhet uppstå när hamnen själv skall besluta om säkerhetsföreskrifter företrädesvis vid uppläggning av gods.

I detta sammanhang kan nämnas att Svenska hamnförbundet den 2 juni 1972 utfärdat anvisningar om hantering av farligt gods i hamn. Dessa anvisningar har av sjöfartsinspektionen vid sjöfartsverket fogats som bilaga till en kungörelse i vilken föreskrivs att anvisningarna skall lända till efterrättelse i angelägenheter som berör säkerheten på fartyg.

Bland övriga önskemål och synpunkter som framförts till utredningen kan nämnas förslag om att hamnordningarna kompletteras med förbud mot parkering av fordon. Det ifrågasätts därvid om inte ersättning bör kunna uttas för intrång i verksamheten i hamnen vid otillåten parkering. Vidare har föreslagits att i hamnordningen skall få intas föreskrifter om fartbegränsning, förbud mot trafik med vissa slag av farkoster och ankringsförbud.

1.6 Utredningens överväganden och förslag

1.6.1 *Allmänt*

Det svenska hamnväsendet har under det senaste århundradet präglats av en stark expansion och anpassning till de krav som föranletts av utvecklingen inom sjöfart och lasthantering. Den författningsmässiga regleringen vilar emellertid alltjämt i mycket på tidigare rådande förhållanden och är i behov av en översyn.

Förr var en hamns uppgift främst att tillhandahålla säkra ankar- och

förtöjningsplatser med tillhörande kajer, bryggor och kajplaner för de fartyg som anlöpte hamnen. Lossning och lastning av fartygen skedde huvudsakligen med fartygens egna lyftinrättningar. Fartygen låg i regel så länge i hamnen att gods som skulle transporteras med dessa kunde ilastas direkt vid godsets ankomst till hamnen och lossat gods kunde direkt vidarebefordras till mottagaren. Behovet av lagringsutrymmen inom hamnen var därför ringa. Lagring av gods som transporterats eller skulle transporteras med fartyg ombesörjdes av handelshus och liknande företag.

Hamnarna utgjorde från början kuststädernas och deras upplands enda port mot yttervärlden och hamnstäderna blev därmed centra för köpenskap och handel. Hamnverksamhetens former och regleringen av verksamheten sammanhängde nära med dåtida regleringar av handelsrättigheter för stapel- och köpstäder samt med tullagstiftningen i övrigt. Hamnverksamhet sågs som en naturlig kommunal uppgift även av den anledningen att den var av väsentlig betydelse för kommunens medlemmar och för utvecklingen av handel och industri inom hamnorten och dess närmaste uppland.

Dagens hamnar har kommit att få en väsentligt vidgad uppgift. Detta sammanhänger som nämnts med utvecklingen inom sjöfart, handel och industri samt inom transportväsendet i allmänhet. Landets geografiska läge och starkt utvecklade utrikeshandel har i än högre grad än tidigare medfört att särskilt de större hamnarna blivit nyckelpunkter i transportkedjorna till och från utlandet. Gods skeppas ej bara till och från hamnorterna och dessas närmaste uppland utan i viss utsträckning även till och från landet i övrigt. Hamnarna utgör en viktig del av landets transportväsende, inom vilket de fungerar som platser för överföring av passagerare och gods mellan land- och sjötransport eller mellan sjötransporter med olika fartyg.

Sjöfartens utveckling har medfört ökade krav på hamnarna i flera avseenden. De till följd av den snabba industrialiseringen och expanderande utrikeshandeln kraftigt ökade mängderna gods som skall skeppas med fartyg har lett till insättande av allt större och mera djupgående fartyg. Detta har ibland gjort det nödvändigt att förbättra farlederna och att öka vattendjupet vid kajer och bryggor. Fartygens höga driftskostnader, hamnarnas och avlastarnas intresse av snabba transporter och därmed av korta liggetider för fartygen i hamnarna och andra förhållanden har medverkat till införande av rationellare metoder för lastning och lossning av fartygen samt godsets hantering i övrigt. Detta har föranlett stora insatser av hamnarna i form av anskaffande av specialkranar och andra lyftanordningar, anläggande av särskilda kajer, ramper m. m. anpassade för olika former av sjöfart. Den ökande godsmängden i förening med fartygens allt kortare liggetider för lastning och lossning har vidare medfört behov av stora markytor, varmskjul, magasin m. m. i anslutning till kajerna för lastsamling och lastsammansättning före och efter sjötransport.

De successivt stigande kraven på hamnarna och hamnkommunerna beträffande investeringar i farledsarbeten, kajer, lasthanteringsanordning-

ar, godsuppläggningsplatser, magasin m. m. har medfört att hamnarnas omsättning ökat kraftigt. De större hamnarna har numera en omslutning väl jämförlig med den i många större industri- och liknande företag. De ekonomiska aspekterna på hamnverksamheten har därmed kommit att alltmer träda i förgrunden. Till den offentligrättsliga regleringen av hamnverksamheten har fogats allt fler privaträttsliga konstruktioner med kommersiell bakgrund.

Gällande författningsmässig reglering av hamnväsendet är svåröverskådlig och materiellt bristfällig. Flera föreskrifter har tillkommit under tidigare gällande förhållanden och har ej anpassats till dagens situation. Oklarhet råder i många avseenden beträffande hamninnehavares och trafikanters rättigheter och skyldigheter både i deras förhållande till varandra och i förhållande till tredje man. Tvister mellan hamninnehavare och hamnens trafikanter har i väsentliga avseenden fått lösas med ledning av allmänna rättsgrundsatser och sedvana.

Bristerna i gällande författningsreglering belyses av diskussionerna i samband med utfärdandet av gällande normalförslag till hamnordning. I anledning av ett av kommerskollegium utfärdat normalförslag påpekade JO att detta i vissa delar kunde föranleda invändningar framförallt ur principiella synpunkter. Med beaktande av dessa erinringar utarbetade dåvarande sjöfartsstyrelsen år 1956 ett nytt normalförslag till hamnordning. Vid remissbehandlingen av detta förslag framhölls allmänt att det var i många avseenden urvattnat. Några hamnar ifrågasatte om de befogenheter som enligt förslaget skulle tillkomma hamnförvaltningarna var tillräckliga för att tillgodose behoven av ordning och säkerhet. Svenska hamnförbundet uttalade att skäl fanns att befara att de inskränkningar i hamnmyndigheternas befogenheter som följde av förslaget i förhållande till vad tidigare tillämpats kunde komma att försvåra en effektiv hamnrörelse. Då förslaget byggde på gällande rätt ville man dock inte motsätta sig dess utfärdande. Förslaget som fastställdes av sjöfartsstyrelsen den 16 december 1956 har tjänat som förebild för alla senare utfärdade hamnordningar och för revision av flera äldre hamnordningar.

Utredningen har kommit till den uppfattningen att en klarare och i vissa hänseenden fullständigare men samtidigt mindre detaljerad reglering av hamnväsendet är önskvärd. Vid en sådan revision bör otidsenliga bestämmelser utrensas, tillämplig sedvanerätt i viss omfattning kodifieras och i övrigt i erforderlig omfattning utformas rättsregler beträffande förhållandet mellan hamninnehavare och brukare av hamn. Bland annat bör i författning fastställas och preciseras den sedvanerättsligt hävdade principen att allmän hamn skall vara öppen för den allmänna samfärdseln. När rättsförhållandet mellan hamninnehavaren och trafikant uppkommer på grund av hamninnehavarens skyldighet att ta emot trafikanter är det tydligt att regler för de ömsesidiga rättigheterna och skyldigheterna måste ges i ett flertal hänseenden, på vilka regler parterna kan återfalla om de inte kan enas om annat. Hamninnehavarens grundläggande skyldighet att ta emot den som vill nyttja hamnen kan inte göras villkorslös och hamninnehavaren, som i motsats till trafikanten inte kan dra sig ur rättsförhållandet, måste ges vissa befogenheter

gentemot hamnens trafikanter. Dessa befogenheter måste emellertid klart anges i författning. Hamninnehavarens rätt till ersättning för tillhandahållna hamntjänster måste fastslås liksom huvudgrunderna för avgiftssättningen. I vilken utsträckning hamninnehavaren har att underhålla hamnen och dess anordningar bör vidare anges. Bestämmelser behövs också om ändamålsenliga former för prövning av tvister mellan hamninnehavare och brukare av hamn.

En revision av den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet kan inte utan svårighet genomföras inom ramen för gällande författningar. Utredningen har kommit till den uppfattningen att mycket står att vinna i klarhet och överskådlighet om de centrala stadgandena rörande hamnväsendet samlas i en ny, särskild hamnförfattning. Med hänsyn till att stadgandena i väsentliga hänseenden måste reglera privaträttsliga förhållanden bör författningen ges formen av en lag, en *hamnlag.*

1.6.2 *Grunder för den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet*

Innan utredningen går närmare in på frågan om hamnlagens utformning bör något sägas om vad som avses med en hamn och varför och i vilka avseenden särskild författning behövs.

Vad som förstås med begreppet hamn beror i viss mån på från vilken utgångspunkt man ser frågan. Utgår man så att säga från sjösidan är en hamn en plats där fartyg kan ankra eller förtöja i skydd för väder och vind. Vanligen inlägger man i begreppet även att platsen är sådan att fartygen kan lossa eller lasta gods eller överföra passagerare. Detta betraktelsesätt är det grundläggande i vattenlagens reglering av hamn såsom en farled och ett vattenområde där fartyg kan komma och gå samt ankra eller förtöja. Vattenlagens regler om allmän hamn kan sägas avse vattenområdets användning för allmännyttigt ändamål. Innehavare av hamn som befinnes nödig eller nyttig för den allmänna samfärdseln – allmän hamn – kan ges vissa expropriationsliknande befogenheter att ta annans vatten i anspråk för hamnen. Befogenheter kan även avse annans område i land i den mån ianspråktagande därav behövs för vattenområdets användning som allmän hamn. Ersättning för intrång och skada prövas av vattendomstol enligt de i vattenlagen härför i allmänhet givna reglerna.

Ser man åter på begreppet allmän hamn från en mera allmän utgångspunkt är innebörden ett markområde med tillhörande vattenområde avsett för omlastning av gods eller överföring av passagerare mellan land- och sjötransport eller mellan sjötransport med olika fartyg. Den verksamhet som bedrivs inom hamnen är ett led i transportkedjan och skiljer sig principiellt ej från annan kommersiell transportverksamhet.

I vad gäller vattenlagens regler har såvitt utredningen kunnat finna ej framförts några önskemål om ändring i de avseenden som prövas av utredningen. Utredningen har ej heller funnit anledning närmare överväga principiell ändring i dessa regler. De förslag till komplettering i ett par speciella avseenden som kommer att framläggas i det följande rubbar ej grundprinciperna i vattenlagen utan är närmast att betrakta som

följdändringar till de författningsförslag i övrigt som utarbetats av utredningen.

De synpunkter och önskemål beträffande den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet som framförts från hamnar och andra intressenter har praktiskt taget helt gällt verksamheten i hamnar med kommersiell inriktning eller närmare bestämt verksamheten inom områden som avsatts för allmänt begagnande för godshantering såsom led i sjötransport. Frågorna har väsentligen berört hamnförvaltningarnas befogenheter i skilda avseenden. Att hamnförvaltningarna i flertalet fall varit kommunala organ har möjligen påverkat utformningen av förslagen men detta har likväl ej varit det avgörande utan det väsentliga har varit att få klarlagda hamnförvaltningarnas ställning i förhållande till trafikanterna oberoende av om hamnen varit kommunal eller ej.

Utgår man från den enkla bilden att en enskild person äger ett markområde och har dispositionsrätt till vattnet utanför detta samt att han utnyttjar marken och vattnet för hamnverksamhet skiljer sig den verksamheten i princip ej från vilken som helst annan markanvändning. Relationerna mellan hamnägaren och dennes kunder – redare och andra transportörer – kan sägas bygga på ett kontraktsliknande förhållande där kunden tillsammans med ett större eller mindre antal andra kunder på grund av hamnägarens uttryckliga eller tysta medgivande får använda marken och vattenområdet inom ramen för de författningsbestämmelser som i allmänhet gäller exempelvis i den allmänna ordningsstadgan i fråga om ordning och säkerhet, i hälsovårdsstadgan och lokala hälsovårdsordningen i fråga om sanitära förhållanden, i brandstadgan och lokala brandordningen i fråga om brandskydd, m. m. De regler som hamnägaren därutöver uppställer för verksamheten i hamnen, i fråga om avgifter eller i andra hänseenden, är uttryck för dennes villkor för upplåtelsen och någon begränsning av hans befogenheter i detta avseende föreligger ej.

Vad nu sagts gäller hamnar i allmänhet. Annorlunda förhåller det sig med hamnar som bedömts vara nödiga eller nyttiga för den allmänna samfärdseln dvs. allmänna hamnar i vattenlagens mening. Utmärkande för dessa allmänna hamnar är att de är upplåtna för allmän trafik. Alla fartyg anses i princip ha rätt att i mån av plats anlöpa hamnen och utnyttja dess resurser och envar som vill sända gods med fartyg har rätt att föra godset till hamnen. Någon uttrycklig bestämmelse om sådan rätt har dock såvitt utredningen kunnat finna aldrig givits. Den torde ha ansetts ligga i begreppet allmän hamn på motsvarande sätt som allmän väg och allmän plats är upplåtna för envar.

Av innebörden i begreppet allmän hamn såsom en hamn öppen för allmänt begagnande följer att trafikanternas dispositionsrätt till hamnägarens mark och vatten inte bygger på uttryckligt eller underförstått avtal utan är en följd av att hamnen upplåtits för allmänt begagnande. Detta innebär i princip att i en allmän hamn hamnägarens på äganderätten grundade befogenheter att uppställa villkor för hamnens begagnande begränsas av trafikanternas rätt att nyttja hamnen. I och med att den kontraktsliknande upplåtelseformen bortfaller eller förlorar i styrka genom hamnens karaktär av allmän hamn inträder i stället behov av

annan reglering av hamnägarens och hamntrafikanternas inbördes förhållanden. Den inskränkning i hamnägarens på äganderätten grundade befogenheter som föreligger i en allmän hamn bör ersättas med författningsmässig reglering i den utsträckning detta kan anses lämpligt för att verksamheten skall kunna bedrivas på ett för alla parter tillfredsställande sätt. Ej minst viktigt är härvid att beakta möjliga konflikter mellan olika trafikanter. De privaträttsliga relationerna mellan en hamnägare och hamnens trafikanter får i en allmän hamn åtminstone delvis sitt innehåll av rättsregler i stället för av avtal.

Att nu angivna principiella grund för reglering av relationerna mellan ägare av allmän hamn och hamnens trafikanter ej kommit till klart uttryck i författning kan ha berott på att drift av allmän hamn i allmänhet betraktats som en kommunal och på grund härav offentligrättsligt reglerad uppgift. Det kan antas att man sett kommunerna som företrädare för de lokala intressena eller som de organ för det allmänna som i första hand hade att tillgodose behovet av tillgång till lämpliga hamnplatser för lossning och lastning av fartyg. Omvänt kan en kommunal hamn regelmässigt ha betraktats som en allmän hamn vare sig den uttryckligen förklarats som sådan eller inte. Behövlig offentligrättslig reglering från ordnings- och säkerhetssynpunkt i de allmänna – kommunala – hamnarna synes ha ansetts kunna ske genom av kommunerna enligt hamnordningsförordningen antagna hamnordningar. Intresset av att en från statens sida angelägen legalitets- och lämplighetskontroll kom till stånd har därvid kunnat tillvaratagas genom att hamnordningarna skulle underställas länsstyrelse för fastställande. Den ekonomiska sidan av verksamheten i de kommunala hamnarna var reglerad genom kommunallagarnas föreskrifter beträffande avgifter på den allmänna rörelsen. Genom föreskrift att beslut om sådana avgifter skulle underställas statlig myndighet gavs garantier för att hamnens monopolställning inte obehörigt utnyttjades. Utredningen är medveten om osäkerheten i dessa antaganden om vad som kan ha varit bestämmande för den rättsliga regleringen av de allmänna hamnarna. Att helt klarlägga förhållandena skulle kräva en rättshistorisk utredning. Detta har inte ansetts påkallat då utredningen grundar sina förslag till ny författningsreglering på hamnarnas karaktär av allmänna och därvid bortser från hamnägarens status dvs. om denne är en kommun eller annan juridisk eller fysisk person.

Utredningens förslag att en särskild hamnlag tillskapas motiveras, som torde ha framgått av det föregående, av det behov av lagregler för förhållandet mellan hamninnehavare och trafikant som följer av att en allmän hamn i den allmänna samfärdselns intresse måste vara öppen för allmänt begagnande. Motsvarande behov av lagregler kan inte anses föreligga med avseende på enskilda hamnar, där såväl rätten till tillträde till hamnen som övriga villkor för utnyttjande av hamnen beror av parternas uttryckliga eller konkludenta avtal. Härav följer att den nya lagen kan begränsas till att gälla endast i fråga om allmän hamn. Såsom kommer att närmare utvecklas i det följande avser utredningen i detta sammanhang med allmän hamn inte endast det område i vatten som utgör allmän hamn i vattenlagens mening utan även därtill anslutande

område på land inom vilket hamnverksamheten bedrives. Rättsförhållandet mellan innehavare och trafikant i annan – enskild – hamn kan som hittills lämnas utan särskild reglering. Detta gäller oberoende av om sådan enskild hamn ägs eller innehas av kommun eller eljest av det allmänna eller om den drivs av privat rättssubjekt.

1.6.3 *Allmän hamn*

Under föregående avsnitt har utredningen funnit att en särskild hamnlag behövs endast med avseende på allmän hamn. Det är då väsentligt att klarlägga vad som är att förstå med begreppet allmän hamn och att precisera vilka hamnar som är allmänna.

Såsom förut angivits innehåller vattenlagen vissa bestämmelser om allmän hamn. I 5 kap. 13 § föreskrivs att beträffande inrättande, utvidgande eller förbättrande av allmän hamn skall gälla vad som stadgats om allmän farled. Härav följer att för inrättande av allmän hamn numera fordras Kungl. Maj: ts medgivande. Förutsättning för sådant medgivande är att hamnen befinns vara nödig eller nyttig för den allmänna samfärdseln. För utvidgande eller förbättrande av allmän hamn behövs medgivande endast om det är sannolika skäl att allmän eller enskild rätt förnärmas. Sådant medgivande lämnas av vattendomstol eller om det gäller arbete av större omfattning av Kungl. Maj: t.

I 5 kap. 1 § vattenlagen ges föreskrifter om bibehållande av äldre allmänna farleder. Ehuru lagens 5 kap. 13 § endast talar om att vad som gäller inrättande, utvidgande eller förbättrande av allmän farled även skall gälla allmän hamn torde likväl kunna antas att meningen är att också allmän hamn skall bestå som sådan under de i 5 kap. 1 § angivna förutsättningarna. Detta innebär att till allmänna hamnar är att hänföra dels alla hamnar som inrättats som sådana enligt reglerna i 1880 års förordning och kungörelse eller vattenlagen dels ock tidigare inrättade allmänna hamnar i vilka åtminstone viss trafik förekommit under tiden mellan den 1 maj 1881 och den 31 december 1920.

För hamnar som inrättats efter den 1 maj 1881 torde det i regel ej vara svårt att fastställa om hamnen inrättats såsom allmän enligt förordnande av länsstyrelse eller Kungl. Maj: t även om ibland kan krävas icke obetydligt arkivforskningsarbete. Många svenska hamnar är emellertid väsentligt äldre. Att med säkerhet avgöra om de är allmänna eller ej kan i åtskilliga fall förutsätta besvärliga utredningar. Full klarhet kan säkerligen inte alltid nås. Svaren på utredningens rundfråga till kustkommunerna om de hamnar som kan antas vara allmänna visar att stor osäkerhet råder i detta avseende.

Med hänsyn till dessa förhållanden har utredningen övervägt att göra den nya hamnlagen tillämplig endast på sådana enligt vattenlagen allmänna hamnar som alltjämt kan anses vara nödiga eller nyttiga för den allmänna samfärdseln, dvs. vad som skulle kunna kallas kommersiella hamnar eller handelshamnar upplåtna för allmän trafik. En sådan ordning skulle kunna nås genom att i anslutning till den nya hamnlagen upprättas en förteckning över de allmänna hamnar på vilka lagen skulle vara

tillämplig. Vid upprättandet av förteckningen skulle sådana allmänna hamnar mönstras ut som helt eller praktiskt taget helt förlorat sin betydelse för den allmänna samfärdseln. Emellertid skulle en sådan lösning innebära att de allmänna hamnarna delades i två kategorier, nämligen dels sådana allmänna hamnar, på vilka hamnlagen var tillämplig, dels sådana allmänna hamnar, på vilka den ej ägde tillämpning. Den vunna överskådligheten av tillämpningsområdet för hamnlagen skulle i viss mån få vägas mot risken för ytterligare förvirring beträffande innebörden av begreppet allmän hamn.

Utredningen har därför ansett sig böra gå en annan väg och utgå från vattenlagens regler om allmän hamn men genom vissa ändringar i lagen åstadkomma ett system som bör leda till erforderlig klarhet. Utredningen är visserligen medveten om att vattenlagens regler om allmän farled och om allmän hamn främst syftar till att reglera rätten till vatten för samfärdseländamål samt vissa därmed sammanhängande förhållanden. De ändringar i vattenlagen som påkallas med hänsyn till den nya hamnlagen faller därför delvis utanför det huvudsakliga syftet med vattenlagen. Denna olägenhet har dock ansetts vara av mindre betydelse och bör få accepteras för intresset att vinna en klar avgränsning mellan allmänna hamnar och andra – enskilda – hamnar. En tanke att föra över vattenlagens regler om allmän hamn till hamnlagen har avvisats med hänsyn till de lagtekniska svårigheter som skulle uppkomma beträffande handläggningen av frågor om de expropriationsliknande befogenheter som enligt vattenlagen följer med inrättande av en hamn såsom allmän och av frågor om ersättning för intrång i enskild rätt vid inrättande av allmän hamn.

Såsom förut nämnts förekommer att hamn som förr haft icke obetydlig sjöfart och fått karaktären av allmän hamn enligt äldre bestämmelser numera helt eller praktiskt taget helt förlorat sin betydelse som sådan. I andra fall kanske hamnen till följd av utvecklingen successivt mist sin betydelse för den allmänna samfärdseln och kommit att utnyttjas huvudsakligen för fritidsbåtar. Någon anledning att behålla dessa hamnar som allmänna finns inte utan de bör kunna avlysas som sådana. Görs detta konsekvent skulle vinnas en radikal upprensning så att som allmänna hamnar endast bibehölls sådana som verkligen är av betydelse för den allmänna samfärdseln. Regeln i vattenlagens 5 kap. 13 § talar emellertid endast om inrättande, utvidgning eller förbättrande av allmän hamn och reglerna om avlysande av allmän farled är åtminstone formellt ej tillämpliga på allmän hamn. Detta kan enklast rättas till genom att i stadgandet föra in ordet avlysning. Därigenom skulle för allmän hamn komma att gälla samma regel som för allmän farled dvs. att den kan efter prövning av Kungl. Maj:t avlysas om den till följd av ändrade naturförhållanden ej vidare kan användas för samfärdseln eller den befinns vara obehövlig för sådant ändamål eller eljest finns skäl till dess avlysande såsom allmän hamn.

Avlysning av allmän hamn enligt de nu föreslagna reglerna blir ett tämligen omständligt förfarande. Utredningen har därför ansett sig böra föreslå att därjämte införes en enklare form för avlysning av allmän

hamn, nämligen genom beslut av länsstyrelsen. Denna förenklade avlysningsform har synts utredningen lämpligen böra begränsas till att avse allmän hamn som inrättats enligt bestämmelser äldre än de nuvarande reglerna i vattenlagen dvs. före den 1 januari 1921. Förutsättning för att länsstyrelse skall kunna avlysa sådan äldre hamn bör vara att under de senaste tio åren icke förekommit någon eller endast ringa sjöfart på hamnen. Med sjöfart avses därvid kommersiell sjöfart eller handelssjöfart. Att hamnen använts eller användes som fritidsbåtshamn bör ej hindra dess avlysande såsom allmän hamn genom länsstyrelsens beslut.

Sammanställs båda de nu föreslagna tilläggen till 5 kap. 13 § vattenlagen skulle innebörden av lagändringarna bli att allmän hamn som inrättats före den 1 januari 1921 skall kunna avlysas genom beslut av länsstyrelsen då sjöfart i egentlig mening på hamnen ej förekommit under de senaste tio åren. Även eljest skall äldre hamn kunna avlysas om särskilt skäl därtill föreligger men då skall fordras prövning av Kungl. Maj:t. Efter sådan prövning skall även kunna avlysas allmän hamn som inrättats efter den 1 januari 1921, dvs. enligt reglerna i vattenlagen.

I vattenlagen ges inga uttryckliga regler om vem som äger göra ansökan om avlysande av allmän farled och därmed med den föreslagna lagändringen av allmän hamn. Att hamnens ägare eller innehavare äger göra sådan ansökan är uppenbart. Det kan emellertid förekomma fall där osäkerhet råder om vem som är hamnens rätta innehavare, t. ex. då hamnen tidigare innehafts av en senare upplöst hamnförening. Likaledes kan den situationen tänkas föreligga att en allmän hamn helt förlorat sin betydelse för den allmänna sjöfarten men att hamnens ägare av någon anledning drar sig för att påkalla avlysande av hamnen såsom allmän hamn. I sådant fall bör ansökan om hamnens avlysning kunna göras av sjöfartsverket. Detta synes vara möjligt utan ändring i vattenlagen.

Såvitt utredningen kunnat finna har märkligt nog – och till skillnad från t. ex. vad som enligt vattenlagen gäller om vattendrag där kungsådra finns – aldrig upprättats någon officiell förteckning över de allmänna hamnarna i riket. En sådan förteckning skulle emellertid vara av värde i olika sammanhang, inte minst för att ge en auktoritativ anvisning om den nya hamnlagens tillämplighet. Vidare torde redare och andra transportörer, mäklare, avlastare m. fl. kunna ha intresse av en sådan förteckning vid planerandet av sin verksamhet. Även i andra sammanhang kan vara önskvärt att lätt kunna erhålla uppgift om vilka hamnar i riket som är allmänna. Utredningen vill därför föreslå att en sådan förteckning upprättas och fortsättningsvis förs. Uppgiften att ansvara för denna förteckning bör lämpligen ankomma på sjöfartsverket. Upptagandet av en hamn i förteckningen över allmänna hamnar kan självfallet inte tilläggas annan verkan än en registrering av ett faktiskt förhållande, nämligen att hamnen är enligt vattenlagens materiella bestämmelser en allmän hamn. Registreringen kan alltså inte tilläggas någon konstitutiv verkan. Härav följer att den omständigheten att en hamn inte upptagits i förteckningen inte utesluter att den likväl kan vara en allmän hamn, på vilken hamnlagen är tillämplig.

För att sjöfartsverket skall få underlag för att upprätta en dylik

förteckning över de allmänna hamnarna i riket bör länsstyrelserna få i uppdrag att lämna uppgift till sjöfartsverket om de hamnar inom länet som antas vara allmänna. Vid sådan anmälan bör fogas tillgänglig utredning i fallet. Då sådan uppgift inkommer till sjöfartsverket bör verket pröva om uppgiften kan anses vara tillförlitligen styrkt. Är detta fallet tar sjöfartsverket in hamnen i sin förteckning över de allmänna hamnarna i riket. Finner verket åter att det ej kan anses tillförlitligen styrkt att hamnen är allmän skall verket ge uttryck för sin uppfattning genom beslut att inte ta in hamnen i förteckningen. Över sjöfartsverkets beslut bör klagan få föras. Då prövningen av registreringsfrågan är av rättslig natur, är lämpligt att kammarrätt blir besvärsinstans. Föreskrift härom bör meddelas i administrativ ordning. Om sjöfartsverket i samband med att hamn införes i förteckningen över de allmänna hamnarna finner att hamnen ej längre erfordras för den allmänna samfärdseln kan verket aktualisera fråga om avlysande av hamnen såsom allmän hamn. Beslutar Kungl. Maj:t eller i förekommande fall länsstyrelse att hamnen skall avlysas såsom allmän hamn skall den utgå ur förteckningen. Självfallet kan fråga om avlysande av allmän hamn aktualiseras även senare än i samband med att hamnen intages i förteckningen. Det bör ankomma på sjöfartsverket att följa utvecklingen och att vidtaga de åtgärder som den ger anledning till.

Utredningen är medveten om att stora svårigheter kommer att möta att göra förteckningen över de allmänna hamnarna i riket fullständig. Möjlighet finns att länsstyrelsen kan förbise någon sådan hamn varför frågan om dess rättsliga karaktär aldrig blir prövad i registreringssammanhang och att hamnen trots att den är allmän ej kommer in i förteckningen. Enligt utredningens mening saknar detta emellertid praktisk betydelse. Vet ej länsstyrelsen – som får antagas inhämta erforderliga uppgifter från kommunerna och hamninnehavarna – att viss allmän hamn har denna karaktär och blir hamnen därför icke upptagen i förteckningen över de allmänna hamnarna i riket torde hamnen i praktiken komma att behandlas som enskild hamn. Skulle emellertid någon trafikant en gång i framtiden vilja hävda en rätt som tillkommer trafikant i allmän hamn eller ifrågasätta någon hamnägarens befogenhet bör trafikanten kunna aktualisera frågan hos sjöfartsverket som får efter hörande av vederbörande länsstyrelse och hamnägare avgöra ärendet på förut angivet sätt.

1.6.4 *Tillgodoseende av behovet av allmän hamn*

Såsom framgår av den här ovan lämnade redogörelsen för den historiska utvecklingen av hamnväsendet i riket har hållande av allmän hamn under modern tid ansetts vara en kommunal uppgift. Detta har självfallet sin grund i kommunernas intresse att tillgodose kommunmedlemmarnas sjötransportbehov och att främja näringslivet i kommunen. Någon skyldighet för kommunen att föranstalta om inrättande av allmän hamn föreligger dock inte. Utredningen har ansett sig böra något beröra frågan om behovet av föreskrift om sådan skyldighet.

Den allt starkare industrialiseringen samt utbyggnaden av transportapparaten från landets inre delar till kustorter har successivt medfört att intresset för tillgång till goda hamnförhållanden inte begränsas till transportbehovet i kustkommunerna utan har i hög grad blivit ett riksintresse. I sitt betänkande De svenska hamnarna (SOU 1969: 22) uttalade utredningen (sid. 161) sålunda att de allmänna hamnarnas tjänster i de flesta fall tas i anspråk mer av andra än av hamnkommunens egna innevånare och att hamntjänsternas betydelse sträcker sig lika långt som godsets väg från produktion till konsumtion. De kommunala hamnarnas utveckling är emellertid beroende av kommunernas egna intressen samt finansiella och andra resurser. Hamnkommunernas intressen sammanfaller inte alltid med upplandets. När en mängd angelägna behov konkurrerar om de kommunala resurserna kan den allmänna samfärdselns intresse av att kommunen utvecklar sin hamn få låg prioritet inom kommunen. Å andra sidan saknas inte exempel på att det kommunala intresset att utveckla hamnen går längre än som motiveras av behövlig hamnkapacitet. Följden blir oräntabla investeringar och en konkurrens med andra hamnar som förrycker förutsättningarna för där gjorda investeringar och kan leda till att även dessa blir olönsamma.

Mot bakgrund av dessa förhållanden diskuterade utredningen lämpligheten av att förstatliga de allmänna hamnarna. Dessa skulle därmed få i princip samma ställning som de allmänna vägarna och järnvägarna. Även hamnarna kunde betraktas som sådana allmänna nyttigheter av infrastrukturtyp som staten i den allmänna transportförsörjningens och samordningens intresse bör bära det direkta ansvaret för.

Om sålunda enligt utredningen var uppenbart att genom ett förstatligande intresset av samordning skulle kunna tillgodoses och samordningen skulle kunna omfatta landet i dess helhet kunde likväl flera vägande erinringar anföras mot ett förstatligande. Hamnverksamheten är i princip en produktion av tjänster och bör som sådan baseras på affärsmässighet dock utan syfte att maximera hamnens vinst. En förutsättning för denna affärsmässighet är en hamndrift i nära kontakt med den lokala och regionala efterfrågan och ett samarbete mellan hamnen och dess kunder i smidigare former. Hamnarnas stora betydelse för den lokala och regionala utvecklingen gör också nödvändigt – framhöll utredningen – ett fortlöpande intimt samarbete mellan den kommun där hamnen är belägen och de kommuner som utgör hamnens uppland. Även om ett förstatligande skulle åtföljas av att lokala statliga förvaltningsorgan tillskapas för de olika hamnarna skulle dessa förvaltningar i sitt handlande vara så bundna av centrala direktiv och riktlinjer att ett smidigt samarbete med trafikanter och berörda kommuner försvåras. Möjligheterna att inom ramen för en statlig förvaltning skapa former för ett ur flera synpunkter angeläget medinflytande i hamndriften för trafikanter och kommuner är också högst begränsade. På grund av det anförda och då det allmänt sett även i övrigt finns skäl att ifrågasätta det ändamålsenliga i en central styrning av en hamndrift som arbetar på affärsmässig basis ville utredningen inte förorda ett förstatligande av de allmänna hamnarna.

Utredningen påpekade emellertid (sid. 166) att vissa hamnproblem kräver samordning inte bara mellan olika hamnar inom samma region utan även med statlig verksamhet utanför hamnsektorn exempelvis statens vägbyggande och farledsväsende. Behov av samordning med riksintressen förelåg också vid anläggande och utbyggnad av det fåtal högt specialiserade hamnar som erfordras för att täcka riksbehovet i speciella hänseenden exempelvis för expediering av containerfartyg och supertankers. Utredningen framhöll i sammanhanget att såsom ett instrument för sådan övergripande samordning skulle kunna tjäna den prövning som Kungl. Maj:t enligt vattenlagen utövar beträffande ansökningar om tillstånd att bygga, utvidga eller förbättra allmän hamn. Även om detta instrument i en del hänseenden är otillräckligt måste det enligt utredningens mening betecknas som tillfyllest i de väsentliga frågorna om lokalisering och utbyggnad av sådana större allmänna hamnar som är av riksintresse.

Under sina nu fortsatta överväganden har utredningen kommit till den uppfattningen att vattenlagens regler om prövning av ansökan om inrättande av allmän hamn inte helt tillgodoser riksintresset av garantier för erforderligt antal och lämpligt lokaliserade allmänna hamnar. Även om de genom kommunindelningsreformen bildade storkommunerna numera har så stora administrationsområden att dessa i regel omfattar avsevärd del av hamnarnas uppland, kan dock tänkas fall då intresset av tillgång till allmän hamn delvis föranleds av transportbehov utanför kommungränserna. Att även sådana transportbehov blir tillgodosedda är ett starkt riksintresse. Den allmänna trenden mot riksaspekter på samhällsplaneringen såväl i vad avser industrilokalisering som av transportvägar talar även för att staten vid behov bör äga möjlighet att få allmänna hamnar inrättade inom kustområden där sådan hamn prövas nödig och nyttig för den allmänna samfärdseln.

Detta innebär emellertid inte att det bör vara en skyldighet för kommun att anordna allmän hamn, som kanske huvudsakligen erfordras för att tillgodose transportbehov för andra än kommunens egna medlemmar. I sådant fall måste uppgiften primärt anses som statlig om hamnen inte kommer till stånd genom kommunalt eller enskilt initiativ. För genomförandet av hamnprojekt står expropriationsförfarande till buds. Gällande expropriationsregler är tillfyllest härför.

Markförvärv och markupplåtelse för hamnändamål av allmän betydelse är en naturlig uppgift för kommunerna. Det är ett kommunalt intresse att tillgodose kommunmedlemmarnas behov av god tillgång till sjötransporter. Tillhandahållande i en kommun av lämpliga hamnmöjligheter är även ofta en förutsättning för aktiv kommunal lokaliseringspolitik. Det kan därför antas att kommunerna även utan uttrycklig föreskrift därom kommer att framdeles liksom hittills se till att erforderlig mark avsättes för hamnändamål och att allmän hamn som drives av kommun eller kommunalt bolag erhåller de medel som behövs för drivande och utvecklande av hamnen i enlighet med föreliggande behov.

Riksaspekterna på hamnväsendet medför emellertid att staten i högre grad än för närvarande har anledning att följa utvecklingen och att vid

behov verka för att hamnväsendet utvecklas så att rikets sjötransportbehov blir väl tillgodosedda.

Genom en år 1971 företagen instruktionsändring (1971:327) har sjöfartsverket ålagts att till främjande av en samhällsekonomiskt lämplig utformning av hamnväsendet lämna råd i frågor om lokalisering eller utbyggnad av hamn eller samordning mellan hamnar och att verka för att samråd kommer till stånd i sådana frågor. Genom denna rådgivning och de diskussioner med berörda kommuner som kan aktualiseras av föreliggande behov bör rikssynpunkterna på lokaliseringen av de allmänna hamnarna i riket kunna tillgodoses. Skulle emellertid sjöfartsverket i sin rådgivnings- och förhandlingsverksamhet finna att behov av inrättande eller utbyggnad av allmän hamn inte kan tillfredsställande tillgodoses genom frivilliga överenskommelser eller på annat sätt bör det ankomma på verket att aktualisera frågan hos Kungl. Maj:t.

1.6.5 *Geografisk bestämning av hamnlagens tillämpningsområde*

Förut har angivits att hamnlagen motiveras med skyldigheten för hamninnehavaren att mottaga envar som vill trafikera hamnen, vilken skyldighet följer av att hamnen befunnits vara nödig eller nyttig för den allmänna samfärdseln, dvs. är allmän hamn enligt vattenlagen. Skyldigheten kräver en avgränsning av det område i vatten och på land som omfattas därav. Inom detta område skall hamnlagen vara tillämplig. Skyldigheten avser vidare bara upplåtelse för hamnverksamhet. Vad som skall förstås härmed kräver också en närmare bestämning.

I vissa fall har ett område för den allmänna hamnen bestämts i och med att Kungl. Maj:t förordnat om inrättande av hamnen som allmän hamn eller frågan om utvidgande eller förbättring av allmän hamn underställts Kungl. Maj:ts prövning. I andra fall – sannolikt de flesta – har någon geografisk avgränsning av området för den allmänna hamnen inte skett i samband med eller med stöd av Kungl. Maj:ts förordnande enligt vattenlagen. Vanligt är också att innehavare av allmän hamn genom successiv utbyggnad av hamnen tillfört denna nya områden utan att frågan om de nya områdenas karaktär av allmän hamn fastslagits av Kungl. Maj:t enligt vattenlagens föreskrifter. Det torde därför höra till sällsyntheterna att det område, där hamnverksamhet bedrives, entydigt sammanfaller med ett fastställt område för den allmänna hamnen. Den bedrivna hamnverksamheten är dock allmänt sett densamma inom hela hamnområdet och det torde inte vara någon praktisk realitet för vare sig hamninnehavaren eller trafikanterna att olika delar av hamnen kan ha olika rättslig status och att parternas rättigheter och skyldigheter därför skulle gestalta sig olika inom skilda delar av hamnen. Det ter sig också främmande att vid en rättslig reglering av förhållandet mellan hamninnehavare och trafikant sådan som nu föreslås i hamnlagen göra skillnad mellan olika delar av en hamn, där verksamheten är likartad. Enligt utredningens mening måste därför hamnlagen göras tillämplig på hela det sammanhängande område som hamninnehavaren upplåter för allmän

hamnverksamhet oavsett om till äventyrs bara en mindre del av området formellt inrättats som allmän hamn med stöd av Kungl. Maj:ts beslut eller det är oklart vilket område som formellt tillagts karaktär av allmän hamn.

Någon definition av begreppet hamnverksamhet har såvitt utredningen kunnat finna aldrig givits. Enligt utredningens mening avser hamnverksamhet ej bara fartygs insegling samt ankring eller förtöjning av fartyg utan även verksamhet som avser överförande av passagerare och gods från fartyg till land eller omvänt eller som äger samband därmed och med fartygens betjänande såsom sjötransportmedel. Under begreppet hamnverksamhet faller sålunda även hantering vid eller i anslutning till kaj av sådant som skall föras ombord i eller har förts iland från fartyg, kontroll och sortering av godset, tullbehandling, lastning och lossning av godset på landsidan till och från järnvägsvagn och bil eller annat landtransportmedel samt nödtvungen lagring av godset i väntan på fartyg eller landtransportmedel eller för tullbehandling eller dylikt. Härav följer att område för hamnverksamhet måste innefatta förutom vattenområde även visst område på land.

Med denna definition av begreppet hamnverksamhet som utgångspunkt blir det område i en allmän hamn inom vilket hamnlagen bör vara tillämplig det område i vatten och på land som hamninnehavaren upplåtit för sådan verksamhet. Markområde som hamnägaren upplåtit för annan verksamhet än allmän hamnverksamhet, t. ex. till en sammansättningsfabrik för bilar vars delar införes över hamnen, bör däremot ej ingå i hamnområdet och därmed ej heller falla under hamnlagen.

Den under de senaste årtiondena snabbt ökande fritidsbåtsverksamheten har medfört krav på båtplatser. I regel har dessa krav kunnat tillgodoses genom inrättande av särskilda småbåtshamnar. Men det förekommer ej sällan att i en allmän hamn viss eller vissa hamndelar anordnats för småbåtsförtöjning. Anordnande av särskild småbåtshamn eller förläggningsplatser för småbåtar i anslutning till en handelshamn bör enligt utredningens mening inte hänföras till hamnverksamhet i hamnlagens mening. Hamnverksamhet i denna mening är en verksamhet som ett led i eller för betjänande av den allmänna samfärdseln och till sådan kan fritidsbåtstrafiken ej hänföras. Fritidsbåthamn eller särskilt avsatt område för fritidsbåtsförläggning bör därför inte ingå i hamnområdet och verksamheten i sådan anläggning ej regleras av hamnlagen.

Att ett område är upplåtet för allmän hamnverksamhet innebär inte att ägaren till det upplåtna området själv måste driva hamnen. Han kan uppdraga driften åt annan eller någon kan skaffa sig dispositionsrätt till annans mark och vatten och där driva hamnverksamhet. En kommun kan t. ex. bilda ett särskilt hamnbolag för att driva den allmänna hamnen inom område som kommunen eller annan ställer till hamnbolagets förfogande. Någon som avser att driva allmän hamn kan arrendera därför erforderligt område. Den som driver den allmänna hamnen, i hamnlagförslaget kallad hamninnehavaren, måste emellertid om han inte äger hamnområdet ha sådan dispositionsrätt till detta att han äger upplåta det till allmän hamnverksamhet.

Hamninnehavaren behöver inte driva all hamnverksamhet i egen regi för att marken skall anses vara upplåten för allmän hamnverksamhet och området därmed falla under hamnlagen. Med den av utredningen angivna innebörden av begreppet hamnverksamhet följer att till sådan hänföres inte bara fartygens insegling, ankring eller förtöjning utan även godshantering av olika slag liksom olika former av tjänster åt fartygen i hamnen. Godshantering och godsvård liksom viss fartygsservice bedrives i de flesta allmänna hamnar av annan än hamninnehavaren. Det kan vara ett stuveribolag som handhar godshanteringen eller ett särskilt godsvårds- eller godshanteringsföretag som tar hand om det gods, vilket skall passera hamnen. I sitt principbetänkande De svenska hamnarna (SOU 1969: 22) föreslog utredningen att godshanteringen i hamnarna sammanförs i ett godshanteringsföretag i varje hamn. Utvecklingen under de senaste åren har gått i denna riktning och torde komma att ytterligare påskyndas efter ikraftträdandet den 1 januari 1974 av tullagen (1973: 670) och tullstadgan (1973: 671). Det kan även antas att särskilda företag kan komma att övertaga än större del av hamnverksamheten inom vissa delar av de allmänna hamnarna såsom särskilda s. k. terminalbolag. Förutsättning för att område inom vilket hamnverksamhet bedrives av särskilt företag skall falla inom hamnområdet och därmed tillämpningsområdet för hamnlagen är emellertid att området upplåtes av hamninnehavaren för sådan verksamhet. Till hamnområdet bör även hänföras sådana kajer och andra för hamnverksamhet avsedda utrymmen som enligt särskilt avtal av hamninnehavaren ställts till förfogande för visst rederi eller annan, t. ex. färjeterminal eller en containerlastningsplats. Att på detta sätt särskilda områden reserveras för viss trafik bör med hänsyn till trafikens betydelse för den allmänna samfärdseln inte föranleda att områdena inte anses ingå i det hamnområde där hamnlagen är tillämplig.

I eller i omedelbar anslutning till många allmänna hamnar förekommer att markområden disponeras av annan än hamninnehavaren och användes för hamn- eller liknande verksamhet. Det kan t. ex. vara ett varv eller ett industriföretag som för egna transportbehov har lastbrygga innanför yttergränserna för den allmänna hamnens område. Av den grundläggande tanken att hamnområdet inte skall omfatta vare sig mer eller mindre än det område som betjänar den allmänna samfärdseln följer att sådana enklaver inte skall ingå i hamnområdet. Detta innebär bland annat att den allmänna hamnens trafikanter inte har rätt att utan medgivande av enklavens ägare eller brukare utnyttja denna för hamnverksamhet liksom att den allmänna hamnens innehavare inte kan utnyttja sina befogenheter enligt hamnlagen inom sådan enklav.

Hamnområde i vattenlagens mening omfattar endast område i vatten. Tillämpningsområdet för hamnlagen blir därför vidare än vad som följer av vattenlagens regler och måste omfatta även område på land, som innehavaren av den allmänna hamnen upplåter för allmän hamnverksamhet. Självfallet måste dock föreligga ett direkt samband mellan ifrågavarande vatten- och landområden. Skulle innehavaren av en allmän hamn för hamnverksamhet upplåta ett markområde, som inte ligger i anslutning till den allmänna hamnen, kan detta markområde inte hänföras till denna

och hamnlagen blir följaktligen inte tillämplig inom det särskilda området. I hamnlagen bör föreskrivas att lagen äger tillämpning på allmän hamn med därtill anslutande områden i vatten och på land som innehavaren av den allmänna hamnen upplåter för hamnverksamhet för den allmänna samfärdselns behov.

I det följande föreslår utredningen införande i hamnlagen av bestämmelser rörande hamninnehavarens rätt att upptaga avgifter samt att utöva vissa befogenheter i hamnen. Tillämpningsområdet för hamnlagen blir därmed tillämpningsområde även för dessa bestämmelser. Tillämpningsområdet för lagen skall enligt utredningens lagförslag kallas hamnområde. Vid tillämpning av hamnlagen får därmed denna term en enhetlig innebörd. Såsom angivits i redogörelsen för hamnarnas önskemål beträffande en revision av den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet har missförstånd förekommit beträffande innebörden av begreppet hamnområde. En av orsakerna till sådana missförstånd skulle undanröjas i och med att omfattningen av hamnområdet enligt hamnlagen ges en entydig innebörd och geografiskt avgränsas.

Visserligen användes uttrycket hamnområde eller liknande ord även i andra sammanhang, t. ex. då i byggnadslagstiftningen talas om för hamnändamål avsatt område. Att därmed ej avses hamnområdet i hamnlagens mening torde emellertid framgå av sammanhanget och därför ej behöva ge upphov till missförstånd.

Hamnområdets utsträckning i vatten och på land får som nämnts betydelse i flera sammanhang, t. ex. beträffande rätten att uttaga avgifter. Det är därför angeläget att uppgift därom lätt kan erhållas. Hamninnehavare bör vara skyldig att till sjöfartsverket anmäla hur gränserna bestämts. Försummas det bör sjöfartsverket ha befogenhet att vid vite förelägga hamninnehavare att fullgöra vad som åligger honom.

Sjöfartsverket bör då anmälan inkommer från innehavare av allmän hamn om gränserna för hamnområdet i vatten och på land kontrollera att området bestämts i enlighet med de i hamnlagen angivna reglerna. Skulle så icke vara fallet bör hamninnehavaren anmodas att företaga rättelse. Uppgift om fastställda hamnområden bör av sjöfartsverket intagas i den av verket förda förteckningen över de allmänna hamnarna i riket. I denna bör även anges vem som är hamninnehavare.

Av konstruktionen att hamnområdets gränser beror av vilket område i vatten eller på land som hamninnehavaren upplåter för allmän hamnverksamhet följer, att hamninnehavaren skall ha rätt att ändra gränserna i den mån dessa inte fastställts av Kungl. Maj:t som område för den allmänna hamnen. Hamninnehavaren kan t. ex. vilja utöka hamnområdet genom att upplåta ytterligare markområde eller kan han vilja undantaga visst frivilligt upplåtet område för användning till annat ändamål än hamnverksamhet. Även sådan ändring skall självfallet omedelbart anmälas till sjöfartsverket och antecknas i förteckningen över de allmänna hamnarna.

1.6.6 *Hamninnehavarens skyldigheter och befogenheter*

I en allmän hamn får relationerna mellan en hamninnehavare och den som nyttjar hamnens mark och vatten i större utsträckning sitt innehåll genom författningsbestämmelser än som är fallet i enskilda hamnar. Grunden härför är att hamnen upplåtits för hamnverksamhet för den allmänna samfärdselns behov med de inskränkningar i hamninnehavarens på ägande- eller annan dispositionsrätt grundade privaträttsliga befogenheter som följer därav.

Hamnlagen skall ge ramen för rättsförhållandet mellan innehavare av allmän hamn och hamnens trafikanter. Det är då naturligt att den grundläggande principen att allmän hamn skall vara öppen för allmänt begagnande inskrivs i hamnlagen. Hamninnehavaren måste å andra sidan vara befogad att reglera driften i hamnen för att verksamheten skall kunna försiggå på ett rationellt och ändamålsenligt sätt. I och för sig kan sådana driftföreskrifter utformas så att skyldigheten att ta emot envar trafikant, som vill nyttja hamnen, blir urholkad. Ett stadgande om skyldighet för hamninnehavaren att tillse att hamnen hålles öppen för allmänt begagnande bör därför kompletteras med bestämmelser om att hamninnehavaren ej får genom föreskrifter för brukande av hamnen och dess anordningar oskäligt begränsa eller försvåra trafikants möjlighet att utnyttja hamnen eller dess anordningar. Har hamninnehavaren genom avtal uppdragit eller upplåtit viss del av hamnverksamheten åt särskilt företag ankommer på hamninnehavaren att genom avtalsvillkor tillse att det särskilda företaget följer den angivna regeln.

I hamninnehavarens skyldighet att hålla hamnen öppen för allmänt begagnande ligger naturligen att hamnen skall hållas i sådant skick att den fyller sitt ändamål. Fartygens lastnings- och lossningsmetoder liksom lasthanteringen på och i anslutning till kaj undergår ständig utveckling. Nya metoder vinner inträde och kräver andra slag av kajer och anordningar. En hamn som är fullgod vid en tidpunkt kan, om den ej utvecklas i takt med tidens krav, snart bli omodern och därmed inte längre fylla sin ursprungliga funktion. Om hamninnehavaren i en sådan situation inte bygger om eller rustar upp hamnen, kommer dess uppgift att förändras: den blir en hamn för de fartyg och det gods, som efterfrågar godshantering enligt de äldre metoderna. Vilken uppgift en hamn skall ha kan inte rimligen bestämmas av någon annan än hamnens huvudman, som ju skall bära de ekonomiska konsekvenserna av investeringar i hamnverksamheten. Tanken att genom lagregler säkerställa en kontinuerlig utveckling och modernisering av de allmänna hamnarna måste därför avvisas. Däremot kan det möjligen ligga ett värde i att i lagen slå fast, att hamnen skall hållas i det skick som fordras för att den skall fylla den uppgift som huvudmannen i varje skede av hamnens existens tilldelar den. En sådan regel ger huvudmannen anledning att tid efter annan ompröva frågan om hamnens uppgift och inriktning och därvid också beakta behoven av samordning med andra hamnar och den utveckling som äger rum.

Hamninnehavarens skyldighet att upprätthålla hamnens standard med hänsyn till hamnens aktuella uppgift kan knappast göras obegränsad. Den

förutsebara utvecklingen kan medföra att det ter sig oekonomiskt att ens bibehålla den aktuella standarden. Det kan vara mera ekonomiskt att ta ut de restvärden som ligger i befintliga anordningar för att sedan utrangera dem utan ersättningsanskaffningar. Hamninnehavarens skyldighet att bibehålla hamnens standard för hamnens aktuella ändamål måste därför ges den begränsningen att skyldigheten inte omfattar arbeten som föranleder oskäliga kostnader.

Utredningen har på de angivna skälen ansett att endast en allmänt hållen regel om skyldighet för hamninnehavaren att tillse att hamnen är så inrättad och utrustad samt hålles i sådant skick att den utan oskälig kostnad fyller sitt ändamål, bör inskrivas i hamnlagen. Därjämte bör föreskrivas att hamnen skall tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Detta torde visserligen följa av allmänna skadeståndsoch andra regler, men frågan har sådan betydelse att ett uttryckligt påpekande är av värde.

Hamninnehavarens skyldigheter i vad avser hamnens underhåll och utvecklande är med utredningens förslag främst av offentligrättslig karaktär. Regeln kan således inte av en trafikant åberopas som grund för skyldighet för hamninnehavaren att anskaffa viss speciell utrustning av särskilt intresse för trafikanten. Däremot kan eftersättande av skyldigheten leda till att hamnen förlorar sin betydelse för den allmänna samfärdseln och följaktligen bli ett skäl för hamnens avlysande som allmän hamn. På sätt som utredningen kommer att utveckla i ett senare avsnitt av detta betänkande har regeln betydelse även vid prövning av frågor om avgiftssättningen i hamnen.

Att en allmän hamn skall vara öppen för allmänt begagnande innebär inte att varje fartyg har obetingad rätt att anlöpa hamnen eller att envar har rätt att för egen räkning bruka hamnens mark- eller vattenområde. Av skäl och på sätt som angetts i samband med behandlingen av frågan om hamnområdets utsträckning i vatten och på land gäller hamninnehavarens skyldighet att mottaga fartyg och gods endast om detta är ett led i den allmänna samfärdseln och faller inom ramen för begreppet hamnverksamhet. Detta innebär bland annat att innehavare av allmän hamn ej har skyldighet att upplåta t. ex. båtplatser för fritidsbåtar eller tilläggsplatser för andra fartyg som används för ändamål vilka inte kan hänföras till den allmänna samfärdseln. Inte heller är hamninnehavaren skyldig att upplåta plats inom hamnområdet för annat ändamål än sådant som kan hänföras till hamnverksamhet. Ett företag vars rörelse avser montering av eller service på bilar som skall in- eller utföras över hamnen kan t. ex. inte åberopa någon allmän rätt att få driva verksamheten inom hamnområdet. Om hamninnehavaren ändock medger detta faller rättsförhållandet mellan honom och företaget ej under hamnlagen utan får bedömas som en rent privaträttslig uppgörelse. Även denna begränsning i hamninnehavarens skyldighet att hålla den allmänna hamnen öppen för allmänt begagnande bör anges i hamnlagen. Det kan lämpligen ske genom att till stadgandet om hamninnehavarens skyldighet att hålla hamnen öppen för allmänt begagnande foga begränsningen att detta gäller i den omfattning det behövs för att tillgodose den allmänna samfärdselns intresse.

Att trafikant vid nyttjande av en allmän hamn eller dess anordningar är

skyldig att iaktta omsorg och försiktighet så att skada icke uppstår på hamnen eller dessa anordningar eller annan trafikant onödigtvis hindras torde följa av allmänna skadeståndsregler. Det kan dock vara lämpligt att ett uttryckligt stadgande därom intas i hamnlagen.

Principen att en allmän hamn skall med nyss angivna begränsningar vara öppen för allmänt begagnande kan inte genomföras reservationslöst utan vissa ytterligare begränsningar är nödvändiga med hänsyn till övriga trafikanter och för att hamnen bäst skall tjäna sitt ändamål som ett led i transportkedjan mellan land och sjö. Hamninnehavaren måste ha möjlighet att i vissa fall avvisa eller bortvisa fartyg eller gods som utgör fara eller olägenhet för hamnen eller för andra trafikanter. Dessa hamninnehavarens befogenheter måste emellertid klart anges och begränsas.

I äldre tider var anspråken på en hamn små. Huvudsaken var att det fanns anordningar för förtöjning av fartyg samt plats i anslutning till förtöjningsplatsen för uppläggning av lossat gods och för gods som skulle lastas i fartyg i hamnen. I dagens hamninrättningar har specialiseringen på viss trafik drivits förhållandevis långt. Särskilda anordningar tillhandahålls för olika slag av transporter. Fartygen har blivit alltmer specialiserade och för olika typer av fartyg krävs särskilda anordningar. För oljetransporter behövs sålunda speciella hamnanläggningar och utrustning och för andra bulkvaror lossnings- eller lastningsanordningar av ofta mycket komplicerad art. Särskilda kranar eller liknande lyftanordningar behövs för hantering av containers och annat tyngre gods. För roll on/roll off-fartyg måste anordnas lämpliga ramper och kajanordningar. Passagerartrafiken och i synnerhet sådan trafik med färjelinjer måste betjänas vid särskilda färjelägen med tillhörande terminalbyggnader ofta anordnade speciellt för visst rederis färjor.

Denna specialisering av fartyg och hamnanordningar medför att man i dag i praktiken icke längre kan se en större modern hamn som en enhet där alla fartyg kan ges lika behandling. Snarare kan en sådan hamn betraktas som en samling av ett flertal specialhamnar t. ex. oljehamn, containerhamn, färjehamn, styckegodshamn, småbåtshamn etc. Skall en sådan hamn kunna drivas rationellt – till gagn för hamnverksamheten – måste hamnförvaltningen ha befogenhet att dirigera besökande fartyg till lämpliga förtöjningsplatser så att olika anordningar verkligen kommer de trafikanter till nytta som har särskilt behov av dem. Hamnförvaltningen måste sålunda ha rätt att på objektiva grunder anvisa fartyg lämplig förtöjningsplats inom hamnen.

Självfallet måste fartyg kunna avvisas om det ej kan beredas plats i hamnen utan väsentlig olägenhet för annan trafikant. Ett särskilt spörsmål i detta sammanhang är om ett fartyg som tillfälligt ej kan anvisas annan kajplats bör ha rätt att kräva att få utnyttja ledig plats med specialanordningar för lasthantering för vilka fartyget inte har bruk t. ex. ett färjeläge med terminalanordningar. I och för sig är väl rimligt att hamnförvaltningen medger detta men skulle förhållandena vara sådana att fartyget kan förväntas inte hinna avgå eller flyttas i tid före ankomsten av väntat annat fartyg för vilket den ifrågavarande kajplatsen är särskilt avsedd eller lämpad bör det första fartyget kunna anmodas att

vänta tills annan kajplats kan anvisas.

Ett fartyg som anvisats förtöjningsplats är i regel angeläget att så fort som möjligt avsluta sin lossning och/eller lastning så att liggetiden blir den kortast möjliga. Det kan emellertid inträffa ett liggetiden blir lång t. ex. om fartyget på grund av brist på lönande sysselsättning tas ur drift för längre eller kortare tid. Även andra förhållanden kan leda till att ett fartyg kan bli liggande vid en specialutrustad kaj längre än vad som erfordras för utnyttjande av den speciella hamnutrustningen. Fartyget hindrar därmed att hamnens speciella anordningar vid förtöjningsplatsen kan utnyttjas av andra fartyg som är beroende därav för lastning eller lossning. Detta är självfallet till olägenhet för berörda fartyg och hamnförvaltningen bör därför ha rätt att påfordra att ett fartyg inte onödigtvis upptar specialutrymme till förfång för andra trafikanter. Hamnförvaltningen bör sålunda ha rätt att föreskriva ett fartyg skall förhalas från en kajplats till annan plats inom hamnen. Förutsättning bör dock vara att fartygets kvarliggande medför hinder för trafiken eller eljest väsentlig olägenhet för annan trafikant.

Flera hamnförvaltningar har hos utredningen påpekat de olägenheter som förekommit då fartyg lagts upp i sådant tillstånd eller på sådant sätt att risk finns för att fartyget skall sjunka eller på annat sätt orsaka skada eller hinder för trafiken. Sådan uppläggning kan inte anses falla inom ramen för den allmänna samfärdselns behov och därför inte inom en trafikants rätt att bruka en allmän hamn. Hamninnehavaren bör ha befogenhet att ålägga fartyget att avgå från hamnen. Likaledes bör hamnförvaltningen ha rätt att vägra sådant fartyg tillträde till hamnen om fartyget inte är i nöd.

Att hamninnehavaren äger meddela de föreskrifter rörande verksamheten i hamnen och bruket av hamnens anordningar som är nödvändiga för att driften skall bli så snabb, effektiv och ändamålsenlig som möjligt, driftföreskrifter, torde ej behöva uttryckligen föreskrivas i hamnlagen. En sådan befogenhet följer av hamninnehavarens dispositionsrätt till hamnområdet och kan utläsas av bestämmelsen att driftföreskrifter inte får ges sådant innehåll att de i praktiken utestänger trafikanterna eller vissa trafikanter. Driftföreskrifterna har inte offentligrättslig karaktär utan är att se som hamninnehavarens av lagstiftningen medgivna villkor för nyttjande av hamnen. Skulle någon bryta mot dessa föreskrifter eller anvisningar kan det ge hamninnehavaren anledning till civilrättsligt ersättningsanspråk. Hamninnehavarens skyldighet att hålla hamnen öppen för trafikanten i fråga bör emellertid, med hänsyn till att efterlevnad av föreskrifterna och anvisningarna åtminstone delvis har betydelse för hamnens övriga trafikanter och dessas möjligheter att utnyttja hamnen, i denna situation suspenderas och hamninnehavaren ha möjlighet att direkt ingripa mot fartyg, vars befälhavare ej följer driftföreskrifterna. Befälhavaren bör kunna föreläggas att avgå med fartyget från hamnen. En så ingripande åtgärd som avvisning av ett fartyg från hamnen bör dock icke komma i fråga annat än om befälhavarens åsidosättande av driftföreskrifterna medför väsentlig olägenhet för annan trafikant i hamnen.

Att fartyg skall vägras anlöpa hamn om smittorisk föreligger följer av karantänsföreskrifterna och behöver därför ej regleras i hamnlagen. Liknande gäller när påtaglig risk föreligger att fartyg kan förorsaka brand eller explosion. Brandmyndighet torde sålunda kunna kräva att ett brinnande fartyg skall vägras att anlöpa en hamn om fartyget medför risk att branden sprider sig till andra fartyg eller till anläggningar i land. Detsamma är fallet om fartyget läcker ut olja eller annat skadligt ämne, som kan utgöra fara för hamnen och dess anordningar eller för den som uppehåller sig inom hamnområdet.

Ett annat exempel på fall där innehavare av allmän hamn bör äga rätt – om han finner det påkallat – att vägra ett fartyg tillträde till hamnen är om fartyget har farlig last eller eljest anses utgöra en potentiell fara, t. ex. ett atomdrivet fartyg. Hamnförvaltningens oro måste dock vara objektivt grundad. Fyller fartyget internationellt eller nationellt uppställda krav på betryggande säkerhet bör hamnförvaltningen godtaga denna bedömning av säkerhetsriskerna om inte särskilda skäl i det aktuella fallet motiverar annan bedömning. Undantagsvis kan förekomma att någon önskar i en allmän hamn införa ett fartyg t. ex. en flytdocka, ett mudderverk eller en pontonkran, som på grund av sin storlek, bristande manöverförmåga eller av annan orsak skulle utgöra väsentligt hinder för andras möjligheter att utnyttja den allmänna hamnen för hamnverksamhet. Även sådant fartyg bör hamninnehavaren äga avvisa från hamnen.

Förut har talats om hamn som tilläggsplats för fartyg. En hamn är emellertid även ett område för lossning eller lastning av gods. I begreppet allmän hamn ligger inte endast att hamnen skall vara öppen för alla fartyg som önskar angöra den utan även att den skall vara öppen för gods och passagerare som förts till hamnen med fartyg eller annat trafikmedel för att transporteras därifrån.

Vad som sagts om inskränkningar i denna princip dvs. om de befogenheter som i en allmän hamn måste tillkomma hamninnehavare rörande avvisande av fartyg, förhalning och bortförande m. m. äger därför motsvarande tillämplighet beträffande gods. Hamninnehavare skall således ha rätt att anvisa godstransportör plats för uppläggning av gods inom hamnens område. Blir gods liggande längre tid än som kan anses nödvändigt för dess transport, bör hamninnehavaren äga rätt att kräva godsets flyttning till annan plats inom hamnen eller att godset bortföres från hamnen. Han bör även äga rätt att förbjuda införande i hamnen eller påfordra bortförande från hamnen av gods som på grund av exempelvis sanitär olägenhet, förruttnelse eller annan förstörelse eller eljest utgör eller kan utgöra väsentligt hinder för annan brukare av hamnen.

En särskild fråga i detta sammanhang är hamninnehavares befogenhet att förbjuda införande till hamnen eller eljest meddela föreskrifter rörande hanteringen i hamnen av s. k. farligt gods. Svaret torde i princip vara detsamma som gäller beträffande potentiellt farliga fartyg och innebär att hamnförvaltningen inte får efter fritt skön bryta principen att en allmän hamn skall vara öppen för trafik. I allmän författning meddelade säkerhetskrav beträffande hantering, transport och förvaring av farligt gods bör i allmänhet anses tillfyllest. Efterföljer trafikant dessa

regler torde hamnförvaltningen normalt inte ha anledning meddela kompletterande anvisningar eller avvisa godset. Dock bör hamninnehavaren kunna meddela sådana särskilda anvisningar som ryms inom den förut angivna allmänna befogenheten. Han kan t. ex. föreskriva att det farliga godset skall placeras på avsides belägen del av hamnområdet där det inte kommer i direkt kontakt med annat gods eller att godset inte får bli liggande i hamnen under någon längre tid.

Hamninnehavarens nu angivna befogenheter beträffande gods som införes till hamnen gäller i princip inom hela det för hamnen bestämda hamnområdet, dvs. även inom sådan del av detta område som upplåtits till särskilt företag för t. ex. godsvård eller godshantering. Det kan dock antagas att i praktiken hamninnehavaren sällan har anledning ingripa i relationerna mellan sådant särskilt företag och dess kunder.

Det bör i detta sammanhang understrykas att en allmän hamn inte är ett autonomt område inom vilket hamnens ägare, innehavare eller förvaltare äger utöva myndighetsfunktioner som tillkommer offentlig myndighet. Befogenheter som i allmän författning tillagts särskilda organ – brandmyndighet, polismyndighet, hälsovårdsmyndighet m. fl. – kan om inte annat uttryckligen föreskrivits utövas också inom hamnens område. Föreskrifter om emballering och märkning m. m. av farligt gods vid transport måste iakttagas även då godset befinner sig inom hamnens område ifall det då ännu kan anses vara under transport. Det ankommer på särskilda offentliga organ att övervaka efterlevnaden av dylika föreskrifter. De befogenheter som tillkommer hamninnehavaren är av kompletterande karaktär och avser endast förhållanden som har betydelse för åstadkommande av en rationell drift av hamnen.

1.6.7 *Hamnordningar och driftföreskrifter*

Att en allmän hamn är öppen för allmänt begagnande innebär såsom förut framhållits inte att envar av hamnens trafikanter har en obetingad rätt att bruka hamnen och dess anordningar helt efter eget skön. Självfallet måste trafikant iakttaga de regler som kan gälla med avseende på ordning och säkerhet eller som meddelats för att främja en ekonomisk hamndrift.

Ordningsregler beträffande hamnverksamheten meddelas enligt gällande bestämmelser i hamnordning särskilt för varje hamn. Enligt hamnordningsförordningen skall för varje större stapelstad i riket finnas särskild hamnordning innefattande de föreskrifter i avseende på ordningen i hamnen som finns nödiga utöver bestämmelserna i ordningsstadgan för rikets städer (nu allmänna ordningsstadgan 1956: 617). Även för annan allmän hamn i riket får hamnordning upprättas. Det åligger länsstyrelserna att tillse att hamnordning upprättas där sådan anses böra finnas och att – där hamnordning inte prövas erforderlig – nödiga föreskrifter till främjande av ordningen i hamnen ändock meddelas i överensstämmelse med allmänna ordningsstadgan.

Beträffande antagande, tillämpning m. m. av hamnordning för allmän hamn hänvisar hamnordningsförordningen till vad som är eller framdeles

kan vara förordnat i ordningsstadgan för rikets städer. Detta innebär att hamnordning skall antas av kommunfullmäktige och fastställas av länsstyrelsen.

Vid sidan av och som komplement till hamnordningarna har i flera allmänna hamnar utfärdats särskilda anvisningar eller föreskrifter beträffande verksamheten i hamnen. Dessa har många olika former. Vissa betecknas som reglementen eller ordningsregler. I andra fall kallas de helt enkelt föreskrifter utan att det anges på vilken grund de utfärdats. Innehållet i dylika föreskrifter är starkt skiftande. Vissa av dem avser i stort sett samma ämnen som föreskrifter i hamnordning. Omvänt förekommer att i äldre hamnordningar, dvs. sådana som ej utformats med ledning av sjöfartsstyrelsens normalförslag, är intagna regler som i andra hamnar getts i form av reglementen eller liknande föreskrifter.

Mängden av föreskrifter rörande hamnväsendet och den varierande utformningen av dessa har otvivelaktigt gjort regleringen svåröverskådlig och i vissa fall oklar. En översyn är därför påkallad. Därvid bör skillnad göras mellan straffsanktionerade föreskrifter av offentligrättslig karaktär rörande – såvitt ligger inom hamnutredningens uppdrag – ordning och säkerhet i hamnen samt de regler rörande bruket av hamnen och dess anordningar som hamninnehavaren meddelar för att hamnverksamheten skall fortgå på ett för alla parter rationellt och ekonomiskt tillfredsställande sätt.

I förslaget till hamnlag har utredningen samlat de föreskrifter rörande de allmänna hamnarna som ger ramen för rättsförhållandet mellan hamninnehavaren och hamnens trafikanter med hänsyn till att detta grundas, icke på avtal utan på hamninnehavarens skyldighet att mottaga den som vill begagna sig av hamnens nyttigheter. För ordning och säkerhet gäller – utöver specialregleringar på olika områden – allmänna ordningsstadgans bestämmelser. Erfordras på grund av de lokala förhållandena ytterligare offentligrättsliga föreskrifter rörande ordning och säkerhet i en hamn kan sådana meddelas i form av lokal ordningsstadga antagen av kommunfullmäktige och fastställd av länsstyrelsen enligt reglerna i allmänna ordningsstadgan. Något behov av särskilda hamnordningar vid sidan av hamnlagen och eventuell lokal ordningsstadga kan enligt utredningens mening inte anses föreligga. Det förtjänar i sammanhanget att påpekas att den väsentligaste funktionen för 1874 års hamnordningsförordning har varit att ålägga kommunerna, i den mån de utgjort större stapelstäder, skyldighet att antaga lokala ordningsföreskrifter för hamnarna. För hamnkommun som var landskommun har förordningen under giltighetstiden för ordningsstadgan för rikets städer också utgjort den rättsliga grunden för lokala ordningsföreskrifter för hamnen. I dessa hänseenden krävs nu knappast någon reglering. Allmänna ordningsstadgan gäller lika för alla kommuner och ger alltså överallt rättsligt underlag för lokala ordningsföreskrifter även med speciell inriktning på hamnverksamheten. Det är också svårt att se att det numera med dagens väl utvecklade kommunala förvaltning och uppföljning av förhållandena inom alla tänkbara samhällssektorer skulle krävas ett uttryckligt åliggande för att hamnkommunerna i de fall, där det

erfordras, skall antaga lokala ordningsföreskrifter med särskild inriktning på hamnförhållandena. Hamnordningsförordningen bör därför upphävas i samband med hamnlagens utfärdande. I samband därmed bör nuvarande hamnordningar upphöra att gälla eller med stöd av övergångsbestämmelse vid upphävandet av hamnordningsförordningen tilläggas tidsbegränsad giltighet i avbidan på att hamninnehavarna hinner antaga lokala ordningsstadgor med särskilda bestämmelser för hamnens ordning och säkerhet.

Vad härefter angår de regler rörande bruket av en hamn och dess anordningar som kan erfordras för att verksamheten i hamnen skall bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt kan dessa gemensamt betecknas som *driftföreskrifter.* Sådana driftföreskrifter är nödvändiga för att hamnverksamheten skall fortlöpa snabbt, smidigt och friktionsfritt och så att varje trafikant skyddas mot oskäligt intrång och olägenhet av annan trafikant. De kan som förut sagts åtminstone i viss mån ses som hamninnehavarens villkor för trafikants brukande av hamnen och de bör få utfärdas av hamninnehavaren ensam. Deras rättsliga karaktär blir såsom förut nämnts jämförlig med klausuler i ett avtal mellan en hamnägare och den till vilken rätt att bruka hamnen upplåtes genom avtal. Åsidosättande av föreskrifterna medför således inga direkta påföljder, bortsett från att överträdelser i vissa allvarliga fall kan vara grund till att fartyg bortvisas från hamnen, men förfarandet kan ses som avtalsbrott och leda till skadeståndsskyldighet om skada vållats hamninnehavaren eller annan trafikant. Hamninnehavarens rätt att utfärda driftföreskrifter är en följd av dennes innehav av hamnen. Något uttryckligt stadgande i hamnlagen om rätt för hamninnehavaren att utfärda driftföreskrifter behövs därför inte. Men som förut angivits bör i hamnlagen inskrivas den begränsningen i hamninnehavarens befogenhet att meddela driftföreskrifter att dessa inte får utformas så att de oskäligt begränsar eller försvårar brukares möjlighet att utnyttja hamnen eller dess anordningar.

Såsom förut nämnts förekommer av hamninnehavaren utfärdade driftföreskrifter i ett flertal former. De är inte alltid samlade utan kan för en och samma hamn förekomma i flera olika utgåvor. Detta är uppenbart till olägenhet för trafikanterna. En angelägen uppgift är därför att – efter hamnlagens utfärdande – en översyn företas av förekommande föreskrifter och anvisningar av detta slag.

Utredningen har övervägt huruvida utarbetande av ett normalförslag till driftföreskrifter för en allmän hamn skulle vara till nytta vid en sådan översyn men har kommit till den uppfattningen att värdet av ett sådant förslag ej skulle motsvara arbetet med dess upprättande. Förhållandena i de olika hamnarna varierar nämligen mycket varför ett normalförslag kanske inte skulle vara direkt användbart i någon hamn. Härtill kommer att erfarenheterna av tillämpandet av det av sjöfartsstyrelsen utarbetade normalförslaget till hamnordningar visar att ett normalförslag lätt får en alltför starkt styrande effekt på de lokala föreskrifterna. Endast om starkt vägande skäl föreligger avviker man från normalförslaget. Även förhållanden där speciella regler är motiverade blir därmed lätt schablonreglerade på ett icke alltid helt lyckligt sätt.

Utarbetande av nya driftföreskrifter för de allmänna hamnarna är sålunda enligt utredningens mening en uppgift som bör ankomma på varje särskild innehavare av sådan hamn. Om emellertid de större hamnarna redan nu påbörjar sitt översynsarbete torde detta direkt kunna tjäna som förebild för övriga hamninnehavare i vart fall i vad avser uppställning och sådana regler vilka anses böra ha motsvarighet i mindre hamnar.

1.6.8 *Exekutiva åtgärder och påföljder*

Enligt förslaget till hamnlag får hamninnehavarna i de allmänna hamnarna befogenhet att avvisa fartyg, att påfordra förhalning av fartyg eller fartygs avgång från hamnen, bortförande av gods från hamnen, m. m. Även om det kan antas att sådant beslut av hamnförvaltning i regel kommer att efterföljas är likväl angeläget att möjlighet finns att tvångsvis genomföra åtgärden vid tredska.

Av hamnarnas tidigare återgivna uttalanden om önskemål vid översynen av den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet framgår att behovet av möjlighet till tvångsåtgärder i första hand avser flyttning av fartyg som förtöjts i allmän hamn på annan plats än som anvisats av hamninnehavaren eller som blivit liggande, flytande eller i sjunket tillstånd, längre tid än som kan medges med hänsyn till ordningen i hamnen och andra trafikanters intressen.

Hamnutredningen har i denna fråga haft samråd med utredningen angående åtgärder mot övergivna fartyg, den s. k. vrakutredningen. Denna utredning har utarbetat förslag dels till strandningslag avseende åtgärder mot skadliga eller hinderliga vrak och dels till lag om flyttning av fartyg. Enligt dessa förväntade förslag skall lagfästas regler om flyttning av fartyg och vrak vilka synes väl tillgodose hamninnehavarnas intresse av effektiva exekutionsrättsliga regler i dessa avseenden.

Hamnutredningen har övervägt om regler av det slag vrakutredningen förbereder lämpligen borde inarbetas i hamnlagen i de delar de direkt avser förhållanden i de allmänna hamnarna. Detta har emellertid icke ansetts ändamålsenligt bland annat därför att vrakutredningens arbete avser förhållanden jämväl utanför de allmänna hamnarna. Då det knappast kan komma ifråga att i skilda lagar reglera delvis sammanfallande frågor har hamnutredningen funnit sig böra föreslå att i hamnlagen intages hänvisning till de regler som kan förväntas bli resultatet av vrakutredningens arbete. Skulle dessa lagförslag icke leda till lagstiftning kommer frågan givetvis i ett annat läge. Det kan då visa sig lämpligt att direkt i hamnlagen intaga exekutionsrättsliga regler av det slag som nu berörts.

Vrakutredningens arbete berör endast fartyg och däri lastat gods. Hamninnehavarens befogenheter enligt hamnlagförslaget avser emellertid även gods som införts till allmän hamn utan att vara lastat i fartyg. Även i vad avser sådant gods behövs särskilda exekutionsrättsliga regler. Detta kan enklast tillgodoses genom intagande i hamnlagen av en bestämmelse enligt vilken vad om flyttning av fartyg är stadgat skall äga motsvarande tillämpning beträffande gods i allmän hamn.

Hamnutredningen har övervägt att föreslå införande i hamnlagen av stadgande om straff för hamninnehavare eller trafikant som bryter mot föreskrift i hamnlagen men har funnit detta mindre lämpligt av flera skäl. Framförallt skulle det vara svårt att avgränsa det straffbara området så att det klart framgår vilka förfaranden som är straffbara. Härtill kommer att de bötesbelopp varom kan bli fråga knappast är ändamålsenliga sanktioner i en rörelse med så stark ekonomisk inriktning som hamnrörelse. Ekonomiska sanktioner i form av avvisning av fartyg eller gods från hamnen eller skadestånd förefaller mera effektiva i sammanhanget.

Att annan påföljd än skadestånd jämte eventuell avvisning inte kan komma ifråga för åsidosättande av hamninnehavarens driftföreskrifter är självklart, förutsatt att åsidosättandet inte samtidigt utgör allmänt brott, exempelvis egenmäktigt förfarande, eller brott mot någon speciell straffsanktionerad bestämmelse, exempelvis i lokal ordningsstadga, eller brand- eller hälsovårdsordning.

Att trafikant som överskridit sin rätt att nyttja en allmän hamn inom ramen för de i hamnlagen angivna gränserna skall vara skyldig att ersätta skadan följer av allmänna rättsregler. Det kan dock vara lämpligt att uttryckligt stadgande härom införs i hamnlagen.

Genom hamnlagen begränsas vad avser allmän hamn i olika avseenden den förfoganderätt till mark och vatten som vanligen tillkommer markens ägare eller innehavare. Överskrider innehavare av allmän hamn sina befogenheter enligt hamnlagen gör han intrång i den rätt som tillerkänts trafikant genom att hamnen upplåtits för allmänt begagnande dvs. inrättats såsom allmän hamn. I sådant fall har hamninnehavaren att ersätta trafikanten skadan. Lagens skadeståndsstadgande bör följaktligen ge uttryck åt det ömsesidiga skadeståndsansvaret.

1.6.9 *Vissa särskilda frågor*

Genom Svenska hamnförbundet har utredningen såsom förut angivits fått del av vissa hamnars önskemål beträffande den författningsmässiga regleringen av hamnväsendet. Flertalet av dessa önskemål kan antas ha tillgodosetts med de av utredningen här förut framlagda förslagen. Här vill utredningen emellertid i ett sammanhang behandla övriga av hamnarna berörda frågor.

Förslag har framförts att utdrag ur allmänna författningar berörande hamnväsendet skulle fogas som bilaga till en ny normalhamnordning. Detta förslag finner utredningen i och för sig beaktansvärt även om utredningen av förut angivna skäl inte ansett behov föreligga av en ny normalhamnordning. Bestämmelser berörande fartygs in- och utpassering i hamn och bestämmelser beträffande de ombordvarandes och lastens förhållanden finns i ett flertal författningar. För många befälhavare och då i synnerhet befälhavare på utländska fartyg som ej regelbundet söker svensk hamn måste det många gånger vara svårt att få erforderlig överblick. Att göra en fullständig samling av sådana föreskrifter skulle emellertid vara svårt och det kan befaras att samlingen blev så omfattande att den blev svårhanterlig och svåröverskådlig varför värdet av

densamma åtminstone delvis skulle gå förlorat. Sättes målet något lägre och endast utdrag återges av sådana bestämmelser som en befälhavare vanligen beröres av torde emellertid en sådan sammanställning vara av värde.

Enligt utredningens mening är emellertid utarbetande av en författningssammanställning ej en uppgift som ankommer på utredningen eller på statlig myndighet. Arbetet är närmast att se som en serviceåtgärd åt hamnarnas kunder och ankommer därför på hamnarna att ombesörja.

Några hamnar har efterlyst särbestämmelser för fritidsbåtar. Denna fråga har utredningen förut berört och därvid erinrat om att grunden för hamnlagen är skyldigheten för innehavare av allmän hamn att hålla hamnen öppen för allmänt begagnande för hamnverksamhet som tillgodoser den allmänna samfärdselns behov. Fritidsbåttrafiken kan ej hänföras till den allmänna samfärdselns behov. Innehavare av allmän hamn har sålunda inte skyldighet att upplåta båtplatser för fritidsbåtar. Gör han det bör upplåtelsen ses som ett rent privaträttsligt avtal på samma sätt som om en enskild bryggägare upplåter en båtplats till ägare av fritidsbåt.

Det förefaller sannolikt att förslagsställarna i sin önskan om särbestämmelser för fritidsbåtar åsyftat småbåtshamnar inom område för en allmän hamn. Sådana hamndelar ingår inte i hamnområdet för den allmänna hamnen varför hamnlagen inte blir tillämplig inom områden som avsatts till fritidsbåtshamn. Erfordras särskilda föreskrifter om ordning och säkerhet i fritidsbåtshamn kan sådana utfärdas såsom lokal ordningsstadga.

Det har från hamnhåll påpekats att i normalhamnordning anges att "beträffande lossning, lastning, innehav, förvaring m. m. av explosiva varor, brandfarliga vätskor och vissa andra slag av varor gäller vad särskilt är stadgat". Det framhålles att det emellertid till stora delar inte finns något stadgat därom och det föreslås som lämpligt att enhetliga bestämmelser införes för samtliga svenska hamnar t. ex. i form av tillämpningsföreskrifter till hamnordningarna.

Utredningen kan icke dela denna uppfattning om formen för reglering av hanteringen av farligt gods i hamnarna. Såsom utredningen förut påpekat är en hamn ej ett autonomt område med egen lagstiftning. Allmänna författningar gäller lika väl inom som utom hamnområdena. Erfordras ytterligare bestämmelser om transport eller hantering av farligt gods vid omlastning eller dylikt bör sådana meddelas i de allmänna författningar där föreskrifter av denna art eljest är meddelade. Finner en hamninnehavare att bestämmelser saknas eller att meddelade föreskrifter i något avseende är otillfredsställande bör hamninnehavaren påpeka detta för vederbörande ansvariga centrala myndighet som har att vidtaga de åtgärder vartill påpekandet kan föranleda. En helt annan sak är att det såsom nyss sagts kan vara av värde om hamnarna som en serviceåtgärd åt sina kunder tillhandahåller överskådlig sammanställning av gällande bestämmelser om hantering av farligt gods i fartyg och på land. Intet hindrar heller innehavaren av allmän hamn att i driftföreskrifter för hamnen meddela sådana särskilda bestämmelser om placering och

hantering av farligt gods i hamnen som han finner påkallade för hamnverksamhetens bedrivande och för undvikande av skada på hamnen eller dess anordningar eller annan trafikants egendom och som inte strider mot författning eller föreskrifter som har meddelats med stöd av författning.

Enligt 1 § allmänna ordningsstadgan (1956: 617) förstås med allmän plats bland annat för allmänheten tillgänglig del av hamnområde. Med hamnområde torde därvid avses område som användes för hamnverksamhet vare sig hamnen är allmän eller inte. Den frågan har emellertid ställts huruvida hamnområde i allmän hamn som är upplåtet för allmänt begagnande för hamnverksamhet därför är att anse som allmän plats i allmänna ordningsstadgans mening. Någon generell sammankoppling av området för den allmänna hamnen och allmän plats enligt byggnadslagen, vartill ordningsstadgans begrepp allmän plats anknyter, finns inte. Att ett hamnområde får av envar användas för hamnverksamhet betyder inte att området på den grunden även måste vara tillgängligt för den allmänhet, som inte har uppgifter inom eller med anknytning till hamnverksamheten. Hinder föreligger inte för hamnägaren att inhägna hela eller viss del av hamnområdet och att utöva kontroll över in- och utfart. Därmed är det inhägnade området undandraget allmänhetens begagnande och förbehållet dem som anvisas plats inom detta eller för hamnverksamhetens skull behöver ha tillträde till området. Sådan del av området som utgör gata eller allmän plats enligt stadsplan torde däremot inte kunna spärras av utan tillstånd av polismyndighet.

Några hamnar har efterlyst föreskrifter i hamnordningarna om parkering av fordon inom hamnområdet samt om sophämtning från fartyg.

Vad först angår sophämtning från fartyg är de allmänna föreskrifterna i hälsovårdsstadgan (1958: 663) och kommunala renhållningslagen (1970: 892) tillämpliga och ytterligare föreskrifter kan vara meddelade i lokal hälsovårdsordning. Några generella särbestämmelser för de allmänna hamnarna torde inte erfordras eller vara principiellt lämpliga.

I fråga om parkering av bilar eller andra motorfordon inom område för allmän hamn torde frågan vara löst genom lagen (1957: 259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m. Av denna lag följer bland annat att kommunen får, om det är påkallat för trafikens ordnande, ta ut avgift för rätt att under begränsad tid begagna av kommunen för allmän parkering upplåten plats på gata, torg eller annan allmän plats – t. ex. för allmänheten tillgänglig del av hamnområde. Avgift får tas ut med det belopp som erfordras för att tillgodose nämnda ändamål. Sådana delar av allmän hamn som inte är gata eller allmän plats enligt stadsplan eller som är avspärrade eller eljest inte tillgängliga för allmänheten – t. ex. oljehamndel inom en hamn – får användas för uppställning av fordon endast med tillstånd eller medgivande av markägaren. Fordonsuppställning utan medgivande torde innefatta egenmäktigt förfarande och rendera straff och skadestånd.

2 Hamnarnas uppgifter beträffande farleder och farledsanordningar m m

2.1 Historik och gällande praxis

Fördelningen av kostnadsansvaret mellan staten och intressenterna i farleder och farledsanordningar inom och utanför hamnområdena har debatterats i olika sammanhang under de senaste decennierna. Inga klara riktlinjer har likväl fastlagts trots flera förslag.

Vad gäller anordnandet av fyrbelysning, utprickning m. m. för säker fart inom hamnområden synes emellertid kunna göras gällande att kostnaderna härför enligt en fast praxis skall bestridas av hamninnehavaren. Detta uttalades bland annat av kommerskollegiekommittén och departementalkommitterade i ett gemensamt betänkande angående handelsdepartementet av den 5 juli 1913. I en redogörelse för praxis vid fastställandet av hamnområden uttalade kommittéerna sålunda att "för lotsväsendets vidkommande medförde fastställande av visst hamnområde för hamnplats, att vederbörande hamnägare övertoge ansvaret för att behövliga säkerhetsanstalter för sjöfarten inom området anordnades, dreves och underhölles".

Angående farleder utanför hamnområdena angav 1944 års hamnutredning (SOU 1949: 21) i sin redogörelse för då rådande förhållanden att dessa farleder i allmänhet omhänderhades av staten som i viss utsträckning förbättrade och underhöll fyrbelysning och annan utprickning samt mot fastställd taxa tillhandahöll vägvisare, dvs. lotsar.

Enligt 1944 års hamnutredning var de allmänna farlederna av två slag, yttre och inre. De yttre tjänade sjöfarten längs rikets kuster såväl inom- som utomskärs. Med hänsyn till trafikens krav betraktades det såsom statens uppgift att utpricka, fyrbelysa, underhålla och om så erfordrades fördjupa och utbygga desamma. Ett annat slag av yttre farleder var de för allmän trafik upplåtna farlederna från kusten in till hamnarna. I fråga om dessa *bifarleder* är statens uppgift densamma som för *huvudfarlederna* ehuru staten i viss mån överflyttat sina skyldigheter på kommuner och andra hamnägare. Förutom nämnda slag av allmänna farleder fanns *inre farleder* för allmän trafik bestående av kanaler och andra vattenvägar till och i insjöar. I dessa fall syntes statens uppgift vara i princip densamma som beträffande ovannämnda slag av farleder ehuru staten i betydande grad överflyttat sina skyldigheter på andra som erhållit rätt att uppta

avgifter av de trafikerande. De inre farlederna hade även sina huvudfarleder och in till hamnarna gående bifarleder.

Beträffande den framtida kostnadsfördelningen mellan staten och hamnägarna uttalade 1944 års hamnutredning att det ur rikets synpunkt helt generellt var viktigast att främja tillkomsten av hamnbassänger för största navigabla vattendjup där trafiken var störst. Dessutom var av betydelse i vad mån trafiken hänförde sig huvudsakligen till hamnorten eller till dess uppland. I förra fallet borde hamnkommunen själv som hade största nyttan och intresset av infartsledens fördjupning och hamnbassängernas utrustning svara för en större kapitalinsats. Hamnkommunen kunde av skattebetalarna i egenskap av intressenter ta ut de medel som krävdes innan företaget kunde bära sig genom ökad trafik. Det gällde här lokalhamnar och konsumtionsortshamnar. Det var dock svårt att avgöra huruvida de ifrågavarande hamnkommunerna ägde de ekonomiska möjligheter som krävdes. Då det gällde upplandshamnar hade hamnkommunerna ofta nog mindre direkt nytta och intresse av farledsfrågans ordnande, vilken huvudsakligen angick upplandets näringsliv. Här hade man anledning befara att hamnkommunerna icke skulle identifiera sina intressen med upplandets och vara beredda till uppoffringar som måhända ej gav åsyftad trafik och förräntning av nedlagt kapital.

Emellertid måste enligt 1944 års hamnutredning i båda de nämnda fallen riksintresset för att skapa de erforderliga förutsättningarna för trafikens och i synnerhet utrikestrafikens – importens och exportens, passagerare- och posttrafikens – behövliga bedrivande och utveckling under alla omständigheter framstå såsom det viktigaste. Detta hade tagit sig uttryck däri att staten i regel utprickade och fyrbelyste farlederna in till hamnarna, höll lotsar för trafikens säkra framkomst, i den mån så var möjligt gav trafiken assistans vid behov av statens isbrytarfartyg varjämte staten i viss utsträckning bekostade eller lämnade statsbidrag till fördjupning av farlederna in till hamnarna.

Då det syntes vara omöjligt att dra en skarp gräns mellan riksintresset och lokalintresset ansåg 1944 års hamnutredning att beträffande riksfarlederna staten i princip borde bekosta underhåll och utrustning samt eventuell fördjupning.

I fråga om de yttre bifarlederna föreslog 1944 års hamnutredning likaledes att staten skulle bekosta underhåll, utrustning och utbyggnad – liksom dittills beträffande utprickning och fyrbelysning – av alla för allmän trafik öppnade farleder fram till hamninloppen eller till den punkt varom överenskommelse kunde träffas med hamnägaren för varje särskilt fall.

I samband med diskussionen om statsbidrag till hamnar återkom 1944 års hamnutredning till resonemanget om skillnaden mellan riksintresse och lokalt intresse. Utredningen uttalade att om en hamn byggdes ut för rent lokalt behov borde de lokala intressena också svara för kostnaderna. Att lämna statsbidrag för hamnarbeten som avsåg en särskild industri eller ett annat företag borde vara uteslutet, såvida det icke var ett nationellt intresse att industrin eller företaget genom hamnanläggningen

räddades åt Sverige. Syftet med statsbidraget borde ju vara att därigenom främja en ur allmän samhällsekonomisk synpunkt önskvärd utveckling. Detta betydde bland annat att sådant hamnbyggande till vilket statsbidraget lämnades skulle tjäna ett ändamål som i allmänhet icke komme ett enda företag till godo utan näringslivet i sin helhet och befolkningen inom ett större område och därigenom i viss mån landet. Det låg i sakens natur att ett enskilt företag självt skulle svara för kostnaderna för sitt hamnbygge och därnäst den kommun där företaget var beläget och där kommunen fick skatteintäkter från företaget och dess anställda.

Det var utredningens mening att en av statens främsta uppgifter med avseende å hamnarna och därtill ansluten sjöfart var att tillse att huvudvattenvägarna samt inseglingarna till hamnarna var i sådant tillstånd att de möjliggjorde den trafik som var beroende därav. Det var av vikt att den svenska sjöfarten och i synnerhet den långväga fick möjlighet att alltjämt utvecklas så att landet fick behålla de direkta sjöförbindelserna och att icke en större omlastningstrafik på utländska hamnar – sådan som existerade vid senaste sekelskiftet – återuppstod. Härför var det nödvändigt att oavlåtligen följa utvecklingen och vidta de mått och steg som kunde betingas därav.

Om det nu var ett statsintresse att trafiken i huvudfarlederna kunde upprätthållas och utvecklas så var det enligt utredningen också ett statsintresse att de hamnar som utgjorde huvudpunkter för sjöfartsförbindelserna med utlandet erhöll den standard som stod i överensstämmelse med deras betydelse. Om vederbörande hamnkommuner icke kunde själva bekosta denna standard i farlederna borde staten träda hjälpande emellan. I de fall då en kommun nödgades hålla en längre farled men denna eller dess fördjupande och förbättring främst syntes komma av farleden beroende, vid densamma eller inom upplandet belägna industrier och andra företag till godo, syntes det berättigat att staten befriade kommunen från en övermäktig börda. Detta kunde ske genom att staten bidrog till eller till viss kostnadsgräns övertog farledens underhåll och förbättring.

1944 års hamnutrednings betänkande och förslag föranledde icke några omedelbara åtgärder av statsmakterna. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen framhöll också i sina anslagsäskanden hösten 1951 att det förhållandet att statsmakterna ännu icke tagit ställning till hamnutredningens förslag medfört ogynnsamma verkningar i olika avseenden. Vederbörande kommunala myndigheter hade sålunda inte kunnat planera verksamheten på mest ändamålsenliga sätt. Vid behandlingen av Kungl. Maj:ts förslag i 1952 års statsverksproposition anmärkte statsutskottet bland annat att det var av särskild vikt att bestämda riktlinjer uppdrogs som kunde tjäna till ledning för den statliga politiken på längre sikt. Detta föranledde Kungl. Maj:t att år 1953 tillkalla en utredningsman med uppgift att framlägga förslag avseende statens ekonomiska medverkan vid om- och utbyggnad av handelshamnar och farleder. Utredningen antog benämningen hamnbidragsutredningen.

Hamnbidragsutredningen (promemoria den 30 december 1955) baserade sina förslag på att hamnarna i princip borde vara ekonomiskt

självbärande och att hamnavgifterna borde anpassas så att kostnaderna för nödvändiga utbyggnader blev betalade av trafikanterna. Stöd från statens sida till hamninvesteringar borde i fortsättningen lämnas endast i avgränsade undantagsfall nämligen då statsmakterna ville få till stånd ett hamnbygge av lokaliseringspolitiska skäl eller av hänsyn till de särskilda krav som ställdes i krigs- och avspärrningslägen eller för att skapa sysselsättningsobjekt. Till skillnad mot 1944 års hamnutredning jämställde hamnbidragsutredningen investeringar i infartsleder med investeringar i själva hamnarna. Det framgår dock inte av hamnbidragsutredningens promemoria huruvida utredningen med investeringar i infartsleder avsett även fyrbelysning, utprickning och andra säkerhetsanordningar för sjöfarten eller endast förbättring av farleden såsom sådan.

I sitt remissyttrande över hamnbidragsutredningens promemoria framhöll sjöfartsstyrelsen behovet av klarare gränsdragning mellan stat och hamnägare inom olika verksamhetsområden. Sjöfartsstyrelsen förklarade sig avse att närmare utreda härmed förbundna spörsmål och till Kungl. Maj:t inkomma med förslag i ärendet. Av olika anledningar blev emellertid den aviserade utredningen fördröjd. Sedan Kungl. Maj:t den 30 juni 1965 tilldelat sjöfartsstyrelsen vissa medel för utredning rörande grunderna för fördelningen mellan staten och hamnägarna av det tekniska och ekonomiska ansvaret för byggande och underhåll av farleder in till vederbörande hamn kunde utredningsarbetet slutföras och redovisas i en den 20 december 1966 dagtecknad promemoria. Sjöfartsstyrelsen gjorde i sin promemoria skillnad mellan olika slag av farledsverksamhet. Sålunda berördes farledsutmärkning, farledsfördjupning, sjömätning, lotsning och isbrytning.

I vad avser farledsanordningar lämnades en redogörelse för meddelade bestämmelser i ämnet. Härvid återgavs i sammanhanget relevanta stadganden i 1820 års förordning angående lots- och båkinrättningar i riket, 1827 års förordning angående lots- och fyrinrättningar i riket, 1881 års förordning angående lotsverket samt 1937 års lotsförordning. I anslutning till författningsbestämmelserna framhöll sjöfartsstyrelsen att av de återgivna författningsbestämmelserna kunde inhämtas att staten enligt 1881 års förordning svarade för fyrar, båkar och övriga "känningsmärken". Vad angår de vid denna tid begagnade bergringarna skulle enligt stadgande i förordningen då fråga var om "allmänna hamnar samt trånga och bugtiga farleder" bergringarna utsättas "på Lotsinrättningens bekostnad" samt då det gällde städers, enskilda bolags eller personers hamnar och lastageplatser på vederbörande ägares egen bekostnad. Till bestridande av utgifterna ägde såväl staten som hamnägarna upptaga särskilda avgifter.

1820 års förordning innehöll i art. III särskilda bestämmelser om "erläggande så wäl af allmänna Lots- och Båk-Inrättningsafgiften som Lotsens särskildt betalning". Enligt i art. III under § 48 intaget stadgande skulle alla fartyg som nyttjade svenska farvatten och i förordningen icke var särskilt undantagna erlägga två avgifter nämligen "En allmän Lots- och Båk-afgift till Kronan för Fyrars, Båkars med mera nybyggnad och underhåll" samt "Lotspenningar eller Lotsens betalning för werkställd

lotsning". Dessa avgifter utgick efter särskilda taxor.

Av bestämmelserna i 1820 års förordning framgår att såväl staten som hamnägarna ägde att av de sjöfarande uppbära särskilda avgifter till bestridande av utgifterna som var föranledda av skyldigheten att hålla säkerhetsanordningar för sjöfarten. Det framgår emellertid inte huruvida avgifterna var av den storleken att de helt täckte utgifterna för säkerhetsanordningarna.

I 1827 års förordning bibehölls bestämmelsen om skyldigheten att inrätta säkerhetsanordningar för sjöfarten i huvudsak oförändrade dock att såvitt angår skyldigheten att utsätta bergringar och dylikt "i allmänna hamnar samt trånga och bugtiga farleder" skyldigheten uttryckligen begränsades att gälla "i mon av tillgångarna".

Enligt förordningar av åren 1862 och 1881 skulle fyrar, sjämärken och andra anordningar som inrättades för den allmänna sjöfarten underhållas på kronans bekostnad. I motsvarande stadgande i nu gällande lots- och fyrkungörelsen (1970: 698) sägs att staten för den allmänna sjöfarten håller fyrar, fyrskepp samt andra sjömärken och säkerhetsanordningar.

Sjöfartsstyrelsen framhöll vidare att den bristande klarheten i författningarnas föreskrifter hade haft till följd att frågan om gränsdragningen mellan statens och hamnarnas ansvarsområden diskuterats vid skilda tillfällen. Sålunda hade lotsstyrelsen uttalat den åsikten att lotsverket endast höll sådana anordningar som utomskärs eller i genomgående farleder lämnades vägledning för den allmänna sjöfarten. Anordningar som huvudsakligen tjänade trafiken på en enda hamn fick vederbörande hamnförvaltning hålla. Det kunde dock enligt sjöfartsstyrelsen ifrågasättas om lotsstyrelsen menade att sistnämnda anordningar icke tjänade "den allmänna sjöfarten". Snarare torde lotsstyrelsen ha hyst den åsikten att inom en permanent och alltför snäv medelsram prioritet måste ges åt anordningar i genomgående leder. Lotsstyrelsen syntes emellertid icke ha hållit en konsekvent linje i detta avseende utan i olika fall gjort längre gående åtaganden. Avgörande torde därvid enligt sjöfartsstyrelsens förmenande ha varit bland annat de olika hamnarnas och hamnkommunernas ekonomiska bärkraft.

För att belysa senare praxis hade sjöfartsstyrelsen låtit verkställa en omfattande och detaljerad kartläggning i fråga om säkerhetsanordningar i samtliga lotsleder utefter den svenska kusten samt i Mälaren och Vättern. Av denna undersökning framgick sammanfattningsvis att staten bekostade i genomsnitt 87 % av all farledsutmärkning. Förhållandena varierade dock mellan de olika lotsdistrikten från 94 % i nedre norra till 76 % i västra lotsdistriktet. I angöringslederna[1] belöpte 88 % av kostnaderna på

[1] Sjöfartsstyrelsen delade vid inventeringen upp farlederna i angörings-, genomfarts-, tillfarts- och infartsleder. Härvid förstods med

angöringsled: led som utan att jämväl tjäna som genomfarts-, tillfarts- eller infartsled leder från sjön till ur nautisk synpunkt skyddad ankarsättning inomskärs;

genomfartsled: led som betjänar den genomgående trafiken längs rikets kuster;

tillfartsled: led som antingen från sjön eller från genomfartsled är gemensam för trafiken på två eller flera hamnar eller lastageplatser;

infartsled: led som antingen från sjön eller från genomfarts- eller tillfartsled leder till endast en hamn, hamnområde eller lastageplats.

staten, i genomfartslederna 96 %, i tillfartslederna 91 % och i infartslederna 64 %. Procentsatsen beträffande kostnaderna för infartslederna varierade ganska mycket för de olika distrikten nämligen från 86 % i nedre norra till 49 % i mellersta lotsdistriktet. Generellt kunde enligt sjöfartsstyrelsen sägas att staten i genomfartslederna bekostat praktiskt taget all utmärkning och i tillfartslederna cirka 90 % av all utmärkning medan enskilda – huvudsakligen för att komplettera utmärkningen i närheten av hamnar och lastageplatser – svarat för resterande 10 % huvudsakligen för utmärkning av timmerleder och infarter till för timmersläp avsedda skyddade ankarplatser. Cirka 64 % av kostnaderna i infartslederna bestreds av staten och återstoden av enskilda, huvudsakligen ägare av industrihamnar och lastageplatser för förbättring och komplettering av den statliga utmärkningen eller som enda utmärkning. Av utmärkningen inne i hamnar och lastageplatser bekostade staten omkring 15 % och hamnägarna omkring 85 %. Om man från statens omkostnader räknade bort kostnaderna för fyrbelysning m. m. i de statliga fiskehamnarna och i örlogshamnen Karlskrona återstod av statens kostnadsandel knappt 8 % av totalsumman för säkerhetsanstalter i hamnarna. Man kunde därför enligt sjöfartsstyrelsen säga att praxis blivit att hamnarna svarade för alla säkerhetsanordningar inom hamnen även om dessa hade vissa funktioner utanför hamnen.

Sammanfattningsvis uttalade sjöfartsstyrelsen att rådande och tidigare praxis innebar att enighet rådde om att hamnägarna hade ansvaret för sådana säkerhetsanordningar som tjänade fartygstrafiken inom hamnområden. Ej heller hade satts i fråga annat än att staten skulle svara för anordningar vilkas huvudsakliga syfte är att vägleda fartygen i genomgående farleder såväl i öppen sjö som inomskärs. Osäkerheten om ansvarsfördelningen mellan stat och hamnägare hade rört infartslederna men också aktualiserats för vattenvägar med uppgifter som tillfartsleder. Huvudregeln i dessa avseenden, från vilken dock förelåg ett antal avsteg, syntes ha varit att staten svarat för samtliga säkerhetsanstalter in till hamnområdesgränsen. Vissa regionala skiljaktigheter kunde skönjas. Statens åtaganden var regelmässigt mer omfattande i Norrland än i södra och västra Sverige. Betydande hänsyn torde ha tagits till de olika hamnägarnas ekonomiska bärkraft. Även tillgången på anslagsmedel och prioriteringen av olika objekt torde ha påverkat myndigheternas ställningstaganden i skilda fall. Detta hade också gällt under den tid sjöfartsstyrelsen omhänderhaft ifrågavarande uppgifter.

Beträffande ansvarsfördelningen för farledsarbeten erinrade sjöfartsstyrelsen om att statsmakterna i enlighet med vederbörande departementschefs förslag i statsverkspropositionen år 1957 i huvudsak godtagit vad hamnbidragsutredningen föreslagit. Detta innebar att hamnarna i princip borde vara ekonomiskt självbärande och att hamnavgifterna borde avpassas så att kostnaderna för sådana utbyggnader som befanns nödvändiga ur trafiksynpunkt betalas av trafikanterna. Något stöd från statens sida till investeringar vare sig i själva hamnarna eller i infartsleder borde i fortsättningen förekomma endast i vissa avgränsade undantagsfall. I de fall staten under senare år tagit på sig samtliga kostnader för

farledsföretag hade enligt sjöfartsstyrelsen vanligen förelegat speciell motivering och de gav knappast underlag för bestämning av praxis för ansvarsfördelningen mellan stat och hamnägare. I ett antal fall hade statsbidrag utgått med växlande procenttal till olika av hamnarna utförda fördjupnings- och andra farledsarbeten. Redan formen bidrag angav, påpekade sjöfartsstyrelsen, att investeringarna i princip ansetts falla inom hamnarnas ansvarsområde. Bidragen som till stor del omfattat mindre hamnar hade motiverats av – förutom projektets önskvärdhet från främst lokaliseringspolitiska synpunkter – hamnens ringa ekonomiska bärkraft och svårigheten att täcka investeringskostnaden med avgifter.

Mot bakgrund av denna redovisning av gällande regler och praxis framlade sjöfartsstyrelsen i sin promemoria ett förslag till ny gränsdragning mellan stat och hamnägare i vad avser farledsarbeten och farledsanordningar. Sjöfartsstyrelsen baserade detta förslag på förutsättningen att de statliga sjöfartsavgifterna utformades så att de – med de modifikationer som kunde befinnas motiverade av näringspolitiska och sociala skäl – i genomsnitt för en följd av år gav full täckning för statens kostnader för lotsning, utmärkning och fördjupning av farleder, sjömätning och isbrytning. Nuvarande fyr- och båkavgift eller den nya avgift som kunde komma att ersätta denna borde enligt sjöfartsstyrelsens mening reserveras för att täcka kostnaderna ifråga om sjömätning, farledsutmärkning, farledsfördjupningar, isbrytning etc. för de vattenvägar som huvudsakligen tjänar den genomgående trafiken. Kostnaderna i in- och tillfartsleder för utmärkning inklusive utprickning, sjömätning och eventuella av statsmedel bekostade fördjupningsarbeten ansåg sjöfartsstyrelsen böra bestridas med en särskild farledsavgift. Vid godkännande av dessa principer för den framtida taxesättningen fick gränsdragningen enligt sjöfartsstyrelsens mening långt mindre praktiska konsekvenser än i tidigare system, vilka byggde på enbart partiell kostnadstäckning och kostnadsutjämning mellan olika kuststräckor och hamnar. I den mån staten utförde en tjänst för trafiken på viss kuststräcka eller hamn kom staten att av vederbörande trafikanter ta ut full täckning av kostnaderna. Hamnägaren kunde fortsättningsvis inte räkna med att kostnaderna betalas av annan och därigenom inte belastar trafiken på hans hamn. Mot denna bakgrund borde hamnägaren inte ha något att erinra mot att själv utföra tjänsten när detta kunde ske till en kostnad som inte översteg vad staten betingade sig ersättning för. Kostnaderna kom att rymmas i det underlag på vilket taxa fastställs för hamnen.

Med denna utgångspunkt framlade sjöfartsstyrelsen följande riktlinjer rörande gränsdragningen mellan statens och hamnägarens kostnadsansvar för säkerhetsanordningar och farledsfördjupningar i infarts- och tillfartsleder.

Vad avser säkerhetsanordningar var lämpligt att skilja mellan å ena sidan drift och underhåll jämte successiv modernisering och komplettering av befintliga anordningar samt å andra sidan större nyinvesteringar. Utgångspunkt för ansvarsfördelningen bör vara att befintliga anordningar i in- och tillfartsleder för närvarande till övervägande del ägs och drivs av sjöfartsverket. Verket har en väl utbyggd organisation för detta ändamål.

En dubblering av organisationen skulle medföra kostnadsökningar som belastar sjöfarten. Sjöfartsverket bör i den mån hamnägarna uttrycker önskemål härom övertaga av dessa nu ägda anordningar utanför hamnområdena. Kostnaderna får sjöfartsverket täcka genom farledsavgifterna. Någon inlösning av befintliga anläggningar bör inte komma ifråga. Vem som står som ägare till en säkerhetsanordning – staten eller enskild hamnägare – är av underordnad betydelse. Då så befinnes lämpligt av effektivitetsskäl bör sjöfartsverket också kunna övertaga drift och underhåll av anordningar inom hamnområdena. I dylika fall bör emellertid hamnen direkt ersätta sjöfartsverket. Sjöfartsverket fungerar således som entreprenör. Med denna uppläggning blir ansvarsfördelningen mellan sjöfartsverket och hamnarna huvudsakligen ett praktiskt spörsmål där i första hand effektivitetsskäl avgör fördelningen.

Ifråga om tillkomsten av större och mera kostnadskrävande säkerhetsanordningar fanns enligt sjöfartsstyrelsen skäl att anlägga ett annat synsätt. Behov av sådana anordningar i infarts- och tillfartsleder uppkommer vanligen i samband med investeringar som syftar till att öka kapaciteten hos en bestämd hamn. Oftast rör det sig om fördjupningsarbeten eller bättre tillvaratagande av befintligt djup. Stundom kan behov av ytterligare säkerhetsanordningar skapas enbart av ökad trafikvolym. Tillkomsten av specialtrafik, t. ex. en färjelinje, kan kräva en utbyggnad av säkerhetsanordningarna. Samma blir fallet om en hamn i ökad utsträckning anpassas efter de särskilda krav som vintertrafiken ställer.

Behovet av ytterligare säkerhetsanordningar kan alltså vanligen härledas till en kapacitetsutvidgning av något slag inom en hamn. I normalfallet ingår i kapacitetsutvidgningen en farledsfördjupning tillsammans med investeringar i kajer, upplagsområden och dylikt. Enligt sjöfartsstyrelsens mening nås den från samhällsekonomisk synpunkt bästa avvägningen av investeringarna om ansvaret för det samlade projektets räntabilitet och finansiering läggs i en hand dvs. hos hamnägaren. Hamnägarens företagsekonomiska bedömningar bör inte få påverkas av möjligheten att låta staten bestrida vissa kostnader och ta ansvaret för att dessa återvinns genom avgifter som tas ut av trafikanterna. Härtill kommer att i många fall skiljaktigheter i angelägenhetsavvägningen måste uppstå mellan den statliga farledsmyndigheten, dvs. sjöfartsstyrelsen, och hamnägaren. Ett projekt som den senare anser brådskande beroende t. ex. på strävan att få en industri förlagd till hamnområdet kan sjöfartsstyrelsen mena ha låg prioritet vägt mot andra behov. Sådana intressemotsättningar bör om möjligt undvikas.

De investeringar sjöfartsstyrelsen tar på sig skall kunna betecknas som moderniserings- och kompletteringsarbeten. Tillkommande kapitalkostnader förutses dessutom stå i skälig proportion till nuvarande eller förväntade intäkter av lots- och farledsavgifter. Normalt bör de till en treårsperiod hänförliga tillkommande kapitalkostnaderna inte överstiga fem procent av de på så sätt beräknade årsintäkterna. I andra fall får hamnägaren svara för investeringskostnaderna. Sjöfartsstyrelsen bör emellertid om hamnen finner detta önskvärt i enlighet med dessa

riktlinjer kunna ombesörja drift och underhåll också av dylika säkerhetsanordningar. Likaså kan styrelsen mot ersättning åta sig olika uppgifter beträffande anordningarnas projektering och utförande.

Motsvarande synpunkter lade styrelsen på fördjupningsarbeten. Normalt bör sådana bekostas av hamnägaren. Om investeringen skall komma till stånd beror på dennes bedömning av projektets räntabilitet. Styrelsen tillägger att fall kan förekomma då som alternativ till en farledsfördjupning står ett mera framskjutet hamnläge med möjlighet att utnyttja befintligt gott djup. I ett dylikt fall skulle ett automatiskt statligt engagemang i ett farledsföretag innebära risk för felinvestering även om staten betingar sig en speciell farledsavgift.

Om sådana farledsarbeten inklusive säkerhetsanordningar som en hamn låtit utföra för den egna trafikens behov framdeles skulle bli till nytta också för annan trafik bör hamnen äga rätt att ta ut avgift också av den senare trafiken. Det bör göras möjligt att debitera ifrågavarande avgift samtidigt med den statliga farledsavgiften. Helst bör avgifterna slås samman och intern avräkning ske mellan sjöfartsverket och hamnägaren.

Även i de fall nya och större säkerhetsanordningar eller fördjupningsföretag redan i utgångsläget tjänar mer än en hamn borde enligt sjöfartsstyrelsen i princip den redovisade ordningen tillämpas. Om inte en av hamnarna är beredd att utföra investeringar mot ersättning på det sätt som angivits ovan får en samverkan ske mellan berörda hamnar. För att i görligaste mån undvika administrativ omgång och komplicerade fördelningsfrågor finns emellertid skäl att göra de statliga åtagandena något mera omfattande. Härför talar också den större riskfördelningen. Kapitalkostnaderna för de av sjöfartsstyrelsen utförda investeringarna – fortfarande räknat för en treårsperiod – bör kunna gå upp till tio procent av den beräknade årliga intäkten av de till farleden hänförliga lots- och farledsavgifterna.

År 1965 hade tillsatts en utredning, sjöfartsutredningen, för att se över sjöfartsstyrelsens organisation. Denna utredning behandlade även frågan om utformningen av de statliga sjöfartsavgifterna. Betänkande i detta ämne framlades i stencil i december 1968.

Sjöfartsutredningen ansåg att företagsekonomiska bedömningar borde vara vägledande för sjöfartsverket i fråga om inriktning och omfattning av verkets verksamhet. En konsekvens av dessa riktlinjer blev enligt utredningen att den verksamhet borde upphöra som inte täckte sina särkostnader genom avgifter på sjöfarten vid en enligt sjöfartsverkets normer godtagbar säkerhetsnivå. Utredningen föreslog att de gemensamma avgifterna – fyr- och båkavgift och lotspenningar – skulle ersättas med en mer differentierad debitering nämligen fyravgift, isavgift, farledsavgift och lotsavgift.

Som underlag för avgiftsavvägningen fördelade utredningen sjöfartsverkets beräknade kostnader för budgetåret 1969/1970 på olika intressentgrupper nämligen handelssjöfarten, yrkesfisket, fritidsbåttrafiken och övrig sjöfart samt säkerheten på fartyg. Kostnaderna för handelssjöfarten fördelades i sin tur på lokal och genomgående sjöfart. Utredningen utgick därvid från vissa definitioner på olika typer av farleder nämligen

genomfartsled, tillfartsled och infartsled. Kostnaderna för den lokala sjöfarten däribland farledsutmärkning i hamnarnas tillfarts- och infartsleder avsåg utredningen skola täckas av den föreslagna farledsavgiften och lotsavgiften. Fyravgiften avsågs skola täcka kostnaderna för genomgående sjöfart. Dessa kostnader hänförde sig i huvudsak till havsfyrar, positionsbestämningsmedel, sjömätning utanför den yttre kustlinjen (tungtrafikkorridorer) samt isbrytarverksamhet.

Sjöfartsutredningens avgiftsförslag behandlades i propositionen nr. 119 år 1970. Föredragande departementschefen förklarade sig därvid inte beredd att förorda ett avgiftssystem som var lika långtgående vad gäller kostnadsansvaret som sjöfartsutredningen föreslagit. I stället föreslog han ett avgiftssystem som bygger på en fördelning av sjöfartsverkets kostnader på verkets huvudsakliga verksamhetsområden, farleds- och fartygsverksamhet. I likhet med sjöfartsutredningen ansåg departementschefen att fritidsbåtstrafiken och yrkesfisket borde bära en del av kostnaderna för farledsverksamheten och resten av dessa kostnader belasta handelssjöfarten. Den på handelssjöfarten fallande andelen av kostnaderna för farledsverksamheten uppdelades på genomgående sjöfart och lokal sjöfart vilka kostnadsandelar föreslogs skola täckas med särskilda avgifter. En allmän fyravgift för utrikes fart avsågs sålunda främst för täckande av kostnaderna för den genomgående sjöfarten. För att täcka kostnaderna för den lokala sjöfarten infördes lokal fyravgift för utrikes och för inrikes fart. Propositionen bifölls av riksdagen.

Av propositionen synes framgå att de nya lokala fyravgifterna i allt väsentligt motsvarar de av sjöfartsutredningen föreslagna farledsavgifterna med den skillnaden att fyravgifterna bygger på en grövre geografisk generalisering. Då annat ej framgår av propositionen torde få antas att sjöfartsutredningens precisering av kostnadsunderlaget för de nya sjöfartsavgifterna godtagits och att alltså de lokala fyravgifterna avses skola täcka bland annat kostnaderna för farledsutmärkning i hamnarnas tillfarts- och infartsleder. Det förefaller dock osäkert om detta är ett ställningstagande i frågan om fördelningen av kostnadsansvaret för sådana farledsanordningar mellan staten och hamnägarna.

Genom beslut den 29 december 1970 förordnade Kungl. Maj:t att sjöfartsverket från och med den 1 januari 1971 skall hålla säkerhetsanstalter enligt hittillsvarande system. Någon precisering av beslutets innebörd gavs emellertid icke.

Senare har Kungl. Maj:t avgjort två ärenden angående kostnadsansvaret för vissa farledsanordningar utanför hamn vilka ställningstaganden möjligen kan uppfattas som uttryck för Kungl. Maj:ts uppfattning om principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och hamnägarna. Det är dock inte uteslutet att i båda fallen kan ha inverkat speciella förhållanden som gör att man ej kan dra alltför långtgående slutsatser.

Det ena av de åsyftade besluten avsåg kostnadsansvaret för vissa säkerhetsanordningar vid farleden till Brofjorden norr om Lysekil. Bakgrunden var att ett enskilt företag planerade att anlägga ett oljeraffinaderi med oljehamn. Detta förutsatte anläggande av vissa fyrar och andra säkerhetsanstalter för sjöfarten vid infartsleden till Brofjorden.

Företaget hade begärt hos sjöfartsverket att verket skulle uppföra och bekosta dessa anläggningar men sjöfartsverket hade avslagit denna framställning. Beslutet var ej enhälligt utan två av styrelsens ledamöter hade anmält avvikande mening. Företaget besvärade sig hos Kungl. Maj:t och besvären remitterades till sjöfartsverket. Då verkets yttrande och den därtill fogade reservationen av två av styrelsens ledamöter belyser olika betraktelsesätt på kostnadsfördelningsfrågan kan vara av intresse att här återge dessa uttalanden.

Majoriteten erinrade om att i den av riksdagen godkända prop. 1970:119 föredragande departementschefen tar avstånd från sjöfartsutredningens förslag om ett långtgående lokalt kostnadsansvar för lotsningsverksamheten och den lokala farledsverksamheten. En kostnadsutjämning bör få ske mellan olika landsdelar och fartyg av olika storlek. Ett avgiftssystem byggt på långtgående kostnadsutjämning kräver strikta principer för kostnadsansvaret avseende säkerhetsanordningar. Sådana principer är än mer angelägna i ett system byggt på lokalt kostnadsansvar. Den av bland annat regionalpolitiska skäl motiverade kostnadsutjämningen får inte urholkas genom att sjöfartsverket gör långtgående åtaganden till förmån för de mest trafikstarka hamnarna med hänsyn till de stora intäkter verket erhåller i form av sjöfartsavgifter. Ej heller kan sjöfartsverket inom en investeringsram och vid skäliga sjöfartsavgifter göra dylika åtaganden för samtliga hamnar av allmänt intresse, befintliga eller tillkommande.

Fördelningen av kostnadsansvaret för farledsanordningar borde därtill enligt majoritetens mening ses som en väsentlig faktor i syfte att få en riktig avvägning av hamninvesteringarna och utbyggnaden av det svenska hamnsystemet över huvud. En ny djuphamn liksom förbättrade djupförhållanden i befintlig hamn kan skapas genom tre typer av åtgärder, ensamma eller i kombination, nämligen dels säkerhetsanstalter, dels muddrings- och sprängningsarbeten och dels anläggning av utanverk i form av vågbrytare och dylikt. Sistnämnda typ av åtgärder krävs för hamnlägen på öppen kust t. ex. vid Öresund. Skulle staten ta på sig kostnaderna helt eller delvis för samtliga dylika åtgärder påverkas ofrånkomligt det val t. ex. en tung industri gör mellan de båda alternativen att utnyttja en befintlig hamn för att därigenom undvika olika avgifter eller att söka ett eget hamnläge. Från olika synpunkter vore detta olyckligt bland annat för att komma fram till en koncentration av hamnverksamheten. Majoriteten ville hänvisa till att för vissa skogsindustrier i kustläge redan nu föreligger möjlighet att välja mellan att utnyttja närbelägen kommunal hamn eller att anlägga egna leder och kajer.

Om statens åtaganden av något skäl skulle sträcka sig längre vad avser säkerhetsanstalter än för andra åtgärder i syfte att skapa en djupfarled tillkommer ytterligare risker för felaktiga investeringar. Vid val mellan å ena sidan mindre eller större fördjupningsarbeten och å andra sidan farledsutmärkning av olika omfattning prioriteras de alternativ där säkerhetsanstalterna svarar för den större delen av kostnaden.

Sjöfartsverkets styrelse (majoriteten) ansåg sålunda att säkerhetsanstalter i andra leder än genomfartsleder vilka utgör särkostnader för ett visst

hamnläge bör bekostas av hamnägarna oavsett om anordningarna blir belägna inom hamnområde med hamntaxa eller ej. Styrelsens majoritet kunde inte ansluta sig till den av reservanterna ifrågasatta lösningen att staten skulle ta på sig kostnadsansvaret för samtliga investeringar i säkerhetsanstalter utanför hamnområde. Det är hamnägaren själv som vid statlig prövning av hamnordning eller hamntaxa anger det största hamnområde som är aktuellt för hans del.

De båda reservanterna i sjöfartsverkets styrelse vilka ville bifalla företagets framställning att staten skulle bestrida kostnaderna för farledsanordningarna vid infarten till Brofjorden förklarade sig vara medvetna om att klara regler inte finns i fråga om kostnadsansvaret för säkerhetsanordningar vid farleder utanför hamnområdena. Under de senaste decennierna har framlagts flera förslag till gränsdragning mellan statens och hamnarnas kostnadsansvar beträffande sådana farledsanordningar dock utan att leda till ett klart ställningstagande från statsmakternas sida. I samband med överväganden beträffande hamnägarnas rättigheter och skyldigheter torde hamnutredningen komma att upptaga gränsdragningsfrågan till förnyad prövning. Det syntes därför angeläget att i avbidan härpå undvika ett beslut av prejudicerande karaktär. Problemet med kostnaderna för farledsanordningarna vid Brofjorden borde lösas i enlighet med rådande praxis. Reservanterna erinrade härvid om den förut redovisade av dåvarande sjöfartsstyrelsen företagna kartläggningen ifråga om säkerhetsanordningar i samtliga lotsleder utanför den svenska kusten samt i Mälaren och Vättern. Av denna undersökning framgick att staten bekostade 87 % av all farledsutmärkning. Förhållandena varierade dock mellan de olika lotsdistrikten från 94 % i nedre norra till 76 % i västra lotsdistriktet. I angöringslederna belöpte 88 % av kostnaderna på staten, i genomfartslederna 96 %, i tillfartslederna 91 % och i infartslederna 64 %.

Sammanfattningsvis hade – framhöll reservanterna – sjöfartsstyrelsen uttalat att rådande och tidigare praxis innebar att enighet rådde om att hamnägarna hade ansvaret för säkerhetsanordningar som tjänade fartygstrafiken inom hamnområden. Ej heller hade satts ifråga annat än att staten skulle svara för anordningar vilkas huvudsakliga syfte var att vägleda fartygen i genomgående farleder såväl i öppen sjö som inomskärs. Osäkerheten om ansvarsfördelningen mellan staten och hamnägarna hade gällt infartslederna men också aktualiserats för vattenvägar med uppgifter som tillfartsleder. Huvudregeln i dessa avseenden från vilken dock förelåg ett antal avsteg syntes ha varit att staten svarat för samtliga säkerhetsanordningar till hamnområdesgränsen.

Det kunde enligt reservanterna diskuteras huruvida farleden in till Brofjorden var att betrakta som en tillfarts- eller infartsled. Vid styrelsens tidigare prövning av ärendet torde utgångspunkten ha varit att leden borde betraktas som en infartsled till den nya oljehamnen. Såsom närmare utvecklats i företagets besvärsskrivelse syntes emellertid numera vara klart att vid Brofjorden kommer att uppföras flera hamnar vid sidan av företagets anläggning. Detta talade för att leden efter att ha tagits i bruk borde jämställas med en tillfartsled som var gemensam för flera

hamnar. Med denna utgångspunkt ansåg reservanterna att överflyttning av kostnadsansvaret för farledsanordningarna vid Brofjordens tillfartsled till en hamnägare innebar ett avsteg från gällande praxis. Ett sådant avsteg skulle i nuvarande läge då kostnadsansvarsfördelningen ånyo övervägs kunna få prejudicerande verkan som hindrade en förutsättningslös bedömning av frågan.

Reservanterna uttalade vidare att allmänt torde vara accepterat att kostnaderna för farledsutmärkning ytterst skall bäras av sjöfarten. Frågan om kostnadsansvaret för anskaffande av farledsutmärkning gäller närmast huruvida staten eller hamnen skall tillskjuta investeringsmedlen och hur investeringskostnaderna skall uttas av sjöfarten, dvs. via statliga sjöfartsavgifter eller via lokala hamnavgifter. Lägges kostnaderna för anskaffningen av farledsanordningarna på staten uppstår inga speciella problem enär de nyligen införda lokala fyravgifterna är avsedda att täcka statens kostnader för den lokala farledsutmärkningen. Att en ökning av dessa statens kostnader kan motivera en höjning av de lokala fyravgifterna innebär ingen principiell nyhet. Skulle åter hamnägarna påläggas investeringskostnaderna för ifrågavarande farledsanordningar uppkommer olika komplikationer och svårlösta frågor. Visserligen torde vara naturligt att företaget skulle äga täcka en del av kostnaderna genom hamnavgifter för fartyg som anlöper dess hamn. Däremot synes oklart hur företaget skall kunna få täckning för sina kostnader från fartyg som anlöper annan hamn i Brofjorden. Någon rättslig grund för att tvinga ägarna av dessa andra hamnar att bidraga till företagets utlägg och att därför debitera fartygen genom förhöjda hamnavgifter torde icke finnas. Styrelsens beslut i ärendet den 18 november 1971 innebar att sjöfartsverket skall svara för drift och underhåll av ifrågavarande farledsanordningar och garantera anordningarnas funktionsduglighet från sjösäkerhetssynpunkt. Kostnaderna härför uttas av sjöfarten över de statliga lokala fyravgifterna. Sjöfarten skulle sålunda få betala en del av kostnaderna för anordningarna genom statliga avgifter och återstoden – kapitalkostnaderna – över hamnavgifter eller särskilda privata avgifter. Detta torde bli svårförståeligt för trafikanterna och vara mindre rationellt.

Genom beslut den 10 mars 1972 biföll Kungl. Maj:t de av företaget anförda besvären och föreskrev att kostnaderna för säkerhetsanordningar belägna utanför hamnområdet vid farleden till Brofjorden skall bäras av staten.

Det andra här åsyftade beslutet av Kungl. Maj:t gällde kostnadsansvaret för de farledsanordningar som erfordrades i anslutning till planerad fördjupning av farlederna från Södertälje till Västerås och Köping vid fördjupning av Södertälje kanal. Frågan anmäldes i statsverkspropositionen till 1972 års riksdag (Prop. 1972:1 Bil. 8 sid. 293 ff). Beträffande kostnaderna för dessa arbeten förordade föredragande departementschefen att staten skulle bekosta – förutom kanalutbyggnaden – fyranordningar och sjömätning under det att berörda landsting och kommuner själva skulle svara för övriga följdinvesteringar i mälarfarleden m. m. Förslaget godkändes av riksdagen.

2.2 Utredningens överväganden och förslag

Frågan om fördelningen mellan staten och hamnarna av kostnaderna för farleder och farledsanordningar är av betydelse bland annat för hamnarnas ekonomi och taxesättning. I ekonomiskt hänseende är det av stor vikt, särskilt vid långtidsplaneringen, för såväl staten som hamninnehavarna att ha en fast utgångspunkt i fråga om ansvarsfördelningen. Den har även intresse i andra sammanhang såsom beträffande hamnområdenas storlek. Utredningen har därför ansett sig böra behandla den fristående.

Av den tidigare lämnade redogörelsen för den historiska utvecklingen och gällande praxis beträffande gränsdragningen mellan statens och hamnarnas ansvar för farleder och farledsanordningar framgår klart att hamnarna alltid ansetts skola bära kostnaderna för anordningar inom hamnområdena. Lika klart har varit att staten skulle svara för kostnaderna för arbeten och anordningar ute i öppen sjö och i genomfartsleder längs kusterna. Några yrkanden om ändring härutinnan har såvitt utredningen är känt icke framförts och anledning därtill föreligger icke heller enligt utredningens mening.

Däremot har oklarhet rått om principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och hamnägarna i fråga om farledsanordningar och andra farledsarbeten i infarts- och tillfartsleder från öppna sjön eller från genomfartsled in till en eller flera hamnar. En av sjöfartsstyrelsen företagen undersökning, redovisad i en den 20 december 1966 dagtecknad promemoria, visade att huvudregeln i dessa avseenden från vilken dock förelåg ett antal avsteg synes ha varit att staten svarat för samtliga säkerhetsanstalter in till hamnområdesgränsen. Vissa regionala skiljaktigheter kunde skönjas. Statens åtaganden var regelmässigt mer omfattande i Norrland än i södra och västra Sverige. Betydande hänsyn torde ha tagits till de olika hamnarnas och kommunernas ekonomiska bärkraft. Även tillgången på anslagsmedel och prioriteringen av olika objekt torde ha påverkat myndigheternas ställningstaganden i skilda fall. Detta hade också gällt under den tid sjöfartsstyrelsen omhänderhaft ifrågavarande uppgifter. Det kan tilläggas att de två beslut av Kungl. Maj:t rörande bestridandet av kostnaderna för farledsutmärkningen i farleden in till Brofjorden samt i Mälaren vilka förut redovisats förefaller att ligga i linje med den praxis sjöfartsstyrelsen angivit.

Oklarheten beträffande kostnadsansvaret för farledsanordningar i hamnarnas infarts- och tillfartsleder är ej tillfredsställande vare sig för sjöfartsverket såsom närmast ansvarig för den statliga farledsverksamheten eller för hamnarna. Den försvårar långsiktig ekonomisk planläggning och kan ytterst leda till olägenheter ur säkerhetssynpunkt. Det ligger i sakens natur att en hamn drar sig för att investera medel i farledsanordningar utanför hamnområdet så länge utsikter finns att anordningen kan komma att bekostas med statliga medel. Likaså kan sjöfartsverket antas bli obenäget att satsa på arbeten, om verket anser att kostnaderna bör bäras av hamnägare. Tveksamheten om kostnadsansvaret leder till dröjsmål i fråga om sådana förbättringar av farledsanordningar som är angelägna ur säkerhetssynpunkt.

Försök har gjorts att finna teoretiska och praktiska grunder för en uppdelning av kostnadsansvaret för farledsanordningar mellan staten och hamnägarna bland annat med utgångspunkt från indelningen av farlederna i infarts- och tillfartsleder. Enligt utredningens mening är det emellertid svårt och sannolikt omöjligt att på sådant sätt finna en lösning som inte ger tolknings- och tillämpningssvårigheter och som inte ytterst blir beroende av subjektiva värderingar. Den enda i längden praktiskt hållbara lösningen är att behandla alla farleder lika. Inga delade meningar råder om att ansvaret för farleder i öppna sjön och längs kusten bör som hittills åvila staten. Skall alla farleder behandlas lika måste följaktligen gränsdragningen i fråga om övriga farleder ske så att staten svarar för alla farledsanordningar som betjänar sjöfarten utanför hamnarna och hamninnehavarna för alla sådana anordningar som betjänar sjöfarten innanför hamnområdesgränsen. Utredningen föreslår en sådan ansvarsfördelning.

För den föreslagna gränsdragningen kan anföras olika skäl. Det bör sålunda beaktas att det enligt gällande lots- och fyrkungörelse (1970: 698) ankommer på staten genom sjöfartsverket att hålla lotsar för vägledning åt sjöfarande vid rikets kuster samt vid Mälaren och genom vattenfallsverket i Trollhätte kanal. Sjöfartsverket bestämmer lotsplatser, lotsuppassningsställen, lotsleder och lotsningsområden. Lotsning av fartyg kan ses som en åtgärd för att främja sjöfartssäkerheten av i princip samma natur som farledsutmärkning. Lotsningsservicen och farledsutmärkningen är olika former för att nå samma mål nämligen säkerhet i farled. Ju bättre farledsanordningarna är desto mindre blir behovet av lotsningsservice. Tillhandahållande av lots kan ibland vara en serviceform påkallad av mindre god farledsutmärkning. Därtill kommer att lotsarna genom medverkan vid farledsutmärkningen erhåller underlag av nytta för sin lotsningsverksamhet. På grund av detta inbördes samband mellan lotsningsverksamhet och farledsutmärkning är det irrationellt att ha olika huvudmän för de båda områdena. Valet mellan lotsning och fasta eller flytande säkerhetsanordningar bör till undvikande av samordningssvårigheter träffas av samma huvudman.

Ytterligare skäl för den nu föreslagna gränsdragningen är att alla farledsanordningar utanför hamnområdena därmed kommer under en och samma myndighets kontroll och ansvar. Därigenom skapas garantier för enhetlighet och säkerhet i utformning och drift av de olika anordningarna. Detta är av särskild betydelse beträffande farledsanordningar i närheten av hamnarna därför att inseglingen till hamnarna ofta är vansklig i trånga eller grunduppfyllda farvatten. En betryggande uppläggning, utformning och drift av farledsanordningarna i inseglingslederna till hamnarna är av väsentlig betydelse ur säkerhetssynpunkt. Vidare torde på vissa håll rationaliseringsvinster kunna göras, om en och samma huvudman svarar för alla säkerhetsanordningar i farleden. Nuvarande ordning med ansvar för staten för vissa anordningar och för hamnen för andra i samma farled medför uppenbara risker för dubbelarbete och andra merkostnader.

Då utredningen i det föregående talat om farledsanordningar har härmed närmast åsyftats säkerhetsanstalter för sjöfarten såsom fyrar,

bojar, prickar, kummel och dylikt. Ett annat slag av farledsarbeten avser förbättring av en farled såsom sådan genom muddring och sprängning av grund samt liknande fördjupningsarbeten. Frågan om kostnadsansvaret för dylika farledsarbeten ligger åtminstone delvis annorlunda till än när det gäller säkerhetsanstalter. Visserligen kan ibland, då anledning föreligger att öka säkerheten för sjöfarten i en farled, förhållandena vara sådana att man kan välja mellan att spränga eller muddra bort ett grund eller en uppgrundning och att med sjömärken av olika slag märka ut grundet för att leda sjöfarten förbi detsamma. I sådana fall är det naturligt att lägga kostnadsansvaret på staten oberoende av vilken lösning som väljs.

I flertalet fall då fråga uppkommer om fördjupning av en farled är emellertid motivet för åtgärden ett intresse för hamnägare att möjliggöra insegling i en hamn med större och mera djupgående fartyg än vad tidigare varit möjligt. Den allmänna utvecklingen inom sjöfarten mot allt större fartyg liksom ökningen av de sjöburna godsvolymerna är mot bakgrund av att inseglingsvägarna till många hamnar i landet är relativt grunda starkt vägande skäl för hamnarna att möjliggöra säker insegling för fartyg med avsevärt ökat djupgående. Farledsfördjupningar av detta slag bör enligt utredningens mening ej jämställas med farledsanordningar i allmänhet utan principiellt likställas med nyanläggning eller utbyggnad av en hamn. Det gäller ytterst att skapa en hamn för större fartyg än som tidigare kunnat tagas emot i hamnen. Kostnaderna för farledsfördjupningen bör i sådant fall ses som en hamnbyggnadskostnad och följaktligen bäras av hamninnehavaren.

De av utredningen här förordade principerna att staten skall bära kostnaderna för farledsanordningar och för lokala, av sjöfartssäkerhetsskäl betingade farledsförbättringar utanför hamnarna och hamninnehavarna för säkerhetsanstalter inom hamnområdena och för farledsfördjupningar, överensstämmer med huvudlinjerna i tidigare praxis och medför därför ingen väsentlig kostnadsökning för statsverket i vad avser nya farledsanordningar.

Statens befattning med farledsanordningar uttryckes i gällande bestämmelser – 26 § lots- och fyrkungörelsen (1970:698) – på följande sätt: "För sjöfarten håller staten fyrar, sjömärken och andra säkerhetsanordningar samt sjöräddningsstationer i den utsträckning som Kungl. Maj:t bestämmer". Statens åtagande att anskaffa samt underhålla och driva farledsanordningar är sålunda helt allmänt angivet. Vad uppgiften i praktiken innebär beror av statsmakternas bestämmande eller av sjöfartsverkets bedömning av angelägenhetsgraden för olika föreliggande behov samt tillgången på medel. En hamnägare har således ej någon rätt att kräva utförande genom sjöfartsverket eller annan statlig myndighet av viss säkerhetsanordning utanför hamnen som hamnägaren bedömer angelägen för att förbättra inseglingsförhållandena till hamnen.

Den frågan uppkommer då om hamnen äger utföra anläggningen på egen bekostnad. Därvid är först att beakta stadgandet i 26 § lots- och fyrkungörelsen att fyr, sjömärke eller annan säkerhetsanordning för sjöfarten ej får inrättas i eller vid allmän farled utan tillstånd av

sjöfartsverket. Denna tillståndsprövning har till syfte att skapa enhetlighet i farledsutmärkningen och att förhindra tillkomsten av sjömärken som kan missuppfattas av på platsen främmande sjöfarare.

Önskar hamnägare förbättra infartsförhållandena till hamnen genom att i infarts- eller tillfartsled uppföra säkerhetsanordningar som fyller sjöfartsverkets krav på utformning och driftsäkerhet torde anledning saknas för sjöfartsverket att vägra tillstånd enligt förenämnda stadgande. Emellertid bör även beaktas att syftet med den av utredningen föreslagna gränsdragningen är att skapa ordning och reda i fråga om ansvaret för säkerhetsanordningarna. Med detta som riktmärke förefaller det utredningen naturligt att förorda den lösningen av föreliggande fråga att tillstånd skall lämnas hamnägare att utföra säkerhetsanordning för farled utanför hamnområdet endast under förutsättning, dels att sjöfartsverket finner att anläggningen är av sådan betydelse för sjösäkerheten i farleden att kostnaderna för anläggningens underhåll och drift bör bäras av staten, dels att anläggningen kostnadsfritt överlämnas till staten dels ock att Kungl. Maj:t godkänner mottagandet av anläggningen. Skulle någon av dessa förutsättningar saknas bör anläggningen ej få komma till stånd genom hamnägarens försorg.

Med detta förslag avses ej någon ändring i vad gäller farledsmarkering av enklare art i närheten av land där allmän farled eller hamn inte finns. Det förekommer ej sällan att fiskare, timmerbogserare, bryggägare m. fl. anordnar enklare märken för att undvika grundkänningar eller dylikt vid lokal sjöfart. Att sådan utmärkning företas av annan än staten skulle inte bryta principen att staten skall äga, driva och underhålla alla säkerhetsanordningar för sjöfarten i allmän farled utanför hamnområdena.

Den av utredningen föreslagna regeln beträffande statens kostnadsansvar för farledsanordningar utanför hamnområdena har angivits som en norm närmast för kostnadsfördelningen mellan staten och hamnarna i vad avser sådana anordningar i allmänna farleder. Godkännande av principen kan ej grunda skyldighet för staten att uppföra viss speciell anordning på viss angiven plats utan det måste som hittills vara statens sak att bedöma vilka säkerhetsanstalter som kan anses erforderliga för sjöfartens säkra vägledning i allmänna farleder utanför hamnarna. På samma sätt förhåller det sig enligt utredningens mening i princip beträffande hamnarna. Det blir hamnägarnas sak att avgöra om och i vad mån de finner anledning att – med tillstånd av sjöfartsverket enligt lots- och fyrkungörelsen – uppföra säkerhetsanordningar för sjöfartens vägledande inom hamnens område. Skulle hamnägaren inte göra detta i den omfattning som anses erforderlig blir konsekvensen att hamnen kan betecknas som osäker åtminstone för fartyg av viss storlek och med visst större djupgående eller nattetid eller vid dåliga väderleksförhållanden. Under sådana förhållanden kan antas att sjöfartsverket inte finner anledning att inrätta eller vidmakthålla någon mera omfattande utmärkning av farlederna in till den dåligt utmärkta och därför för sjöfart mindre lämpade hamnen. Detta innebär i praktiken att en hamn ej kan undgå att bekosta de säkerhetsanstalter som erfordras för vägledning inom hamnen av den sjöfart som hamnen har att betjäna.

Vad nu sagts gäller hamnar i allmänhet. Då det gäller allmänna hamnar i den mening utredningen tidigare inlagt i detta begrepp är förhållandet annorlunda. I och med att en hamn förklarats vara allmän och åtgärd ej vidtagits för dess avlysande som allmän hamn måste det antagas att hamnen är nödig och nyttig för den allmänna samfärdseln. Med en sådan bedömning följer att det måste vara ett allmänt intresse att sjöfart kan drivas på hamnen. Sjöfartsverket kan således inte underlåta att uppföra och driva de säkerhetsanordningar i farlederna till hamnen som är erforderliga ur säkerhetssynpunkt för den trafik hamnen betjänar. Det är då enligt utredningens mening naturligt att det även måste vara en skyldighet för den allmänna hamnen att vidtaga de anordningar inom hamnområdet som erfordras för sjöfartens vägledande där. Detta bör lämpligen ges uttryck genom en föreskrift i den föreslagna nya hamnlagen.

Med utredningens förslag blir hamnområdesgränserna avgörande för kostnadsfördelningen mellan staten och hamnarna beträffande säkerhetsanordningar för sjöfarten. Hamninnehavarna kan därför ha ekonomiskt intresse av att hamnområdena göres så små som möjligt. I praktiken torde det emellertid inte behöva befaras att hamnområdena av detta skäl får olämplig avgränsning. Hamninnehavarens intresse av att hamnområdet blir så bestämt att hamnen blir ändamålsenlig och konkurrenskraftig torde i regel vara väsentligt större än hans intresse att undvika kostnaderna för en eller annan säkerhetsanordning för sjöfarten. Härtill kommer att enligt förslaget hamnområdets gränser skall anmälas till sjöfartsverket. Framgår därvid att hamnområdets gränser inte utlagts på ett med hänsyn till de lokala förhållandena skäligt och för hamnverksamheten ändamålsenligt sätt bör sjöfartsverket söka genom överläggningar med hamnägaren åstadkomma rättelse.

Vad utredningen här anfört om gränsdragningen mellan staten och hamnarna beträffande farledsanordningar har gällt nytillkommande sådana anordningar. Som nämnts har emellertid under årens lopp inte gällt några fasta riktlinjer och många säkerhetsanstalter för sjöfarten, belägna utanför hamnområden ägs och drivs av hamnägare eller andra intressenter. Den frågan uppkommer därför huruvida ett konsekvent genomförande för framtiden av den föreslagna gränsdragningen även bör leda till att staten övertar de av hamnarna eller andra nu bekostade farledsanordningarna utanför hamnområdena.

Sjöfartsverket har på utredningens begäran gjort en undersökning beträffande antalet säkerhetsanordningar utanför hamnområdena som ägs och drivs av annan än staten samt av kostnaderna för fortsatt drift och underhåll av dessa anläggningar. Antalet sådana säkerhetsanstalter av olika slag fördelade på berörda hamnar har redovisats i en tabell vilken fogats som *bilaga B* till detta betänkande. Av tabellen framgår att av farledsanordningar i farleder utanför hamnområdena hamnarna svarar för totalt 249 fyrar, 74 bojar, 164 prickar och 11 kummel eller stångmärken.

Vid uppskattning av årskostnaderna för drift och underhåll av dessa anordningar har sjöfartsverket tillämpat de schabloner verket brukar använda vid uppskattningar av motsvarande kostnader för verkets egna

anläggningar. För fyrar har sålunda årskostnaderna uppskattats till 3 000 kronor per styck. Årskostnaden för en boj har uppskattats till i genomsnitt 6 000 kronor, för en prick till 800 kronor och för ett kummel eller stångmärke till cirka 400 kronor. Med reservation för de fel som schablonmetoden kan medföra har de sammanlagda årskostnaderna för underhåll och drift av farledsanordningar utanför hamnområdena som ägs och drivs av annan än staten sålunda beräknats till för fyrar 747 000, för bojar 444 000 samt för prickar, kummel och stångmärken 135 000 eller totalt 1 326 000 kronor.

Sjöfartsverket har även undersökt i vilken omfattning staten driver och underhåller säkerhetsanordningar för sjöfarten inom hamnområden. Detta visade sig förekomma i mycket ringa omfattning. Kostnadsbortfallet för staten om hamnarna övertar dessa anordningar uppskattas av sjöfartsverket med samma schablonmässiga beräkningsmetod till endast 53 000 kronor om året.

Beträffande sjöfartsverkets kostnadsberäkningar vill utredningen framhålla att verkets schablonmetod bygger på de genomsnittliga årskostnaderna för verkets egna fyrar och bojar m. m. Dessa farledsanordningar är av varierande art från bottenfasta fyrar långt ute i öppen sjö till enkla anordningar i skyddade farleder. Hamnarnas anläggningar utanför hamnområdena är i regel avsedda för skyddade farleder och därför vanligen av enklare slag än genomsnittet för sjöfartsverkets anläggningar. Det torde med hänsyn härtill och med beaktande av kostnadsbortfallet för sjöfartsverkets farledsanordningar innanför hamnområdesgränserna kunna antas att årskostnadsökningen för sjöfartsverket vid övertagande av drift och underhåll även beträffande befintliga anordningar skulle vara omkring 1 miljon kronor. Denna kostnadsökning bör lämpligen ställas i relation till sjöfartsverkets kostnader för underhåll och drift av egna fyrar, bojar, prickar m. m. utanför hamnområdena. För budgetåret 1971/1972 uppgick dessa kostnader till 18 661 000 kronor. Det rör sig således om en merkostnad av 5–6 %. Då det gäller att bedöma om statsverket bör påtaga sig denna merkostnad är väsentligt att fastslå att detta inte skulle innebära någon ökad belastning för statsverket. Enligt de av statsmakterna år 1963 antagna trafikpolitiska riktlinjerna skall varje trafikgren bära sina egna kostnader. Statens utgifter för farledsanordningar utanför hamnområdena skall alltså täckas av avgifter på den sjöfart som drar nytta av anordningarna.

De statliga sjöfartsavgifterna blev år 1970 underkastade en genomgripande översyn. Förslag hade framlagts av sjöfartsutredningen i ett 1968 avgivet betänkande: "De statliga sjöfartsavgifterna" (Stencil K 1968:9). Utredningens förslag innebar bland annat en långtgående differentiering av viss del av de totala avgifterna i förhållande till statsverkets kostnader för säkerhetsanstalter i olika farleder. Fartyg som framfördes i en farled vilken utrustats med kostnadskrävande säkerhetsanordningar skulle få erlägga högre statliga sjöfartsavgifter än om det framfördes i inseglingsled med mindre kostnadskrävande anordningar. Sjöfartsutredningens avgiftsförslag godtogs i väsentliga delar av statsmakterna dock icke i vad avsåg den starka differentieringen av "farledsavgif-

terna". Föredragande departementschefen uttalade sålunda (prop. 1970:119) att han för sin del inte var beredd att förorda ett avgiftssystem som var lika långtgående vad gäller uppdelningen av kostnadsansvaret som sjöfartsutredningen föreslagit. Propositionens förslag innebar därför modifikationer i förhållande till utredningsförslaget. Sedan propositionen antagits av riksdagen utfärdades en fyravgiftskungörelse (1970:702) vilken trädde i kraft den 1 januari 1971. Bestämmelserna innebär i korthet att de statliga sjöfartsavgifterna – bortsett från lotsavgifter som utgår endast då fartyg anlitar lots – uttages i form av dels allmän, dels lokal och dels inrikes fyravgift. Av dessa är den allmänna och den inrikes avgiften satta i relation till fartygens storlek (nettodräktighet). Den lokala fyravgiften däremot graderas förutom efter fartygens nettodräktighet även efter en på visst sätt grovt beräknad genomsnittlig farledslängd som är olika inom skilda avgifts- (kust-) områden.

Sjöfartsverkets kostnader för farledsverksamheten exklusive isbrytning uppgick budgetåret 1971/1972 till omkring 101 miljoner kronor. I dessa kostnader var då inräknade förutom underhåll och drift av farledsutmärkning såsom fyrar, bojar och prickar även lotsningsverksamhet, sjökartläggning, navigeringshjälpmedel i form av Deccakedjor m. m. Häremot skall ställas under budgetåret influtna lotsavgifter drygt 21 miljoner kronor och fyravgifter om sammanlagt drygt 65 miljoner kronor samt intäkter från försäljning av sjökort och publikationer drygt 2 miljoner kronor. Verket fick även bidrag över nionde huvudtiteln med 4,6 miljoner kronor avseende kostnader för farledsanordningar m. m. av särskild betydelse för fisket och fritidsbåtstrafiken.

Vid bestämning av sjöfartsavgifterna har under senare år eftersträvats en successiv avveckling av underskottet för farledsverksamheten. Sedan budgetåret 1972/1973 har intäkterna balanserat kostnaderna.

För statens del skulle den föreslagna gränsdragningen sålunda kunna genomföras utan principiell ändring av gällande avgiftssystem. Inte heller för sjöfarten skulle ändringen få väsentlig betydelse. Den skulle blott innebära att vissa ytterligare farledskostnader kommer att få täckas med schabloniserade avgifter till staten i stället för mer differentierade hamnavgifter. För hamnarna skulle den ändrade gränsdragningen medföra viss utjämning och kostnadsbesparing. Huruvida utgiftsminskningen för hamnarna skulle medföra sänkning av hamnavgifterna kan väl vara osäkert. Blir detta inte fallet innebär kostnadsbortfallet likväl att behovet av höjning av hamnavgifterna minskar.

Utredningen har med hänsyn till vad nyss angetts och till önskvärdheten att i ett sammanhang vinna klar och konsekvent gränsdragning mellan stat och hamnägare för farledsanordningar funnit sig böra förorda att denna gränsdragning genomförs även såvitt avser befintliga anordningar. I den mån farledsanordningar utanför hamnområdena tillhörande hamnarna erbjudes staten att kostnadsfritt övertagas mot fortsatt statlig drift och underhåll bör sådant övertagande ske. Förutsättningen bör dock vara att sjöfartsverket finner anordningen vara av sådan betydelse för sjösäkerheten i farleden att den bör bibehållas.

3 Statens befattning med hamnarnas ekonomi och taxesättning

3.1 Historik och gällande bestämmelser

Statens befattning med hamnarnas ekonomi har växlat starkt under skilda epoker. Följande redogörelse, vilken till stor del hämtats från 1944 års hamnutrednings betänkande (SOU 1949: 21) angående svensk hamnbyggnadspolitik, ger en bild av de väsentliga dragen av utvecklingen.

Under 1500- och 1600-talen skilde man ur administrativ synpunkt inte strängt mellan de statliga och de kommunala områdena. Städerna uppfattades kanske mera som statens organ än som självständiga kommuner och detta inverkade helt naturligt på statens förhållande till hamnarna. Hamnarna var då av enklaste beskaffenhet. De ägde betydelse kanske minst lika mycket för försvarssyften som för handelssjöfarten.

Medan städernas administration tidigare var en del av statsförvaltningen och städernas räkenskaper ända till 1700-talets mitt var underkastade granskning av Kammarrätten så innebar utvecklingen från frihetstidens grundlagar till 1862 års kommunalreform en fortskridande emancipation av städernas förvaltning. Samtidigt som kraven på hamnarnas utveckling ökades under 1700-talet syntes statens befattning med hamnbyggandet alltmera bli av kontrollerande art. Denna kontroll utövades dels genom landshövdingarna, dels av amiralitetskollegium vars tillstånd synes ha krävts för igångsättandet av hamnbyggnader. Samtidigt framstod alltmera klart att "staden största nyttan af en hamnsättning tillflyter" varför städerna som genom magistraterna ägde inseende över hamnarna ofta skapade särskilda förvaltningar för hamnarnas uppmuddring och byggandet av kajer.

År 1803 tillkom Förvaltningen av sjöärendena, vilken myndighet övertog amiralitetskollegiets uppgifter. Genom Kungl. brev den 17 maj 1805 övertog Förvaltningen även överinseendet över rikets hamnar. Landshövdingarna och magistraterna skulle dock såsom dittills ha uppsikt över dessa. I kungabrevet sägs bland annat att "då felande kännedom och andra orsaker verka att arbeten företages i hamnarna, som med tiden skada desamma och sådant av landshövdingar och magistrater, dem inseendet över hamnarna åligger, ej lätteligen kan inses skola hädanefter varken fyllningar i hamnar, stenkistors och duc d'albers utsättande, brobänkars anläggning, barlastutkastningsställens förändring, större broars anläggning eller vad annat som helst rörande hamnen och till dess

förändring leda kan föreläggas, förrän förfrågan hos Förvaltningen av sjöärendena skett och dess bifall blivit lämnat, börande detta överinseende sträcka sig så till de större som till de minsta hamnar".

Alla hamnbyggnadsföretag i landet var därmed underställda Förvaltningen av sjöärendena. Enligt ovannämnda Kungl. brev skulle staten pröva ej blott omfattningen av hamnbyggnadsföretagen utan även det sätt på vilket hamnbyggnaden utfördes. Städerna ålades därigenom att innan några anläggningar i eller förändringar av hamnen av vad slag som helst företoges inkomma med förslag till magistraten, vilka vidarebefordrades till Konungens befallningshavande med anhållan om dennes åtgärd för utverkande av Förvaltningens av sjöärendena bifall. Till denna myndighet ingavs även berättelser rörande hamnarnas förvaltning och ekonomi. Hamnbyggnaderna besiktigades dessutom av Förvaltningen i likhet med vad redan tidigare skett av landshövdingarna.

Sedan Sverige efter 1809 års krig med Ryssland börjat återhämta sig sökte man genom att inrikta landets krafter på dess uppodling och på tillgodogörandet av dess naturtillgångar återvinna vad som förlorats genom kriget. Utvecklingen av landets kommunikationsväsende kom därför att omfattas med intresse av statsmakterna. Bidrag av statsmedel anvisades av rikets ständer i stor utsträckning till vägbyggnader, planläggning och byggande av kanaler och hamnar samt upprensning av farleder och flottleder liksom även till utdikningar.

Den 6 augusti 1841 utfärdade Kungl. Maj:t instruktion för den tillförordnade Styrelsen för allmänna väg- och vattenbyggnader vilken inrättats året förut. Enligt instruktionen skulle kostnadsförslag med tillhörande ritningar för alla allmänna väg- och vattenbyggnader granskas av styrelsen. Detta gällde även sådana som utfördes och bekostades av enskilda då arbetena vore av sådan allmän beskaffenhet att det erfordrades Kungl. Maj:ts bifall och fastställelse för deras utförande.

Arbetena indelades i två kategorier: dels sådana som helt och hållet verkställdes eller vore under utförande på statens bekostnad och genom statliga myndigheters försorg, dels sådana som "genom särskilda kungliga resolutioner blivit åt bolag, menigheter eller enskilda personer upplåtna, men i mer eller mindre mån med allmänna medel eller särskilda förmåner understödda, mot villkor att till det allmännas nytta och begagnande vidmakthållas".

Den som önskade utföra arbeten av den senare kategorien med bidrag av allmänna medel eller "mot uppbärande av avgifter till last för allmänna rörelsen ägde, om arbetena vore av större allmänlighet och vikt", att genom Kungl. Maj:ts befallningshavande eller direkt hos styrelsen anmäla detta, lämna uppgift om ändamålet och arbetet och dess allmännytta samt inkomma med ritningar och kostnadsförslag eller också anlita styrelsen för att få de förberedande undersökningarna utförda. Sedan dylika verkställts och delgivits Kungl. Maj:ts befallningshavande hade denne att infordra och till styrelsen meddela upplysning om medel och sätt på vilka enskilda eller de av ortens innevånare som närmast hade att vänta sig fördelar av att arbetet verkställdes kunde vara hågade att bidraga till arbetet, varvid styrelsen hade att tillse att stadgade villkor för

att erhålla lån eller anslag behörigen uppfyllts innan den anmälde ärendet hos Kungl. Maj: t.

I Kungl. Maj: ts proposition till varje riksdag var under fyrtio år framåt upptagen en generalplan för aktuella och framtida vattenbyggnader. För till hamn – samt andra väg- och vattenbyggnader – beviljade lån och anslag meddelade varje riksdag speciella, efter varje särskilt fall anpassade villkor och stadganden varjämte ständerna fastställde vissa allmänna föreskrifter rörande sättet, ordningen och villkoren för hur statsbidragen, som fastställdes av ständerna, kunde erhållas och skulle återbetalas. Om efter arbetets fullbordan trafikavgifter skulle komma att uttagas skulle så låg taxa därå vara fastställd som skäligen läte sig göra. Fastställda avgifter fick ej höjas om icke Kungl. Maj: t på grund av särskilda omständigheter prövade skäligt lämna bifall därtill. De skulle däremot ovillkorligen sänkas om det befanns att behållningen översteg en viss av Kungl. Maj: t fastställd procent av de icke statliga bidragen till utbyggnaden. Till underhåll och reparationer skulle viss av Kungl. Maj: t bestämd andel av avgifterna avsättas. Regleringen av taxan skulle ske i samband med de redogörelser som vart femte år skulle ingivas till Kungl. befallningshavande.

Kommunallagarna av år 1862 medförde knappast några större förändringar på hamnväsendets område även om de bidrog till att hamnen formellt fick större möjligheter att knytas fastare till kommunen. Staten fick genom tidens fordringar att de frisinnade principerna skulle förverkligas och att statsförvaltningen skulle förenklas och rationaliseras ett mindre inflytande över hamnarna.

År 1878 överflyttades överinseendet över hamnarna i riket med undantag för örlogshamnarna till Lotsstyrelsen som år 1872 hade brutits ut ur Förvaltningen av sjöärendena. I en lotsstyrelsens kungörelse den 7 juni 1878 åberopades 1805 års här ovan refererade stadgande att alla fyllningar i hamnar m. m. och "vad annat som helst rörande hamnar och till dess förändring leda kunde, icke finge företagas", förrän förfrågan hos lotsstyrelsen skett och dess bifall lämnats.

Lotsstyrelsens befattning med hamnbyggnader var väsentligen inriktad på frågor sammanhängande med utprickning och fyrbelysning av farleder, borttagandet av hinder för den allmänna samfärdseln i allmän farled liksom i allmän hamn. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen åter utövade alltjämt teknisk och ekonomisk kontroll över byggnadsprojekt samt visst hamnbyggande, en kontroll som dock inte sträckte sig till alla hamnar. Denna uppdelning och andra förhållanden ledde bland annat till att anmälningarna till lotsstyrelsen angående projekterade hamnbyggnader i stor utsträckning uteblev. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen kom huvudsakligen att befatta sig med hamnbyggnadsärenden där statsbidrag var ifrågasatt och med fiskehamnsprojekt samt förslag rörande mindre hamnar.

År 1907 utfärdade Kungl. Maj: t två författningar varigenom tidigare reglering genom skilda Kungl. brev ersattes, nämligen förordningen den 31 december 1907 (nr. 137 s. 1) angående taxor å hamnafgifter och förordningen samma dag (nr. 137 s. 8) angående taxor å grundpenningar.

Enligt hamntaxeförordningen 1 § skulle ägare eller innehavare av hamn som önskade uppbära hamnavgifter enligt av Kungl. Maj:t fastställd taxa till länsstyrelsen inge till Kungl. Maj:t ställd ansökan. Vid ansökan skulle fogas uppgifter angående hamnen och dess ekonomi. Kommerskollegium fick i uppdrag att utarbeta förslag till formulär för ansökan om fastställelse av hamntaxa.

Förslag till hamntaxa skulle (4 §), efter beredning av hamndirektion där sådan fanns, vara upprättat och godkänt av hamnens ägare eller innehavare eller dennes företrädare (för stad stadsfullmäktige eller allmänna rådstugan, för köping eller annan landskommun kommunalstämman eller kommunalfullmäktige). Yttrande över förslaget skulle avges, för hamn som tillhörde stad av magistraten eller, där sådan ej fanns, den i stället särskilt tillsatta styrelse samt för lanthamn som ej tillhörde kommun av kommunalstämman eller kommunalfullmäktige.

Länsstyrelsen skulle genom att kungöra inkomna taxeförslag såväl i länskungörelserna som i ortstidning lämna vederbörande trafikanter tillfälle att inom viss tid yttra sig över förslaget. Taxeförslaget jämte inkomna yttranden skulle därefter av länsstyrelsen överlämnas till kommerskollegium med eget yttrande. I detta skulle särskilt angivas huruvida och i vilken mån länsstyrelsen med hänsyn till hamnens ekonomiska ställning samt handelns och sjöfartens behov å platsen funne att nedsättning i de av hamnens ägare eller innehavare föreslagna avgiftsbelopp eller lindring i andra bestämmelser i förslaget borde äga rum. Kommerskollegium skulle med eget yttrande överlämna taxeförslaget till Kungl. Maj:t.

I förordningen angavs vidare de grunder som skulle iakttagas vid upprättande av hamntaxa. Taxans giltighet begränsades till fem år varefter ny prövning skulle ske. Vidare föreskrev 10 § att för varje hamn där hamnavgifter fick uppbäras enligt av Kungl. Maj:t fastställd hamntaxa skulle föras särskilda räkenskaper utan sammanblandning med hamninnehavarens andra räkenskaper. Räkenskaperna skulle bland annat innehålla uppgift om varifrån utöver hamnavgifter influtna medel erhållits samt om de ändamål till vilka hamnkassans medel använts. Inflytande hamnavgifter samt hamnkassans andra tillgångar i kontanta medel och fordringar jämte avkastningen av de övriga tillgångarna fick enligt 11 § användas endast för hamnens direkta behov om ej Kungl. Maj:t gav särskilt tillstånd till annan användning.

Önskade ägare eller innehavare av lastageplats, varifrån utskeppning i större omfattning av trävaror eller vissa andra varor ägde rum och varest särskilda anstalter för sjöfartens trygghet och bekvämlighet åvägabragts, erhålla Kungl. Maj:ts fastställelse av taxa å avgifter (grundpenningar) för fartyg vilka anlöpa platsen och begagna sig av anstalterna skulle, enligt 1 § förordningen om grundpenningtaxor, ansökan inges till länsstyrelsen i länet. Länsstyrelsen skulle om sökanden befunnes äga rätt att förfoga över platsen med tillhörande anstalter förordna om besiktning och värdering av anstalterna. Vidare skulle länsstyrelsen upprätta förslag till taxa samt insända handlingarna till kommerskollegium för yttrande innan ärendet överlämnades till Kungl. Maj:t.

Även för lastageplats där grundpenningar fick uppbäras enligt av Kungl. Maj:t fastställd taxa skulle enligt 10 § särskilda räkenskaper föras utan sammanblandning med platsinnehavarnas andra räkenskaper.

1907 års förordningar ersattes den 21 april 1950 av kungörelsen (1950:152) om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter. Kungörelsen byggde i allt väsentligt på de tidigare författningarna men bland annat förenklades förfarandet genom att taxeprövningen delegerades till kommerskollegium. Att detta var möjligt även i de fall hamnägaren var en kommun berodde på att sådana ändringar kort förut vidtagits i kommunallagarna.

I 1907 års förordningar, vilka tillkom utan riksdagens medverkan, föreskrevs ingen skyldighet för innehavare av hamn eller lastageplats att begära offentlig myndighets fastställelse av hamnavgifter eller grundpenningar utan endast en rätt att göra ansökan därom. Sådan skyldighet fanns däremot för kommunala hamnar och lastageplatser enligt bestämmelser i kommunallagarna, om kommunen önskade taga ut avgifter. Enligt 79 § 1 mom. lagen den 6 juni 1930 (nr. 251) om kommunalstyrelse på landet, 74 § 1 mom. lagen samma dag (nr. 252) om kommunalstyrelse i stad samt 63 § 1 mom. lagen den 15 juni 1935 (nr. 337) om kommunalstyrelse i Stockholm skulle sålunda vissa beslut av kommunens beslutande organ underställas Kungl. Maj:ts prövning och fastställelse för att vinna bindande kraft. Detta gällde bland annat beslut angående nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen för begagnande av platser som anvisats åt densamma eller de inrättningar som är gjorda till dess betjänande. Till sådana avgifter räknades bland annat hamnavgifter, grundpenningar samt sluss-, kanal- och andra farledsavgifter.

Underställningsskyldigheten, som infördes redan genom 1862 års kommunalförordningar, grundades på intresset av att förhindra att kommunerna finansierade en del av sin verksamhet genom avgifter på handel och näringar i stället för genom uttaxering av allmän kommunalskatt.

År 1947 ändrades angivna stadganden i kommunallagarna så att Kungl. Maj:t fick rätt att delegera prövning och fastställelse av kommunala hamnavgifter och grundpenningar till myndighet som Kungl. Maj:t därtill förordnade. Genom lagändringar år 1950 utvidgades denna Kungl. Maj:ts rätt att delegera taxeprövningen till att omfatta även sluss-, kanal- och andra farledsavgifter.

Frågan om målsättningen för hamn- och grundpenningtaxeprövningen behandlades även av 1944 års hamnutredning. I direktiven för denna utredning hade föredragande statsrådet erinrat om en utredning som kommerskollegium verkställt och år 1943 redovisat i ett betänkande med förslag till hamnförordning (SOU 1943:32). Denna utredning hade emellertid varit av preliminär natur. Hamntaxepolitiken borde därför upptagas till prövning även av 1944 års hamnutredning.

1944 års hamnutredning angav att statens hamntaxepolitik tog sig uttryck främst i hamntaxeförordningens bestämmelser och kontrollen över deras efterlevnad. Härvid knöt sig intresset i första hand till frågan om statens inställning till hamnarna, vilka krav den hade på deras taxor

och ekonomi och vilken grad av frihet de ges i olika avseenden. Vidare var av betydelse, hur staten begagnade sin tullpolitik för att gynna viss sjöfart eller viss trafik. Man kunde även betrakta statens hamntaxepolitik såsom ett led i statens avgiftspolitik, berörande ej blott hamnarna och farlederna utan även kanaler, järnvägar, fyr- och lotsväsendet m. m. Statens hamntaxepolitik ginge ut på att tillvarataga det allmännas intressen och att se till att den allmänna trafiken ej blev hårdare belastad än nödigt samt att ekonomiskt svaga trafikslag blev gynnade i fråga om avgiftsbelastning.

Bestämmelsen i 1907 års hamntaxeförordning att hamnavgiftsintäkter samt hamnkassans andra tillgångar i kontanta medel och fordringar jämte avkastningen av de övriga tillgångarna skall användas för hamnens direkta behov hade enligt 1944 års hamnutredning ansetts innebära att hamnavgiftstaxorna skulle avvägas så att inkomsterna täckte underhåll och drift, ränta och amortering men icke gav överskott. Syftet skulle vara att den allmänna rörelsen inte fick belastas mer än nödigt. Det skulle därför vara uteslutet att vid hamnavgifternas bestämmande för hamnägaren beräkna en större vinst eller en mera omfattande fondering. Vidare fick lindring i eller befrielse från fastställda hamnavgifter eller andra fastställda taxebestämmelser ej medges viss trafikant, utan skulle efter bestämd, på förhand kungjord samt kommerskollegium och Kungl. Maj: ts vederbörande befattningshavande delgiven grund tillkomma en var trafikant under lika förhållanden. Detta var en bestämmelse som ägde sin motsvarighet för järnvägarnas taxor. Meningarna hade i speciella fall varit något delade angående den exakta innebörden av densamma men dess betydelse ur taxesynpunkt att nedsättningar för viss trafikant ej fick göras var uppenbar och bestämmelserna i fråga var avsedda såsom ett skydd mot godtycklig behandling och till förhindrande av illojal konkurrens hamnarna emellan.

Man måste, framhöll 1944 års hamnutredning, se bestämmelserna i 1907 års förordning mot bakgrunden av de tidigare rådande förhållandena. Då förekom i stor utsträckning att hamnarna utnyttjades i vinstsyfte i det att en stor del av hamnarnas inkomster gick till andra kommunala ändamål. Någon mera noggrann avvägning av avgiftssatser och beräkning av intäkter gjordes icke. Man hade ingen verklig känsla för att hamnarna var en mycket viktig del av landets transportapparat och att hamntaxorna borde vara jämförliga med taxor för kommunikationsmedel, exempelvis järnvägarna. 1907 års förordning sökte rätta till de tidigare rådande missförhållandena.

1944 års hamnutredning berörde i sitt betänkande frågan huruvida det var riktigast att sträva efter enhetlighet ej blott i de s. k. allmänna bestämmelserna och taxornas uppställning utan även i taxesatser, något som sades skola leda till mycket varierande ekonomi för de olika hamnarna med stora underskott för en del och stora överskott för andra, eller att söka uppnå en ekonomisk balans i hamnrörelsen, eventuellt med bidrag av skattemedel, och härför lämna hamnarna större frihet i deras taxepolitik. Det senare skulle innebära att taxorna blev en väsentligt varierande höjd och taxesatserna av väsentligt olika storlek i olika hamnar

med skilda förutsättningar. Det senare alternativet tillämpades i Sverige. Utredningen framhöll att det sistnämnda alternativet icke uteslöt att man inom ekonomins ram strävade att genom samverkan hamnarna emellan och även genom medverkan av den granskande myndigheten uppnå så stor enhetlighet som möjligt. Man kunde säga att om än en konkurrens kunde hålla nere hamntaxorna så syntes strävandena efter enhetliga, låga taxor närmast vara ett sjöfartens och handelns intresse medan frihet i taxepolitiken och god ekonomi vore ett hamnarnas intresse. Emellertid var det givet att hamnarna i sin taxepolitik måste taga största hänsyn till handelns och sjöfartens önskemål så att dessa näringar sökte sig till hamnarna.

Man kunde, enligt 1944 års hamnutredning, göra gällande, att det för en hamn med hänsyn till dess självkostnader vore skäligen likgiltigt om den ena eller andra varan ginge över kaj. För hamnarnas utgifter spelade det ingen roll om en vara var dyr eller billig, drog högre eller lägre frakt, hade en längre eller kortare transportdistans. Hamnarnas kostnader var till övervägande del fasta och påverkades inte inom vissa gränser av fartygstrafikens och varutrafikens ökning eller minskning. För täckande av dessa kostnader måste hamnarna se till att avgifter uttas enligt sådana grunder, att härigenom största möjliga trafik och inkomster uppnås. Det vore givet att låga frakter per kvantitetsenhet krävde låga hamnavgifter för att transporterna skulle komma till stånd, medan transporter belagda med höga frakter i regel medgåve starkare hamnavgiftsbelastning. Detta betydde att största möjliga trafik och inkomster uppnås därigenom att hamnavgifterna avvägas med hänsyn till vad varje transport kan tåla. Härigenom blev taxesystemet differentierat ej blott med hänsyn till dyrare och billigare varor utan även för olika typer av trafik, såsom reguljär och irreguljär trafik, för längre och kortare transporter.

Frågan om hamntaxornas differentiering låg olika till för utrikestrafiken, där hamnarna på det hela taget saknade konkurrens, och för inrikestrafiken, där konkurrens ägde rum mellan land- och sjöväga transportmedel. För utrikestrafiken kunde starkt värdedifferentierade hamnavgifter uttas, medan en betydligt mindre differentiering vore möjlig för inrikestrafiken, där de konkurrerande transportmedlen, bilarna och järnvägarna, hade taxor utan eller med ganska ringa spännvidd mellan högsta och lägsta taxesats. Hamnavgifterna utgjorde en kostnadspost för både rederierna och andra trafikanter. Fartygsavgifterna föll främst på rederierna, varuavgifterna på trafikanterna – varuägarna. I de fall då rederierna noterade s. k. inklusive- och genomgångsfrakter blev emellertid varuavgifterna av betydelse även för dem. Och vidare, då rederierna i stor utsträckning hade egna kontor, som tjänstgjorde som agenter, mäklare och speditörer samt dessutom ägde stuveriföretag, var de i hög grad intresserade av varuavgifternas höjd och differentiering. I synnerhet gällde detta inrikestrafiken, där konkurrens rådde med järnvägs- och vägtrafik.

I detta sammanhang lämnade 1944 års hamnutredning en redogörelse för hamnarnas taxepolitik i vad avser inrikestransportområdet vilken redogörelse ger en god belysning av problemställningarna och taxeröv-

ningens värde. Redogörelsen innebar bland annat följande.

Förutsättningen för de mest brännande taxepolitiska åtgärder, som de svenska hamnarna vidtagit under tiden från slutet av 1920-talet, är den ofantliga utveckling som vägtrafiken uppvisat. Bilarna utgör ett nytt transportmedel som ej blott genom sin rent kvantitativa betydelse åstadkommit en revolution på kommunikationsområdet utan gjort detta än mera genom den nya prisbildning och taxesättning de representerat. Till en början var denna till stor del fullständigt fri och bestämdes av de direkta med varje transport förenade kostnaderna varvid returfrakttillgången var av stor betydelse. Bilarnas taxor uppbyggdes efter hand på transporternas genomsnittliga självkostnader och torde i stort sett vara proportionella mot transportavståndet då terminalkostnaderna för biltransporter ej spelar någon nämnvärd roll och då endast föga differentiering gjorts med hänsyn till de transporterade varornas värde och därmed deras förmåga att bära frakt. Järnvägarnas och sjöfartens frakttaxor åter hade varit uppbyggda på ett i hög grad prisdifferentierat system med utgångspunkt i principen frakt med hänsyn till vad godset kan tåla.

När olika kommunikationsmedel med så skilda taxesystem mötte i konkurrens hade helt naturligt en stark trafikavledning av det högst tarifferade godset ägt rum till det kommunikationsmedel som saknat värdedifferentiering. Det är också givet att järnvägar och sjöfart av ren självbevarelse anpassat sina taxor såvitt möjligt efter bilarnas tariffsystem. Statens järnvägar övergav värdedifferentieringen för styckegods och gods i 2 1/2-tonssändningar samt genomförde en anpassning av taxorna. Sålunda skedde stark sänkning på de kortare avstånden. Härtill kom att man genomförde ett utgrenat system av fraktnedsättningar som dock under kristiden i hög grad modifierades. Rederierna, som vad inrikestransporterna beträffar haft ett i det stora hela med järnvägarna överensstämmande tariffsystem, hade vidtagit starka sänkningar för högvärdigt gods och för transporter å kortare distanser.

Även hamnarna anpassade sina taxor efter de förändrade förhållandena. Man maximerade eller topphögg varuavgifterna i inrikes fart till 10–50 öre per 100 kr. varigenom endast i undantagsfall avgifter av 1:50–2 kr. eller högre fanns kvar. Man gjorde en allmän revision av taxesatserna och sänkte sådana som syntes avleda trafiken till andra transportmedel. Man genomförde lägre varuavgifter för inrikestransporterna över huvud, motsvarande de lägre satser som gällt för fartygsavgifter. I syfte att anpassa avgifterna efter transportkostnaderna på korta distanser, där på grund av de relativt låga sjöfrakterna en sänkning av hamnavgifterna varit särskilt angelägen, infördes låga rayontaxor. Man strävade efter att förenkla taxornas uppställning och att erhålla större smidighet i beviljandet av nedsättningar.

Man var emellertid inom hamnarna klar på att det ej var nog med dessa hamntaxepolitiska åtgärder för att rädda inrikestrafiken, särskilt den reguljära, på sjön. Man ansåg i allmänhet att alla parter i en sjötransport borde samverka för att ett verkligt resultat skulle nås. Och man höll före att kärnpunkten i sjöfartens och hamnarnas taxeproblem låg i möjligheten och nödvändigheten att göra de sekundära kostnaderna mindre

värdedifferentierade och bättre anpassade efter transportavståndet. Man började sträva efter att uppnå en enhetlig organisation för sjöfarten liknande den för järnvägar och bilar. Det syntes uppenbart att problemet gällde just detta. Om frakten för en reguljär inrikestransport i genomsnitt utgör blott cirka 2/3 av totalkostnaderna medan resterande utgöres av sekundära kostnader: lastnings- och lossningskostnader, hamnavgifter m. m. och sjöfrakten anpassas efter konkurrensfrakter men däremot icke stuveri- och hamnavgifter m. m. så kan icke trafiken på sjön konkurrera med landtrafiken. Därför pläderade man från hamnarnas sida för att även stuveriavgifterna och andra sekundära kostnadsposter skulle anpassa sin prisbildning efter frakten. Då först skulle en anpassning av hela "sjöfrakten" äga rum så att denna motsvarade järnvägs- och bilfrakter, en anpassning som säkerligen sker om sjötransportväsendet har varit enhetligt organiserat och icke så splittrat som det är.

Man var emellertid inom hamnarna angelägen om att de avgiftssänkningar som gjordes ej skulle innebära en subvention. Man undersökte anläggningskapitalets, årskostnadernas och inkomsternas fördelning på utrikes och inrikes trafik (år 1937) och fann därvid en mycket god överensstämmelse. De skattebidrag som kommunerna lämnat i en del hamnar hade tidigare inte kommit den inrikes sjöfarten till godo men väl den utrikes, framför allt genom de fördjupningsarbeten och byggnadsarbeten som utförts.

Man kunde, framhöll 1944 års hamnutredning, ifrågasätta huruvida en sådan hamnpolitik som den vilken här skildrats varit möjlig eller kunnat genomföras så som skett om hamnarna hade haft enhetlig av en myndighet eller regeringen bestämda taxesatser. En taxepolitik innebärande en justering av taxorna med hänsyn till krigs- och krisförhållandena sådan som den som praktiserats under åren 1940–1949 synes ej heller ha varit möjlig om man icke vid taxeändringarna gått ut ifrån varje hamns ekonomiska förhållanden och därjämte gjort justeringarna enligt den allmänna prispolitikens principer, väsentligen enligt förslag från hamnarnas egen centralorganisation Svenska hamnförbundet. En likformig anpassning hade de facto inneburit att den formella likheten måste köpas på bekostnad av ekonomin.

1944 års hamnutredning berörde även frågan om reglerna för hamnarnas fondbildning. Enligt utredningens mening borde dessa så nära som möjligt ansluta sig till aktiebolagslagens, dock med den väsentliga skillnaden att hamnarnas fonder inte fick komma till användning utan statlig myndighets medgivande. Ett sådant medgivande borde då det gällde fonds användning för om- eller nybyggnad föregås av en noggrann behovsgranskning samt undersökning rörande trafikens förmåga att bära de ökade kostnaderna. Visserligen kunde man tänka sig att hamnväsendet mera allmänt omorganiseras till en annan förvaltningsform – såsom aktiebolag – för vinnande av bättre möjligheter till affärsmässig skötsel. Men, tillade utredningen, det vill synas som om man borde sträva efter att uppnå detsamma genom de för hamnarna nu avsedda bestämmelserna. Genom de ifrågavarande åtgärderna torde man vinna en stor fördel för sjöfarten genom stabilitet hos avgiftsbelastningen varjämte de hamnägan-

de kommunerna torde bli mera villiga till ekonomiska uppoffringar för sina hamnar då icke vid sämre konjunkturer eller behov av utbyggnad och förbättring plötsligt stora anspråk skattevägen kunde komma att ställas på desamma.

De av 1944 års hamnutredning gjorda uttalandena och framlagda förslagen godtogs i huvudsak av statsmakterna och lades som nämnts till grund för en ny författning i ämnet, kungörelsen (1950: 152) om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter.

Hamntaxekungörelsen stadgar lika litet som dess föregångare någon skyldighet för hamninnehavaren att söka fastställelse av hamntaxa. Skyldighet härvidlag gäller endast för kommun, som vill ta ut avgifter på hamnrörelse. Underställningsskyldigheten för kommuner grundar sig på 74 § i 1953 års kommunallag. Den kommunala underställningsskyldigheten för hamnavgifter gäller vare sig den avgiftsbelagda hamnrörelsen äger rum i allmän hamn eller i enskild hamn.

I hamntaxekungörelsen görs skillnad mellan taxa för allmän hamn, hamntaxa, och för lastageplats, grundpenningtaxa. Båda slagen av taxor fastställes numera av sjöfartsverket på ansökan av ägaren eller innehavaren av hamnen. I kungörelsen ges detaljerade regler om de grunder efter vilka taxa skall fastställas. För hamntaxa gäller sålunda bland annat att hamnavgift ej får fastställas till högre belopp än att den årliga uppbörden jämte övriga intäkter av hamnrörelsen för år beräknas motsvara summan av kostnaderna för hamnens drift och underhåll, skälig ränta å anläggningskapitalet efter avdrag av verkställda avskrivningar samt skälig avskrivning å anläggningarna. Hamnavgift får dock fastställas till sådant belopp att den årliga hamnavgiftsuppbörden beräknas överstiga den på nyss angivet sätt beräknade uppbörden med högst tolv procent. De härigenom erhållna medlen får inte utan medgivande av sjöfartsverket tagas i anspråk för annat ändamål än att täcka förlust å hamnrörelsen (2 §). Uppkommer vinst å hamnrörelse, för vilken hamntaxa finnes fastställd, skall vinstmedlen i första hand tagas i anspråk för att täcka i hamnens räkenskaper kvarstående förlust. Vad därefter återstår får ej utan sjöfartsverkets medgivande användas för annat ändamål än till att bestrida utgifter för hamnens direkta behov (3 §).

Inom en allmän hamn kan finnas lastageplats, brygga eller liknande anordning tillhörig annan än hamninnehavaren. Detta beaktas i 12 § vari sägs att om förhållandena ger anledning därtill skall lindring i hamnavgift eller befrielse därifrån åtnjutas för fartyg som blott anlöper sådan anläggning. Motsvarande gäller enligt 17 § beträffande hamnavgift för vara som lastas eller lossas i hamnen utan att därvid föras över hamnen tillhörig kaj eller brygga.

En grundläggande princip i hamntaxekungörelsen är att hamnen ej får gynna vissa trafikanter på andras bekostnad. Detta kommer till uttryck i kungörelsens 20 § vari stadgas att befrielse från fastställd hamnavgift eller andra fastställda hamntaxebestämmelser eller ock lindring däri ej får medges viss trafikant utan skall efter bestämd, på förhand kungjord grund, som ofördröjligen skall delgivas sjöfartsverket och länsstyrelsen,

komma alla trafikanter under lika förhållanden till godo.

Beträffande grundpenningtaxa gäller enligt hamntaxekungörelsen att sådan får av sjöfartsverket fastställas på ansökan av ägare eller innehavare av lastageplats, varifrån utskeppning av varor i större omfattning äger rum och varest mera betydande anstalter för sjöfartens trygghet och bekvämlighet vidtagits, för fartyg, vilka anlöper lastageplatsen och begagnar dess anstalter i samband med lastning eller lossning av gods (27 §). Vid fastställelse av grundpenningtaxa får hänsyn inte tagas till andra anstalter å lastageplatsen än sådana som uteslutande eller väsentligen tillkommit för fartygstrafikens trygghet och bekvämlighet och som erfordras för dessa ändamål (28 §).

Som nämnts är fastställelse av hamntaxa för allmän hamn ej obligatorisk enligt hamntaxekungörelsen utan förutsätter ansökan av hamnens ägare eller innehavare. Endast för kommunala avgifter på hamnrörelse gäller enligt 74 § kommunallagen (1953: 753) och 78 § kommunallagen (1957: 50) för Stockholm krav på fastställelse av avgiftsbeslut. Fastställelseprövningen ankommer på Kungl. Maj: t, som emellertid kan delegera sin beslutanderätt i förevarande ärende till myndighet som Kungl. Maj: t förordnar. Kungl. Maj: t får även föreskriva att i rörelse, för vilka avgifter som nu sagts blivit fastställda, avgifterna samt övriga intäkter får användas allenast för rörelsens direkta behov om ej myndighet som Kungl. Maj: t därtill förordnar medger att medlen användes för annat ändamål.

Nu återgivna stadgande i kommunallagarna fick sin gällande lydelse genom lagar 1972: 98 och 99. Tidigare gällde generellt att kommunfullmäktiges beslut om nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen för begagnande av de platser som anvisats åt densamma eller de inrättningar som är gjorda till dess betjänande skall för att vinna bindande kraft underställas Kungl. Maj: ts prövning, dock att fastställelseprövningen beträffande hamnavgifter liksom enligt nu gällande lag kunde delegeras.

Beträffande motiven till 1972 års kommunallagsändring kan vara av intresse i förevarande sammanhang att återge följande ur propositionen i ärendet (1972: 12).

Kommunalrättskommittén vars förslag beträffande hamnavgifter m. m. låg till grund för propositionen konstaterade att utvecklingen inom hamnväsendet innebär bland annat att de traditionella kajerna ersätts med kostnadskrävande terminaler och andra specialanordningar. Utvecklingen hade lett till att mellanhavandena mellan hamnägarna och redarna inte längre kan lösas på det sätt som förutsätts i 1950 års kungörelse. Med stöd av särskilda dispenser av Kungl. Maj: t har kungörelsens avgiftsregler och därmed också underställningsskyldigheten satts ur spel i fråga om de mest kostnadskrävande tjänsterna. Den nuvarande regleringen av hamnavgifterna framstod enligt kommittén som otidsenlig. Kommittén hade emellertid inhämtat att hamnutredningen avsåg att behandla hamntaxefrågorna i ett kommande betänkande. Vid denna översyn borde enligt kommittén eftersträvas en förenklad reglering som gav utrymme åt en mera affärsmässig prissättning. Med hänsyn till att

hamnarna i stor utsträckning betjänar andra än de hamnägande kommunernas medlemmar kan ett visst statligt inflytande över kommunernas hamnpolitik vara motiverat. Kommittén anser att ett sådant inflytande borde garanteras på annat sätt än genom föreskrifter om underställning. Kommittén uttalade slutligen att hamnavgifterna och de övriga avgifter på sjöfartens område som för närvarande hänförs till avgifterna å den allmänna rörelsen inte längre bör regleras i kommunallag utan i en särskild författning.

I remissyttrande över kommunalrättskommitténs betänkande uttalade hamnutredningen att den delade kommitténs uppfattning att en sådan reglering av hamnväsendets ekonomiska förhållanden borde eftersträvas som gjorde det möjligt att tillämpa företagsekonomiska principer inom den kommunala hamnverksamheten. I linje med sådana principer låg intresset av en förenkling i förhållande till nuvarande ordning med dess underställningsförfarande. Utredningen, som ämnade behandla hamntaxefrågorna i ett kommande betänkande, fann att den omplacering av reglerna om hamnavgifter som kommittén föreslog lämnade utredningen frihet att välja den lösning som senare visade sig lämplig. Utredningen hade därför inte något att erinra mot kommitténs förslag.

Föredragande departementschefen ansåg att ställning i sak till frågan om den framtida regleringen av hamnavgifterna och övriga avgifter på sjöfarten inte kunde tas i det aktuella sammanhanget. Om de förslag som lades fram i propositionen godtogs blev dessa avgifter de enda avgifter som fortfarande omfattades av begreppet avgifter å den allmänna rörelsen. Han förordade att detta begrepp togs bort ur 74 § kommunallagen och 78 § kommunallagen för Stockholm men att de gällande bestämmelserna om sådana avgifter alltjämt skulle gälla för hamnavgifterna och de övriga avgifter på sjöfartens område som var i fråga.

3.2 Utredningens överväganden och förslag

3.2.1 *Allmänna synpunkter*

Föreskrifter om fastställande av hamntaxor och vissa andra liknande avgifter ges i kungörelsen (1950: 152) om fastställande av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter, i det följande kallad hamntaxekungörelsen. Kungörelsen skiljer mellan hamntaxa för allmän hamn, grundpenningtaxa för lastageplats (enskild hamn) samt sluss-, kanal- eller annan farledsavgift för begagnande av sluss, kanal eller annan farled.

Hamntaxa för allmän hamn skall enligt hamntaxekungörelsens 1 § fastställas av sjöfartsverket på ansökan av ägare eller innehavare av allmän hamn. Kungörelsen föreskriver således inte att hamntaxa måste fastställas för allmän hamn utan lämnar hamnens ägare eller innehavare frihet härvidlag. Emellertid föreligger skyldighet i detta avseende för flertalet allmänna hamnar på annan grund. Även för grundpenningtaxa samt för sluss-, kanal- och annan farledsavgift är sjöfartsverkets prövning och

fastställelse enligt hamntaxekungörelsen beroende av att ansökan därom göres av anläggningens ägare eller innehavare.

Såsom förut nämnts äges och drives det helt dominerande antalet allmänna hamnar i riket av den kommun inom vilken hamnen är belägen. För dessa kommunala hamnar är kommunallagarna, kommunallagen, (1953: 753) och kommunallagen (1957: 50) för Stockholm, tillämpliga. Kommunallagarna är även tillämpliga om en kommun skulle äga och driva en hamn som inte är allmän enligt vattenlagen eller en sluss, kanal eller annan farled. Enligt dessa lagar gäller att kommunfullmäktiges beslut om nya eller förhöjda hamnavgifter eller grundpenningar eller sluss-, kanal- eller andra farledsavgifter skall för att vinna bindande kraft underställas prövning av Konungen eller myndighet som Konungen därtill förordnar, dvs. sjöfartsverket enligt hamntaxekungörelsen.

Den nuvarande ordningen i fråga om prövning och fastställelse av hamntaxor har, såsom torde ha framgått av det föregående, två principiellt skilda grunder. Den ena grunden är kommunalrättslig. Syftet är här att förhindra att kommunerna till dels ersätter uttaxering av allmän kommunalskatt med avgifter på hamnverksamhet. Det är alltså här fråga om statlig kontroll över den kommunala förvaltningen. Här råder icke någon frivillighet. Så fort kommunen vill belägga hamn- eller farledsverksamhet med avgifter måste avgiftsbeslutet underställas statlig prövning. Om hamnverksamheten försiggår i allmän eller enskild hamn är härvid likgiltigt.

Den andra grunden för statens fastställande av hamntaxor – som kommer till uttryck i hamntaxekungörelsen – är hamninnehavarnas och trafikanternas intresse av att det finns av statlig myndighet auktoriserade taxor att falla tillbaka på. Fastställandet av sådan taxa kan betecknas som en tjänst åt hamnväsendet och sjöfarten, som staten tillhandahåller på särskild begäran av hamninnehavaren. Vid tillhandahållandet av denna tjänst tillgodoser staten vissa allmänna intressen. Fastställandet är förenat med en form av priskontroll, som emellertid är ofullständig såtillvida att taxan inte kan tvingas på en hamninnehavare, som inte vill ha en sådan eller som inte vill tillämpa den taxa, som staten prövat och fastställt. Fastställd taxa utgör ju inget hinder för hamninnehavare som ej är kommun att lägga taxan åt sidan och tillämpa andra avgifter, även om ett sådant förfarande i praktiken knappast kommer i fråga.

Den första frågan som inställer sig vid en översyn av hamntaxereglerningen är om det finns skäl att bibehålla den statliga kontrollen över kommunernas avgiftsuttag på hamnverksamhet såsom en kommunalrättslig föreskrift.

74 § kommunallagen liksom 78 § kommunallagen för Stockholm föreskrev i tidigare gällande lydelse att fullmäktiges beslut om nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen för begagnande av de platser, som anvisats åt densamma, eller de inrättningar, som är gjorda till dess betjänande, för att vinna bindande kraft skulle underställas Konungens prövning och fastställelse. Fastställelse av beslut om nya eller förhöjda hamnavgifter eller grundpenningar eller sluss-, kanal- eller andra farledsavgifter fick dock meddelas av myndighet som Konungen därtill

förordnade. Konungen ägde jämväl föreskriva att i rörelse, för vilken avgifter som nu sagts blivit fastställda, avgifterna samt övriga intäkter fick användas allenast för rörelsens direkta behov om ej myndighet som Konungen därtill förordnade medgav att medlen användes för annat ändamål.

Genom ändring år 1972 av kommunallagarna (1972: 98 och 99) slopades kravet på fastställelse av kommunala beslut om avgifter på den allmänna rörelsen i allmänhet. Fastställelsekravet för hamnavgifter och grundpenningar samt sluss-, kanal- och andra farledsavgifter behölls emellertid som ett särskilt undantag från huvudregeln om frihet för kommunerna att själva bestämma sina avgifter på den allmänna rörelsen. Likaså behölls regeln om rätt för Konungen att föreskriva att i rörelse, för vilken fastställelsekravet behölls, avgifterna samt övriga intäkter får användas allenast för rörelsens direkta behov.

Ser man frågan om kommunallagarnas regler om hamntaxekontroll fristående från hamntaxepolitiken i allmänhet, förefaller det utredningen uppenbart att anledning saknas att kommunalrättsligt behandla avgifter på hamnverksamhet annorlunda än avgifter på andra grenar av den allmänna rörelsen. Genom 1972 års kommunallagsändringar befriades kommunerna från underställningsplikt för avgifter på den allmänna rörelsen i allmänhet. Enda undantaget gällde avgifter på hamn- och liknande verksamhet. Något annat skäl för detta undantag än att man ville avvakta utredningens förslag beträffande hamntaxekontrollen i allmänhet har, såvitt utredningen kunnat finna, ej anförts eller eljest förelegat. Utredningen kommer i det följande att föreslå införande i hamnlagen av vissa nya regler om hamnavgifter i allmänna hamnar. Härigenom avses att skapa garantier mot oskäliga hamnavgifter. Reglerna avses skola gälla för allmän hamn oberoende av om den äges eller innehas av kommun eller av annan. Att i kommunalrättsligt avseende bibehålla särregler beträffande avgifter på hamnverksamhet som enda undantag från huvudregeln om rätt för kommun att själv bestämma avgifter på den allmänna rörelsen är ej påkallat, vilket även synes ha varit kommunalrättskommitténs mening.

Hamnutredningen har i enlighet med denna uppfattning funnit sig böra föreslå upphävande av kommunallagarnas särregler vad avser hamntaxor och hamnrörelse. Någon anledning att behålla sådana regler för andra kommunala hamnar än allmänna eller för kommunala farledsavgifter i övrigt synes icke heller föreligga. Utredningen har därför utarbetat förslag till ändring av 74 § kommunallagen och 78 § kommunallagen för Stockholm.

Såsom förut nämnts har den nuvarande ordningen i fråga om prövning och fastställelse genom sjöfartsverket av taxor för avgifter i hamnar, slussar, kanaler och andra farleder sådan den kommer till uttryck i hamntaxekungörelsen sin grund i det intresse som anläggningarnas innehavare och trafikanter kan ha av att det finns av statlig myndighet auktoriserade taxor att falla tillbaka på. Frågan huruvida denna statliga service, vilken innebär viss frivillig prisreglering och förutsätter normer för prissättningen, bör bibehållas beror uppenbarligen i hög grad av de

principer som bör vara vägledande för statens hamnavgiftspolitik i allmänhet och de regler som kan komma att utformas för statens tillsyn och kontroll av hamnväsendet. Utredningen vill därför först behandla dessa frågor, men återkommer till auktorisationsfrågan under avsnittet om hamntaxor (3.2.4).

En grundläggande princip i den av statsmakterna antagna transportpolitiken är konkurrens på lika villkor mellan de olika trafikgrenarna och mellan de skilda transportföretagen inom varje trafikgren. Även om hamnverksamhet inte kan anses som en trafikgren, utgör hamnarna likväl länkar i transportkedjan. Den i en hamn bedrivna verksamheten är en transportverksamhet ehuru transportavstånden är ringa eller från fartyg till landtransportmedel eller omvänt. Härav följer enligt utredningens mening att prissättningen på de av hamnarna tillhandahållna tjänsterna, liksom på annan tjänsteproduktion inom transportväsendet, i princip bör överlämnas till marknaden, dvs. till hamninnehavarna och deras kunder att fritt bedöma utan statlig reglering.

Vad nu sagts gäller hamnverksamhet i allmänhet liksom drift av slussar, kanaler och andra farleder. Ett industriföretag med egen kaj bör således ha rätt att, om det tillåter anlöp av andra än egna fartyg, fritt förhandla om ersättning för bruket av kajen. Detsamma gäller om en lastageplats anordnats med direkt syfte att betjäna främmande fartyg. Då det gäller de allmänna hamnarna föreligger emellertid speciella förhållanden vilka kan motivera visst avsteg från principen om fri prissättning på de av hamnen tillhandahållna tjänsterna.

Utmärkande för de allmänna hamnarna är att de befunnits nödiga och nyttiga för den allmänna samfärdseln och att de skall vara öppna för allmänt begagnande. Innehavare av en allmän hamn skall – med vissa av utredningen i det föregående angivna undantag – vara skyldig att ta emot och betjäna alla fartyg. Denna sjöfartens rätt att utnyttja de allmänna hamnarna har betydelse vid en avgiftsreglering. En prohibitiv avgiftssättning på för en hamn mindre attraktiv sjöfart skulle kunna innebära att hamnen i praktiken icke var öppen för sådan sjöfart. Sådan avgiftssättning skulle därför strida mot principen om de allmänna hamnarnas öppethållande för allmän samfärdsel.

Även andra skäl kan anföras för vissa regler rörande de allmänna hamnarnas avgiftspolitik och ekonomi. Tillhandahållande av hamntjänster för att tillgodose landets sjötransportbehov är en väsentlig samhällsuppgift. Utan tillgång till goda hamnar skulle näringslivet ej fungera tillfredsställande. De allmänna hamnarna intar en nyckelställning i transportkedjorna vid export och import liksom i viss mån även vid inrikes transporter. Det kan därför sägas vara ett samhällsintresse att de allmänna hamnarna tillämpar sådana ekonomiska principer att de fyller sin uppgift i transportkedjorna och ej genom sin prissättning i praktiken försvårar eller omöjliggör vissa slag av för landet väsentliga transporter.

Härtill kommer att de allmänna hamnarna i viss mån har en monopolställning i förhållande till sina kunder. Även om det kan vara möjligt för en befraktare att genom omläggning av transportkedjan undvika viss hamn kan detta nödvändiggöra avsevärda investeringar eller medföra andra utgifter. De geografiska förhållandena kan vara sådana att

befraktaren i realiteten är mer eller mindre bunden till viss hamn. Han kommer därigenom i ett underläge vid förhandlingar med hamninnehavaren om de avgifter som skall erläggas till hamnen.

Med hänsyn till dessa förhållanden och då rättsförhållandet mellan hamninnehavare och trafikant och trafikant i allmän hamn etableras tvångsvis har utredningen funnit att även om avgiftssättningen i de allmänna hamnarna i princip bör överlämnas till de berörda parterna – hamninnehavarna och deras kunder – vissa maximeringar är påkallade.

Vid sina överväganden rörande arten och utformningen av de regler som bör gälla beträffande de allmänna hamnarnas avgiftssättning och ekonomiska förhållanden i övrigt har utredningen beaktat de lösningar av i viss mån likartade problem som valts i lagen (1970: 244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar samt de uttalanden som gjordes av föredragande departementschefen vid framläggandet av lagförslaget (prop. 1970: 118).

Departementschefen erinrade inledningsvis om att rättsförhållandet mellan huvudman för allmän va-anläggning och anläggningens brukare tidigare reglerats huvudsakligen genom offentligrättsliga bestämmelser. För flertalet kommunala va-verk hade sålunda gällt särskilda reglementen som antagits av kommunernas fullmäktige och som innehöll bestämmelser om brukarnas rättigheter och skyldigheter. Denna reglering borde i väsentliga delar ersättas med privaträttsliga avtal mellan parterna. Likväl borde lagen innehålla vissa grundläggande regler av offentligrättslig karaktär, varigenom huvudman för allmän va-anläggning åläggs att bereda fastigheter inom verksamhetsområdet möjlighet att utnyttja anläggningen och fastigheterna förpliktas att genom avgifter bidra till anläggningens finansiering. Detta fick till följd att det inte kunde överlämnas till parterna att fritt bestämma om ett rättsförhållande dem emellan skall etableras eller inte. Den omständigheten att själva uppkomsten av rättsförhållandet sålunda kommer att bygga på tvång föranledde också att parterna inte kunde ges obegränsad handlingsfrihet när det gällde den närmare utformningen av de villkor som skall gälla mellan dem. Huvudmannen borde inte få utnyttja situationen till att betinga sig oskäliga förmåner och han borde vidare vara skyldig att iaktta den likställighetsprincip som är en grundläggande regel för kommunal verksamhet. Med hänsyn härtill borde dels vissa allmänna regler om parternas rättigheter och skyldigheter anges i lagen, dels huvudmännen åläggas att upprätta taxa och allmänna bestämmelser som skall vara normerande för regleringen av förhållandet till de enskilda brukarna.

Departementschefen framhöll vidare att det sagda inte innebar att han helt tog avstånd från tanken på privaträttsliga avtal mellan huvudman och brukare. Sådana avtal kunde ibland behövas för att komplettera de regler som annars gällde. Beträffande frågor som inte regleras av lag, allmänna bestämmelser eller taxor, borde det föreligga avtalsfrihet. Om huvudmannen inskränkt föreskrifterna i taxan och de allmänna bestämmelserna medförde detta att området för avtalsfriheten utvidgades. Skulle parterna inte kunna komma överens vid förhandlingar om avtal i frågor som inte behandlas i taxa eller allmänna bestämmelser borde de, enligt departementschefen, ha möjlighet att vända sig till ett utomstående opartiskt

organ för att få tvisten avgjord. För detta ändamål borde inrättas en särskild nämnd, statens va-nämnd, med uppgift att pröva tvister i va-frågor.

Dessa uttalanden i förarbetena till 1970 års va-lag avser problemställningar som enligt utredningens mening i väsentliga delar återfinns också när det gäller de allmänna hamnarna. I nära överensstämmelse med motsvarande lösningar och stadganden i va-lagen vill utredningen därför förorda att den nuvarande taxekontrollen i de allmänna hamnarna slopas och att det i princip överlåtes på hamninnehavarna och hamnarnas trafikanter att själva avtala om ersättningen. I syfte att såvitt möjligt skapa garantier mot ett obehörigt utnyttjande av ett faktiskt monopol och mot särbehandling på icke saklig grund bör dock en allmän ram för avgiftssättningen läggas fast i hamnlagen. Denna bör sålunda upptaga krav på att avgift skall bestämmas efter skälig och rättvis grund. Därjämte bör en särskild ordning tillskapas, i vilken parterna kan få objektiv och sakkunnig prövning av reglernas tillämpning i de särskilda fallen.

En lösning efter dessa riktlinjer förefaller utredningen ligga väl i linje med den syn som numera anlägges på den statliga trafikpolitiken. Som uttryck för denna kan åberopas ett uttalande av föredragande departementschefen i direktiven för den år 1972 tillsatta trafikpolitiska utredningen. Departementschefen framhöll därvid att man – för att kunna fullfölja den samhällsekonomiska målsättningen – måste i vidare utsträckning än som förutsattes vid 1963 års trafikpolitiska beslut förena den marknadsmässiga rörelsefriheten med en planmässig samordning och styrning.

Den av utredningen angivna principen att avgift i allmän hamn skall bestämmas efter skälig och rättvis grund fordrar uppenbarligen närmare kommentarer och precisering i skilda avseenden. Utredningen behandlar i det följande olika frågor var för sig. I ett särskilt avsnitt behandlas frågor om prövning av tvistefrågor mellan hamninnehavare och annan rörande bl. a. avgiftssättning i allmän hamn.

3.2.2 *Skälighetsprincipen*

En huvudprincip för avgiftsuttag i en allmän hamn bör av skäl som ovan angivits vara att avgifterna skall vila på skälig grund. Detta innebär bl. a. att summan av de av den allmänna hamnen uttagna avgifterna skall stå i skäligt förhållande till de beräknade kostnaderna för de nyttigheter och tjänster som tillhandahålles av hamninnehavaren. De totala kostnaderna blir ett tak för de avgifter som sammanlagt skall erläggas av trafikanterna. Med kostnader avses därvid inte endast löpande drifts- och kapitalkostnader, utan även skäliga avsättningar för framtida, från tekniska och ekonomiska synpunkter motiverad utbyggnad av hamnens anläggningar. Sådana avsättningar utgör led i en fortlöpande konsolidering. Hinder däremot kan inte anses möta på grund av en självkostnadsprincip, som tillämpas med rimlig hänsyn till affärsmässighet och företagsekonomi. En i kommunala sammanhang tillämpad princip, att en tids betalare inte skall betungas med en senare tids utgift, bör såvitt avser kommunala

hamnar stå tillbaka dels för de nyss angivna ekonomiska hänsynen dels för det faktum att lånefinansiering kan vara utesluten på grund av förhållandena på kapitalmarknaden och att det därför kan vara nödvändigt att göra avsättningar till framtida investeringar.

Vid beräknande av storleken av de avgifter i en allmän hamn som högst får uttagas för att avgifterna skall anses vila på skälig grund måste hamninnehavaren upprätta en kostnads- och intäktskalkyl för bestämda perioder. I sådan kalkyl skall upptas beräknade kostnader för hamnens drift och underhåll inberäknat kapitalkostnader och avsättningar för framtida investeringar. På intäktssidan skall upptagas alla hamnens beräknade intäkter under samma period. Såväl avgifter på sjöfarten som ersättningar för av hamninnehavaren på annat sätt tillhandahållna tjänster liksom ränteintäkter skall upptagas. Skulle av sådan kalkyl framgå att hamnavgifterna jämte andra beräknade intäkter kan antagas komma att överstiga de beräknade kostnaderna, måste avgifterna sänkas i vart fall så att jämvikt uppnås.

Kravet på skälighet i avgiftssättningen i en allmän hamn behöver enligt utredningens mening ej drivas så långt att summan av under viss tidsperiod inflytande avgifter och andra intäkter nödvändigt måste stanna inom ramen för hamnens faktiska kostnader under samma tidsperiod. Skälighetskravet bör anses vara uppfyllt om avgiftssättningen grundats på en godtagbar intäkts- och kostnadskalkyl. Summan inflytande avgifter beror ju inte bara av avgifternas höjd utan även av trafikens omfattning och sammansättning under det att många utgiftsposter är mer eller mindre bundna och därmed oberoende av trafikutvecklingen. En oförutsedd trafikökning kan därför leda till ett överskott. Skulle så bli fallet bör överskottet som hittills fonderas i den mån det ej omedelbart investeras i hamnen. Huruvida ett faktiskt inkomstöverskott även bör föranleda taxesänkning beror av om vid ny kostnadskalkyl jämkning erfordras för uppnående av balans. Ett av oförutsedda förhållanden föranlett tillfälligt överskott i hamnrörelsen behöver således ej medföra ändring i avgiftsnivån.

Vid upprättande av en kalkyl för en allmän hamn är väsentligt att hamnrörelsen hålles klar i sär från annan verksamhet som kan drivas av hamninnehavaren. Det förekommmer t. ex. att till hamnförvaltningen i en kommunal allmän hamn överlämnas även andra uppgifter än dem som avser hamnrörelsen. Innehas allmän hamn av ett företag eller annan privat ägare kan hamnverksamheten vara en del av ett större förvaltningsområde. I sådant fall måste hamnens affärer hållas väl åtskilda från annan verksamhet som utövas av hamninnehavaren. Hamnens bokföring måste klart återge hamnens inkomster och utgifter för hamnverksamheten.

Den regel om maximering av avgiftsuttaget i en allmän hamn som kommer till uttryck i kravet på att avgift skall bestämmas efter skälig grund gäller enligt utredningens förslag de avgifter som uttages av hamninnehavaren. Såsom utredningen förut påpekat är vanligt att viss eller vissa delar av den verksamhet i en allmän hamn som är att hänföra till hamnverksamhet och som bedrives inom hamnområdet, av hamninnehavaren överlåtes på annan, t. ex. stuveribolag, godshanteringsföretag

eller godsvårdsföretag. Det har även påpekats att utvecklingen synes gå i den riktningen att allt större del av verksamheten i de allmänna hamnarna utföres av annan än hamninnehavaren. De avgifter sådana självständiga företagare uppbär för tjänster är icke underkastade hamnlagens maximeringsregel. Det ligger emellertid i sakens natur att hamninnehavaren, som för övrigt ofta är delägare i sådant företag, har starkt intresse av att verka för och bör genom avtalsvillkor eller på annat sätt söka tillse att även sådana avgifter på hamnverksamhet i en allmän hamn bestämmes efter skälig grund. Av hamninnehavaren helägt företag som bedriver godsvård och godshantering bör i ekonomiskt hänseende betraktas som en del av hamnen och därmed underkastat hamnlagens maximeringar. Hit hör t. ex. frihamnsbolag oberoende av om verksamheten bedrives inom frihamnsområdet eller i tullhamnen.

Vid utarbetande av kostnadskalkyl för en allmän hamn bör tillämpas sedvanliga grunder för intäkts- och kostnadsberäkningar. Några detaljerade anvisningar härom torde inte vara påkallade. Utredningen begränsar sig till att beröra ett par speciella frågor.

I fråga om kommunala allmänna hamnar förekommer att arbetsuppgifter för hamnen utföres av annat organ. Kommunens finansförvaltning kan t. ex. vara engagerad i ärenden om upptagande av lån vilket helt eller delvis skall utnyttjas för hamninvesteringar. Fastighetsorgan kan vara engagerade i hamnens markfrågor såväl direkt för markanskaffning som mera långsiktigt för markplanering. Lönekontor kan utnyttjas gemensamt av hamnförvaltningen och andra förvaltningsorgan m. m. Motsvarande kan gälla för andra allmänna hamnar än kommunala. I likhet med vad fallet är beträffande va-anläggningar bör kommunen vara berättigad att belasta hamnverksamheten med skäliga kostnader för sådana tjänster och förmåner.

En betydelsefull post i en kostnadskalkyl för en allmän hamn utgör räntekostnaden för den för hamnverksamhet upplåtna marken. För beräknande av denna kostnad tillämpas olika grunder i hamnarna. I vissa fall upptages ingen sådan post i underlaget för bestämmande av hamntaxa; i andra fall räknas ränta på anskaffningsvärdet i vad avser sådan mark som tillförts hamnen under modern tid under det att i något fall kan förekomma att markkostnad upptages med belopp motsvarande vad som anses vara ett skäligt hyresvärde.

Flertalet allmänna hamnar har inrättats som sådana för mycket länge sedan, då den mark som avdelades för hamnen hade mycket ringa värde. Ofta har markens ökade värde åtminstone delvis sin grund i att hamnen som sådan medfört att hamnorten ökat i tillväxt med stigande markpriser som följd. Att under sådana förhållanden beräkna räntekostnaden i en kostnadskalkyl för bestämmande av hamnavgifternas sammanlagda maximala höjd efter dagens markpriser i orten, skulle inte vara rimligt. Det skulle i praktiken innebära, att hamnavgifterna skulle kunna höjas högst avsevärt utan att detta berott på ökade hamnutgifter. Är det åter fråga om mark som nyligen tillförts hamnen, kan vara naturligt att i en kostnadskalkyl upptaga en post för förräntning av den nytillkomna markens anskaffningsvärde. Någon kostnad för avskrivning på markvärde

torde i allmänhet inte vara befogat.

Utredningen har med de angivna exemplen velat visa hur svårt för att inte säga omöjligt det är att ange en generell norm för beräknande av en allmän hamns markkostnader. Dessa måste enligt utredningens mening bedömas från fall till fall med hänsyn till föreliggande speciella förhållanden. I vissa fall kan te sig naturligt att utgå från anskaffningskostnaden för marken eller från markens uppskattade värde vid den tid den tillfördes hamnen samt att uppräkna detta värde efter lämpligt index. I andra fall kan även beaktas hyresvärdet för mark i hamnens närhet som användes för allmänt ändamål. Det bör enligt utredningens mening, liksom hittills skett i praktiken, kunna överlämnas till innehavarna av de allmänna hamnarna att bedöma efter vilka markvärden markkostnaden i en kostnadskalkyl för hamnen bör upptagas.

På liknande sätt som beträffande marken i de allmänna hamnarna förhåller det sig med hamnarnas kapitalkostnader för hamnanläggningar av skilda slag, t. ex. farledsanordningar, kajanläggningar, kranar m. m. Beträffande sådana anläggningar baseras i de flesta av landets allmänna hamnar, räntor och avskrivningar på anläggningarnas ursprungliga eller historiska anskaffningsvärden.

Frågan om avskrivningsunderlaget för hamnanläggningar behandlades av hamnbidragsutredningens i dess den 30 december 1955 dagtecknade promemoria med förslag till ekonomiskt stöd åt handelshamnar. Utredningen anförde (sid. 124), att trafikanterna tillsammantagna borde erlägga avgifter, som motsvarade de verkliga kostnaderna för tillhandahållandet av den kapacitet, de tog i anspråk. De hamnar, som hade ett expanderande trafikunderlag och åtföljande utbyggnadsbehov, borde kunna tillmäta sina avgifter så att de för sådana objekt, som var föremål för fortlöpande förnyelse, möjliggjorde avskrivning anpassad efter objektens återanskaffningsvärden samt därutöver en fondering av den omfattning hamntaxekungörelsen medgav.

Hamnbidragsutredningens förslag behandlades i 1957 års statsverksproposition. Föredragande departementschefen uttalade därvid, att hamntaxepolitiken för framtiden borde följa kostnadsutvecklingen på ett mera realistiskt sätt än dittills. Hamnavgifterna borde sålunda anpassas så, att kostnaderna för drift och underhåll samt för sådana utbyggnader, som befanns nödvändiga ur trafikantsynpunkt, kom att bäras av trafikanterna. Det borde få ankomma på Kungl. Maj: t att pröva vilka befogenheter sjöfartsstyrelsen i egenskap av taxemyndighet borde erhålla för att praktiskt kunna följa angivna riktlinjer för den statliga hamnpolitiken.

De av föredragande departementschefen gjorda uttalandena kom senare att få praktiskt uttryck i anledning av ett av stadsfullmäktige i Stockholm antaget förslag till ny hamntaxa att gälla åren 1961–63. Mot denna taxa hade riktats erinringar från trafikantsammanslutningar och enskilda trafikanter, varvid bl. a. ifrågasatts förenligheten med hamntaxekungörelsen av att taxan grundats på avskrivning av hamnanläggningarnas återanskaffningsvärden. På grund bl. a. av dessa invändningar överlämnade sjöfartsstyrelsen fastställelseärendet till Kungl. Maj: ts prövning. Genom beslut den 2 februari 1961 anbefallde Kungl.

Maj: t sjöfartsstyrelsen att fastställa den av Stockholms stadsfullmäktige antagna taxan.

Genom departementschefens uttalanden till 1957 års statsverksproposition och Kungl. Maj: ts beslut beträffande hamntaxan för Stockholms hamn har accepterats principen att i kostnadsunderlaget för hamntaxa avskrivningar på hamnanläggningar får baseras på anläggningarnas återanskaffningsvärden. Denna princip bör även få tillämpas av de allmänna hamnarna om fastställelseförfarandet slopas och ersättes med det allmänt hållna kravet att hamntaxa skall bestämmas efter skälig grund. Detta betyder dock inte att alla hamnanläggningar skall avskrivas efter återanskaffningsvärdet. Beträffande äldre anläggningar av det slag att de icke längre fyller något väsentligt praktiskt behov i hamnen, kan vara skäligt att, i den mån de inte redan avskrivits helt, räkna med lägre avskrivningsvärden än återanskaffningsvärdet.

Kapitalkostnaderna i en kostnadskalkyl för avvägande av hamnavgifterna i en allmän hamn påverkas även av den räntesats med vilken man räknar. Det bör därvid beaktas, att den allmänna marknadsräntan till en del kan betraktas som kompensation för förväntad inflation. Motsvarande kompensation vinnes emellertid om i hamnens kostnadsunderlag hamnanläggningarna upptages till återanskaffningsvärdet och ränta beräknas på bruksvärdet. I den mån så sker bör därför kapitalkostnaderna beräknas efter en lägre räntesats än den vanliga marknadsräntan. Eljest skulle inträda dubbelkompensation för inflationsförluster, vilket inte kan anses förenligt med principen om skälig grund för hamnavgifternas bestämmande.

Under förarbetena till va-lagen diskuterades frågan om beräkning av s. k. intern ränta. 1963 års va-utredning, vars betänkande Vatten och avlopp (SOU 1967: 65) låg till grund för lagstiftningen, ansåg att va-verk borde gottskrivas ränta på för investering avsedda överskottsmedel som verket levererat in till kommunens centrala kassa samt att kommunen borde få debitera ränta på medel som anvisats åt va-verket för investeringsändamål. Detta skulle dock gälla bara när medlen härrörde från upplåning eller från kommunal uppbörd av annat än avgifter från va-verkets brukare. En reservant ansåg att den föreslagna ordningen i praktiken torde visa sig ogörlig att tillämpa på grund av svårigheterna att skilja mellan de fall räntegottgörelse åt kommunen för investeringsmedel var eller inte var tillåten. Departementschefen fann det tveksamt om det var lämpligt att binda sig för en så strikt regel som den av utredningen förordade. Hänsyn måste tas till att va-verken i hög grad tillgodosåg allmännyttiga intressen. Brukarkollektivets omfattning och sammansättning kunde vidare förändras avsevärt från tid till annan. Otvivelaktigt var det fördelaktigt att anknyta till en ordning som kommunerna hade ingående erfarenhet av. Kommunernas möjligheter och förmåga att hantera de många komponenterna i en självkostnadsberäkning så att avgiftsuttagen fyllde rimliga krav på skälighet och rättvisa behövde icke betvivlas. Anledning saknades därför enligt departementschefen att ange bestämda lösningar av olika detaljer i beräknings- och redovisningsmetoder. Dessa departementschefens uttalanden om intern ränteberäkning och

andra detaljer i beräknings- och redovisningsförfarandet synes hamnutredningen helt tillämpliga även i vad avser beräkningar för fastställande av det sammanlagda maximala avgiftsuttaget i en hamn.

En med intern ränteberäkning likartad frågeställning gäller beräkningssätt och redovisning av medel som av arbetsmarknadsverket utbetalats till kommun eller annan hamnägare såsom bidrag till kostnader för hamnbyggnadsarbeten av betydelse ur sysselsättningssynpunkt. I regel torde sådana bidrag väsentligen avse att täcka hamnens merkostnader för utnyttjande i hamnbyggnadsverksamheten av för sådant arbete ovan arbetskraft och för merutgifter för tidigareläggande av arbete. Sådana bidrag bör omedelbart avskrivas och inte läggas till grund för intern ränteberäkning.

Under avsnittet om hamninnehavarens skyldigheter och befogenheter (1.6.6) har utredningen föreslagit införande i hamnlagen av ett stadgande att hamn skall vara så inrättad och utrustad samt hållas i sådant skick att den utan oskälig kostnad fyller sitt ändamål. Kostnadsbegränsningen motiverades därvid med hamninnehavarens intresse av att inte behöva investera större kapital i hamnen än som är ekonomiskt befogat. Frågan har emellertid även en annan aspekt. Det är i trafikanternas intresse att ej belastas med avgifter föranledda av investeringar i anordningar som kanske endast sporadiskt kommer en eller annan trafikant till nytta och därför ej är affärsmässigt försvarbara. Som exempel kan anges anskaffande av en containerkran eller annan anordning för tunga lyft i en hamn där containers eller annat tyngre gods aldrig eller praktiskt taget aldrig förekommer. För sådan investering bör ränta och avskrivning ej få ingå i de kostnadsposter som utgör underlaget för avgiftsdebiteringen i hamnen.

Av de olika poster som kan komma att upptagas på kostnadssidan för en hamn vill utredningen ytterligare särskilt beröra fondavsättningar. Enligt gällande hamntaxekungörelse får avsättning av överskottsmedel ske med högst 12 % av hamnens sammanlagda kostnader för hamnens drift och underhåll, skälig ränta på anläggningskapitalet efter avdrag av verkställda avskrivningar samt skälig avskrivning av anläggningarna. Procentsatsen bestämmes av sjöfartsverket. Avsättningarna får ej utan sjöfartsverkets medgivande tagas i anspråk för annat ändamål än att täcka förlust å hamnrörelsen. Med de i detaljerna oreglerade former som utredningen – i överensstämmelse med nyss citerade uttalanden beträffande va-lagen – anser böra gälla vid skälighetsprincipens tillämpande på allmänna hamnar följer att några speciella fondavsättningsregler ej bör uppställas. Av principen om skälig grund följer emellertid att fondavsättning måste vara affärsmässigt motiverad och förenlig med sund affärspraxis.

En särskild fråga är om och i vad mån en allmän hamn får i underlag för avgiftssättningen i hamnen inräkna skälig vinst. Enligt utredningens mening bör av hamnens karaktär av allmän hamn följa att avgifterna för utnyttjande av hamnen skall sättas så att de täcker hamnens på förut angivet sätt beräknade kostnader inklusive ränta på nedlagt eget eller främmande kapital men därutöver ej lämna något överskott. Skulle likväl överskott uppkomma bör liksom hittills detta reserveras för

resultatutjämning eller avsättas för framtida hamninvesteringar. Uttag av överskottet från hamnrörelsen för täckande av andra utgifter bör således inte förekomma. Inte heller i detta avseende är emellertid några preciserade regler erforderliga utan får det anses följa av den allmänt angivna skälighetsprincipen.

Vad härefter angår intäktssidan i kalkylen följer av skälighetsprincipen att på denna skall upptagas alla hamnintäkter av vad slag de vara må. Som intäkter bör sålunda upptagas intäkter för nyttigheter och tjänster som tillhandahålles av hamnen såsom bruk av hamnens kranar och andra lastnings- och lossningsanordningar, m. m. Anlitas särskilt företag för vissa hamntjänster skall dock sådan verksamhet ej beaktas i vidare mån än om hamnen efter särskild överenskommelse erhåller ersättning av företaget.

3.2.3 *Rättvis grund*

Regeln att avgiftsskyldigheten i en allmän hamn skall fördelas mellan hamnens trafikanter och andra kunder efter rättvis grund innebär att olikheter i avtalsvillkor mellan olika trafikanter måste vara sakligt motiverade. Skillnader i avgifter för standardtjänster under likartade förhållanden torde i allmänhet inte kunna sakligt motiveras. Principen om rättvis grund ger emellertid hamninnehavarna stor frihet att reglera avgiftsskyldigheten efter affärsmässiga bedömningar. Mängdrabatter och rabatter i syfte att utjämna belastningen på hamnen för att därmed uppnå bättre kapacitetsutnyttjande kan ses som affärsmässigt betingade avgiftsvariationer mot vilka hinder inte bör möta av rättviseskäl. Några riktlinjer för hur de affärsmässiga bedömningarna bör ta sig uttryck i villkoren för utnyttjandet av hamnen anser sig utredningen inte böra föreslå dels därför att en detaljreglering skulle strida mot grundprincipen att avgiftssättningen bör överlämnas till hamninnehavarna och deras motparter, dels därför att förhållandena kan variera starkt mellan olika hamnar.

Såsom förut påpekats kan en stor modern hamn i vissa avseenden ses som en samling av specialhamnar eller hamndelar. I hamnen kan sålunda t. ex. inrymmas oljehamn, containerhamn, styckegodshamn, massgodshamn, passagerarhamn, färjeterminaler, m. m. Varje sådan hamn eller hamndel måste arrangeras och utrustas med hänsyn till arten av den verksamhet som avses skola bedrivas där. Kostnaderna härför kan självfallet variera starkt mellan de olika hamndelarna. Den frågan uppkommer då huruvida kravet på rättvis grund för avgiftssättningen skall anses innebära att denna skall vara enhetlig för hamnen i dess helhet eller om avgifterna kan differentieras för de olika hamndelarna med hänsyn till de med varje hamndel förenade kostnaderna.

Enligt utredningens mening bör vid bedömande av avgifts- och taxefrågor en allmän hamn åtminstone primärt ses som en enhet. Särskilt gäller detta den del av kostnaderna som hänför sig till för hamnen gemensamma skyddsanläggningar, säkerhetsanstalter eller tjänster såsom isbrytning. Kostnaderna härför täckes delvis av fartygshamnavgifter. Det

är visserligen så att vissa säkerhetsanordningar och kanske i synnerhet farledsarbeten mer eller mindre påkallats med hänsyn till storlek, djup och manöverförmåga hos fartyg, särskilt utnyttjade för verksamhet som i hamnen koncentrerats till viss eller vissa hamndelar. Detta kan emellertid lika väl beaktas genom skälig och rättvis differentiering av fartygsavgifterna efter någon parameter som inrymmer uttryck för fartygens storlek och krav på speciella anordningar.

Vad beträffar de hamnavgifter som enligt gällande hamntaxekungörelse uttages i form av varuhamnavgifter kan en differentierad avgiftsnivå för olika varuslag ytterst innebära avgiftsreglering i relation till kostnaderna för olika hamndelar. Den differentiering av varuhamnavgifterna som förekommer i nu fastställda hamntaxor torde emellertid i vissa fall i mycket bygga på värderingar av de olika varuslagens bärkraft för hamnavgifter och i mindre utsträckning på detaljerade beräkningar av de kostnader varje särskilt varuslag förorsakar hamnen. Enligt utredningens mening är detta inte att anse som stridande mot skälighets- och rättviseprinciperna under förutsättning att differentieringen är skälig och sakligt motiverad enligt allmän affärssed och praxis inom hamnrörelsen i allmänhet samt att olika transportörer av samma varuslag får samma avgiftsbelastning under lika förhållanden.

I flera allmänna hamnar förekommer att område innanför hamnområdets yttergränser tillhör annan än hamnägaren. Sådana s. k. enklaver ingår inte i hamnområdet. De fartyg, som anlöper sådan enklav, utnyttjar emellertid den allmänna hamnens farledsanordningar och hamninnehavaren är därför berättigad att debitera hamnavgift. Rättviseprincipen får emellertid anses innebära att avgiften bör reduceras med hänsyn till att dessa fartyg inte utnyttjar de kajer och övriga anordningar som innehavaren av den allmänna hamnen tillhandahåller övriga fartyg. Vanligen brukar detta ske så att trafik, som berör enskild brygga inom området för allmän hamn, enklav, helt eller delvis befrias från varuhamnavgift men får erlägga fartygshamnavgift. Även andra former av differentiering förekommer. Enligt utredningens mening bör det ankomma på innehavaren av den allmänna hamnen att inom ramen för kravet att hamnavgift skall bestämmas efter skälig och rättvis grund bedöma vilken rabatt på hamnavgifterna som skall medges beträffande fartyg vilka anlöper enklav inom hamnområdet. Detsamma gäller fartyg som endast passerar genom hamnområdet utan att angöra kaj eller brygga.

Det kan i detta sammanhang vara anledning påpeka att i den allmänna diskussionen som ett argument för statlig prövning av hamntaxor åberopas vikten av att skapa trygghet för utländska fartygs- och lastägare för skälig och rättvis behandling. Med anledning härav bör framhållas att den av utredningen föreslagna lagfästa regeln om rättvis grund för avgiftssättningen väl tillgodoser nämnda intresse. Av principen följer nämligen att det skulle klart strida mot densamma om avgifter i en hamn differentierades så att avgiftssättningen påverkades av besökande fartygs nationalitet eller av äganderättsförhållandena till i hamnen hanterat gods.

3.2.4 *Hamntaxor*

I ett föregående avsnitt har utredningen framhållit att statlig prövning av hamntaxor ej är obligatorisk annat än när kommun tar ut avgifter. I praktiken torde emellertid alla allmänna hamnar i vilka förekommer avgiftsdebitering i den mån ej särskilt avtal träffas tillämpa i förväg antagna taxor för utnyttjande av hamnen och dess olika nyttigheter och tjänster även om dessa taxor ej behövt underställas statlig myndighet för prövning och fastställelse. Enligt utredningens mening är det ett naturligt krav att allmän hamn skall vara skyldig att antaga och offentliggöra taxa på de avgifter hamnen betingar sig för bruk av hamnens nyttigheter och tjänster. Härför talar även det förhållandet att allmän hamn skall vara öppen för allmänt begagnande. Det krävs således inte något uttryckligt eller underförstått avtal för att en trafikant skall ha rätt att utnyttja en allmän hamn. I och med att ett fartyg angör den allmänna hamnen eller gods införes landvägen till sådan inträder ett kontraktsliknande förhållande. Trafikant måste betala de avgifter som hamninnehavaren bestämmer inom ramen för hamnlagens begränsning till skälig och rättvis grund. Praktiska skäl talar för att trafikant skall ha möjlighet att på enkelt sätt få uppgift om de avgifter han har att erlägga utan att i förväg kontakta hamninnehavaren i varje särskilt fall. Utredningen har därför ansett sig böra föreslå intagande i hamnlagen av föreskrift att avgift skall, om ej annat avtalas, utgå enligt taxa som hamninnehavaren bestämmer samt att taxan skall på lämpligt sätt offentliggöras inom hamnen.

Skyldighet för innehavare av allmän hamn att antaga taxa eller taxor för bruket av de nyttigheter och tjänster som tillhandahålles i hamnen innebär inte att all avgiftsdebitering alltid måste ske enligt sådan taxa. Hinder möter inte att hamninnehavaren träffar särskilt avtal med trafikant om individuellt bestämd ersättning t. ex. vid upplåtelse av mark inom hamnområdet för trafikantens uteslutande disposition eller för disposition efter trafikantens bestämmande. I ett avtal med ett rederi om upplåtelse av mark för en färjeterminal kan sålunda intagas regler om den ersättning rederiet skall erlägga, t. ex. i form av fartygs-, gods- eller passageraravgifter. På samma sätt kan en innehavare av en allmän hamn träffa avtal med ett oljebolag om upplåtelse av mark för cistern- och andra oljedepåanordningar vilket inkluderar bestämmelser om avgifter till hamnen för fartygs- och godsflöde till och från oljedepån. Av principen om rättvis grund för avgiftsuttaget följer emellertid att prissättningen i sådana avtal måste bygga på objektiva bedömningar och ej får influeras av andra, ur hamnens synpunkt ovidkommande faktorer såsom speciella relationer mellan oljebolaget och hamnens huvudman.

Ju större omfattning vari en hamn brukar avtalsformen desto mindre utrymme får tillämpningen av avgiftsdebitering efter i förväg utfärdad taxa. Kvar står dock att trafikant som ej träffat särskilt avtal med hamninnehavaren skall ha rätt att hålla sig till taxan vid betalning för nyttigheter och tjänster för vilka avgifter upptagits i taxan. Hamninnehavaren bör som förut nämnts ha rätt att medge trafikant reducering av avgifterna enligt taxan om rabatten är affärsmässigt motiverad.

Såsom utredningen förut angivit är den grund för statens fastställande av hamntaxor, som kommer till uttryck i hamntaxekungörelsen, hamninnehavarnas och trafikanternas intresse av att det finns av statlig myndighet auktoriserade taxor att falla tillbaka på. Den frågan uppställer sig därför naturligen, huruvida det finns anledning för staten att tillhandahålla sådan service även sedan det genom hamnlagen och ändringarna i kommunallagarna helt lämnats till hamninnehavarna att själva bestämma hamnavgifterna inom den i hamnlagen uppställda ramen. Enligt utredningens mening är så inte fallet, bl. a. av följande skäl.

Som underlag för gällande hamntaxeprövning ges detaljerade föreskrifter i hamntaxekungörelsen. Prövningen är därför åtminstone i vissa delar av formell natur i den meningen att kontroll utövas att taxa är utarbetad i överensstämmelse med föreskrifterna i kungörelsen. Med den av utredningen föreslagna uppläggningen av hamnlagen skulle de allmänna hamnarna ha stor frihet att själva bestämma utformningen av hamntaxa inom ramen för kraven på skälig och rättvis grund. Utredningen har inte heller i sina motiveringar och kommentarer ansett sig böra ge några detaljerade anvisningar för taxesättningen. Statlig auktorisation av en hamntaxa för en allmän hamn skulle därför ställa stora krav på vederbörande myndighet. Denna skulle i realiteten få utöva en noggrann priskontroll och bedöma alla de poster som upptagits eller bort upptagas i den kalkyl hamnens huvudman använt som underlag för avgiftssättningen i hamnen. Avtal om markhyror och andra affärsförhållanden skulle få granskas. Auktorisation av hamntaxa i allmän hamn skulle medföra ett betungande prövningsarbete.

I det följande kommer utredningen att framlägga förslag om inrättande av en hamnnämnd för prövning av tvister mellan innehavare av allmän hamn och hamnens trafikanter om bl. a. avgiftssättningen i hamnen. Det kan antagas att hamnnämnden genom uttalanden i frågor som hänskjutes till dess prövning ger anvisningar om hur olika frågor berörande avgiftssättningen bör bedömas. Genom sådana uttalanden kan antas att successivt vinnes ökad stabilitet i grunderna för avgiftssättningen i de allmänna hamnarna. Behovet av statlig auktorisation av hamntaxor i allmänna hamnar skulle därigenom väsentligt minska.

I gällande hamntaxekungörelse anges olika mått eller enheter – parametrar – efter vilka fartygs- och varuavgifter skall debiteras. För fartyg användes sålunda nettodräktigheten som mått och för gods användes vikt eller kvantitet. Ett ersättande av hamntaxekungörelsen med allmänna regler i en ny hamnlag som endast fastställer skälighets- och rättviseprinciperna som normer för hamninnehavarens egen avgiftssättning samt fastslår hamninnehavarens skyldighet att upprätta taxa, innebär att hamninnehavaren ges frihet att själv välja lämpliga parametrar för avgiftsberäkningen.

Emellertid bör beaktas att de parametrar som tillämpas i hamnarna för beräkning av hamnavgifter av olika slag i viss utsträckning har sin grund i förhållanden utanför den särskilda hamnens kompetensområde. Parametrar för fartygsavgifter är sålunda nära beroende av nationella och internationella skeppsmätningsregler. Även varuavgiftsparametrarna har

ofta bakgrund i sjörättsliga konventioner eller internationell sjöfarts- och hamnpraxis. Internationell tillämpning av sådana allmänt accepterade parametrar har beaktats vid utformningen av olika fartygs- och lastdokument i vilka anges storleks- och kvantitetsuppgifter. Dessa parametrar användes även i viss omfattning i tullbehandlingssammanhang och i statistiska sammanställningar. En enhetlig uppställning av taxorna i allmänna hamnar är vidare en förutsättning för överskådlighet vid jämförelse av avgiftssättningen i olika hamnar och skulle jämväl underlätta den prövning av skälighetsprincipens tillämpande som kan komma att företagas vid tvister.

Med hänsyn till bl. a. dessa förhållanden har utredningen övervägt att föreslå att gällande hamntaxekungörelse – efter erforderlig anpassning till rådande förhållanden – skulle bibehållas som för de allmänna hamnarna tvingande föreskrifter i vad avser utformning av hamntaxorna och om redovisning av de allmänna hamnarnas inkomster och utgifter, m. m. Utredningen har likväl icke funnit detta påkallat eller lämpligt.

Avgörande för utredningens ståndpunkt i förevarande avseende är att förhållandena i de allmänna hamnarna är olika i många avseenden, beroende bl. a. av hamnens storlek, de varuslag som är dominerande i hamnen, arten av de nyttigheter och tjänster som tillhandahålles av hamnen m. m. Förhållandena ändras vidare snabbt och det är därför angeläget med viss flexibilitet.

Erforderlig enhetlighet i uppställningen av hamntaxorna bör kunna uppnås genom utarbetande av en eller flera vägledande mallar för taxor i allmänna hamnar eller särskilda slag av sådana hamnar. Utformande av sådan eller sådana mallar förutsätter ingående kännedom om internationella avtal och praxis på sjörättens och lasthanteringens område, tullformaliteter m. m. Kunskap och erfarenhet i sådana frågor finns samlad inom sjöfartsverkets olika avdelningar. Det förefaller därför utredningen naturligt att det uppdrages åt sjöfartsverket att utarbeta mall eller normalförslag till hamntaxa för allmän hamn. Självfallet bör sjöfartsverket härvid nära samarbeta med företrädare för de allmänna hamnarna samt med tullverket och andra berörda myndigheter och intressenter. Det kan i detta sammanhang nämnas att en arbetsgrupp inom Svenska hamnförbundet framlagt förslag till en normalhamntaxa. Detta förslag kan – efter erforderlig överarbetning – möjligen läggas till grund för sjöfartsverkets vidare arbete med utformandet av normalförslag.

Gällande hamntaxekungörelse innehåller bl. a. vissa bestämmelser beträffande grundpenningtaxor för lastageplatser. Dessa lastageplatser är inte allmänna hamnar och något behov av offentligrättslig reglering av de ekonomiska mellanhavandena mellan innehavare av lastageplats och dem som av denne medgivits att nyttja lastageplatsen föreligger därför inte. Något tvång för hamninnehavaren att upprätta hamntaxa för enskild hamn finns inte stadgat och föreslås ej heller av utredningen. Vad här förut sagts om uppställningen av hamntaxor äger emellertid motsvarande tillämpning beträffande grundpenningtaxor. Även föreskrifterna rörande lastageplatser bör sålunda upphävas och ersättas med uppdrag åt

sjöfartsverket att utarbeta lämplig mall eller normalförslag för sådan taxa.

Slutligen innehåller hamntaxekungörelsen vissa regler om taxor för slussar, kanaler och andra farleder. Antalet taxor som sjöfartsverket fastställt för slussar, kanaler och andra farleder uppgår till endast ett tjugotal. Det är härvid med några få undantag fråga om kanalleder vilka helt eller delvis förlorat kommersiell betydelse och uppehålles väsentligen som turistleder eller för fritidsbåtstrafik. Ett par slussar äges av vederbörande kommun och taxan har därför jämlikt kommunallagarna underställts sjöfartsverket för fastställelse. Vid genomförande av utredningens förslag om upphävande av kommunallagarnas regler om underställningsskyldighet för taxor av här ifrågavarande slag, saknas enligt utredningens mening anledning att bibehålla hamntaxekungörelsens föreskrifter om sådana taxor. Utredningen föreslår i enlighet med det anförda att hamntaxekungörelsen i dess helhet upphäves.

I gällande hamntaxekungörelse anges vissa fall då hamnavgift ej skall utgå. Även efter ett slopande av hamntaxeregleringen bör Kungl. Maj: t ha möjlighet att föreskriva avgiftsfrihet i vissa fall. Detta kan vara nödvändigt på grund av överenskommelse med annat land om dylik befrielse. Även eljest kan särskilda skäl tala för att vissa slag av fartyg bör vara befriade från hamnavgift. En regel om rätt för Kungl. Maj: t att föreskriva avgiftsfrihet, om detta följer av internationella förpliktelser eller eljest är påkallat av särskilda skäl, bör därför intagas i hamnlagen. Det förtjänar framhållas att en sådan fullmakt innebär en utvidgning i förhållande till gällande rätt såtillvida att avgiftsfrihet enligt fullmakten alltid kan föreskrivas också för allmän hamn i enskild ägo. Om sådan hamn inte begär fastställelse av hamntaxa finns f. n. inte befogenhet för statlig myndighet att föreskriva avgiftsfrihet för särskilda fall.

3.2.5 *Tillsyn och kontroll*

För samhället är det väsentligt att de allmänna hamnarna i riket drives effektivt och på sådant sätt att de fyller sin uppgift som led i landets transportväsende. Även om driften av de allmänna hamnarna primärt är hamninnehavarnas uppgift inom ramen för hamnlagen, motiverar likväl samhällsintresset att hamnverksamheten i stort följes av statlig myndighet.

Sjöfartsverket har i sin instruktion särskilt ålagts att, till främjande av en samhällsekonomiskt lämplig utformning av hamnväsendet, lämna råd i frågor om lokalisering eller utbyggnad av hamn eller samordning mellan hamnar och verka för att samråd kommer till stånd i sådana frågor. Denna sjöfartsverkets uppgift är sålunda begränsad till frågor om lokalisering och utbyggnad av hamn. Utredningen vill förorda att uppgiften utvidgas till att även omfatta frågor i övrigt rörande de allmänna hamnarna.

Sjöfartsverkets uppföljning av utvecklingen inom hamnväsendet i riket skulle sålunda generellt beröra alla frågor rörande de allmänna hamnarnas ändamålsenlighet ur samhällets synpunkt. Verksamheten skulle i första hand inriktas på att lämna råd i sådana frågor och på att få till stånd

samråd med berörd eller berörda hamnar. Några särskilda befogenheter att ingripa reglerande skulle ej följa med uppdraget, men det skulle naturligtvis stå sjöfartsverket fritt att om brister konstateras, vilka ej kan rättas till efter samråd, anmäla förhållandet till Kungl. Maj: t och att föreslå de åtgärder som kan vara påkallade.

För att kunna tillfredsställande fullgöra sina här föreslagna allmänna uppföljnings- och rådgivningsfunktioner måste sjöfartsverket ha tillgång till vissa uppgifter om förhållandena i de allmänna hamnarna. Sådana uppgifter har verket hittills erhållit i samband med ansökningar om fastställelse av hamntaxor. Med upphävande av hamntaxekungörelsen skulle detta grundmaterial icke längre vara direkt tillgängligt för sjöfartsverket. Verket måste därför på annat sätt ges tillgång till för verksamheten erforderliga uppgifter.

I kungörelsen (1935: 47) har föreskrifter meddelats om viss uppgiftsskyldighet i fråga om hamnar och lastageplatser ävensom kanaler och andra vattentrafikleder. Uppgiftsskyldigheten åvilar ägare eller innehavare av hamn, lastageplats, kanal och annan vattentrafikled, för vars begagnande avgifter uppbäras enligt av Kungl. Maj: t fastställd taxa. Den avser väsentligen ny-, till- eller ombyggnader. Uppgifterna skall lämnas till sjökarteverket (numera sjöfartsverket) årligen före den 5 december.

Det synes utredningen naturligt att bygga på denna kungörelse för insamlande av det material rörande de allmänna hamnarna som kan erfordras för sjöfartsverkets allmänna uppföljning av hamnväsendet. Uppgiftsskyldigheten bör lämpligen avse, förutom nu föreskrivna uppgifter, även av hamninnehavaren antagen taxa och de kalkyler rörande intäkter och kostnader som upprättats som underlag för taxan, bokslut för hamnen samt uppgift om planerade eller beslutade investeringar i hamnen eller dess utrustning. Förslag till kungörelse i ämnet har utarbetats av utredningen.

4 Prövning av tvister

Den föreslagna hamnlagen kodifierar ett område som hittills inte behandlats i skriven rätt, nämligen skyldigheten för innehavare av allmän hamn att hålla den öppen för den allmänna samfärdseln och rätten för hamninnehavaren att uttaga avgift för nyttjandet av hamnen. Villkoren i övrigt regleras i form av ramar för rättsförhållandet. Det är uppenbart att redan frågor om de grundläggande rättigheterna och skyldigheterna på ömse sidor kan ge anledning till tvister mellan parterna. Ett område, där det enligt sakens natur finns särskilt stora förutsättningar för olika meningar utgör avgiftssättningen. Även om hamnlagens föreskrift att de avgifter för nyttigheter och tjänster som uttages i allmän hamn skall vila på skälig och rättvis grund ger en norm för avgiftssättningen, är likväl möjligt att olika meningar kan råda mellan hamninnehavare och trafikant om principens tillämpande. Sådana meningsskiljaktigheter kan avse taxesättningen i allmänhet eller dess tillämpande i det särskilda fallet. Likaledes kan meningsskiljaktigheter tänkas uppkomma då det gäller tillämpande av särskilt avtal med viss trafikant.

Även utövandet av hamninnehavarens befogenheter att meddela driftföreskrifter och vidtaga åtgärder mot fartyg och gods inom ramen för de mera ingripande föreskrifter som behandlas i lagförslagets 8 § kan väcka missnöje hos trafikant. Han kan t. ex. finna att han anvisats olämplig kajplats eller onödigtvis anmodats att förhala fartyget. Trafikant som ålagts att bortföra sitt fartyg eller gods ur en allmän hamn kan anse åläggandet opåkallat. Överhuvudtaget kan hamninnehavares utnyttjande av sina befogenheter enligt hamnlagen av trafikant eller grupper av trafikanter uppfattas såsom inskränkningar i deras rätt att utnyttja den allmänna hamnen vilka saknar stöd i hamnlagen.

Såsom förut nämnts har utredningen i mycket utformat hamnlagsförslaget efter förebild av va-lagen och med beaktande av förarbetena till denna. Genom va-lagen har tillskapats ett särskilt, opartiskt organ – statens va-nämnd – för prövning av tvister mellan innehavare av allmän va-anläggning och dennas brukare. Det har därför varit naturligt för utredningen att överväga ett liknande arrangemang i vad gäller prövning av tvister mellan innehavare av allmän hamn och hamnens brukare.

Statens va-nämnd är ett organ med dömande funktioner. Nämnden skall pröva vissa i lagen angivna mål rörande förhållandet mellan innehavare av allmän va-anläggning och anläggningens brukare. Talan mot va-nämndens beslut föres hos Svea hovrätt. Målet prövas av hovrätten i

dess sammansättning som vattenöverdomstol.

Utan tvivel kan starka skäl anföras för införande av ett liknande prövningsförfarande beträffande mål rörande förhållande mellan innehavare och brukare av allmän hamn. Bl. a. kan anföras att prövning av tvistefrågor av detta slag förutsätter ingående kännedom om hamnverksamhet och de speciella problem som är förenade därmed och den praxis som tillämpas i allmänna hamnar såväl inom som utom riket. Överlämnandet av prövningen av sådana mål till ett för ändamålet skapat lämpligt sammansatt organ skulle minska belastningen på domstolarna och skapa garantier för enhetlig och lämplig rättstillämpning.

Utredningen har emellertid icke ansett påkallat att gå så långt som till att föreslå inrättandet av ett dömande organ av va-nämndens typ. Flertalet av de tvister eller meningsskiljaktigheter som kan väntas uppstå mellan innehavare och brukare av allmän hamn torde vara av det slaget att ingendera parten vill driva saken så långt som till en domstolsprocess med de tyngande formaliteter och därmed förenade kostnader som kan uppstå. Många gånger torde det röra sig om meningsmotsättningar i sakligt relativt betydelselösa frågor som likväl har eller anses ha principiell betydelse. Det starka privaträttsliga inslaget i förhållandet mellan en innehavare av en allmän hamn och dennes kunder talar även för att samma prövningsform tillämpas för sådana rättsfrågor som för privaträttsliga rättstvister i övrigt, dvs. genom allmän domstol. Svårigheter skulle uppstå att göra en klar avgränsning av det särskilda organets kompetensområde. Därjämte bör beaktas att behovet av en särskild form för avgörande av tvister gör sig mindre starkt gällande inom hamnväsendet än då fråga är om va-anläggning. Anläggningsinnehavarens monopolställning är nämligen ej lika påtaglig då det gäller allmän hamn. Åtminstone teoretiskt kan trafikant som är missnöjd med förhållandena i en hamn i stället anlita annan hamn.

Emellertid anser utredningen att vid sidan av de ordinarie formerna för prövning av rättstvister i allmänhet föreligger ett praktiskt behov av en enklare form för behandling av tvister mellan innehavare och brukare av allmän hamn. För detta ändamål bör inrättas ett särskilt organ – statens hamnnämnd – med uppgift att söka medla och åstadkomma förlikning i sådana tvister eller om detta ej är möjligt avge opartiska, sakkunniga utlåtanden i tvistefrågorna.

Det nya medlingsorganet för hamntvister bör vara så sammansatt att olika intressentgrupper blir företrädda. En ledamot bör därför ha erfarenhet av rederiverksamhet och en av godstransporter. Två ledamöter bör utses bland personer med erfarenhet av förvaltning och drift av hamn. Det förutsättes härvid att en av dem har erfarenheter från en större och den andra väsentligen från en mindre allmän hamn. Ordföranden bör vara lagfaren. För ledamot bör finnas ersättare som uppfyller de för ledamoten angivna behörighetskraven. Ledamöter och ersättare bör förordnas av Kungl. Maj: t för viss tid.

Till hamnnämnden bör kunna hänskjutas tvist av vad slag det vara må mellan innehavare och brukare av allmän hamn rörande bruket av hamnen och villkoren därför. Till hamnnämnden bör sålunda kunna hänskjutas fråga om tillämpning av hamnlagen, avgiftssättningen i

allmänhet eller för visst slag av fartyg eller vara. Även fråga om tolkning och tillämpning av driftföreskrifter, som meddelats av hamninnehavaren, och av avtal om brukande av allmän hamn eller anordning däri eller om ersättning för skada som tillfogats part i anslutning till brukande av allmän hamn bör kunna hänskjutas till hamnnämnden.

Hamnnämndens främsta uppgift är att söka förlika parterna. Kan förlikning ej träffas skall nämnden i beslut ange vilken utgång nämnden anser att tvisten bör få och de skäl på vilka beslutet grundas. Det ankommer därefter på parterna att avgöra om de vill acceptera hamnnämndens bedömning eller ej. Har förlikning ej träffats står det part fritt att föra tvisten under domstols pvövning.

Hamnnämndens prövning av en tvist mellan innehavare och brukare av allmän hamn syftar sålunda ej till att vinna rättskraftiga avgöranden. Härför erfordras domstolsprövning. Det är med denna begränsade uppgift för hamnnämnden väsentligt att nämnden ej upptar till prövning ärende, om ärende som rör saken avgjorts i sak av domstol eller annan myndighet.

Särskilt i frågor rörande avgiftssättningen i allmänhet eller för viss vara i en allmän hamn men även i vissa fall andra fall kan erfordras omfattande dokumentation. Om de av utredningen tidigare föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i vissa avseenden till sjöfartsverket utfärdas, torde sjöfartsverket ha tillgång till mycket för hamnnämnden värdefullt material. Även sjöfartsverkets erfarenhet och kännedom om förhållandena i de allmänna hamnarna i allmänhet torde vara av värde för hamnnämnden. Det förefaller därför lämpligt att sjöfartsverket fungerar som kansli åt nämnden även om denna bör ha en egen sekreterare.

Hamnnämnden bör söka klarlägga anhängiggjord tvistefråga. För detta ändamål bör nämnden införskaffa erforderligt material från sjöfartsverket och vid behov från parterna. Om det behövs bör nämnden eller ledamot av nämnden företaga besiktning på platsen. För särskild utredning bör nämnden äga anlita sakkunnig. I saken insatt person bör kunna – vid behov vid vite – inkallas för att höras i ärendet. Såväl sakkunnig som den som inkallas för att höras av hamnnämnden bör äga erhålla ersättning av allmänna medel.

Tillgång till allmänna hamnar för den som önskar transportera passagerare eller gods sjövägen är ett samhällsintresse. Det får likaledes anses vara ett samhällsintresse att missnöje beträffande driften av de allmänna hamnarna såvitt möjligt undvikes. Med hänsyn härtill bör förfarandet i hamnnämnden vara kostnadsfritt. Kostnaderna för nämnden bör sålunda bestridas av statsmedel. Part som anmodas inkomma med material och uppgifter bör tillhandagå härmed utan ersättning. Det är därvid sannolikt att den största bördan kommer att falla på hamninnehavarna. Enligt utredningens mening bör hamnarna påtaga sig detta besvär och därmed förenade kostnader dels för att genom hamnnämndens förlikningsverksamhet skall undvikas att tvister onödigtvis hänskjutes till domstol och dels för hamnarnas egen good-will. Det kan även vara till gagn för hamnarna att hamnnämnden genom uttalanden i förekommande tvister drar upp riktlinjer för en sund och för alla parter i längden tillfredsställande praxis.

Reservation

av ledamoten Hellner

Någon undersökning av frekvensen av tvister mellan huvudman för hamn och dennas trafikanter eller andra som gör anspråk på att få trafikera hamnen har veterligen inte företagits. Utredningen har inte heller funnit det påkallat att ta initiativ till en sådan undersökning. Med hänsyn till att många olika intressen med sinsemellan svårförenliga eller motstridiga anspråk möts i verksamheten i en hamn torde man dock utan någon vidlyftig undersökning eller analys kunna konstatera att riskerna för meningsmotsättningar mellan hamninnehavare och trafikant är avsevärda. Hamninnehavaren tvingas i driften av hamnen till ständiga avvägningar mellan konkurrerande anspråk från olika trafikanter. Avvägningarna torde oftast innefatta ett flertal svårbedömda faktorer, vilka gör avvägningens resultat lätt att angripa för den som inte fått sina önskemål tillgodosedda. I driften av hamnen måste hamninnehavaren därtill beakta sitt eget ekonomiska intresse och, om huvudmannen är en kommun, iaktta den speciella legala ram som gäller för kommunal verksamhet. Den faktiska monopolställning som hamninnehavaren i många fall intar är uppenbarligen också ägnad att öka riskerna för meningsskiljaktigheter mellan hamninnehavaren och trafikanterna.

I och för sig borde utrymmet för tvister mellan parterna bli mindre, om regler antas för parternas rättigheter och skyldigheter i enlighet med vad utredningen föreslår. Det torde emellertid snarare förhålla sig så att, åtminstone till en början, man får räkna med en ökning av antalet tvister som måste slitas genom det allmännas medverkan. Tillskapandet av lagregler på områden, där skriven lag hittills saknats, kan nämligen antas föra med sig en större benägenhet hos dem, som med nuvarande ordning ser sig vara i ett underläge, att söka tillvarataga sina intressen. En sådan effekt måste betecknas som önskvärd från allmän synpunkt.

Åtskilliga av de tvister som kan uppkomma mellan hamninnehavaren och trafikanterna är självfallet av samma civilrättsliga karaktär som de tvister, vilka allmän domstol har att slita, och påkallar följaktligen inte någon särskild ordning för sin lösning. Det gäller här tvister om tolkning och tillämpning av avtal, om skadestånd etc. De tvister som kan förutses uppkomma i anslutning till den föreslagna hamnlagen har däremot en speciell ekonomisk-teknisk karaktär. Av sådana tvister torde de allmänna domstolarna ha en mycket begränsad erfarenhet och de lämpar sig f. ö. allmänt sett mindre väl för att slitas av allmän domstol. Lagen ger här

endast uttryck åt allmänna riktlinjer, efter vilka konflikterna skall lösas; utformningen av lösningen i det enskilda fallet får ett förhållandevis svagt inslag av rättstillämpning men måste i stället ta hänsyn till förhållanden av den karaktär som vanligtvis beaktas vid förhandlingar i intressetvister. Med hänsyn till behovet av ett organ, speciellt utformat för att handlägga tvister av denna blandade karaktär, ansluter jag mig till majoritetens förslag om inrättande av ett centralt organ, statens hamnnämnd, vars kompetens bör omfatta tvister mellan hamninnehavare och trafikanter eller den som framställer anspråk på att få anlita hamnen som trafikant.

Enligt majoritetens förslag skall hamnnämndens behandling av där anhängiggjorda tvisteärenden syfta till att åstadkomma förlikning mellan parterna. Om sådan inte kan träffas skall nämnden i särskilt, motiverat beslut ange vilken utgång nämnden anser tvisten böra få. Resultatet är således enligt majoritetens förslag inte bindande för parterna. Dessa måste därför, om de efter nämndens beslut alltjämt inte kan enas, vända sig till allmän domstol för att få ett slutligt avgörande och kan där få tvisten prövad i två instanser, vid prejudikatintresse rentav i tre. Det kan självfallet inte förnekas att parterna vid fullföljandet av tvisten vid allmän domstol kommer att ha en betydande nytta av den precisering av tvistefrågorna, som de föranletts till hos hamnnämnden, och av den utredning som de förebragt där. Detta förutsätter dock att båda utvecklat sina ståndpunkter och förebragt sin utredning hos hamnnämnden med samma intresse av att övertyga nämnden om sin ståndpunkts riktighet som om nämndens beslut vore bindande. Anledning finns emellertid att anta, dels att inte alla tvister som parterna inte själva kan bilägga kommer att föras till hamnnämnden, dels att ena parten ibland inte kommer att medverka i förfarandet hos nämnden. I sistnämnda fall kommer ett utlåtande av nämnden, som grundas på bara ena partens uppgifter och material, knappast att ha något som helst värde. Behandlingen av tvisten hos nämnden har då bara inneburit en tidsförlust. Inte minst med hänsyn till intresset av att avgörandet i uppkommande tvister kan träffas med minsta möjliga tidsutdräkt – för hamninnehavaren och också för trafikanten kan osäkerheten med anledning av pågående process vara ytterst besvärande – finner jag att hamnnämnden bör utrustas med kompetens att träffa *bindande* avgöranden. Den bör härvid ersätta första instans av de allmänna domstolarna. Nämndens avgöranden bör kunna överklagas till en hovrätt; härvid bör som andra instans insättas Svea hovrätt i dess sammansättning som vattenöverdomstol.

Vid utformningen av en ordning för prövning av sådana tvister som kan återföras på tillämpningen av den föreslagna hamnlagen kan enligt min mening motsvarande ordning för prövning av vissa tvister enligt 1970 års lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar tjäna som förebild. Beträffande de överväganden som bestämt utformningen av denna ordning och som kan analogt tillämpas på hamnfrågorna hänvisar jag till prop. 1970: 118.

Författningsförslag

Förslag till
Hamnlag

Härigenom förordnas följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag äger tillämpning på allmän hamn med därtill anslutande områden i vatten och på land som innehavaren av den allmänna hamnen upplåter för hamnverksamhet för den allmänna samfärdselns behov. Område på vilket lagen äger tillämpning kallas i denna lag hamnområde.

Om inrättande, utvidgande, förbättrande och avlysning av allmän hamn finns bestämmelser i vattenlagen (1918:523).

2 § Hamninnehavaren skall meddela sjöfartsverket hamnområdets utsträckning samt förändringar därav. Försummas det kan sjöfartsverket vid vite förelägga hamninnehavaren att fullgöra vad som åligger honom.

Får hamn ny innehavare skall denne anmäla förändringen till sjöfartsverket.

Hos sjöfartsverket föres förteckning över de allmänna hamnarna i riket med uppgift om hamnområdenas utsträckning och om vem som är hamninnehavare.

3 § Hamn skall vara så inrättad och utrustad samt hållas i sådant skick att den utan oskälig kostnad fyller sitt ändamål. Den skall tillgodose skäliga anspråk på säkerhet.

På hamninnehavaren ankommer att anordna och underhålla de fyrar, sjömärken och andra säkerhetsanordningar som behövs för vägledande av fartyg inom hamnområdet.

Brukningsrätt och avgiftsskyldighet

4 § Hamnområdet skall vara öppet för allmänt begagnande för hamnverksamhet i den omfattning det påkallas av den allmänna samfärdselns behov.

Hamninnehavaren får ej genom föreskrifter för användningen av hamnen och dess anordningar (driftföreskrifter) oskäligt begränsa eller försvåra trafikants möjlighet att utnyttja hamnen eller dess anordningar.

5 § Trafikant skall iakttaga omsorg och försiktighet så att skada icke uppstår på hamnen eller dess anordningar och ej använda hamnen så att annan trafikant hindras onödigtvis.

6 § Hamninnehavaren får uttaga avgift av den som använder hamnen eller dess anordningar. Avgift skall bestämmas efter skälig och rättvis grund.

Konungen får föreskriva att avgift ej skall utgå, om detta följer av internationella förpliktelser eller eljest är påkallat av särskilda skäl. Sådan föreskrift får dock ej avse särskild tjänst, som hamninnehavaren tillhandahåller.

7 § Avgift skall, om ej annat avtalats, utgå enligt taxa som hamninnehavaren bestämt. Taxa skall på lämpligt sätt offentliggöras och hållas tillgänglig inom hamnen.

Hamninnehavarens befogenheter

8 § Hamninnehavaren får avvisa fartyg från hamnen,

1. om det ej kan beredas plats utan väsentlig olägenhet för annan trafikant;
2. om det kan befaras sjunka eller eljest bli liggande i hamnen;
3. om det på grund av sin storlek eller av annan orsak utgör väsentligt hinder för annan trafikant;
4. om det eller dess last utgör fara för dem som uppehåller sig inom hamnområdet, för hamnens anordningar, för annat fartyg eller för gods som förvaras i hamnen;
5. om befälhavaren bryter mot meddelade driftföreskrifter för hamnen och detta medför väsentlig olägenhet för annan trafikant.

Har fartyg förlagts i hamnen så att det medför hinder för trafiken eller eljest väsentlig olägenhet för trafikant, är fartygets ägare, redare eller befälhavare skyldig att på hamninnehavarens anmodan flytta fartyget till annan plats i hamnen som hamninnehavaren anvisar.

Vad i denna paragraf föreskrives om fartyg äger motsvarande tillämpning beträffande gods.

Prövning av tvister

9 § Statens hamnnämnd avger på parts begäran utlåtande i ärende som rör tvist om tillämpning av denna lag, driftföreskrift som meddelats av hamninnehavaren eller avtal om brukande av hamn eller anordning däri eller tvist om ersättning för skada som tillfogats någon i anslutning till brukande av hamn.

10 § Hamnnämnden består av ordförande och fyra andra ledamöter. Ordföranden skall vara lagfaren. Två av de övriga ledamöterna skall vara väl förtrogna med förvaltning och skötsel av hamn. En ledamot skall ha erfarenhet av rederiverksamhet och en av godstransporter. Ledamot skall

vara myndig svensk medborgare. I den utsträckning det behövs skall för ledamot finnas ersättare, som uppfyller de för ledamoten föreskrivna behörighetskraven. Ledamöter och ersättare förordnas av Konungen för viss tid.

Vid förberedande åtgärd och vid prövning av fråga om avvisning av ansökan eller avskrivning av ärende kan nämnden bestå av ordföranden ensam.

11 § Ansökan till hamnnämnden skall vara skriftlig. Ansökan skall innehålla uppgift om parternas namn och hemvist samt en redogörelse för tvisten.

12 § Hamnnämnden får ej upptaga ärende till prövning, om ärende som rör saken har avgjorts i sak av domstol eller annan myndighet.

13 § Hamnnämnden skall bereda motparten tillfälle att inom tid som nämnden utsätter skriftligen yttra sig över ansökningen.

14 § Hamnnämnden skall klarlägga tvistefrågorna, vara verksam för att ärendet utreds och söka förlika parterna.

15 § Hamnnämnden får hålla muntlig förhandling när det kan antagas vara till fördel för utredningen. Förhandling skall hållas på plats som är välbelägen för parterna.

16 § Om det behövs för utredning i särskild fråga, kan hamnnämnden eller, efter förordnande av ordföranden, ledamot i nämnden verkställa besiktning på platsen. Parterna skall på lämpligt sätt underrättas om besiktningen.

Vid behov kan nämnden anlita sakkunnig för särskild utredning. Den sakkunnige har rätt till skälig ersättning av allmänna medel enligt nämndens bestämmande.

17 § Hamnnämnden kan inkalla i saken insatt person för att höras i ärendet. Föreläggande får meddelas honom att inställa sig vid vite. Ersättning för inställelsen utgår av allmänna medel enligt bestämmelser som Konungen meddelar.

18 § Träffar parterna förlikning skall ärendet avskrivas. Kan förlikning ej träffas, skall hamnnämnden i beslut ange vilken utgång nämnden anser att tvisten bör få och de skäl på vilka beslutet grundas.

Beslut skall meddelas snarast möjligt sedan utredningen avslutats. Beslutet tillställes parterna genom nämndens försorg.

19 § Över beslut av hamnnämnden får talan ej föras.

20 § Mot ledamot i hamnnämnden gäller samma jäv som mot domare. Rättegångsbalkens regler om omröstning i domstol med endast lagfarna ledamöter äger motsvarande tillämpning på avgörande av hamnnämnden. Ordföranden skall dock säga sin mening först.

Särskilda bestämmelser

21 § Om flyttning av fartyg finns bestämmelser i lagen (1974: 000) om flyttning av fartyg. I fall som avses i 8 § denna lag äger vad som är föreskrivet om flyttning av fartyg motsvarande tillämpning på avvisning av fartyg och avvisning eller flyttning av gods.

I strandningslagen (1974: 000) ges föreskrifter om skyldighet för ägare till fartyg eller gods som sjunkit, strandat eller övergivits eller eljest blivit liggande att vidtaga åtgärder för undanröjande av olägenhet eller fara samt om förfarandet vid underlåtenhet att vidtaga sådana åtgärder.

22 § Har hamninnehavare eller trafikant överskridit sin rätt eller åsidosatt sin skyldighet i förhållande till den andre, skall han ersätta skadan.

23 § Erfordras särskilda föreskrifter rörande ordning och säkerhet i hamn meddelas sådana genom lokal ordningsstadga enligt föreskrifterna i allmänna ordningsstadgan (1956: 617).

24 § Talan mot beslut av sjöfartsverket i fråga om upptagande av hamn i förteckningen över de allmänna hamnarna eller beslut enligt 2 § första stycket föres hos kammarrätt genom besvär.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i vattenlagen (1918: 523)

Härigenom förordnas, att 5 kap. 13 § vattenlagen (1918: 523) skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
	13 §
Beträffande inrättande, utvidgande *eller* förbättrande av allmän hamn gäller vad ovan stadgats i fråga om allmän farled; och skall till allmän farled räknas jämväl det utrymme i vatten, som jämlikt denna lag upplåtes eller dessförinnan finnes i laga ordning upplåtet till allmän hamn.	Beträffande inrättande, utvidgande, förbättrande *eller avlysning* av allmän hamn gäller vad ovan stadgats i fråga om allmän farled; och skall till allmän farled räknas jämväl det utrymme i vatten, som jämlikt denna lag upplåtes eller dessförinnan finnes i laga ordning upplåtet till allmän hamn.
	Beslut om avlysning av allmän hamn, som inrättats före den 1 januari 1921 och på vilken under

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
	de senaste tio åren förekommit endast ringa sjöfart, får meddelas av länsstyrelsen om hamninnehavaren ej motsätter sig avlysningen.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i kommunallagen (1953:753)

Härigenom förordnas, att 74 § kommunallagen (1953:753) skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
	74 §[1]
Kommunfullmäktiges beslut om nya eller förhöjda hamnavgifter eller grundpenningar eller sluss-, kanal- eller andra farledsavgifter skola för att vinna bindande kraft underställas Konungens prövning och fastställelse.	
Fastställelse av beslut, som avses i första stycket, må meddelas även av myndighet som Konungen därtill förordnar. Konungen må jämväl föreskriva, att i rörelse, för vilken avgifter som nu sagts blivit fastställda, avgifterna samt övriga intäkter må användas allenast för rörelsens direkta behov, där ej myndighet som Konungen därtill förordnar medgiver, att medlen användes för annat ändamål.	
Om *vissa andra* beslut, som skola underställas Konungens prövning, sägs i 56 och 60 §§.	Om beslut, som skola underställas Konungens prövning, sägs i 56 och 60 §§.

[1] Senaste lydelse 1972:98

Beslut, som skall underställas Konungens prövning, skall insändas till länsstyrelsen, vilken det åligger att överlämna handlingarna, jämte eget yttrande, till Konungen.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i kommunallagen (1957: 50) för Stockholm

Härigenom förordnas, att 78 § kommunallagen (1957: 50) för Stockholm skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
	78 §[1]
Kommunfullmäktiges beslut om nya eller förhöjda hamnavgifter eller grundpenningar eller sluss-, kanal- eller andra farledsavgifter skola för att vinna bindande kraft underställas Konungens prövning och fastställelse.	
Fastställelse av beslut, som avses i första stycket, må meddelas även av myndighet som Konungen därtill förordnar. Konungen må jämväl föreskriva, att i rörelse, för vilken avgifter som nu sagts blivit fastställda, avgifterna samt övriga intäkter må användas allenast för rörelsens direkta behov, där ej myndighet som Konungen därtill förordnar medgiver, att medlen användas för annat ändamål.	
Om *vissa andra* beslut, som skola underställas Konungens prövning, stadgas i 60 och 64 §§.	Om beslut, som skola underställas Konungens prövning, stadgas i 60 och 64 §§.

[1] Senaste lydelse 1972: 99

Beslut, som skall underställas Konungens prövning, skall insändas till länsstyrelsen, vilken det åligger att överlämna handlingarna, jämte eget yttrande, till Konungen.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Hamnkungörelse

Härigenom förordnas följande

1 § Innehavare av allmän hamn skall årligen före den 1 juli till sjöfartsverket dels anmäla huruvida under närmast föregående kalenderår i hamnen vidtagits

1. ny-, till- eller ombyggnad av kaj eller lastbrygga eller borttagande av sådan anläggning;
2. fördjupning, utfyllning eller annan förändring i djupförhållandena i vattnet inom hamnområdet;
3. anbringande eller borttagande av förtöjningsboj eller dykdalb; eller
4. anläggning eller borttagande av lastkran eller annan större anordning för lossning eller lastning eller av järnvägsspår,

dels ock insända avskrift av bokslutet för det räkenskapsår, som tilländalupit närmast före senaste årsskiftet, samt, om under närmast föregående kalenderår antagits ny eller ändrad taxa för nyttjande av hamnen eller dess anordningar, avskrift av denna och av de kalkyler rörande intäkter och kostnader som upprättats som underlag för taxan eller taxeändringen.

2 § Underlåter innehavare av allmän hamn att fullgöra sina skyldigheter enligt 1 § kan sjöfartsverket förelägga vite. Talan mot sjöfartsverkets beslut föres hos kammarrätt genom besvär.

Denna kungörelse träder i kraft den

Genom kungörelsen upphäves kungörelsen (1953: 47) angående viss uppgiftsskyldighet i fråga om hamnar och lastageplatser ävensom kanaler och andra vattentrafikleder.

Förslag till
Kungörelse om ändring i instruktionen (1969:320) för sjöfartsverket

Härigenom förordnas, att 2 och 3 §§ instruktionen (1969:320) för sjöfartsverket skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
2 §[1]	
Sjöfartsverket är central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör sjöfarten i den mån handläggningen ej ankommer på annan myndighet. Verksamheten skall bedrivas med inriktning huvudsakligen på handelssjöfarten.	Sjöfartsverket är central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör sjöfarten *och rikets allmänna hamnar* i den mån handläggningen ej ankommer på annan myndighet. Verksamheten skall bedrivas med inriktning huvudsakligen på handelssjöfarten.
	Sjöfartsverket håller kansli åt statens hamnnämnd.

Sjöfartsverket utövar tillsyn över sjömanshusstiftelserna.

3 §

Det åligger sjöfartsverket särskilt
att ha tillsyn över sjösäkerheten,
att handha sjökarteverksamheten,
att leda statens isbrytning,
att förvalta kanaler och farleder,
att samordna arbetet med sjöräddning,
att pröva ekonomiska frågor som har betydelse för sjöfartsnäringen samt frågor om sjöfartsavgifter,
att ombesörja beredskapsplanläggning i fråga om sjötransporter,
att, under samverkan med arbetarskyddsstyrelsen i den mån det är föreskrivet, handlägga ärenden om arbetsförhållanden och övriga sociala frågor avseende ombordanställda,
att meddela föreskrifter för mönstring av sjömän,
att handlägga ärenden om åtgärder mot vattenförorening från fartyg,
att svara för skeppsmätning,
att föra register över svenska fartyg samt utfärda nationalitets- och registreringshandlingar för svenska fartyg,

att *handlägga ärenden om hamntaxor och om hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för hamn eller farled,*	att *föra förteckning över de allmänna hamnarna i riket,*
	att *ha tillsyn över de allmänna hamnarna i riket,*

[1] Senaste lydelse 1971:327.

(Nuvarande lydelse) *(Föreslagen lydelse)*

att till främjande av en samhällsekonomiskt lämplig utformning av hamnväsendet, lämna råd i frågor om lokalisering eller utbyggnad av hamn eller samordning mellan hamnar och verka för att samråd kommer till stånd i sådana frågor,

att *utarbeta normalförslag till uppställning av hamntaxor och lämna råd i frågor om taxenormer och driftföreskrifter för allmänna hamnar,*

att upprätta förteckningar som avses i 305, 316 och 341 §§ sjölagen samt ombesörja att dessa tillhandahålles på lämpligt sätt.

Denna kungörelse träder i kraft den

Förslag till
Kungörelse om upphävande av förordningen (1874 nr. 26 s. 11) angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarna i riket

Härigenom förordnas, att förordningen (1874 nr. 26 s. 11) angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarna i riket skall upphöra att gälla vid utgången av

Förslag till
Kungörelse om upphävande av kungörelsen (1950: 152) om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter

Härigenom förordnas, att kungörelsen (1950: 152) om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter skall upphöra att gälla med utgången av

Förslag till
Kungörelse om upphävande av kungörelsen (1950: 153) med vissa tillämpningsföreskrifter till förordningen den 8 maj 1874 (nr. 26 s. 11) angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarna i riket

Härigenom förordnas, att kungörelsen (1950: 153) med vissa tillämpningsföreskrifter till förordningen den 8 maj 1874 (nr. 26 s. 11) angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarna i riket skall upphöra att gälla med utgången av

Bilaga A

Sammanställning av uppgifter om de allmänna hamnarna i riket enligt uppgift av kustkommunerna

Hamn	Inrättad som allmän hamn			Allmän hamn			Anmärkningar
	före 1881	efter 1880 men före 1921	efter 1920	säkerligen	sannolikt	möjligen	
Norrbottens län							
Luleå		x		x			
Stora Granholmen		x				x	
Sandholmen		x				x	Enskild ägo
Fingermanholmen	x					x	
Huvan	x					x	Nedlagd
Lövholmen	x					x	
Munksund	x					x	
Skuthamn	x					x	
Storfors	x					x	
Tingsholmen	x					x	
Roknäs	x					x	Nedlagd
Haparanda	x			x			
Kalix			x		x		
Töre			x		x		
Seskarö			x	x			
Salmis		x			x		
Västerbottens län							
Notholmen	x			x			
Kråken		x				x	
Brännfors		x		x			Nedlagd
Furuögrund		x		x			Nedlagd
Kattisholmen		x		x			Nu endast fritidsbåtar

Hamn	Inrättad som allmän hamn			Allmän hamn			Anmärkningar
	före 1881	efter 1880 men före 1921	efter 1920	säkerligen	sannolikt	möjligen	
Kåge	x			x			
Ursviken	x			x			Nedlagd
Sävenäs	x			x			
Örviken	x			x			
Skelleftehamn		x		x			
Bureå		x		x			
Bjuröklubb			x		x		
Kallviken		x				x	Ägs av hamnförening
Lövsele			x			x	
Umeå inre hamn	x			x			
Umeå uthamn			x	x			
Nyland				x			
Bollsta						x	
Öd						x	
Sandslån					x		
Marieberg					x		
Hallstanäs	Uppgift saknas				x		
Berghamn				x			
Barsta				x			
Bönhamn				x			
Norrfjällsviken				x			
Utvik					x		
Docksta					x		
Härnösand	x			x			
Sundsvall	x			x			
Framnäs	Uppgift saknas			x			
Skälarö	x			x			
Östrand				x			Enskild ägo
Fagervik	Uppgift saknas			x			Enskild ägo
Wifsta varv				x			Enskild ägo
Skeppsmalen			x		x		
Grisslan			x		x		
Örnsköldsvik		x		x			
Gävleborgs län							
Stocka					x		
Jättendal					x		Nedlagd varuhandelshamn. Köpt av fiskehamnsförening.

Hamn	Inrättad som allmän hamn			Allmän hamn			Anmärkningar
	före 1881	efter 1880 men före 1921	efter 1920	säkerligen	sannolikt	möjligen	
Gnarp					x		Ingen sjöfart
Hårte	Uppgift saknas					x	Fiskehamn som ägs av fiskehamnsför.
Gävle					x		
Karskär						x	Enskild ägo
Norrsundet						x	Enskild ägo
Hudiksvall	x			x			
Arnöviken	Uppgift saknas					x	
Saltvik						x	
Långvind						x	
Faxehamnen	x			x			
Stugsund	x			x			
Långrör		x				x	
Sandarne		x				x	
Ljusne			x	x			
Uppsala län							
Fagerviken		x		x			
Sikhjälma			x	x			
Fågelsundet			x	x			
Gudinge			x	x			
Ängskär	x				x		
Gårdskär	Uppgift saknas			x			
Stockholms län							
Norrtälje	x			x			
Stockholm	x			x			
Framnäsviken	x					x	
Stocksund	Uppgift saknas					x	
Hässelby			x			x	
Södertälje		x		x			
Stora Vika			x	x			
Nynäshamn		x		x			Enskild ägo
Mälaren							
Arboga	x			x			
Kungsör			x	x			
Köping	x			x			
Västerås	x			x			

Hamn	Inrättad som allmän hamn			Allmän hamn			Anmärkningar
	före 1881	efter 1880 men före 1921	efter 1920	säkerligen	sannolikt	möjligen	
Uppsala	x				x		
Torshälla	x			x			
Mariefred		x				x	
Stallarholmen	x				x		
Visholmen		x			x		
Gorsingeholm			x	x			
Enköping	x			x			
Södermanlands län							
Nyköping	x			x			
Oxelösund	Uppgift saknas			x			
Oxelösunds fiskehamn				x			
Gotlands län							
Visby	x			x			
Slite	x			x			
Klintehamn	x			x			
Ronehamn	x			x			
Burgsvik	x			x			
Kappelshamn	x			x			
Fårösund	x			x			
Herrvik	x			x			
Katthammarsvik	x			x			
Botvaldavik	x			x			
Ljugarn	x			x			
Kyllej	x			x			
Västergarn	x			x			
Lullerhorn	x			x			
Närshamn	x			x			
Hallshuk	x			x			
Flundreviken			x		x		
Gnisvärd	x				x		
Lickershamn	x				x		
Lännviken			x		x		
Kalkungskajen	Uppgift saknas						
Klintehamn						x	
Ljuströmmar						x	

Hamn	Inrättad som allmän hamn			Allmän hamn			Anmärkningar
	före 1881	efter 1880 men före 1921	efter 1920	säkerligen	sannolikt	möjligen	
Östergötlands län							
Borensberg	x			x			
Motala	x			x			
Vadstena	x			x			
Söderköping	Uppgift saknas			x			
Norrköping	x			x			
Valdemarsvik	x			x			
Fyrudden			x	x			
Gryts brygga	x			x			
Harstena			x	x			
Skeppsgården	Uppgift saknas				x		
Hästholmen		x			x		
Stava	x			x			
Kalmar län							
Borgholm	x			x			
Stora Rör	x			x			
Kåreholm			x	x			
Kalmar	x			x			
Mönsterås	x			x			
Mörbylånga		x		x			
Oskarshamn	x			x			
Figeholm		x			x		
Bergkvara	x			x			
Västervik	x			x			
Gamleby	x			x			
Verkebäck	x			x			
Helgenäs	x					x	
Loftahammar	x					x	
Blekinge län							
Karlshamn	x			x			
Ronneby		x			x		
Gö	x					x	
Sölvesborg	x			x			
Kristianstads län							
Åhus	x			x			
Vejbystrand	x					x	
Båstad			x	x			
Torekov			x	x			

Hamn	Inrättad som allmän hamn			Allmän			Anmärkningar
	före 1881	efter 1880 men före 1921	efter 1920	säkerligen	sannolikt	möjligen	
Malmöhus län							
Helsingborg	x			x			
Råå	x			x			
Hittarp	Uppgift saknas					x	
Domsten			x			x	
Höganäs		x			x		
Höganäs småbåtshamn			x	x			
Viken	x				x		
Lerberget	x				x		
Mölle	x				x		
Arild	x				x		
Svanshall			x			x	
Häljaröd	x					x	
Rekekroken	x					x	
Lerhamn	x					x	
Nyhamnsläge	x					x	
Landskrona	x			x			
Borstahusen	x				x		
Bäckviken		x			x		
Kyrkbacken	x				x		Enskild ägo
Norreborg		x			x		Enskild ägo
Malmö	x			x			
Limhamn	x				x		Enskild ägo
Klagshamn		x		x			
Abbekås	x			x			
Trelleborg	x			x			
Gislöv			x	x			
Skåre	x			x			
Ystad	x			x			
Kåseberga		x		x			
Lomma		x		x			
Hallands län							
Halmstad	x			x			
Grötvik			x	x			
Kungsbacka	x			x			
Lerkil		x			x		
Kullavik		x				x	
Varberg	x			x			
Träslövsläge	x			x			
Galtabäck	x			x			

	Inrättad som allmän hamn			Allmän hamn			Anmärkningar
	före 1881	efter 1880 men före 1921	efter 1920	säkerligen	sannolikt	möjligen	
Bua			x	x			
Videbergshamn			x	x			
Falkenberg	x			x			
Glommen	x			x			
Göteborgs och Bohus län							
Göteborg	x			x			
Fiskebäck			x	x			
Lysekil		x		x			
Grundsund	Uppgift saknas			x			
Stockevik						x	
Fiskebäckskil						x	
Stora Kornö	Uppgift saknas				x		Ägs av hamnför.
Lilla Kornö					x		Ägs av hamnför.
Skalhamn					x		Ägs av hamnför.
Uddevalla		x		x			
Strömstad		x		x			
Marstrand		x		x			
Ellös			x	x			
Gullholmen			x		x		
Stocken			x	x			
Hälleviksstrand			x	x			
Edshultshall		x		x			
Mollösund			x	x			
Kärringön			x	x			
Nösund		x			x		
Fotö			x		x		
Öckerö			x		x		
Hönö Klova		x			x		
Hönö Röd			x		x		
Kalvsund			x		x		
Hälsö			x		x		
Björkö			x		x		
Knippla			x		x		
Hyppeln			x		x		
Rörö			x		x		
Smögen	x			x			
Hunnebostrand	Uppgift saknas			x			
Kungshamn	Uppgift saknas			x			
Bovallstrand	Uppgift saknas			x			

	Inrättad som allmän hamn			Allmän hamn			Anmärkningar
	före 1881	efter 1880 men före 1921	efter 1920	säkerligen	sannolikt	möjligen	
Hasselösund			x	x			
Fisketången					x		
Bohus – Malmön	Uppgift saknas				x		
Hovenäset						x	
Väjern						x	
Vänern med tillfart							
Kungälv	x			x			
Vänersborg	x			x			
Karlstad	x			x			
Skattkärr	x			x			
Norsbron	x			x			Enskild ägo
Vålberg			x	x			Enskild ägo
Gruvön	Uppgift saknas					x	
Kristinehamn	x			x			
Otterbäcken	x			x			
Hönsäter	Uppgift saknas			x			
Lidköping		x		x			
Dalbergsö	x				x		
Sunnanå	x				x		
Vättern med tillfart							
Rödesund		x		x			
Hjo	x			x			
Askersund	x			x			
Visingsö			x	x			
Örebro		x		x			
Jönköping	x			x			
Gränna	x			x			

Bilaga B

Hamnarnas säkerhetsanordningar utanför hamnområdet

Hamn	Fyrar	Bojar	Prickar	Kummel eller stångmärken
Övre norra lotsdistriktet				
Haparanda			4	
Sandvik	4			
Båtskärsnäs	4			
Axelsvik				3
Karlsborg	2			
Töre	15			
Luleå	16	28		4
Haraholmen	8			
Piteå	10			
Brännfors	2			
Furuögrund				1
Bureå	2			
Källviken				
Lövsele	2			
Gumbodahamn	1			
Sikeå	2			
Norrfjärden	4			
Hörnefors	1			
Norrbyskär	4			
Nordmaling	2			
Rundvik	1			
Husum	2			
Örnsköldsvik	1			
Nedre norra lotsdistriktet				
Väja	3			
Bollsta	1			
Nyland	4			
Söråker	2			

Hamn	Fyrar	Bojar	Prickar	Kummel eller stångmärken
Vivstavarv		3		
Stockvik	2	1		
Kubikenborg	2			
Sundsvall	1			
Iggesund	1			
Gävle	2		2	
Hallstavik	3			
Öregrund	5			
Mellersta lotsdistriktet				
Vaxholm	1			
Stockholm	4			
Nynäshamn	4			
Nåtarö	1		6	
Utö	2		4	
Fållnäsviken	10	4	17	
Hässleby			6	
Fyrisån	1			
Kalmarsund	5			
Västerås	3			
Storugns			3	
Ar	3		4	
Broa	1			
Kyllej	1			
Visby	4		1	
Nyköping	1			
Oxelösund	3			
Marsviken			8	
Bråvikens Färjestad	2		6	
Vättern	10		3	
Västervik	4		5	
Blankaholm	1		6	
Byxelkrok			2	
Grankullaviken	2		1	
Jättersön	5			
Kalmar	1	1		
Mörbylånga	3		12	
Bergkvara	2		3	
Degerhamn	2		1	
Södra lotsdistriktet				
Karlskrona	1			
Hästholmen	1			
Hasslö	4			

Hamn	Fyrar	Bojar	Prickar	Kummel eller stångmärken
Ronneby	7	1	2	
Gunnön	2	1	2	
Sölvesborg	4	1	5	
Ystad		1		
Trelleborg		3	8	
Klagshamn	1			
Lomma	1			
Barsebäck			3	
Landskrona	1	2	6	
Ven	1		2	
Rå	1			
Kopparverket		1	4	
Viken	1			
Höganäs	3		9	
Mölle	3			
Ängelholm	2			
Båstad	2		1	
Västra lotsdistriktet				
Galtabäck	2			
Bua	1		16	
Kungsbacka			2	
Långedrag	1			
Göteborg	21	27	1	
Wallhamn	4		8	
Uddevalla	1			
Koholmen				1
Torvbådan			1	
Gravarne				2
Sammanlagt för hela riket	249	74	164	11

Statens offentliga utredningar 1974

Kronologisk förteckning

1. Orter i regional samverkan. A.
2. Ortsbundna levnadsvillkor. A.
3. Regionala prognoser i planeringens tjänst. A.
4. Ortsbundna produktionskostnader. A.
5. Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. U.
6. Förenklad konkurs m. m. Ju.
7. Barn- och ungdomsvård. S.
8. Rättegången i arbetstvister. A.
9. Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. U.
10. Data och näringspolitik. I.
11. Svensk industri. Delrapport 1. I.
12. Svensk industri. Delrapport 2. I.
13. Svensk industri. Delrapport 3. I.
14. Svensk industri. Delrapport 4. I.
15. Sänkt pensionsålder m. m. S.
16. Neutral bostadsbeskattning. Fi.
17. Solidarisk bostadspolitik. B.
18. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. B.
19. Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. U.
20. Förslag till skatteomläggning m. m. Fi.
21. Markanvändning och byggande. B.
22. Vattenkraft och miljö. B.
23. Reklam V. Information i reklamen. U.
24. Förslag till hamnlag. K.

Statens offentliga utredningar 1974

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Förenklad konkurs m. m. [6]

Socialdepartementet

Barn- och ungdomsvård. [7]
Sänkt pensionsålder m. m. [15]

Kommunikationsdepartementet

Förslag till hamnlag. [24]

Finansdepartementet

Neutral bostadsbeskattning. [16]
Förslag till skatteomläggning m. m. [20]

Utbildningsdepartementet

Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. [5]
Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. [9]
Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. [19]
Läkarutbildning för sjuksköterskor. [19]
Reklam V. Information i reklamen. [23]

Arbetsmarknadsdepartementet

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Orter i regional samverkan. [1] 2. Ortsbundna levnadsvillkor. [2] 3. Regionala prognoser i planeringens tjänst. [3] 4. Ortsbundna produktionskostnader. [4]
Rättegången i arbetstvister. [8]

Bostadsdepartementet

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. 1. Solidarisk bostadspolitik. [17] 2. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. [18]
Markanvändning och byggande. [21]
Vattenkraft och miljö. [22]

Industridepartementet

Data och näringspolitik. [10]
Industristrukturutredningen. 1. Svensk industri. Delrapport 1. [11] 2. Svensk industri. Delrapport 2. [12] 3. Svensk industri. Delrapport 3. [13] 4. Svensk industri. Delrapport 4. [14]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-01875-6