

## Juridiska förutsättningar avseende uttag av avgifter för fraktrafiken i Göteborgs södra skärgård

### Bakgrund

Inför samrådet för ny taxa för fraktrafiken i Göteborgs södra skärgård den 23 september 2021 inkom synpunkter till trafikkontoret rörande de juridiska förutsättningarna för Göteborgs Stad att ta ut avgift för fraktrafiken. Synpunkterna besvarades per e-post innan samrådsmötet. Under samrådsmötet uppkom ytterligare frågor rörande de principer som gäller för kommunala avgifter och därefter har fler synpunkter och frågor rörande reglerna för avgiftsuttaget inkommit per e-post till trafikkontoret.

Undertecknad har fått i uppdrag av trafikkontoret att belysa de juridiska frågeställningar som har lyfts före, under och efter samrådsmötet.

### Syfte

Syftet med detta PM är att försöka klarlägga de juridiska förutsättningarna avseende uttag av avgifter för fraktrafiken i Göteborgs södra skärgård. PM:et ska därigenom försöka besvara de juridiska frågor som ställts innan, under och efter samrådsmötet

Flera av de synpunkter och frågor som har framförts per e-post och under samrådsmötet berör politiska ställningstaganden snarare än juridiska frågeställningar. Detta PM är dock begränsat till att behandla de juridiska frågeställningarna för att tydliggöra de juridiska ramarna som Göteborgs Stad har att förhålla sig till vid ett beslut om nya taxor.

### Rättsutredning

#### *Det kommunala väghållaransvaret*

Det svenska vägnätet består av statliga allmänna vägar (riksvägar och länsvägar), av kommunala gator och vägar samt av enskilda vägar. Kommunens skyldighet att sköta väghållningen, dvs. driften och underhållet av vägarna, gäller först och främst gator inom detaljplaner där kommunen är huvudman för allmän plats (se 6 kap. 21 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL). Kommunen kan också ansvara för väghållning av allmän väg i kommunen om regeringen har beslutat att kommunen ska vara väghållare (se 5 § väglagen (1971:948)). Om kommunen är fastighetsägare kan kommunen som varje annan fastighetsägare ha ett ansvar för enskild väg som är till nytta för fastigheten. Detta ansvar kan vara direkt eller indirekt. Det indirekta ansvaret kan utövas t.ex. genom en samfällighetsförening enligt reglerna i anläggningslagen (1973:1149).

Även om en kommun kan vara ansvarig för såväl vissa allmänna vägar som för kommunala vägar och gator samt för enskilda vägar, är det viktigt att särskilja de olika vägarna/gatorna åt eftersom olika lagar gäller för olika delar av vägnätet. Såsom framgår ovan omfattas de allmänna vägarna av väglagen medan ansvaret för de kommunala gatorna och vägarna regleras i framförallt PBL. För de enskilda vägarna gäller istället

anläggningslagen. Vilken lag som är tillämplig avgör omfattningen av kommunens ansvar som väghållare.

#### *Ansvar för fraktfärjor i södra skärgården*

Vägarna som leder till hamnen i Fiskebäck utgörs av kommunala vägar och gator, vilket innebär att PBL reglerar omfattningen av kommunens ansvar för vägnätet. Detta medför att förhållandena skiljer sig åt i jämförelse med norra skärgården. Till hamnen i Lilla Varholmen leder en allmän väg, vilket innebär att väglagen reglerar omfattningen av väghållarens ansvar för den vägen. Enligt väglagens bestämmelser utgör vägfärjan som trafikerar Lilla Varholmen och Hönö en väganordning som väghållaren ansvarar för (se 2 § väglagen).

PBL innehåller inga motsvarande bestämmelser till väglagens regler om ansvar för väganordningar och reglerar inte ansvaret för färjetrafik. Kommunen har enligt PBL visserligen en skyldighet att efter hand som bebyggelsen färdigställs enligt detaljplanen, ordna de gator och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för, så att platserna kan användas för deras avsedda ändamål (se 6 kap. 18 § PBL). Skyldigheten är dock begränsad till just gator och allmänna platser. Det går inte att likställa en fraktfärja med gator och allmänna platser vid tillämpningen av PBL. Det finns inte heller någon skyldighet för kommunen enligt PBL att tillse att någon annan tillhandahåller fraktfärjor.

Det finns vidare inte någon annan lag som ålägger kommunen en generell skyldighet att tillhandahålla frakttjänster, vare sig med färja eller på annat sätt. När det gäller fraktfärjor i södra skärgården kan dock tillhandahållandet av denna tjänst ses som en angelägenhet av allmänt intresse som ryms inom kommunens allmänna kompetens (se 2 kap. 1 § kommunallagen). Det beror på att det finns en risk för att behovet av frakt av varor och fordon till södra skärgården inte skulle tillgodoses i tillräcklig utsträckning om kommunen inte tillhandahöll sådana färjor, vilket skulle kunna hämma utvecklingen i södra skärgården. Det är dock skillnad på vad kommunen är skyldig att göra enligt lag och vad kommunen får ägna sig åt inom ramen för den allmänna kompetensen. De uppgifter som ryms inom kommunens allmänna kompetens är frivilliga för kommunen, vilket innebär att tillhandahållandet av en fraktfärja är ett frivilligt åtagande för kommunen och ingen lagstadgad skyldighet.

#### *Avgift för frakt med fraktfärja*

Om det hade funnits en lagstadgad skyldighet för kommunen att tillhandahålla fraktfärjor skulle det också ha krävts stöd i lag eller annan författning för att kommunen skulle ha rätt att ta ut avgifter för tjänsten (se 2 kap. 5 § kommunallagen). Som jämförelse är kommunen enligt PBL ålagd att ansvara för underhållet av gator och allmänna platser som kommunen är huvudman för (se 6 kap. 21 § PBL). Det krävs då ett uttryckligt lagstöd för att kommunen ska kunna ta ut avgifter för den tjänsten. Ett sådant lagstöd finns för vissa utgifter för markförvärv, iordningsställande och förbättring av gator (se 6 kap. 24 § PBL). Kommunen får dock inte ta ut avgifter för drift och underhåll av gator och allmänna platser.

Såsom påtalats ovan tillhandahåller kommunen i detta fall fraktfärjor med stöd av den allmänna kompetensen. Eftersom det inte är en lagstadgad skyldighet för kommunen att tillhandahålla fraktfärjor, har kommunen en generell rätt att ta ut avgifter för tjänsten (se 2 kap. 5 § kommunallagen). Bestämmelsen innebär dock inte att kommunen måste

finansiera tjänsten med stöd av avgifter utan kan istället välja att finansiera tjänsten helt eller delvis med skattemedel.

Om kommunen väljer att ta ut avgifter för tillhandahållandet av fraktfärjor får inte kommunen ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för frakttjänsten (se 2 kap. 6 § kommunallagen). Det finns därmed inget juridiskt hinder mot att kommunen fattar ett beslut om att höja avgifterna i fall kommunens kostnader för frakttjänsten ökar. Kommunen får dock som utgångspunkt inte fatta beslut som innebär att avgifterna höjs för tjänster som redan har utförts. Sådana retroaktivt tungade beslut för kommunens medlemmar får endast fattas om det finns synnerliga skäl för det (se 2 kap. 4 § kommunallagen). Förhållandet att kostnadsökningar tidigare inte föranlett någon avgiftshöjning utgör dock inget hinder mot att höja avgifterna för tjänster som kommer utföras framöver, så länge avgifterna för dessa tjänster inte överstiger kommunens kostnader.

### *Likställighetsprincipen*

Om avgift tas ut för frakt av gods via fraktfärjan måste kommunen beakta likställighetsprincipen. Likställighetsprincipen innebär i detta fall att kommunen måste behandla sina medlemmar lika när de använder sig av fraktfärjorna, om det inte finns sakliga skäl för något annat (se 2 kap. 3 § kommunallagen). Kommunen får t.ex. inte ha olika avgifter för frakttjänsten beroende av om personen som använder tjänsten är åretruntboende eller säsongboende (se rättsfallet RÅ 1996 ref. 9). Likställighetsprincipen förhindrar dock inte kommunen från att ta ut avgifter för användning av fraktfärja på grund av att medlemmar i kommunen som bor på fastlandet inte har samma behov av att nyttja frakttjänster. Likställighetsprincipen förhindrar inte heller kommunen från att ta ut avgifter för användning av fraktfärja på grund av att användningen av kommunala gator och vägar är avgiftsfri. I det sistnämnda fallet rör det sig om två olika tjänster som regleras i olika lagar.

### *Sammanfattning*

Det finns ingen lagstadgad skyldighet för kommunen att tillhandahålla fraktfärja i södra skärgården. Däremot får kommunen med stöd av den allmänna kompetensen tillhandahålla den tjänsten. Eftersom tillhandahållandet av fraktfärja är ett frivilligt åtagande för kommunen, får kommunen ta ut avgifter för att finansiera tjänsten. Kommunen är dock inte tvungen att ta ut avgifter utan kan helt eller delvis finansiera tillhandahållandet av fraktfärja med skattemedel.

Om kommunen väljer att ta ut avgifter för tillhandahållandet av fraktfärja får inte kommunen ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för tjänsten. Kommunen får dock som utgångspunkt inte fatta beslut som innebär att avgifterna höjs för tjänster som redan har utförts. Sådana retroaktivt tungade beslut för kommunens medlemmar får endast fattas om det finns synnerliga skäl för det. Kommunen måste vidare behandla kommunmedlemmarna lika när de använder sig av fraktfärjan, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Emma Björneke

Stadsledningskontoret