



Ägarstyrning av kommunala hamnar

En handledning



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Ägarstyrning av kommunala hamnar

En handledning

Upplysningar om innehållet:
Ulrika Nordenfjäll, ulrika.nordenfjall@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2022

ISBN: 978-91-8047-117-6

Foto: Umeå hamn AB, Mälarhamnar AB, Trelleborgs hamn AB

Produktion: Advant

Förord

Merparten av Sveriges drygt 50 allmänna hamnar är ägda av kommuner. Denna handledning vänder sig till politiker och tjänstepersoner och belyser specifikt ägardirektiv och ägarstyrning av kommunala hamnbolag. Samspelet mellan ägare och utförare är avgörande för en framgångsrik utveckling av hamnverksamheten.

Hamnarna i Sverige har en avgörande roll både för rikets försörjning av livsmedel, produkter och insatsvaror och för att vår export ska fungera. Även i omställningen av transportsystemen från vägtransporter till järnväg och sjöfart har hamnarna en nyckelroll. Under 2022 har det samtidigt blivit tydligt att de svenska hamnarna kan påverkas av oron i omvärlden, både som del i försörjningskedjor och för militär beredskap och säkerhet.

Författare är Gustav Malmqvist, MIDEK AB och Professor Daniel Stattin, Uppsala universitet. Handledningen är framtagen av en projektgrupp bestående av Ulrika Nordenfjäll och Karin Peedu, SKR samt en expertgrupp bestående av Christer Ögren, Örnsköldsviks hamn, Peter Roslund, Piteå hamn, Angela Kristiansson, Halmstad kommun, Jörgen Nilsson, Trelleborgs hamn, Mikael Isaksson, Umeå hamn, Eric Tedesjö, Sveriges hamnar och Björn Garberg, Trafikverket.

Stockholm i januari 2023

Gunilla Glasare
Avdelningschef

Peter Haglund
Sektionschef

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

- 7 **Kapitel 1. Inledning**

- 10 **Kapitel 2. Bakgrund**
- 10 Principer för ägarstyrning av kommunala bolag
- 11 Varför en handledning för kommunala hamnbolag?
- 12 Trafikverkets regeringsuppdrag för inrikes sjöfart och närsjöfart

- 16 **Kapitel 3. Ägarstyrning av kommunala hamnar**
- 16 Ägardialoger – för ett aktivt ägarskap
- 17 Styrelsen för hamnbolaget
- 18 Aktieägaravtal
- 18 Lagar och regler för hamnverksamhet

- 21 **Kapitel 4. Hamnverksamhet – driftsformer**
- 24 Effekter av olika driftsformer

- 28 **Kapitel 5. Hamnars olika förutsättningar**

- 32 **Kapitel 6. Omvärldsfaktorer och trender som påverkar hamnarna**
- 34 ESPO – Europe's ports at the crossroads of transitions
- 37 Demografi

40	Kapitel 7. Fyra tematiska utmaningar för framtidens hamnar
41	Utmaning 1 - Den gröna hamnen
44	Utmaning 2 - Den effektiva hamnen
45	Utmaning 3 - Den utvecklande hamnen
47	Utmaning 4 - Den säkra hamnen
51	Kapitel 8. Utveckling och investeringar
54	Kapitel 9. Avgifter och finansiering av hamnverksamheten
56	Referenser



ODIN

Inledning

Hamnarna i Sverige har en nyckelroll i utvecklingen av hållbara transportsystem i Sverige och omvärlden. Mer än 90 % av vår import och export transporteras med sjöfart medan endast en liten del transporteras med sjöfart inom landet (närsjöfart och inlandssjöfart). Det innebär att sjöfarten har en avgörande roll både för rikets försörjning av livsmedel, produkter och insatsvaror och för att vår export ska fungera. Regering, riksdag och EU och har beslutat om ambitiösa klimatmål som förutsätter en omställning av transportsystemen i riktning mot lägre klimatpåverkande utsläpp av transporterna. Sjöfart har oftast minst utsläpp per ton-kilometer gods, även om det kan bli lägre genom omställning till miljövänligare bränslen, anslutning till landström vid lastning och effektivare ruttplanering.

I omställningen av transportsystemen från vägtransporter till järnväg och sjöfart har hamnarna en nyckelroll för att flytta gods från väg till sjöfart vilket bidrar till generellt minskade utsläpp av växthusgaser, men också för att minska utsläpp av hamnverksamheten.

Merparten av Sveriges drygt 50 allmänna hamnar är ägda av kommuner antingen som helägda bolag eller som ingående i en kommun-koncern eller delägda med annan/andra kommuner eller med

privata företag. Utöver detta finns det lika många privata hamnar som inte är klassade som allmänna hamnar och de flesta är industrihamnar i nära anslutning till större industrier. En allmän hamn är en hamn som är tillgänglig för alla transportföretag och rederier på lika villkor, oavsett om den är offentligt eller privat ägd. Det är Sjöfartsverket som beslutar om vilka hamnar som är klassificerade som allmän hamn.

Ett kommunalt hamnbolag kan ha olika roller, beroende på den lokala organisationen. Det kan vara hamnmyndighet, ägare och förvaltare av infrastrukturen och vara beställare av logistiktjänster eller bedriva stuveri och terminaldrift i egen regi. Oavsett hur organisationen ser ut för de kommunala hamnarna är samspelet mellan ägare och utförare av yttersta vikt, för att hamnarna ska bidra till klimatomställning, vara så effektiva som möjligt, fylla sin funktion i livsviktiga försörjningskedjor och bidra till lokal och regional utveckling.



MANTSINEN 100

Umeå Hamn

MANTSINEN

Bakgrund

Principer för ägarstyrning av kommunala bolag

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har sedan lång tid en roll att för sina medlemmar arbeta med frågor kring ägarstyrning av kommunala bolag. Syftet är att kunna tillhandahålla principer och rekommendationer, som kan följas om de är användbara i aktuella situationer. Under 2020 beslutade SKR om en ny version av ”Principer för styrning av kommun- och regionägda bolag”, som presenterades i en första version 2006. Denna handledning är generell oavsett typ av verksamhet såsom fastigheter, elnät, gatuverksamhet eller hamnverksamhet. Den innehåller i princip allt man behöver veta om kommunal bolagsverksamhet, till exempel vad gäller juridiska regler i kommunallagen och aktiebolagslagen, men inte det som är specifikt för hamnverksamhet.

SKR utformade även under 2020 en fördjupande skrift ”Driftformer – kommuner och regioner”. Denna ger en närmare insikt i de olika organisationsformer som finns för kommunala verksamheter och juridiska konsekvenser av olika driftsformer. Detta är i högsta grad tillämpligt på hamnverksamheter, som är organiserade på många olika sätt i olika kommuner.

Varför en handledning för kommunala hamnbolag?

Tanken med denna handledning är att den ska belysa specifikt **Ägarstyrning av kommunala hamnbolag**. Handledningen följer rekommendationerna i ”Principer för styrning” och ”Driftsformer – kommuner och regioner” men är anpassad för hamnarnas olika förutsättningar, krav och omvärldsfaktorer. Även om alla kommunala verksamheter har ett förändringstryck finns det skäl att anta att det är särskilt stort för hamnarna, inte minst för dessas roll i transportkedjor som inom en snar framtid måste ställas om till fossilfrihet och minskade utsläpp. Under 2022 har det också blivit tydligt att de svenska hamnarna kan påverkas av oron i omvärlden, både som del i försörjningskedjor och för militär beredskap och säkerhet.

Behovet av att ta fram denna typ av handledning framfördes vid ett möte hos SKR med flertalet hamnar och dess ägare i januari 2020. Vid mötet diskuterades bland annat frågor kring utvecklingen av de svenska hamnarna samt frågor kring ägardirektiv och styrning av kommunala hamnbolag. Även Trafikverket deltog och presenterade regeringsuppdraget som nationell samordnare för inrikes sjöfart och närsjöfart och där frågor kring ägarstyrning sågs som ett område för samverkan mellan kommuner, SKR och Trafikverket.

Trafikverkets regeringsuppdrag för inrikes sjöfart och närsjöfart

En nationell samordnare för inrikes och närsjöfart tillsattes 2019 av Trafikverket på regeringens uppdrag och detta arbete pågår fortfarande. Beslutet var en följd av den nationella godsstrategin som beslutades 2018. Hösten 2020 gavs ett tilläggsuppdrag till nationella samordnaren för att särskilt studera hamnarnas roll för överflyttning av gods från väg och järnväg till sjöfart. Direktiven för tilläggsuppdraget var:

- › Genom att lyfta fram goda exempel och sänka trösklarna för att flera ska följa efter, utmana hamnar att verka för att konkreta åtgärder vidtas som leder till att de hamnavgifter som tas ut skapar incitament för överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart och i större utsträckning, gynnar sjöfartens omställning till fossilfrihet, främjar fossilfria transporter inom alla trafikslag och stärker sjöfartens konkurrenskraft.
- › Föra en dialog med främst de allmänna hamnarnas hamnbolag och ägare, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och andra aktörer verksamma i hamnarna i syfte att etablera ett gemensamt arbete kring avgifter med utgångspunkt i hamnutmaningen kan gynna sjöfartens omställning till fossilfrihet, stärka miljöstyrningen och stärka sjöfartens konkurrenskraft.

En slutrapport av tilläggsuppdraget presenterades av dåvarande nationella samordnaren Pia Berglund den 30 september 2021. Även om fokus i uppdraget var att studera möjligheterna till justering av hamnavgifter, så var det övergripande målet att öka sjöfartens konkurrenskraft och främja överflyttning av gods från väg och järnväg till sjöfart, till fördel för miljön och effektiviteten i transportsystemet. En ökad andel närsjöfart och inlandssjöfart kan till exempel minska trängseln på järnväg och väg.

Nationella samordnaren lämnade ett antal rekommendationer inom fyra områden:

- 1. Hamnen som organisation och styrning,** handlar om vägledning av hamnarnas ägarstyrning vilket är det uppdrag som Sveriges Kommuner och Regioner har drivit och som lett fram till denna skrift. Men detta område handlar utifrån Trafikverkets arbete även om hamnars effektivitet och behov av utveckling och innovation.
- 2. Framtidssäkrad infrastruktur.** Dels behövs ett mer nationellt perspektiv i planeringen av transportsystemet inklusive hamnarnas roll för att öka möjligheterna till överflyttning av gods, och dels bör någon typ av incitamentsmodell övervägas som medför att investeringar i hamnanläggningar kan medfinansieras nationellt.
- 3. Mer statlig styrning och incitament på klimat- och miljöområdet.** Många hamnar har redan ett stort fokus på klimat och miljö, men det behövs mer statlig styrning och incitament för att stimulera miljöinvesteringar och ökade insatser för omställning till alternativa bränslen i sjöfarten och i hamnen. Inom uppdraget har kriterier för en ”grön hamn” tagits fram.
- 4. Mer samverkan och information behövs.** Detta handlar framför allt om samverkan kring teknisk utveckling för att effektivisera hamnverksamheter, och dels att samverkan behövs för att ställa om sjöfarten för att uppfylla klimatmål och bidra till överflyttning av gods.

Nationella samordnaren drar också några slutsatser om nuläge och trender som grundas dels på observationer men också från den ESPO-studie som redovisas nedan: Aktuella utmaningar för hamnverksamheterna beskrivs mer ingående i följande avsnitt utifrån fyra perspektiv: Den gröna hamnen, den effektiva hamnen, den utvecklande hamnen samt den säkra hamnen.

- › **Hamnarna går mot en allt större roll som logistik- och energinoder.** Många hamnar hanterar idag inte enbart gods till och från sjöfart utan mellan alla trafikslag, och hanterar bränslen av olika slag. Vissa hamnar har en nyckelroll i utbyggnaden av vindkraft både på land och till havs. Hamnen kan även vara energiproducent med hjälp av solenergi eller vindkraft.
- › **Ägarna har främst ett regionalt och lokalt perspektiv på sin hamn.** Hamnrapporten har studerat ett antal ägardirektiv och konstaterar att i många fall betonas hamnens roll som en förutsättning för regionens varuförsörjning, och i vissa fall för besöksnäringen och stärka industrins konkurrenskraft. Nationella samordnaren lyfter dock behovet av viss statlig styrning och att hamnarna tydligare ingår i den nationella planeringen.
- › **Hamnarnas roller utvecklas mot ny rollfördelning.** De flesta allmänna hamnar i Sverige är fortfarande kommunalt ägda i olika grad men trenden går mot en europeisk hyresmodell (landlordmodellen) där kommunen är markägare och hamnbolaget är förvaltare som antingen utför driften själv eller lägger ut den på privata aktörer. Mer om detta i följande avsnitt.
- › **Hamnarna som företag har god ekonomi och investerar för framtiden.** Slutsatsen dras med medvetenhet om att några enstaka hamnbolag har återkommande lönsamhetsproblem och många kan ha påverkats pandemin, obalanser i containerflöden och handelsembargon till följd av oro och kriget i Östeuropa.



Ägarstyrning av kommunala hamnar

Sverige har 55 allmänna hamnar varav 53 drivs i kommunal regi på olika sätt. I några få kommuner drivs hamnen i kommunal förvaltning men det är vanligare att hamnverksamheten drivs i bolagsform, vilket sker på flera olika sätt. Kommunen kan äga mark och fastigheter och driften av hamnen är bolagiserad eller så är både ägande och förvaltning och drift förlagt i ett kommunalt bolag. I några fall är hamnbolaget delägt med andra, offentliga eller privata aktörer, och i ett par fall såsom Umeå och Malmö är hamnoperatören samägd med aktörer från andra länder. Hur hamnverksamheten är organiserad påverkar i hög grad förutsättningarna för ägarstyrningen.

Ägardialoger - för ett aktivt ägarskap

I handledningen ”Principer för styrning” (s. 8–9) påpekas särskilt att den formella styrningen som regleras i bolagsordning och ägardirektiv inte är tillräcklig för ett aktivt ägarskap. Det behövs en aktiv ägardialog i olika former. Det är vanligt att många kommuner har inskrivet i ägardirektiv att ägarmöten ska hållas en till två gånger per år. Detta är möten med ett annat syfte än hamnbolagets styrelsemöten. Det är vid ägarmöten man har möjlighet

att följa upp styrelsens och bolagsledningens arbete och diskutera principiella och långsiktiga frågor. Vid diskussioner i referensgruppen för framtagandet av denna handledning, och vid individuella intervjuer, framhålls av många hur viktigt det är med fungerande ägardialoger. Ägardirektivet utgör endast en ram för den aktiva bolagsstyrningen och ägardialogerna underlättar både uppföljning av nuläget och framtida planering av verksamheten.

Ägardialoger bör utformas efter de lokala förutsättningarna och utifrån hur hamnverksamheten är organiserad.

Styrelsen för hamnbolaget

Styrelsens roll beror i hög grad av hur hamnverksamheten är organiserad. Om hamnbolaget endast förvaltar infrastrukturen och inte ansvarar för drift och stuveriverksamhet (som kanske drivs i ett dotterbolag eller av privata aktörer) är styrelsens roll annorlunda än om hamnbolaget ansvarar för flera funktioner inklusive den operativa verksamheten.

I kommunalt helägda hamnbolag är det kommunfullmäktige som utser ledamöterna i styrelsen, och sen väljs de på bolagsstämman. Vid delägarskap med andra kommuner eller privata aktörer utses ledamöterna av respektive delägare och väljs på bolagsstämman. Kommunens ledamöter utses även då av kommunfullmäktige. Om styrelsen är vald av fullmäktige är det vanligast att ledamöterna är politiker, men det förekommer även att externa ledamöter med särskild kompetens väljs in. Det kan vara representanter från andra aktörer inom transport och logistik eller från industrin i regionen. Referensgruppen för denna handledning har gett exempel på att det har fördelar att ha med sakkunskap i styrelsen även om den är helägd av kommunen. I de fall hamnen är samägd med industrin blir styrelsen partssammansatt vilket eliminerar behovet av extra sakkunskap i styrelsen.

Aktieägaravtal

Gemensamt ägande av hamnbolag med offentliga eller privata aktörer är vanligast vad gäller drift och stuveriverksamhet, och att kommunen då är ägare till mark och infrastruktur. I dessa fall är ägaravtalet mellan parterna mycket viktigt, och kan reglera ansvarsfördelning och styrelsens sammansättning, prioriteringar och fördelning av kostnader och avkastning.

Lagar och regler för hamnverksamhet

Grundläggande lagar för bolagsstyrning

Den formella ägarstyrningen av kommunala hamnbolag skiljer sig inte från ägarstyrningen av andra kommunala bolag. Det innebär att kommunallagen gäller för kommunen och aktiebolagslagen gäller för aktiebolaget och kommunen som ägare måste förhålla sig till båda dessa lagar. Hur de tillämpas förklaras ingående i skriften ”Principer för styrning” (SKR, 2020). Det är kommunfullmäktige som beslutar om ändamålet med verksamheten (10 kap 3 § KL) och detta ändamål ska vara inskrivet i bolagsordningen (3 kap ABL). Bolagsordning och dess innehåll regleras i aktiebolagslagen, medan det inte finns något lagkrav på ägardirektiv. Däremot är ett ägardirektiv som beslutats på bolagsstämman bindande för hamnbolagets styrelse. Det är i ägardirektivet som kommunen kan styra sådant som inte måste finnas med i bolagsordningen. Det kan handla om följsamhet med kommunens beslutade policyer och riktlinjer, omfattning av verksamheten, samverkansfrågor och ambitionsnivåer vad gäller utveckling och miljö. En vanlig modell i många kommuner är att ha ett generellt ägardirektiv för alla bolag i kommunkoncernen och specifika ägardirektiv för respektive dotterbolag. Med den modellen kan ägardirektivet för hamnbolaget hållas kort och specifikt för hamnverksamheten.

Till den formella bolagsstyrningen hör de förstärkta uppsiktsregler som gäller för kommunala bolag som regleras i kommunalagens 6 kap 1 §. Det handlar bland annat om att ägarna måste följa upp att de kommunala bolagen följer de kommunala ändamålen och att de kommunala befogenheterna som anges i bolagsordningen. Hur uppsiktsplikten bör tillämpas förklaras närmare i skriften ”Förstärkta uppsiktsregler över kommun- och landstingsägda bolag” (Stattin, 2018).

Specifika lagar och regler för hamnar

Det finns inte någon särskild lag som reglerar hamnverksamhet, förutom att hamnverksamhet sedan 2019 måste följa EU:s hamntjänstförordning (EU/352/2017). Den gäller formellt endast de hamnar som ingår det transeuropeiska transportnätet (TEN-T), vilket för närvarande är 26 hamnar av det dryga 50-talet allmänna hamnar. Hamntjänstförordningen har tillkommit för att sätta ramar för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler för finansiell insyn i hamnar. Det sistnämnda bör i Sverige inte vara något problem när hamnarna är kommunala och styrs av de regelverk som finns för det. Förordningen reglerar bland annat skyldigheter för hamntjänstleverantörer att tillhandahålla allmännyttiga tjänster men också regler för konkurrens mellan aktörer, och rätten att ta ut hamnavgifter och hamninfrastrukturavgift av kunderna. Bland annat så reglerar hamntjänstförordningen att hamnavgifter **ska tas ut** av kunderna och att dessa **får vara miljödifferentierade**.

Hamnverksamhet måste givetvis följa en mängd andra specifika lagar och regler, inte minst vad gäller miljö, arbetsmiljö, säkerhet, upphandlingslagar och plan- och bygglagen.



E12

AURORA BOTNIA
TRASA SAGA

Wasaline

Hamnverksamhet - driftsformer

Det finns 55 allmänna hamnar i Sverige¹ varav endast två är helt privatägda. De flesta är helägda av en kommun, eller av två eller flera kommuner i samverkan. Några är delägda tillsammans med privata företag. Utöver de allmänna hamnarna finns det över 100 privata hamnar och lastkajer ofta i anslutning till industrier.

En allmän hamn måste följa EU:s hamntjänstförordning och svensk lagstiftning (Lag 1983:293 om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn) som bland annat innebär att den måste ta emot fartyg som vill lasta och lossa i hamnen, i mån av plats och kapacitet. De allmänna hamnarna som inte är privatägda har ett antal olika ägar- och driftsformer. För att skilja på dessa bör man hålla isär rollerna som hamnmyndighet, infrastrukturförvaltare, driftsansvarig och stuveri. Det blir allt vanligare att olika delar upphandlas av privata företag, inte minst det sistnämnda.

Not. 1 Enligt SjöFS 2013:54 plus Södertälje hamn.

Det vanligaste är att hamnen drivs som ett kommunalt bolag som antingen är direkt ägt av kommunen eller ingår i en kommun-koncern som dotterbolag. Mark och infrastruktur ägs i vissa fall av kommunen och arrenderas och förvaltas av hamnbolaget, men det är inte ovanligt att ägandet ligger i hamnbolaget. Hamnbolaget är i de flesta fall hamnmyndighet, på uppdrag av kommunen, men det varierar huruvida drift och stuveriverksamhet sker i bolaget eller är upphandlat av privata aktörer, eller i vissa fall drivs av dotterbolag till hamnbolaget. Om hamnbolaget ansvarar för alla funktioner talar man om **integrerad hamn**, vilket hittills varit det vanligaste.

I de fall hamnbolaget är ägare och förvaltare av infrastrukturen men drift och stuveri är outsourcat talar man vanligen om att det är en **landlordmodell**. Om man tillämpar landlordmodellen är oftast hamnoperatören hamnmyndighet på uppdrag av kommunen/hamnbolaget. På några få orter drivs hamnverksamheten inom kommunal förvaltning, men det är vanligare att kommunen har organiserat verksamheten i aktiebolagsform.

Bland dessa exempel finns det ett antal varianter. I Skellefteå drivs hamnen som en enhet inom Samhällsbyggnadsförvaltningen men stuveriverksamheten drivs av ShoreLink AB. I Gävle drivs hamnen (hamnmyndighet och infrastruktur) av Gävle Hamn AB som ägs direkt av kommunen men nästan all drift och stuveriverksamhet är upphandlat som en koncession på 30 år av det turkiska bolaget Yilport.

Ett exempel på **integrerad hamn** är Trelleborgs hamn som är ett kommunalt bolag direkt ägt av kommunen. Hamnbolaget ansvarar för alla delar av hamnen, förvaltning av infrastruktur, drift och stuveriverksamhet.

I Umeå ägs marken av kommunen och arrenderas av Umeå Hamn AB som i sin tur arrenderar ut den till Kvarken Ports. Drift och underhåll samt krandriften sköts av Kvarken Ports som ägs till 50 % av Umeå

Hamn AB och till 50 % av Vaasa stad, och detta bolag sköter också driften i Vaasa Hamn. Merparten av stuveriverksamheten sköts av SCA Logistics AB, som hyr magasin och mark av Kvarken Ports. Hamnmyndighet är Kvarken Ports.

I Malmö ägs mark och infrastruktur av kommunen medan driften av hamnen sköts av bolaget Copenhagen Malmö Port (CMP) och denna modell är relativt likartad som i Umeå.

I Västerås och Köping ägs infrastrukturen av respektive kommun, men drift och stuveri sköts av det gemensamt ägda bolaget Mälardammar AB som hyr infrastruktur och magasin av kommunen, men äger kranar och fordon. Mälardammar AB är hamnmyndighet.

Dessa exempel visar på en stor variation och komplexitet, men de olika ägar- och driftsformerna har alla som mål att tydliggöra rollerna och optimera effektiviteten i hamnarna. Att bedriva effektiv stuveriverksamhet är inte alls samma sak som att vara en skicklig infrastrukturförvaltare. Det kan finnas både nackdelar och fördelar med att blanda de olika rollerna i samma bolag eller verksamhet.

På samma sätt finns det fördelar och nackdelar med samägande, med en annan kommun eller med ett industriföretag. Då behöver delägarna vara överens om prioriteringar och fördelning av kostnader och avkastning utifrån ägarandelar. Detta regleras genom ett aktieägaravtal mellan ägarna. Oavsett detta så kan ägarna ha olika ambitionsnivå, beroende på storlek och ekonomisk styrka. Till exempel om ett hamnbolag ägs till lika delar av en stor kommun och en liten kommun är det givetvis svårare för den mindre kommunen att bära lika stora investerings- och driftskostnader. Samägande med industriföretag kan medföra liknande problematik men kan också innebära fördelar vad gäller avvägningar mot industrins behov, och även ett långsiktigt ansvarstagande för hamnens utveckling.

Effekter av olika driftsformer

De viktigaste skillnaderna bland de olika ägar- och driftformerna är vem som äger och ansvarar för investeringar i infrastruktur och suprastruktur (kranar och magasin) och vem som ansvarar för till exempel miljöförbättrande åtgärder. Det är vanligt att den som bedriver stuveriverksamheten äger fordon, truckar och lyftkranar och att ansvaret för kajer, vägar och järnvägsspår ligger hos den som äger och förvaltar infrastrukturen. Här kan det ibland finnas en gränsdragningsproblematik, men som oftast går att hantera. I EU:s Gruppundantagsförordning för statligt stöd (GBER EU 2014/651) finns det relativt tydliga regler för vad som är infrastruktur och vad som räknas till suprastruktur. Den kan vara en vägledning för ansvarsfördelningen mellan infrastrukturägare och hamnoperatör/stuveri. Om det är en **integrerad hamnverksamhet** är detta inte något praktiskt problem. Med en **landlordmodell** är det desto viktigare att framåtsyftande investeringar såsom miljöförbättrande åtgärder ingår i ägardialogen.

Effekter på investeringar

Många hamnar står inför stora investeringar och förbättringar av befintlig infrastruktur. För en hamn som ägs direkt av kommunen bör dessa investeringar hanteras som alla andra investeringar och vägas mot andra investeringar bland annat i skolor och äldreboenden. Det innebär att nyttan av hamnen jämförs med nyttan av andra verksamheter, av politiker och dess väljare. För en hamn som ägs och förvaltas av ett kommunalt bolag kan investeringen finansieras internt och/eller med lån från kommunen, och skrivs av inom bolagets verksamhet, och behöver inte belasta kommunens resultaträkning. Framför allt mindre investeringar är lättare att hantera när hamnen drivs i bolagsform, än i kommunal förvaltning. Större investeringar måste normalt sett godkännas av kommunfullmäktige även om hamnen ägs och drivs som aktiebolag.

Effekter på miljöåtgärder

Många kommuner har historiskt haft centralt lokaliserade hamnar och det finns sedan lång tid en pågående trend att flytta hamnverksamhet utanför centrum. Det finns många exempel på detta, till exempel Stockholm, Göteborg, Sundsvall och Trelleborg.

Förutom att det skapar mer plats för ökande godstransporter till och från hamnarna minskar utsläpp och buller i stadsmiljöerna. Detta medför också att kommunerna skapar förutsättningar för att bygga om de centrumnära gamla hamnområdena till attraktiva bostadsområden. Idag är det få eller ingen som vill ha en hamn med annat än fritidsbåtar centralt i staden.

Modern hamnverksamhet påverkar miljön på flera sätt:

- › Buller från fartygen, truckar, lastbilar och tåg vid lastning och lossning av gods.
- › Avsevärda utsläpp av kväveoxider, svaveldioxid och koldioxid från fartygen som har hjälpmotorerna på under hela tiden de lastar och lossar vilket handlar om allt från några timmar (färjor) till dagar och veckor (bulkgods).
- › Avgaser från truckar och lastbilar som transporterar gods inom hamnen och till och från hamnen.
- › Utsläpp av förorenat dagvatten i hamnens vattenområde och hantering av avloppsvatten och avfall från fartygen.

Många kommuner har antagit strategier för att minska utsläpp, motverka climateffekter och sträva mot att bli koldioxidneutrala. Detta kräver åtgärder i hamnarna. Om kommunen själv äger och driver hamnen handlar det endast om politiska beslut att investera i miljövänliga fordon, landström och förbättrad dagvattenrening. Om hamnen däremot ägs och/eller drivs av ett kommunalt bolag så är det i ägardirektivet det går att reglera krav på att bolaget på olika sätt ska arbeta för minskade utsläpp.

Något svårare blir det om stuveriverksamheten drivs av en privat koncessionsinnehavare. Inte sällan är det detta företag som innehar miljötillstånd för hamnens verksamhet, men det är inte alltid miljötillstånden föreskriver utsläppsnivåer eller konkreta åtgärder. Det är länsstyrelserna som beviljar miljötillstånd för hamnars verksamhet, men tyvärr skiljer sig länsstyrelsernas kriterier för miljötillståndet. Det är vanligt att miljötillstånden är knutna till volymen av hanterat gods, men det kan också handla om uppmätta utsläppsnivåer.



Hamnars olika förutsättningar

Sveriges drygt 50 kommunala allmänna hamnar uppvisar en stor variation vad gäller storlek, geografiska förutsättningar, typer av gods och funktioner, och med det följer olika förutsättningar.

Hamnens storlek – En stor hamn har avsevärt större möjligheter att bära investeringar i ny teknik som effektiviserar verksamheten eller minskar miljöbelastning, till exempel automation och elektrifiering. För små hamnar har det funnits en trend mot ökande samverkan för att kunna driva verksamheten mer effektivt. Det gäller både förvaltning av infrastruktur och stuveriverksamhet. Exempel på samverkan inom förvaltning och drift är Hallands hamnar AB, Vänerhamn AB och Mälarhamnar AB. Inom stuveriverksamhet är ett exempel ShoreLink AB som betjänar ett antal hamnar i Bottenviken. Samverkan kan på olika sätt bidra till effektivt utnyttjande av resurserna, men om godsflödena är alltför små kan det ändå vara svårt att ekonomiskt bära kostsamma investeringar.

EU:s TEN-T klassificering – EU beslutade 2013 om en ny indelning av TEN-T nätverket (Transeuropean Network for Transport) med utpekade comprehensive- och core-hamnar. 328 hamnar inkluderades i det övergripande nätet och av dessa var 82 utpekade core-hamnar.

Av de 55 allmänna hamnarna i Sverige är 26 TEN-T klassificerade varav fem är så kallade core-hamnar (Luleå, Stockholm, Trelleborg, Malmö och Göteborg). För att få räknas in i TEN-T behöver hamnen ha en godsvolym på minst 1 promille av den totala volymen i alla EU:s hamnar. Den gränsen går strax under 2 Mton räknat i viktvolym. För att kunna söka stöd från Connecting Europe Facility (CEF) till planering och genomförande av investeringar är det ett krav att vara klassad som TEN-T hamn. För de hamnar som är core-hamnar finns möjligheter till större stöd än för de som inte är det.

I praktiken fungerar TEN-T klassificeringen som en slags prioritering även på nationell nivå och inom andra finansieringsprogram och det kan vara en konkurrensfördel att vara TEN-T hamn. För Europeiska Regionalfonden (ERUF) är det en fördel att ha TEN-T status men det är inte tvingande. Till exempel har hamnarna i Skellefteå, Piteå och Kalix fått relativt stora stöd från ERUF utan att vara TEN-T-hamnar. Det är dock endast i norra Sverige som ERUF kan användas för att medfinansiera transportinfrastruktur.

Geografi och konkurrens – Många hamnar, framför allt i norra Sverige, har ursprungligen startats av en industri, med koppling till skog eller mineral, och därefter blivit allmänna hamnar som betjänar alla som vill nyttja den. Många av dessa domineras fortfarande av den ursprungliga industrin, som är beroende av närheten till hamnen. Närheten till industrin är då en konkurrensfördel både för hamnen och för industrin. Exempel är när SCA beslutade att investera vardera cirka åtta miljarder konor i utbyggnad av massafabriken i Östrand och pappersbruket i Obbola. Kommunernas beredskap att modernisera och expandera hamnarna i Sundsvall och Umeå har helt säkert underlättat dessa investeringsbeslut.

Trots närheten till en hamn är det inte säkert att den utnyttjas för allt gods av närliggande industri, vilket kan bero på hamnens förutsättningar att hantera olika godstyper, men det kan också handla om att sjöfart är lönsamt för vissa godsslag och inte för andra. För högvärdigt gods som koppar är det mer lönsamt att använda järnväg och för gods som behöver hög flexibilitet och korta ledtider såsom livsmedel är vägtransporter effektivare. Många hamnar är specialiserade på de godstyper som behöver hanteras från omkringliggande industri. Förändring eller utökning med till exempel möjligheter att hantera containrar kan kräva stora investeringar.

Frågan om konkurrens mellan hamnar och mellan sjöfart och andra trafikslag är inte enkel. Om regeringens och EU:s ambitioner att föra över mer gods till sjöfart, från väg och järnväg, ska kunna infrias bör det inte vara för långt mellan hamnarna, givetvis beroende på typ av gods. Europeiska Revisionsrätten hävdade i en granskning 2016 av 42 EU-finansierade hamnprojekt att EU-stöden dels riskerade att snedvrیدا konkurrensen och dels att vissa investeringar inte utnyttjades fullt ut. Denna granskning ledde också till att statsstödsreglerna skärptes vad gäller investeringar i så kallad suprastruktur (fordon, kranar, magasin och lagringsytor).



TIMBERLAND

Omvärldsfaktorer och trender som påverkar hamnarna

Sjöfarten har sedan många år varit i ständig förändring på olika sätt. Fartygen, i synnerhet containerfartyg, har ökat i storlek (upp till 23 000 TEU), vilket har minskat transportkostnaderna per enhet transporterat gods. Samtidigt leder dessa stora containerfartyg till en kraftig påverkan på landinfrastrukturen i och omkring de hamnar som de kan angöra, när stora mängder containrar ska transporteras till och från hamnen.

Sjöfarten är som regel det minst miljöskadliga transportsättet per transporterat ton gods, men den förorsakar ändå stora utsläpp i form av CO₂, NO_x och SO_x, både ute till havs och i de hamnar de angör. Därför har tydliga mål formulerats nationellt, inom EU och internationellt att minska sjöfartens miljöpåverkan. Avgasrening med så kallade skrubbers, nya bränslen såsom LNG, metanol och vätgas, och landström i hamnar är några sätt att åstadkomma detta.

Sjöfarten är i fokus nationellt, inom EU och internationellt, för dess möjligheter att bidra till minskade utsläpp av landtransporter. Skälet är främst sjöfartens avsevärt lägre utsläpp per ton gods.

Många utredningar har gjorts och strategier formulerats för överflyttning av gods från väg och järnväg till sjöfart men hittills har inte så mycket hänt.

Hamnarnas verksamhet har stora miljökonsekvenser framför allt i närområdet i form av buller, utsläpp i luft och vatten av fartyg och fordon. Det innebär att hamnar behöver anstränga sig alltmer för att minska de externa effekterna, genom ny teknik, förnybara drivmedel, bulleråtgärder och landströmsanslutningar för fartygen.

En överflyttning av gods till sjöfarten från vägtransporter har förutsättningar att minska de totala utsläppen från transporter, men det är inte helt enkelt eftersom regelbundna fungerande transportupplägg är svåra att påverka. Sjöfartens möjligheter att konkurrera med vägtransporter vad gäller pris och flexibilitet är relativt små. Framför allt är det omlastning mellan trafiklagen som både tar tid och är kostsamt. Om hamnarna ska kunna konkurrera krävs det ökad effektivitet och kortade ledtider i hamnarna.

Hamnarna har en viktig roll för lokal och regional industri och därmed för tillväxt och sysselsättning i kommuner och regioner. Det innebär i sin tur att hamnarna och dess ägare måste vara beredda att möta näringslivets behov av ökad kapacitet, när detta inträffar. Detta är inte helt enkelt när det krävs miljötillstånd för en expansion av ett hamnområde, vilket kan ta åtskilliga år ibland upp till 10 år om miljötillståndsansökan överklagas.

ESPO – Europe's ports at the crossroads of transitions

European Sea Ports Organisation har publicerat en rapport i juni 2021 om aktuella trender som påverkar hamnarna nu och i framtiden. ESPO har identifierat fyra övergripande påverkansfaktorer:

- › Miljö
- › Teknik
- › Geopolitik
- › Demografi

Miljö

Miljöaspekterna påverkar hamnarna på flera sätt, vilket kräver olika typer av omställning:

1. **Hamninfrastrukturen kan påverkas av konsekvenserna av klimatförändringarna i form av stigande havsnivåer och extrema väderförhållanden.** Närliggande exempel är att Hallands hamnar har fått höja hamnområdet i Halmstad för att undvika översvämningar som blivit fler och värre. Fler svenska hamnar kan utsättas för detta hot.
2. **Hamnar har stora möjligheter att bidra till minskade utsläpp från sjöfarten och hamnverksamheten.** Det handlar om att dels minska utsläppen från den egna verksamheten med alternativa drivmedel eller el för hamnens fordon och dels om att skapa incitament för rederierna att anpassa fartygen för lägre utsläpp. Miljödifferenterade hamnavgifter kan vara en väg och som tillämpas av ett 20-tal hamnar i Sverige. Ett annat sätt är att tillhandahålla landströmsanslutningar för angörande fartyg, vilket kan kombineras med differentierade hamnavgifter.

- 3. Miljöpåverkan på hamnars ordinarie verksamhet och godsflöden.** Här handlar det om omställning av godsflöden. I många hamnar finns det en omfattande mottagning av oljor, bensin och kemiprodukter. I takt med omställningen kommer volymerna av dessa att minska och förnybara bränslen att öka. Många märker redan nu en ökande efterfrågan på lossning av vindkraftverk, vilket är en skrymmande verksamhet. Omställningen av energisystemen i världen kommer att öka pressen på hamnarna att anpassa infrastrukturen efter de nya behoven och nya godstyper.

Teknik

Detta perspektiv handlar om hamnarnas förmåga att effektivisera verksamheten med stöd av ny teknik. Det senaste stora teknikskiftet skedde när containern infördes som godsbärare, och därefter har inte så mycket skett fram till nu. ESPO-studien beskriver ett antal trender, såsom:

- 1. Effektivare användning av befintlig infrastruktur.**
Det kan handla om ökad digitalisering, fjärrstyrning och automatisering av lastningsutrustning. Det finns goda exempel i framför allt Tyskland där vissa hamnar infört autonom containerlastning med självgående kranar och truckar.
- 2. Ökad transparens mot kunder och intressenter.**
Digitalisering möjliggör också mer och bättre godsflöden just-in-time och bättre framförhållning för planering av hamnens resursanvändning. Sjöfartsverkets olika projekt för att med digitala system anpassa fartygens hastighet till planerade ankomsttider är exempel på detta.
- 3. Bättre kontroll av hälsa och säkerhet.** Även detta handlar till stor del om utnyttjande av digital teknik för övervakning i syfte att minska risker i hamnverksamheten. Hamburgs hamn har nyligen börjat använda autonoma drönare för övervakning av verksamheten. Hälsa och säkerhet förbättras också av större möjligheter att arbeta på distans.

4. **Förändrade kompetenskrav för personalen.** I takt med en ökad digitalisering och automatisering i hamnarna behövs en delvis en annan kravprofil för personalen. Arbetet förändras från att använda muskelkraft till att styra lastningsprocesser digitalt.
5. **E-handel ökar kraven på snabbare varuflöden.** Detta handlar främst om containerflöden av högvärdiga produkter där kraven ökar på snabb och smidig omlastning från sjöfart till landtransporter.

Geopolitik

ESPO har identifierat tre nivåer av geopolitiska trender. Detta var dock innan situationen med Rysslands angrepp på Ukraina och de ytterligare effekter på handelsmönster som detta för med sig.

1. **Fysisk närhet till geopolitiska ”hotspots”.** Till denna nivå hör de risker som följer för de hamnar som befinner sig nära osäkra länder. Det handlar framför allt om hamnar i länder i oroliga områden, såsom östra Medelhavet och Svarta havet, men på sikt kan det även finnas risker för några Östersjöhamnar. Till denna nivå hör också risken för minskad global handel.
2. **Påverkan på godsflöden till följd av handelshinder.** Till detta hör både handelsembargon, som nu med Ryssland, men även införande av tullar som resultat av Storbritanniens utträde ur EU. Det är fullt möjligt att denna kommer att öka de närmaste åren, och påverka godsflödena även i svenska hamnar.
3. **Påverkan på investeringar i hamnar till följd av geopolitiska strategier.** Med detta menar ESPO främst investeringsviljan hos stora investerare i större hamnar. Detta påverkar inte svenska hamnar i någon större grad, även om några få har utländska ägare av hamnoperatörer.

Samtliga dessa trender berör i högsta grad de svenska hamnarna, inte minst de i Östersjön. Hamnarna behöver upprätthålla och stärka sin beredskap och säkerhet eftersom det kan finnas risk för sabotage i oroliga tider. De behöver också ha en beredskap för att ställa om för gods hamnen normalt inte hanterar, och för ändrade godsvolymer. Det kan också handla om att ha beredskap för att med kort varsel härbärgera fartyg från den svenska marinen och/eller från Nato, vilket ställer krav på en stor mängd kajplatser.

Demografi

Enligt ESPO har hamnars tillväxt historiskt haft ett nära samband med befolkningsökningar i olika regioner, eftersom ökande befolkning ökar efterfrågan på varor.

- 1. Befolkningsökning sker i nya regioner.** Med detta avser ESPO i första hand förändringar i befolkningstillväxten i Asien, Indien och Mexiko. Sett i ett europeiskt perspektiv är det troligt att generell tillväxt i nya regioner ökar efterfrågan på sjöfart, såsom är fallet i norra Sverige. Där är det dels ökande mineralutvinning, skogen och tillgången på grön elektricitet som leder till både ökad produktion och export och sannolikt till befolkningsökning.
- 2. Förändringar i befolkningens inkomster.** Historisk har uppfattningen varit att export främst har skett från låglöneländer till höginkomstländer. Detta menar ESPO håller på att ändras och det kan också öka intresset för intraregional sjöfart, inom Europa.
- 3. Ökande urbanisering.** ESPO menar att trots COVID-19 så kommer urbaniseringstrenden att fortsätta och 2030 förväntas två tredjedelar av all befolkning bo i städer och i EU räknar man med att 83,7 % av befolkningen bor i städer år 2050.

Från dessa fyra övergripande påverkansfaktorer har ESPO och Deloitte identifierat fyra grupper av trender som hamnar bör vara medvetna om och förhålla sig till i sin planering:

1. Ökat fokus på hållbarhet
2. Ökat fokus på innovation
3. Ökad medvetenhet om hamnens roll i samhället
4. Förändringar i handelsmönster och godsflöden



Fyra tematiska utmaningar för framtidens hamnar

Med ledning av Trafikverkets utökade uppdrag vad gäller hamnar, som beskrivits inledningsvis, och den omvärldsanalys som gjorts i detta uppdrag, kan man dela in utmaningar och utvecklingsbehov i tre delar, vilka alla behandlas i den nationella samordnarens uppdrag. Utöver det har en fjärde utmaning lagts till som är särskilt motiverad av oron i vår nära omvärld.

1. Den gröna hamnen
2. Den effektiva hamnen
3. Den utvecklande hamnen
4. Den säkra hamnen

Åtminstone de tre första utmaningarna finns på olika sätt med i många ägardirektiv för de kommunala hamnarna. Den fjärde utmaningen nämns i några ägardirektiv men kommer med stor sannolikhet att bli alltmer viktig.

Utmaning 1 - Den gröna hamnen

Många hamnar är proaktiva vad gäller omställning till fossilfri verksamhet, men det varierar givetvis beroende på storlek, investeringsmöjligheter och verksamhetens inriktning. Ägardirektiv och kommunens övergripande strategier och policyer kan spela roll för denna utmaning, inte minst om ansvaret för förvaltning, drift och stuveriverksamhet är uppdelad på flera aktörer.

Trafikverkets tilläggsuppdrag har definierat ett antal kriterier för vad som kan anses vara en grön hamn/nod:

1. Ägardirektiv som styr mot fossilfrihet
2. Åtgärder i hamn (bränslen, fordon med mera)
3. Åtgärder för fartyg (landström med mera)
4. Miljödifferentierade hamnavgifter
5. Satsningar för överflyttning av gods (avgifter med mera).

På vilka sätt dessa kriterier hanteras varierar beroende på hamnens storlek, ekonomiska styrka och ägarens ambition, uttryckta i ägardirektiv och övergripande strategier. Trafikverkets hamnrapport (TRV 2021:172) ger ett antal goda exempel på åtgärder från flera hamnar.

Lokala miljöåtgärder såsom förnybara drivmedel, utbyte av fordon och elektrifiering är beroende av den ekonomiska styrkan att bära dessa investeringar, men också av vilka incitament som finns från statligt håll. Nationella samordnaren föreslår att Klimatinvesteringsprogrammet (KLIV) vidgas till att i högre grad stödja klimatinvesteringar i hamnar.

För att minska utsläpp från fartygen som angör hamnen är ett sätt att tillämpa miljödifferentierade hamnavgifter, vilket kan påverka rederierna att göra nödvändiga anpassningar av fartygen.

Det är frivilligt att miljödifferentiera hamnavgifterna och ett 20-tal av de allmänna hamnarna gör det. De använder antingen Clean Shipping Index eller Environmental Ship Index (ESI) för att bestämma rabatter på hamnavgiften baserat på fartygens miljöklassning.

Ett annat sätt är att miljöanpassa hamninfrastrukturen till exempel med uttag för landström till fartyg och laddstationer för fordon. Idag är det endast några av hamnarna som kan tillhandahålla landström, till åtminstone några fartyg, såsom Trelleborg, Göteborg, Stockholm, Gävle, Umeå, Piteå och Visby. Utveckling går snabbt och inom några år kommer betydligt fler hamnar ha landströmsanslutningar på fler kajer och för fler fartyg. Klimatinvesteringsprogrammet (KLIV) har beviljat nationellt stöd för landströmsanslutningar i Gävle, Göteborg och Stockholm.

EU har beslutat att samtliga TEN-T corehamnar ska ha minst en anslutning för landström till fartyg senast 2025, och för comprehensivehamnar gäller samma krav senast 2030. När det blir obligatoriskt blir det samtidigt inte möjligt att få statliga bidrag eller EU-stöd för denna typ av investeringar.

Satsningar på överflyttning av gods från väg och järnväg till sjöfart kan på ett sätt betraktas som en naturlig del av ett hamnbolags eller ett stuveris naturliga affärsverksamhet, att rekrytera fler kunder till hamnen. Den nationella samordnaren uppdrogs att i tilläggsuppdrag utreda om en anpassning av hamnavgifterna kan stimulera en överflyttning, men denna fråga är inte enkel. Trafikverkets rapport lyfter fram som gott exempel Piteå Hamn som tillsammans med Luleå Hamn tillämpar 50 procents rabatt på fartygsavgiften för fartyg som angör båda dessa hamnar på samma resa. Svårigheter med att via hamnavgifter öka attraktionskraften för sjöfart belyses både i Trafikverkets hamnrapport och i IVL Svenska Miljöinstitutets rapport från 2018 om statlig styrning av hamnavgifter. Den senare

har fokus på miljödifferentierade avgifter och förespråkar dels att miljödifferentiering blir obligatorisk, och dels att den samordnas med övriga EU-länder.

Andra sätt att öka möjligheterna till överflyttning av gods från väg och järnväg till sjöfart är genom att erbjuda attraktiva alternativ. Det statliga stödet Ekobonus som har funnits några år var tänkt att bidra till det, genom stöd till nya transportupplägg. Exempel på projekt som beviljats stöd är containertransporter mellan Norviks hamn och Västerås och närsjöfart mellan Norrköping och Kapellskär för vidare transport till och från Finland, för att minska vägtransporter av gods via Stockholm. Båda dessa projekt har dock av olika skäl inte fullföljt planerna. För närvarande har Ekobonusprogrammet avslutats, men ett förslag har lagts om att starta om det med en bredare ansats.

En annan sida av ”Den gröna hamnen” som delvis också berör utmaningen ”Den säkra hamnen” är klimatanpassning. Åtgärder för att minska utsläpp av hamnverksamheten handlar om att bromsa klimatförändringarna medan klimatanpassning handlar om att förebygga konsekvenserna av de pågående klimatförändringarna, såsom höjda havsnivåer, ökad nederbörd och oväntade väderförändringar. Ett konkret exempel är Hallands Hamnar som har genomfört en stor ombyggnad av kajer och verksamhetsytor i hamnen i Halmstad för att undvika översvämningar vid allt vanligare och värre stormar, som orsakar översvämning och risk för skador på kundernas gods.

Effekterna av klimatförändringarna kan bli olika för olika hamnar och några är mer utsatta än andra. Oavsett det är det sannolikt nödvändigt för alla att ha en plan för hur man ska förebygga konsekvenser av klimatförändringarna. Det kan handla om allt ifrån ombyggnad av dagvattensystemen till förstärkning av kajer och förhöjning av verksamhetsytor.

Utmaning 2 - Den effektiva hamnen

Förutsättningarna för hamnar att vara effektiva beror i hög grad på lokala omständigheter och på hamnens storlek och inriktning. Effektivitet handlar dels om att göra rätt saker och dels att göra det på rätt sätt och om vi räknar in resursinsatsen handlar det om produktivitet. Många hamnar genomför regelbunden uppföljning av effektivitet och produktivitet. Över tid ökar produktiviteten inte minst på grund av teknikutvecklingen. Det innebär att mer gods kan lastas på kortare tid eller med mindre bemanning.

En hamn som i huvudsak hanterar ett enhetligt gods kan bli effektiv på just det, även om volymerna inte är jättestora. Ett exempel kan vara Wallhamn på Tjörn som i princip är helt specialiserad på import och export av fordon. En liten hamn som hanterar många olika typer av gods har betydligt svårare att vara effektiv inom alla godsslag även om det finns exempel på hur man kan hantera det. Ett antal hamnar har gemensam stuveriverksamhet, såsom ShoreLink i norra Sverige, Mälarhamnar, Vänerhamn och Hallands hamnar, vilket kan ge samordningsvinster. Ett annat sätt är att öka graden av specialisering för hamnarna genom att man styr vissa godstyper till vissa hamnar. Det är lätt att förstå att containerhantering har bäst förutsättningar att bli effektiv i hamnar som kan bygga en infrastruktur för det och att vissa typer av bulkods som kräver särskild utrustning för automatisk omlastning passar bäst i andra hamnar.

Nationella samordnaren för inrikes sjöfart och närsjöfart nämner några faktorer som är viktiga för en effektiv hamn.

- › Tydlig ägarstyrning.
- › Effektiv lastning och lossning i hamnen under den tid som krävs.
- › Effektiv infrastruktur i och i anslutning till hamnen.
- › Automation och digitalisering av hamnens verksamhet, lastning/lossning, anlop, lotsning och incheckning.

Hamnens effektivitet handlar ytterst om dess konkurrenskraft gentemot andra trafikslag. Ett antal studier visar på att höga omlastningskostnader, bristande flexibilitet och tillgänglighet är faktorer som hämmar sjöfartens konkurrenskraft. För hamnarna är kontinuerligt förbättringsarbete för att ta tillvara ny teknik och nya metoder och inte minst uppföljning av produktivitet och kvalitet av yttersta vikt.

Utmaning 3 - Den utvecklande hamnen

Många ägardirektiv för de kommunala hamnarna lyfter hamnens betydelse för lokal och regional utveckling och att hamnbolaget förväntas samverka med det lokala näringslivet. På senare år när överflyttning av gods från landtransporter till sjöfart är högt prioriterat både nationellt och i EU förefaller detta vara än mer viktigt. Däremot har hamnbolagen olika roller och möjligheter beroende på om de är **integrerad** hamn eller har en **landlord-modell**. För ett integrerat hamnbolag som har alla funktioner inklusive stuveriverksamhet ingår rekrytering av nya kunder och mer gods som en naturlig del i affärsverksamheten. För en ”landlordhamn” innehas den rollen av hamnens hyresgäster. Hamnbolaget som ägare och förvaltare av infrastrukturen har ändå en viktig roll som möjliggörare, i de fall infrastrukturen behöver anpassas, rustas upp eller byggas ut för att möjliggöra mer gods, nya typer av gods och nya kunder.

Då och då diskuteras om vi har för många hamnar i Sverige och om vi skulle kunna uppnå en högre effektivitet om vi hade färre. Dessa frågor var i fokus för hamnstrategiutredningen (SOU 2007:58) som föreslog att 10 hamnar i Sverige skulle utnämnas till de viktigaste som man skulle satsa på. Regering och riksdag valde att inte gå vidare med förslagen. År 2013 genomfördes EU:s nya klassificering av hamnarna i core och comprehensive-hamnar, som omfattar 26 hamnar i Sverige

som har så kallad TEN-T status. EU:s indelning av hamnarna baseras på godsvolymer i relation till totala godsvolymer i EU och används främst för att avgöra möjligheterna till EU-stöd, men har också betydelse för nationella och regionala prioriteringar.

I Sverige är det rimligt att anta att hamnarna i de flesta fall är lokaliserade där de är av en anledning, vilken ofta är hamnens läge i förhållande till viktig tung industri. Det innebär att det svårt att ändra på hamnstrukturen på kort sikt, men också att förändringar i den regionala industristrukturen mycket väl kan och bör påverka efterfrågan och kraven på effektiva hamnar där de bäst behövs. Den pågående industriella expansionen i norra Sverige påverkar redan efterfrågan på ökad kapacitet i hamnarna från Sundsvall och norrut.

Nationella samordnaren tar upp konkurrensfrågorna i rapporten från tilläggsuppdraget om hamnar. Ökad konkurrens mellan hamnar förs ofta fram som önskvärt för att öka effektiviteten både i hamnen och gentemot andra trafikslag. Det var också en del av syftet med EU:s hamntjänstförordning, att kunna öppna för konkurrens mellan olika tjänsteleverantörer inom hamnarna. Samordnaren konstaterar dock att de flesta hamnar troligen är för små för att kunna etablera konkurrens inom samma region. Frågan om konkurrens mellan hamnar är mer påtaglig i mellersta och södra Europa där relativt många stora hamnar ligger nära varandra.

Några slutsatser från nationella samordnaren är:

- ✧ De flesta ägare till kommunala hamnar har främst ett lokalt eller regionalt perspektiv framför att se sin roll i större logistikkedjor.
- ✧ Konkurrenten mellan svenska hamnar är begränsad på grund av långa avstånd och specialisering.
- ✧ Det behövs en ökad samordning mellan den statliga infrastrukturplaneringen och hamnarnas roll i transportsystemet.

Inom det kommunala uppdraget är det naturligt att ägarna till kommunala hamnar har ett lokalt och regionalt perspektiv, men detta behöver inte utgöra ett motsatsförhållande till samverkan i större logistikkedjor, och inte minst samverkan vad gäller drift och förvaltning.

Utmaning 4 - Den säkra hamnen

Den säkra hamnen handlar om de normala säkerhetsrutiner en hamn måste ha för att bedriva sin verksamhet men också om de utmaningar som kommer som en konsekvens av oron i omvärlden och Rysslands krig i Ukraina, och andra typer av kriser till exempel som följd av naturpåverkan. Alla hamnar har rutiner för att daglig säkerhet följer IMO:s (FN-organet International Maritime Organisation) tillämpningsföreskrifter ISPS (International Ship and Port Security Code). Dessa föreskrifter kom till efter terrorattackerna i USA den 11 september 2001 och handlar bland annat om restriktioner för vilka som får vistas i ett hamnområde och åtgärder för att förhindra sabotage eller annan skadlig verksamhet. Föreskrifterna gäller både hamnområdet och de fartyg som angör hamnen.

Kommunerna är ansvariga för verksamheter som måste fungera även under kriser och SKR har tillsammans med MSB arbetat med att ta fram handbok i kommunal krisberedskap. Handboken vänder sig både till de som arbetar med krisberedskap eller inom verksamheter som alltid behöver fungera och den delas upp i olika verksamhetsområden. Under 2023 förväntas MSB publicera en handledning för just hamnverksamheten. Fullmäktige behöver för varje ny mandatperiod ta fram ett styrdokument om kommunens arbete med krisberedskap. Detta ska inkludera den övergripande styrningen av bolag, kommunalförbund och förvaltningar.

Krisberedskapsplanen gäller inte automatiskt för de kommunala bolagen, men gör det om ägardirektiven föreskriver det. Mer finns att läsa i MSB:s Vägledning för kommuners arbete med styrdokument 2019–2022.

En fråga att beakta för ägare av hamnar är att en verksamhetsutövare som har för avsikt att överlåta hela eller någon del av sin säkerhetskänsliga verksamhet ska göra en särskild säkerhets-skyddsbedömning och lämplighetsprövning enligt 4 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen (2018:585). Denna ska även samrådas med tillsynsmyndighet, vilket för hamnar är Transportstyrelsen. Samma skyldigheter gäller om verksamhetsutövaren avser att överlåta egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ingå ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Ytterligare en del av denna utmaning handlar om konsekvenserna av en höjd beredskap på grund av krig i närområdet och risk för krigshandlingar mot Sverige. Hamnarna har en nyckelroll i försörjningskedjor både för import och export. Det innebär att det inom överskådlig tid kommer att finnas ett behov för hamnarna att ha beredskap för att snabbt ställa om verksamheten.

Det kan till exempel handla om:

- › Delta i myndighetsgemensamma försvarsövningar.
- › Bereda plats i hamnen för marinens fartyg vid större övningar eller i värsta fall för försvarsmaktens beredskap eller transporter av försvarsmateriel.
- › Fungera som bas eller resurs vid sabotage i närområdet. Ett aktuellt exempel är sabotaget av Northstream 1 och 2 i södra Östersjön, som påverkar flera hamnar.
- › Ha beredskap för att ta emot eller skeppa ut andra typer av gods än vad som är normalt, på grund av ändrade försörjningskedjor och transportmönster.
- › Ha beredskap för andra typer av kriser som antingen direkt påverkar hamnen eller i vilka hamnen är viktig som resurs.

Några kommuner har inskrivet i ägardirektivet för hamnen att hamnbolaget ska säkerställa samverkan med Tullverket, Sjöfartsverket, kustbevakningen och polisen. Det kan finnas skäl för flera att lyfta fram denna typ av samverkan, även med försvarsmakten och att betona hamnens roll i kommunens krisberedskap.



Utveckling och investeringar

Det vanliga är att hamninvesteringar finansieras inom kommun-koncernen med återbetalning över lång tid med de intäkter som genereras i hamnverksamheten. Det förekommer också att investeringar finansieras med banklån eller lån från Kommuninvest, Europeiska Investeringsbanken eller Nordiska Investeringsbanken.

Däremot finns det lite oklarheter hur en region eller kommun som genom politiska prioriteringar vill bekosta investeringar hamnen, får och kan agera. Till exempel huruvida och i vilken utsträckning statliga medel från länstransportplanerna får användas för att medfinansiera investeringar i kommunala hamnar. Även om det finns oklarheter kring länstransportplanens medel är det tillåtet för hamnar att beviljas statlig medfinansiering för miljöförbättrande åtgärder via Klimatinvesteringsprogrammet (KLIV) eller Energi-myndighetens klimatpremie. Nationella samordnaren har föreslagit att dessa möjligheter borde utökas.

Europeiska Revisionsrätten har studerat hur EU-stöd används i hamnar i en särskild rapport 2016, vilket bidrog till att EU:s statsstödsregler tydliggjordes. Dels förtydligades tillåtna nivåer på statsstöd (statligt, regionalt och kommunalt stöd), och dels

skärptes reglerna för vad statsstöd får användas till, i EU gruppundantagsförordning för statligt stöd (GBER). Det finns nu tydliga gränser för hur stor investeringsvolym som får medfinansieras relaterat till hamnens godsvolym. I de nya reglerna från 2017 får statsstöd endast utgå till infrastruktur och inte till så kallad suprastruktur. Till det senare hör fordon, lyftkranar och magasin men även lagringsytor.



Samskip
VAN DIEZEN
MULTIPORT

59

59

1N897X

SVBA 200122 B

northern

Avgifter och finansiering av hamnverksamheten

Den löpande verksamheten i hamnen finansieras av hamnavgifter i olika former. Om hamnen är en integrerad hamn och ansvarar för både infrastruktur, drift och stuveri är det hamnbolaget som hanterar alla avgifter. I de fall stuveri och terminalverksamhet drivs av annat bolag hanterar det avgifter för godshantering och hamnbolaget tar in en infrastrukturavgift. Infrastrukturavgiften är till för att finansiera förvaltning och utveckling av hamninfrastrukturen, medan de olika godshanteringsavgifterna bekostar den operativa verksamheten i hamnen.

Hamnbolaget och andra aktörer bestämmer sina taxor vare sig det är infrastrukturavgift eller avgifter för godshantering. Ibland påverkas avgifterna av konkurrens med andra hamnar. Enligt rapporten ”Statlig styrning av hamnavgifter” (IVL, 2018) är avgiftsfrågorna för hamnarna mycket komplexa. Det beror på att hamnarna har olika förutsättningar och är organiserade på olika sätt men också för att man hanterar olika typer av gods. Syftet med IVL:s utredning var att utreda på vilket sätt hamnavgifterna kan användas som verktyg för att minska miljöpåverkan av sjöfarten och för att stimulera överflyttning av gods från andra trafikslag.

Enligt rapporten är det ett 20-tal av de allmänna hamnarna som tillämpar miljödifferentierade hamnavgifter. I dessa får rederierna rabatt om de uppfyller vissa krav vad gäller utsläpp vid anlop och när de använder landström istället för elström från egna motorer när de ligger i hamn. Enligt rapporten bidrar miljödifferentieringen till att det för rederierna blir mer lönsamt att investera för att minska fartygens miljöpåverkan. En slutsats i rapporten är bland annat att om hamnavgifter ska användas för miljöstyrning bör detta samordnas med Sjöfartsverkets arbete med farledsavgifter. En annan slutsats är att miljödifferentiering av hamnavgifter bör samordnas med övriga EU-länder. Det skulle leda till en mycket starkare effekt och fler incitament för rederierna att investera i miljöförbättrande teknik.

Referenser

ESPO (2021) *Europe's ports at the crossroads of transitions* – A Deloitte and ESPO Study, June 2021: European Sea Ports Organisation.

Europeiska Revisionsrätten (2016) *Sjötransporten inom EU: på stormigt hav – till stora delar oändamålsenliga och ohållbara investeringar*, Särskild rapport nr 23 (i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EU-fördraget), Luxemburg.

IVL Svenska Miljöinstitutet (2018) *Statlig styrning av hamnavgifter för fartyg*, På uppdrag av Naturvårdsverket, April 2018: Jenny von Bahr, Åsa Romson, Sara Sköld, Hulda Winnes.

Kjellsdotter Ivert, Linea, Merkel, Axel, med flera. (2021) *Intressentanalys av Sveriges hamninфраstruktur*, Lighthouse inom Trafikverkets branschprogram Hållbar sjöfart, 2021.

Sjöfartsverket (2016), *Regeringsuppdrag, Analys av utvecklingspotentialen för inlands- och kustsjöfart i Sverige, Huvudrapport*, Dnr 16-007767, December 2016: Björn Garberg.

Sjöfartsverket (2021) *Överflyttningsanalys – land till sjö, En analys av godsflödet i Sverige och dess möjligheter för överflytt från väg till sjö*, Dnr 20-00942, Februari 2021: Johan Wahlström och Mats Jäderland.

SOU 2007:58, *Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet*, Slutbetänkande av Hamnstrategiutredningen.

Stattin, Daniel (2018), *Förstärkta uppsiktsregler över kommun- och landstingsägda bolag*, på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting, 2 juli 2018.

Sveriges Hamnar (2011), *Hamnen i det svenska samhället*.

Sveriges Kommuner och Regioner (2020) *Principer för styrning – kommun- och regionägda bolag*, November 2020: Karin Peedu.

Sveriges Kommuner och Regioner (2020) *Driftformer – kommuner och regioner*, November 2020: Karin Peedu och Helena Meier.

Sveriges Kommuner och Regioner och Sveriges Allmännyttan (2020) *Ägarstyrning av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – En handledning från Sveriges Allmännyttan och Sveriges Kommuner och Regioner*.

Trafikverket (2021), *Rapport – Tilläggsuppdrag hamnar, Inom ramen för regeringsuppdraget Nationell samordnare för inrikes och närsjöfart*, Rapport nr 2021:172, 2021-09-30: Pia Berglund och Gustav Andersson.

Trafikverket (2020), *Rapport – Färdplan för överflyttning av gods-transporter från väg och järnväg till sjöfart*, Publikationsnummer 2020:054, 2020-05-26: Björn Garberg och Magnus Bengtsson.

Trafikanalys (2022), *Förslag som leder till transport-sektorns klimatomställning – redovisning av regeringsuppdraget att ta fram underlag inom transportområdet inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*. Rapport 2022:14, 2022-09-15.

von Bahr, Romson, Sköld, Winnes (2018), *Statlig styrning av hamnavgifter för fartyg*, IVL Svenska miljöinstitutet på uppdrag av Naturvårdsverket.

Ägarstyrning av kommunala hamnar

En handledning

Merparten av Sveriges drygt 50 allmänna hamnar är ägda av kommuner. Denna handledning som SKR har tagit fram vänder sig till politiker och tjänstepersoner och belyser specifikt ägardirektiv och ägarstyrning av kommunala hamnbolag. Handledningen tar även upp hamnarnas olika förutsättningar, krav och aktuella omvärldsfaktorer i fyra olika områden; den gröna hamnen, effektiva hamnen, utvecklande hamnen och säkra hamnen.

Hamnarna i Sverige har en nyckelroll i utvecklingen av hållbara transportsystem i Sverige och omvärlden. Mer än 90 % av vår import och export transporteras med sjöfart medan endast en liten del transporteras med sjöfart inom landet (närsjöfart och inlandssjöfart). Det innebär att sjöfarten har en avgörande roll både för rikets försörjning av livsmedel, produkter och insatsvaror och för att vår export ska fungera. I omställningen av transportsystemen från vägtransporter till järnväg och sjöfart har hamnarna en nyckelroll för att flytta gods från väg till sjöfart vilket bidrar till generellt minskade utsläpp av växthusgaser, men också för att minska utsläpp av hamnverksamheten.

ISBN 978-91-8047-117-6

Beställ eller ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



Sveriges
Kommuner
och Regioner