

**Hamnar i fokus PM
2019:7**

Hamnar i fokus PM
2019:7

Trafikanalys

Adress: Rosenlundsgatan 54
118 63 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Eva Pettersson

Publiceringsdatum: 2019-09-30

Förord

I denna rapport beskriver vi och analyserar hamnbranschen och dess funktionssätt och vi ger en bild av verksamheten i några av våra större svenska hamnar. Vi belyser också den svenska hamnpolitiken och policyutvecklingen inom EU. Rapporten syftar till att ta fram ett underlag som kan vara till nytta i det transportpolitiska utvecklingsarbetet inom hamnområdet.

Projektledare har varit Pia Bergdahl. Björn Olsson har också deltagit i arbetet.

Parallellt med detta arbete har Trafikanalys samtidigt gjort en motsvarande beskrivning av flygplatser och flygplatspolitik i PM 2019:6 Flygplatser i fokus.

Stockholm i september 2019.

Gunnar Eriksson

Avdelningschef

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Förord | 3 |
| Innehåll | 4 |
| Sammanfattning | 5 |
| 1 Inledning | 7 |
| 2 Hamnpolitik i Sverige och EU | 9 |
| 2.1 Svensk hamnpolitik | 9 |
| 2.2 EU:s hamnpolitik | 10 |
| 2.3 Sammanfattningsvis..... | 13 |
| 3 Marknaden för hamnar och hamntjänster | 15 |
| 3.1 Institutionella förhållanden | 17 |
| 3.2 Marknadssegment..... | 19 |
| 3.3 Gods och passagerare i hamnarna..... | 24 |
| 4 Marknaden i framtiden | 29 |
| 4.1 Några trender som präglar marknadsutvecklingen | 29 |
| 4.2 Nyckelfaktorer i hamnars utveckling | 33 |
| 5 Är hamnpolitiken rätt riggad? | 39 |
| 5.1 Likheter och skillnader | 39 |
| 5.2 Hamnarna – en del av den nationella transportinfrastrukturen? | 41 |
| 5.3 Vad kan vi lära från flygplatspolitiken?..... | 43 |
| Referenser | 45 |

Sammanfattning

Denna rapport syftar till att ta fram ett underlag som kan vara till nytta i det transportpolitiska utvecklingsarbetet inom hamnområdet och svara på frågan om den svenska hamnpolitiken är väl riggad för att uppnå transportpolitiska mål. Vi belyser såväl den svenska hamnpolitiken som policyutvecklingen inom EU. Rapporten innehåller också en beskrivning och analys av hamnbranschen och dess funktionssätt och vi ger en bild av verksamheten i några av våra större svenska hamnar.

Den svenska transportpolitiken syftar till att åstadkomma ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem som omfattar samtliga trafikslag. På sjöfartens område har Sverige särskilt utvecklat en maritim strategi med mål och åtgärder för sjöfartens utveckling. Även i den nationella godstransportstrategin är transporter med sjöfart en viktig del och åtgärder för att åstadkomma ett hållbart och effektivt transportsystem pekas ut. Men även om hamnarna är viktiga noder och knutpunkter för sjöfarten är styrning med konkreta mål och åtgärder för dessa tämligen frånvarande i den nationella politiken.

Inom EU har däremot hamnarna sedan länge haft en tydlig roll i transportpolitiken och kommissionen har fattat en rad policybeslut med bestämmelser om hur hamnarna bör utvecklas och styras. Även om dessa inte alltid, till följd av beslutens ofta rådgivande karaktär, har kommit till konkret genomförande i medlemsstaterna, har många medlemsstater omsatt såväl policy som åtgärder likt dessa i den nationella styrningen av hamnarna. I rapporten ställer vi frågan om Sverige kan eller bör vara mer aktiv i det hamnpolitiska arbetet och därigenom också bättre ta vara på möjligheterna av att lära av erfarenheterna i EU.

Vi diskuterar också potentialen för en nationell strategi för hamnarna och möjligheter till utveckling av den nationella hamnpolitiken. En tydligare och mer sammanhållen roll för hamnarna ur ett nationellt transportpolitiskt perspektiv skulle kunna bidra till ökad uppfyllelse av de svenska transportpolitiska målen.

1 Inledning

Hamnarna och dess hamnföretag bedriver service inom transport- och logistiknäringen med koppling till både land och sjö. Hamnföretagen verkar i hamnen som är en terminal vid vatten där passagerare, gods och olika transportslag möts och logistiklösningar uppstår. Hamnverksamhet bedrivs av hamnbolag som är kommunal- eller privatägda.¹

Totalt sett finns i Sverige ett drygt hundratal hamnar, varav ett drygt 50-tal är utpekade som allmänna hamnar enligt Sjöfartsverkets författningssamling.² De allmänna hamnarna står för närmare 80 procent³ av all trafik mätt i fraktat gods och passagerare över de svenska hamnarna. Därutöver tillkommer ett antal industrihamnar av varierande storlek tätt sammankopplade till närliggande industri med ett begränsat antal godsslag. I hamnarna bedrivs hamn- stuveri- och terminalverksamhet, inklusive lagerhållning med och utan anknäytning till sjöfart. Därutöver kan hamnar också verka som speditör och skeppsmäklare. I vissa hamnar tillhandahålls också tjänster som är relaterade till kombiterminalsverksamhet.

Det övergripande transportpolitiska målet handlar om att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Målet är nedbrutet i ett funktionsmål och ett hänsynsmål men är i övrigt generellt formulerat. Det omfattar samtliga trafikslag som utför transporter på land, i luft och på vatten. Länken mellan transportinfrastrukturen på land och den på vatten utgörs av våra hamnar.

Denna rapport syftar till att ta fram ett underlag som kan vara till nytta i det transportpolitiska utvecklingsarbetet inom hamnområdet och svara på frågan om den svenska hamnpolitiken är väl riggad för att bidra till att transportpolitiska mål uppnås. Vi belyser såväl den svenska hamnpolitiken som policyutvecklingen inom EU. Rapporten innehåller också en beskrivning och analys av hamnbranschen och dess funktionssätt och vi beskriver och exemplifierar från verksamheten i några av våra större svenska hamnar. Bland annat tar vi upp frågan om branschens utvecklingsmöjligheter och potentialen för effektivitetsförbättringar.

Ett mål för projektet är att kartlägga den svenska hamnpolitiken och dess styrmedel liksom av angränsande transportpolitiska insatser och åtgärder i syfte att påverka den svenska hamninfrastrukturen och dess funktion.

I rapporten tittar vi brett på hamnverksamhet och gör med hjälp av officiell och tillgänglig information (internationella studier och forskningsrapporter, webbplatser) jämförelser med hamnverksamhet i omvärlden med särskild fokus på några närliggande länder i Norden och inom Europa. Vi har också gjort särskilda studiebesök i ett tiotal svenska hamnar av olika typ och karaktär.

Ett viktigt underlag för studien är en beskrivning av den svenska hamnbranschen och dess olika segment. Beskrivningen omfattar, förutom produkter, tjänster och aktörer, även vissa skeenden som präglar marknadsutvecklingen nu och i framtiden. Vi beskriver också relevanta institutionella villkor och förhållanden i såväl Sverige som inom några andra länder i vår närmaste omgivning. Vidare kartläggs i studien gällande transport- och hamnpolitik i såväl

¹ Av branschorganisationen Sveriges hamnars medlemmar är 50 procent av hamnarna helt kommunalt ägda bolag. 50 procent har privata intressen i ägandet och av dem är de privata i majoritet i hälften av företagen.

² SJÖFS 2013:4.

³ 78,4 % enligt www.sverigeshamnar.se.

Sverige som i stort inom främst EU. Vi har under arbetet med denna rapport haft ett stort antal kontakter med näringslivet/branschen (hamnfirmorna, branschorganisationer) med myndigheter, branschorganisationer och andra berörda organisationer.

Mot bakgrund av nuvarande svenska statliga hamnpolitik och resultatet av vår analys diskuterar vi avslutningsvis i rapporten hur den svenska hamnpolitiken skulle kunna utvecklas i syfte att ge bättre förutsättningar för en effektiv hamnsektor som kan bidra till uppfyllandet av de transportpolitiska målen.

2 Hamnpolitik i Sverige och EU

I detta kapitel beskrivs den svenska hamnpolitiken hämtat från berörda aktuella strategier, åtgärds- och handlingsplaner samt andra politiska initiativ och uttalanden med koppling till svensk hamnverksamhet. I kapitlet återges också EU:s hamnpolitik.

2.1 Svensk hamnpolitik

År 2015 tog regeringen fram en strategi⁴ för utveckling av de maritima näringarna. Hamnar nämns i strategin som en del av transportinfrastrukturen och är nödvändiga för att kunna transportera gods och människor på fartyg. De utgör noder för sam- och omlastning av gods.

I den maritima strategin skriver regeringen att hamnarna utgör nav i transportkedjan med framför allt omlastning från sjöfarten för transport ut i världen eller som port in i Sverige. Det finns en hård konkurrens mellan hamnar i Sveriges närområde. Det är därför viktigt att stärka de svenska hamnarnas konkurrenskraft i syfte att bidra till ett mer utvecklat transportsystem och ytterst för att svensk industri ska kunna vidmakthålla och utveckla sin konkurrenskraft. Regeringen konstaterar vidare att sjöfarten, sett till mängden gods som transporteras, är ett miljöeffektivt sätt att transportera gods.

I den nationella godstransportstrategin⁵ har regeringen identifierat områden där åtgärder behövs för att skapa ett effektivt transportsystem. På sjöfartsområdet lyfts bland annat åtgärder för att bygga ut kapacitet och tillgänglighet till hamnar genom utbyggnad av vissa slussar och farleder. Vidare bör kopplingen mellan det europeiska samarbetet inom TEN-T och den svenska infrastrukturplaneringen utvecklas. Arbetet med förenklingar av regelverken för sjöfarten bör fortsätta och en effektivisering av lotsverksamheten bör undersökas. Regeringen vill också analysera möjligheter för en ökad sjöfart genom ett utökat regelverk samt utveckling av hamnar och omlastningskajer för sjöfart på inre vattenvägar.

Regeringen menar att Sverige även bör bidra i den utveckling som initierats om att binda samman transportleder inom ramen för EU:s transeuropeiska transportnätverk och särskilt identifiera kostnadseffektiva åtgärder, från branschen eller det allmänna, som medverkar till att utveckla närsjöfarten i syfte att bättre nyttja vattenvägen. På motsvarande sätt bör ytterligare åtgärder för ökad användning av inlandssjöfart övervägas i diskussion med branschen. Regeringen anger dock inte vilka åtgärder som avses eller i vilken mån dessa ska åstadkommas genom statlig politik eller statliga ingripanden.

I den nationella godstransportstrategin konstaterar regeringen återigen att sjöfarten, sett till mängden gods som transporteras, är ett miljöeffektivt sätt att transportera gods. En överföring av gods från land- till sjötransporter bidrar till att minska såväl den samlade miljöbelastningen från transportsektorn, som trängselproblematiken på land. Faktorer som kan motverka en sådan överflyttning behöver därför identifieras och åtgärdas. För att bidra till en

⁴ Regeringen (2015), *En svensk maritim strategi – för människor, jobb och miljö*, Näringsdepartementet, augusti 2015, www.regeringen.se/4a4f3c/contentassets/86a578f7a521469e9b6b8c62ac5aa128/maritim-strategi.pdf

⁵ *Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi* (N2018/03939/TS), Regeringskansliet, juni 2018.

konkurrenskraftig sjöfart är också åtgärder som medverkar till att binda samman transportleder inom ramen för EU:s transeuropeiska transportnätverk viktiga. Det gäller bland annat transportkorridorer med anslutningar från hamnar till järnväg respektive väg.

Statliga infrastrukturåtgärder av betydelse för sjöfarten

Regeringen framhåller i samband med beredningen av den s.k. hamnstrategiutredningen (SOU 2007:58) att en förbättrad infrastruktur till hamnar centrala för det svenska transportsystemet bör övervägas i samband med den nationella åtgärdsplaneringen.⁶ Även Trafikuskottet har menat att fokus i åtgärdsplaneringen för sjöfart bör ligga på de viktigaste noderna och stråken, där viktiga import- och exporthamnar med anslutningar ingår. För att förbättra möjligheterna för sjöfarten att avlasta infrastrukturen för landtransporter kan det enligt utskottet behövas förbättringar av anslutningarna till hamnarna, till exempel ökad bärighet, breddning av vägar eller förstärkta järnvägsanslutningar. Utskottet konstaterar att den övervägande delen av godstransporterna till, från och inom Sverige utförs i ett begränsat antal godsstråk. Utskottet anser därför att det är viktigt att de hamnar som ligger i de mest betydelsefulla transportstråken ska kunna vara effektiva noder i transportkedjan.⁷

Trots detta har åtgärder och investeringar av större omfattning och betydelse för sjöfarten i den nationella infrastrukturplanen varit förhållandevis få och under de senaste planperioderna återfinns endast enstaka sjöfartsobjekt avseende åtgärder av större omfattning (över 50 mkr). I nationell plan för perioden 2010–2021 är det ett objekt - farled mot Norrköpings hamn.⁸ I nationell plan för perioden 2014–2025 finns två objekt – farled till Gävle samt Södertälje sluss, Mälaren.⁹ I den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029¹⁰ planeras dock följande fyra större investeringar i infrastrukturåtgärder av betydelse för sjöfarten. Projekten är inplanerade under den senare delen av perioden med tidigast byggstart år 2024.

- Utbyggnad av farleden till Luleå hamn.
- Utbyggnad av Trollhätte kanal/Göta älv för Vänersjöfarten.
- Utbyggnad av farleden Södertälje – Landsort.
- Utbyggnad av farleden till Göteborgs hamn.

2.2 EU:s hamnpolitik

Inom EU har hamnfrågorna kommit att aktualiseras allt mer och europeiska kommissionen (EU-kommissionen, kommissionen) har länge försökt att få igenom en gemensam hamnpolitik genom en rad återkommande initiativ. Redan år 1997 redovisade EU-kommissionen en grönbok om hamnar och maritim infrastruktur, vari kommissionen ser hamnarna som en viktig del i det totala transportsystemet och vill att hamnarna integreras bättre.¹¹ Vidare nämns i ett av kommissionen antaget policyprogram från 2003 behovet av bättre effektivitet i hamnarna.

⁶ Regeringens proposition 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*

⁷ Trafikuskottets betänkande med anledning av regeringens proposition *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*, Betänkande 2013/TU14.

⁸ Regeringens skrivelse 2009/10:197 Åtgärdsplanering för transportsystemet 2010-2021.

⁹ Regeringsbeslut N2014/1779/TE m fl, Nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2014-2025 för utveckling av transportsystemet med avseende på investeringar och åtgärder över 50 miljoner kronor.

¹⁰ Regeringens skrivelse 2017/18:278 Nationell planering för transportinfrastrukturen 2018–2029.

¹¹ Europeiska kommissionen, 1997: Green paper on Sea Ports and Maritime Infrastructure (COM 97, 678 final).

Programmet innehåller åtgärder för teknisk utveckling och innovation i hamnar och föreslår bland annat förenklad rapportering vid ankomst till hamn samt standardisering och harmonisering av intermodala lastenheter för att stimulera till omlastning till sjö vid kombinerade transporter.¹²

År 2007 lade EU-kommissionen i ett meddelande fram en handlingsplan för en europeisk hamnpolitik.¹³ Handlingsplanen syftade till att skapa ett effektivt EU-hamnssystem som bidrar till att klara EU:s framtida transportbehov. Planen innehåller en ram för den europeiska sjöfarten och beskriver ett antal åtgärder för denna utveckling. Bland annat att kapacitetsutbyggnad och annan hamnutveckling ska ske med beaktande av miljöhänsyn samt behovet av administrativ förenkling i hamnarna. Vidare finns åtgärder för hur lika spelregler med öppenhet och tydlighet för investerare, operatörer och användare ska kunna tillförsäkras. Delar av de senare har formaliserats i den så kallade hamnförordningen, med en ram för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler för finansiell insyn i hamnar.

Höghastighetsvattenvägar (Motorways of the Sea)

För att bidra till en konkurrenskraftig sjöfart är åtgärder som medverkar till att binda samman transportleder inom ramen för EU:s transeuropeiska transportnätverk TEN-T också viktiga. Det gäller bland annat transportkorridorer med anslutningar från hamnar till järnväg respektive väg.¹⁴ Avsikten med projektet är att medverka till att godsflöden koncentreras till transportkorridorer, minska trängseln på vägarna genom att flytta gods till sjötransport och järnväg, samt att förbättra sammanhållningen inom EU.¹⁵

EU-länderna har gemensamt utsett nio corekorridorer (kärnnätverket) och alla korridorer startar och slutar i en corehamn.¹⁶ I kärnnätverket ingår 83 corehamnar, varav 5 finns i Sverige. Därutöver ingår 21 svenska hamnar i det övergripande TEN-T nätverket.

Höghastighetsvattenvägarna utgör den maritima pelaren i TEN-T. Enligt riktlinjerna för TEN-T finns fyra utpekade höghastighetsvattenvägar.¹⁷

- The Baltic – Östersjön till centrala och västra Europa samt (Öresund) in i Nordsjön.
- The Atlantic – från Portugal och Spanien via Atlanten till Nordsjön och Irländska sjön.
- The Adriatic – Adriatiska havet till Ioniska havet och östra Medelhavet inkl. Cypern.
- The Mediterranean – västra Medelhavet och sammanbinder Spanien; Frankrike, Italien, Malta med sydöstra Europa inklusive Svarta havet.

De svenska corehamnarna är Göteborg, Luleå, Malmö/Köpenhamn, Stockholm och Trelleborg. De tillhör corekorridoren Skandinavien–Medelhavet som ingår i höghastighetsvattenvägen Östersjön.

För att förverkliga transportnätverken kan medlemsländerna ansöka om delfinansiering från EU (Fonden för ett sammanlänkat Europa, FSE)¹⁸ vid större investeringar i infrastruktur. Flera

¹² Meddelande från Kommissionen, Program för främjande av närsjöfart. KOM(2003) 155 slutlig. 2003/0056(COD). <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/SV/1-2003-155-SV-F1-1.Pdf>

¹³ Europeiska kommissionen 2007: Meddelande från kommissionen – Meddelande om en europeisk hamnpolitik KOM(2007) 616.

¹⁴ https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines_en

¹⁵ Artikel 12a i Guidelines for TEN-T, 1692/96/EG om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet <https://eur-lex.europa.eu/search.html?type=expert&qid=1561723855173>.

¹⁶ Det finns nio olika core-korridorer; Atlanten, Östersjön-Adriatiska havet, Medelhavet, Nordsjön-Östersjön, Nordsjön-Medelhavet, Orienten-Östra Medelhavet, Rhen-Alperna, Rhen-Donau och Skandinavien-Medelhavet (ScanMed). Sverige berörs primärt av ScanMed som går mellan Stockholm/Oslo och Palermo.

¹⁷ EU-kommissionen, Mobility and Transport https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/motorways_sea_en

¹⁸ Connecting Europe Facility, CEF.

av de farledsprojekt som genomförts i Sverige under senare år har till exempel fått sådana medel.¹⁹ När det gäller investeringar i hamninfrastruktur är det dock bara corehamnarna som har möjlighet att söka finansiering från EU.

EU:s hamntjänstförordning²⁰

Syftet med hamntjänstförordningen är att förenkla tillträdet till marknaden för hamntjänster och att förbättra kvalitet och effektivitet i tjänster som erbjuds de aktörer som nyttjar hamnar. Marknadstillträdet får förenas med en rad villkor såsom yrkeskvalifikationer, ekonomisk förmåga, utrustningens skick, tillgänglighet samt sjösäkerhetskrav och miljökrav, men måste motiveras av klara och objektiva skäl. Det ska också föregås av ett urvalsförfarande präglad av öppenhet, icke-diskriminering och likabehandling.

Skäl för begränsningar av tillträdet kan till exempel vara brist på mark eller vattennära utrymme, hamninfrastrukturens karaktär eller hamntrafikens art, eller behovet av att säkerställa en säker och miljömässigt hållbar hamnverksamhet. Hamntjänstförordningen introducerar även gemensamma regler som ska skapa transparens i tilldelning av offentliga medel samt i avgiftssättning av hamntjänster.

Hamntjänstförordningen som trädde ikraft den 24 mars 2019 omfattar kusthamnarna i det transeuropeiska nätverket och gäller för ett utpekat antal hamntjänster. Medlemsstaterna kan dock besluta om att regelverket ska gälla såväl för ett utökat antal hamnar som för fler hamntjänster.

Den svenska regeringen har beslutat om en kompletterande lag som förtydligar bestämmelserna i hamntjänstförordningen. Lagen (2018:152) som trädde ikraft samtidigt med förordningen innehåller bland annat bestämmelser om skyldigheter för hamnledningen. En hamnledning som inte har följt vissa av bestämmelserna i hamntjänstförordningen ska ersätta den skada som därigenom har uppkommit för en hamntjänsteleverantör. Hamnledningar och hamntjänsteleverantörer ska vara skyldiga att lämna den information och de handlingar som är nödvändiga för en prövning av klagomål om huruvida hamntjänstförordningen har följts. Hamnledningen ska vidare se till att en hamninfrastrukturavgift tas ut.²¹

Åtgärder för förenklad tulladministration och digitaliserad rapportering i hamn

Fartyg som lämnar en medlemsstats territorialvatten (12 nautiska mil från kusten) anses befinna sig utanför EU:s tullområde och måste genomgå tullformaliteter när de anlöper nästa EU-hamn, även om de endast har EU-gods och inte har anlöpt någon tredjelandshamn. Jämfört med detta kan en långträdare som kör exempelvis från Tallinn (Estland) till Lissabon (Portugal) korsa EU utan att fullgöra några som helst ytterligare formaliteter vid gränserna inom EU. Avsaknaden av konkurrens på lika villkor mellan sjötransporter och andra transportformer har varit uppenbar sedan de inre gränserna öppnades 1992. Trots att frågan enligt EU är viktig har framstegen dock varit mycket långsamma.

- Direktiv 2010/65/EU om rapporteringsformaliteter vid sjötransporter (initiativet "E-sjöfart") som främjar användningen av informationsteknik i sjötransportsektorn, antogs för att förenkla och harmonisera de administrativa förfaranden som tillämpas på sjötransporter. Arbetet för att förenkla den elektroniska rapporteringen av gods

¹⁹ Statliga investeringar i allmänna farleder, Riksrevisionen 2016:30.

²⁰ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2017/352 av den 15 februari 2017 om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler för finansiell insyn i hamnar.

²¹ Lag (2019:152) med kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning, Regeringens proposition 2018/19:39 Kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning. Bestämmelsen om en hamninfrastruktur har också föranlett en ändring i lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn.

ombord på fartyg pågår, men det gäller endast inrättandet av en "enda nationell kontaktpunkt" för rapportering. Det innebär att alla medlemsstater kommer att behålla sina nationella rapporteringssystem eftersom en enda EU-kontaktpunkt för rapporteringsformaliteter ännu inte har införts. Parallellt utvecklas elektroniska tullsystem under en övergångsperiod som pågår fram till 2020 så att användarna gradvis kan anpassa sig till de nya kraven i unionens moderniserade tullkodex. Det innebär att frågan om harmoniserade villkor inte har lösts nästan tre decennier efter det att problemet först blev uppenbart.

- I mars 2014 trädde en ny ordning i kraft baserad på handlingsplanen Blue Belt med syftet att inrätta "ett europeiskt område för sjötransporter utan hinder".²² Den ska underlätta sjötransporter inom EU genom att ge "reguljära fartygslinjer" (RSS), som måste förhandsgodkännas av tullmyndigheterna, snabbare registrering och möjlighet att slippa tullkontroller.²³ En granskning av den Europeiska revisionsrätten från 2016 visar emellertid att endast 10–15 procent av fartygen kunde utnyttja RSS, medan alla andra fortfarande måste genomgå alla tullformaliteter.

EU:s regler om statligt stöd till hamnar och hamninfrastruktur²⁴

Enligt EU:s regler om statligt stöd är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av offentliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan staterna. Möjligheter finns till undantag från denna huvudregel. Det finns även särskilda regler anpassat för olika branscher och i vissa fall har kommissionen utvecklat så kallade gruppundantag i syfte att ge vägledning om när det kan anses motiverat att ge stöd för viss verksamhet.

Den allmänna gruppundantagsförordningen, (General Block Exemption Regulation, GBER), ger till exempel undantag för bland annat stöd till hamnar, såväl kusthamnar som inre hamnar. Stöd får ges till dels investeringar i byggande, ersättande eller uppgradering av hamninfrastruktur, dels till investeringar i byggande, ersättande eller uppgradering av infrastruktur för tillgänglighet (dock ej lokal infrastruktur), dels till muddring.

En rad villkor följer med undantagsbestämmelserna. Till exempel gäller att stödet inte får överstiga en viss stödnivå, för exempelvis kusthamnar maximalt 20 miljoner euro, och stödbeloppet får heller inte överstiga skillnaden mellan de stödberättigade kostnaderna och rörelseresultatet för investeringen, utom för mycket små stödbelopp. Uppdrag eller koncession om att bygga, uppgradera, driva eller hyra sådan statsstödd hamninfrastruktur ska vidare tilldelas på ett konkurrensutsatt, transparent, icke-diskriminerande och sätt baserat på lika villkor för alla. Lika och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen ska också säkerställas.

2.3 Sammanfattningsvis

Den svenska transportpolitiken syftar till att åstadkomma ett effektivt transportsystem som omfattar samtliga trafikslag. På sjöfartens område har Sverige särskilt utvecklat en maritim strategi med mål och åtgärder för sjöfartens utveckling. Även i den nationella gods-

²² Europeiska revisionsrätten 2016.

²³ Den anger att konsultationsperioden mellan medlemsstater förkortas från nuvarande 45 dagar till 15 dagar och gör det möjligt att utvidga ordningen till framtida hamnbesök på ett snabbare och enklare sätt.

²⁴ Kommissionens förordning (EU) 2017/1084 av den 14 juni 2017 om ändring av förordning (EU) nr 651/2014 vad gäller bland annat stöd till hamn- och flygplatsinfrastruktur.

transportstrategin är transporter med sjöfart en viktig del och åtgärder för att åstadkomma ett hållbart och effektivt transportsystem pekas ut. Men även om hamnarna är viktiga noder och knutpunkter för sjöfarten är styrning med konkreta mål och åtgärder för dessa tämligen frånvarande i den nationella politiken.

Inom EU har däremot hamnarna sedan länge haft en tydlig roll i transportpolitiken och kommissionen har fattat en rad policybeslut med bestämmelser om hur hamnarna bör utvecklas och styras. Även om dessa inte alltid, till följd av beslutens ofta rådgivande karaktär, har kommit till konkret genomförande i medlemsstaterna, har många medlemsstater omsatt såväl policy som åtgärder likt dessa i den nationella styrningen av hamnarna.

3 Marknaden för hamnar och hamntjänster

Hamnarna och deras hamnföretag bedriver service inom transport- och logistiknäringen med koppling till både land och sjö. Hamnföretagen verkar i hamnen som är en terminal vid vatten där passagerare, gods och olika trafikslag möts och logistiklösningar uppstår. Hamnverksamhet bedrivs av hamnbolag som är kommunal- eller privatägda.²⁵ I några fall har flera hamnar i en region gått samman i ett gemensamt hamnbolag, exempelvis Vänerhamn AB och Mälarhamnar AB.

I Sverige skiljer vi på allmänna hamnar och enskilda hamnar och det finns ett drygt 50-tal allmänna hamnar enligt beslut av Sjöfartsverket (se närmare om vad som gäller för de allmänna hamnarna i avsnitt 3.1 Institutionella förhållanden).

De allmänna hamnarna står för närmare 80 procent²⁶ av all trafik mätt i fraktat gods och passagerare över de svenska hamnarna. I hamnarna bedrivs hamn-, stuveri- och terminalverksamhet, inklusive lager-hållning med och utan anknytning till sjöfart. Därutöver kan hamnar också verka som speditör och skeppsmäklare. I vissa hamnar tillhandahålls också tjänster som är relaterade till kombi-terminalsverksamhet.

Vad är hamnverksamhet?

Med hamnverksamhet avses här anläggning och drift av kajer, byggnader och andra anläggningar inom hamnområdet liksom tjänster och hantering av fartyg, passagerare, besättning och last i samband med fartygs ankomst, avgång och vistelse i hamn.

Förutom tillgång och tillhandahållande av fasta anslutningar såsom hamn och hamninlopp samt kajer, magasin, lagring i hamnen ingår i hamnars verksamhet en rad olika tjänster. Det handlar till exempel om planerings- och kommunikationssystem, tjänster för bogsering och hamnrodd²⁷ vid fartygs ankomst och avgång, terminaler och terminaltjänster för passagerare och för olika former av gods, stuveritjänster för lastning och lossning av fartyg, tjänster i samband med passagerartransporter, tillgång och anslutning till olika former av landservice såsom el, vatten och avlopp, mottagning av sopor med mera.

I en rapport från europeiska revisionsrätten²⁸ sammanfattas tillhandahållandet av hamntjänster i följande gruppering:

- Allmän transportinfrastruktur (till exempel inseglingrännor och kajer) och kringliggande infrastruktur (till exempel utrustning för muddring och isbrytning).
- Tekniska navigationstjänster såsom bogsering och förtöjning.

²⁵ Av branschorganisationen Sveriges hamnars medlemmar är hälften av hamnarna kommunalt helägda bolag. Den andra hälften av hamnarna har privata ägarintressen och av dem har hälften en privat ägarmajoritet. www.sverigeshamnar.se.

²⁶ 78,4 % enligt www.sverigeshamnar.se.

²⁷ Att förtöja och släppa förtöjning kallas hamnrodd.

²⁸ Sjötransporten inom EU: på stormigt hav – till stora delar oändamålsenliga och ohållbara investeringar. Europeiska revisionsrätten 2016.

- Driftsinfrastruktur och suprastruktur (till exempel kajplatser och kranar) som vanligen tillhandahålls av terminaloperatörerna.
- Tjänster för hantering av passagerare och last.

Därtill kan i hamnarna i olika utsträckning bedrivas annan form av verksamhet som behövs och efterfrågas i anslutning till sjötransporter såsom speditörstjänster och skepps-mäkleritjänster. Det kan också handla om leveranser av förnödenheter och utrustning (s.k. supplytjänster), olika former av reparations- eller underhållstjänster samt bunkring av drivmedel med mera.

Marknadens storlek

Hamnarnas storlek brukar beskrivas utifrån hanterad mängd gods och passagerare där en väsentlig koncentration märks för Sydsverige och Västsverige. Övriga regioner hanterar betydligt lägre andelar av den totala import- och exportvolymen och med undantag från främst Stockholms hamnar mindre passagerartrafik. En viss generalisering kan också märkas på så sätt att gods via de sydsvenska hamnarna främst har sin avsättning på den europeiska marknaden medan gods via de västsvenska hamnarna har ett något större geografiskt avsättningsområde. Av den totala importerade godsvolymen dominerar dock volymmässigt importen av råolja som hanteras främst via Göteborgs hamn och industrihamnen Brofjorden.

Totalt lastades och lossades 179 miljoner ton gods över kaj i hamnarna och totalt drygt 30 miljoner passagerare steg på eller av fartyg i svenska hamnar år 2018.²⁹ Många hamnar hanterar dock alltmer gods som aldrig går över kaj, till exempel kombiterminaler för omlastning mellan bil och järnväg. Likaså besöker allt fler kryssningsfartyg svenska hamnar med passagerare som inte stiger på eller av. Dessa gods- och passagerarmängder låter sig inte mätas på något bra sätt.

Sveriges största hamnföretag, räknat sammantaget utifrån hanterade mängder av passagerare och gods i hamnen, är Göteborgs hamn. Därefter följer Trelleborgs hamn, Stockholms hamnar med Kapellskär och Nynäshamn, Helsingborgs hamn, Malmö hamn (en del av Copenhagen Malmö port), Luleå hamn, Oxelösunds hamn, Gävle hamn, Karlshamns hamn samt Norrköpings hamn.

Lokala marknader

Eftersom merparten av den svenska sjöfarten handlar om utrikes sjöfart (där last eller passagerare har ett slutligt ursprung eller destination i ett annat land än Sverige) hanterar också de flesta hamnar i Sverige sjöfart med utrikes destinationer. Men det skiljer sig också åt mellan fjärrsjöfart (oceangående med destination i andra världsdelar än Europa) och närsjöfart (inom Norden och Europa ned till Medelhavet). En stor del av den svenska godssjöfarten består av så kallad feedertrafik, där last går korta sträckor med mindre fartyg för omlastning i en fjärrgående hamn i stora fartyg till mer avlägsna destinationer.

Även om svenska hamnar vanligen erbjuder hantering av alla lasttyper är de i praktiken ofta specialiserade på en viss typ, beroende på situationen (företag, råvaror, handelsvägar) i den närmaste omgivningen. Tillgången på vägar, järnvägar och andra anslutningar är också avgörande för marknadssituationen. Hamnbranschen i Sverige består följaktligen i hög grad av lokala marknader där hamnen i en viss region ofta är det enda alternativet.

²⁹ Trafikanalys Sjötrafik 2018 – Statistik 2019:15.

3.1 Institutionella förhållanden

Som nämnts skiljer vi i Sverige på allmänna hamnar och enskilda hamnar. Landets 54 allmänna hamnar är kungjorda i Sjöfartsverkets författningssamling (SJÖFS 2013:4).

Beslut om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn meddelas av regeringen eller, om regeringen så beslutar, av Sjöfartsverket (lag 1983:293 och förordning 1998:898). Transportstyrelsen får efter samråd med Sjöfartsverket meddela föreskrifter enligt lagen om inrättande utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn (förordning 2008:1130). För att en hamn ska vara allmän krävs att den är upplåten för allmän trafik och är av betydelse för den allmänna samfärdseln. En skyldighet råder att hålla hamnen öppen för all sjöfart inom ramen för hamnens djup och kapacitet, med mera. Hamninnehavaren får också viss rådighet över området i en allmän hamn även om innehavaren inte äger hela området. Hamninnehavaren får till exempel vidta åtgärder i vattnet och ta ut avgifter av fartyg som passerar genom hamnen utan att angöra hamnens anläggningar.

Miljöreglering

Hamnverksamhet omfattas av miljöbalken (1998:808). Tillståndsgivare är länsstyrelsen, tillsynsmyndighet är kommunens miljökontor. Hamnordningen³⁰ gäller inom de allmänna hamnområdena i kommunen och innehåller trafikbestämmelser, regler gällande förtöjning, förhalning³¹, förflyttning, anmälningsskyldighet, lastning, lossning och uppläggning av gods, särskilda ordningsföreskrifter samt ansvarsbestämmelser. Hamndirektören utövar myndighet på direkt uppdrag av kommunen.

Skydds- och säkerhetsreglering

Sedan terrorattentaten den 11 september 2001 har det gjorts stora skärpningar kring säkerhet i hamnarna. Tillkomsten av IMO:s regler kring hamnskydd, den s.k. ISPS-koden (*International Ship and Port Facility Security Code*) och regler kring sjöfartsskydd, tilläggen till SOLAS (*International Convention for the Safety of Life at Sea*), innebar att Sverige fastställde en ny lag, lagen om Sjöfartsskydd (2004:487). Under 2007 kompletterades lagstiftningen med en ny lag, lag om hamnskydd (2006:1209). Tillsynsmyndighet för ISPS-koden och hamnskydd är Transportstyrelsen. Rikspolisstyrelsen beslutar, normalt efter att ha hört Transportstyrelsen och Kustbevakningen, om vilken skyddsnivå som skall råda för ett fartyg eller en hamnanläggning.³²

Organisering, finansiering och prisbildning

I Sverige ägs hamnarna till övervägande del av kommunerna. Det finns också helt privatägda allmänna hamnar. Utöver de allmänna hamnarna finns ett stort antal industrihamnar som i första hand är knutna till industriföretag lokaliserade i anslutning till berörd industriverksamhet. De hamnar som är helt kommunalt ägda drivs i nästan samtliga fall som självständiga kommunala bolag. Det finns dock några hamnar som drivs som en del av den kommunala förvaltningen. När det gäller ägande av marken i hamnen finns två huvudmodeller, antingen står hamnbolaget själv som ägare av marken eller så arrenderar hamnbolaget marken av kommunen.

³⁰ Lokala ordnings- och säkerhetsföreskrifter beslutade av kommunen med stöd av 1§ förordningen (SFS 1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (SFS 1993:1617).

³¹ Vanligen förflyttning utan hjälp av fartygets egen maskinkraft.

³² www.port.helsingborg.se/foretag/om-oss/kvalitet-miljo-sakerhet/

De kommunala hamnarna tillåts, i motsats till förhållandena i till exempel Danmark, Finland och Norge, att använda avkastningen från hamnverksamheten även till andra kommunala verksamheter. I Sverige har de kommunala hamnbolagen samma rättigheter och skyldigheter som övriga svenska företag. Sverige har ingen särskild reglering om till exempel ansvaret för och driften av hamnar.

Integrerade hamnar och landlord-hamnar

Den klart vanligaste organisationsformen i den svenska hamnsektorn är s.k. integrerade hamnar där hamnbolaget står för såväl hamnledning och hamninfrastruktur som godshantering. Under senare år har tendensen dock varit att godshanteringen privatiseras och att hamnverksamheten organisatoriskt anpassas till den klassiska europeiska hamnmodellen med en offentlig hamnmyndighet och privata hamnoperatörer (hyresvärdsmodellen eller s.k. landlord). Exempel på sådana verksamhetsformer är driften av containerhamnarna i Gävle och Göteborg. Den ledningsfunktion som i dessa hamnar ibland kallas hamnmyndighet motsvarar dock inte den särskilda myndighet som finns i många andra länder där myndigheten har en egen offentlighetsrättslig ställning. Begreppet hamnmyndighet har i Sverige ingen särskild rättslig innebörd, utan denna ledningsfunktion är en del av den kommunala förvaltningen eller det kommunala hamnbolaget.³³

Organisering av arbetskraft

I de flesta hamnar i Sverige, liksom i övriga världen, finns det endast ett stuveriföretag som erbjuder stuveritjänster i hamnen. I Sverige är detta en följd av kollektivavtal träffade mellan Sveriges hamn och stuveriförbund och Svenska transportarbetareförbundet. I en ingress till kollektivavtalet anges vilka stuveriföretag som omfattas av avtalet. Detta ställer visserligen inte några formella hinder mot att nya stuveriföretag kan ansluta till avtalet, men klausulen har troligen bidragit till att det inte sker någon nyetablering av stuveriföretag i hamnar där det redan finns ett sådant. Såväl LO/Transportarbetareförbundet som Stuveriförbundet har dock uppgett att de numera inte önskar upprätthålla stuverimonopolet och menar att den bristande tillströmningen av nya företag beror på överetablering i branschen. Konkurrensverket har prövat frågan men inte kunnat leda i bevis att kollektivavtalet faktiskt utgjort något absolut hinder för etablering av konkurrerande företag.³⁴

Farleder och farledsavgifter

Staten ansvarar genom Sjöfartsverket för farlederna och genom Trafikverket för landförbindelserna till hamnarna. Investeringar i dessa beslutas av regeringen. Till följd av att Sjöfartsverket drivs som ett affärsverk, som till övervägande del finansieras av avgifter, är farlederna emellertid helt finansierade av avgifter från rederierna. Farledsavgifterna beslutas av Sjöfartsverket.

Hamnavgifter

Hamnen tar in intäkter från ägare av fartyg som trafikerar hamnen. För allmänna hamnar regleras rätten att ta ut avgifter i lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn. I integrerade hamnar, dvs. hamnar som äger hamninfrastruktur och bedriver terminalverksamhet inom samma bolag, avser avgifterna både hyra av infrastrukturen (kajplatser med mera) och avgifter för hantering av gods. I hamnar där terminalverksamheten lagts ut på en extern operatör avser hamnens avgifter endast hyra av infrastruktur. Avgifter för godshantering och andra tjänster tas i det senare fallet istället ut av terminaloperatörerna och av andra som utför tjänster i hamnen. "Svensk hamntradition" innebär att hamnen inte har

³³ Regeringens proposition 2018/19:39 Kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning.

³⁴ Delvis baserat på KKV beslut dnr 161/1999 1999-06-28.

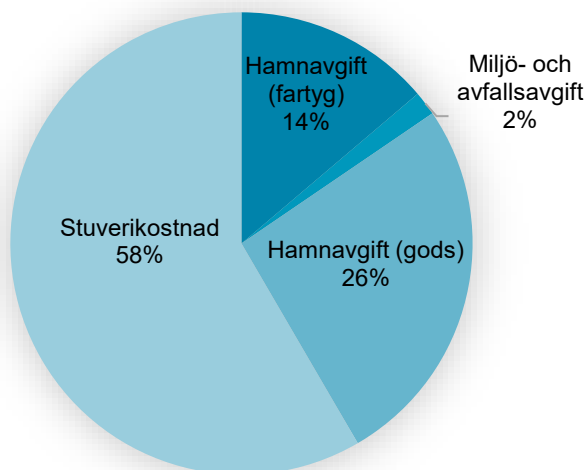
några intäkter direkt från operatörerna, exempelvis stuverier med undantag för eventuella arrenden och hyror av specifika ytor för operatörens enskilda nyttjande.

Beslut om hamnavgifter fattas i normalfallet av bolaget självt (styrelsen) men större ändringar brukar ske efter beslut av ägaren av bolaget (kommunen).

Hamnavgiften består vanligen av följande fyra kostnadsposter,

- en fartygshamnavgift som ska täcka hamnens kostnader för muddring och underhåll av kaj samt infrastruktur som kan kopplas till anlöp (kr per anlöp),
- en miljö- och avfallsavgift (kr per anlöp),
- en varuhamnsavgift som ska täcka kostnader för infrastruktur och administration som kan kopplas till varuhantering (kr/ton eller kr/enhet), och
- en stuveriavgift som ska täcka den faktiska kostnaden för att flytta godset (kr/ton eller kr/enhet).

Hur dessa kostnadsposter fördelar sig för ett fartyg i en genomsnittlig svensk containerhamn framgår av Figur 3.1. Stuverikostnaden står för cirka 58 procent, godshamnavgiften 26 procent och fartygshamnavgiften 14 procent. Miljö- och avfallsavgiften står endast för cirka 2 procent.



Figur 3.1. Fördelning av kostnaden för hantering av en container i hamn. Uppgifterna baseras på uppskattningar om kostnader för ett genomsnittligt fartyg som ligger till grund för beräkningar i den s.k. Samgodsmodellen.
Källa: WSP (2015).

3.2 Marknadssegment

Flödet av gods och passagerare i hamnarna ser mycket olika ut. Även om som nämnts alla hamnar i stort sett kan hantera alla typer av fartyg och typer av last är hamnföretagen ofta specialiserade. Varje typ av last har sina egna behov och kräver sin speciella hantering och utrustning. Vissa hamnar är till exempel specialiserade på att hantera gods som rullas på och av fartygen, s.k. **godsorienterad färje- och roro trafik**. Andra är främst **passagerarhamnar** med passagerarfärjor och kryssningsfartyg. Vissa hamnar är specialiserade på och

koncentrerade kring **container- och bulkhantering**. På vissa strategiska ställen i Sverige finns **oljehamnar**. Vidare finns specialiserade hamnanläggningar för papper och för hantering av skogsprodukter, bilar med mera. Däremot håller styckegodshamnarna på att försvinna till förmån för mer rationell och säker containerhantering.

Med utgångspunkt i den så kallade hamnstrategiutredningen³⁵ kan hamnstrukturen i Sverige beskrivas i följande indelning utifrån hamnens funktion. I stor utsträckning utgår denna från hamnarnas geografiska placering men den beskriver också vilken typ av last som huvudsakligen hanteras i hamnarna. De flesta svenska hamnar har dock i praktiken flera funktioner och kan ta emot och hantera flera olika typer av gods. Göteborg sticker dock ut och fyller i stort sett samtliga funktioner som både industrihamn, bro- och passagerarhamn, containerhamn samt fordonshamn.

Industrihamnar

Hamnar som hanterar skog- och stålprodukter för svensk basindustri. Dessa hamnar finns utspridda över landet. Exempel är hamnarna i Luleå och Sundsvall.

Sundsvalls hamn är en av Sveriges största skogsindustrihamnar. Ägande (av infrastruktur) och drift av hamnen i Tunadal sker i ett av kommunen (85 %) och SCA (15 %) ägt bolag Sundsvalls hamn AB. Sundsvalls hamn AB ansvarar också för administration av Sundsvall Oljehamn AB (Vindskärsudde och Mokajen). Stuveriverksamhet inom Tunadalshamnen bedrivs sedan 2008 av Interforest Terminal Sundsvall inom SCA Logistics AB.

Fastigheterna inom Tunadals hamnområde ägs av Sundsvalls kommun med undantag för området där SCA Logistics kontor och parkering ligger. Det ägs av SCA Logistics. Fastigheterna där verkstadsbyggnaderna ligger ägs av Sundsvalls hamn AB. Förutom Tunadalskajen finns Gasol- och kaolinkajen, Korstabäckskajen samt ett roroläge.

Hamnen fungerar som kontaktpunkt till de europeiska marknaderna och har regelbundna turer till Rotterdam, Lübeck och London. Järnvägsanslutning finns till hamnen, som hanterar både ro-ro- och containerfartyg.

Luleå hamn är en av EU utpekad corehamn och en av Sveriges fem största hamnar för torrt bulk gods. Luleå Hamn består av sex hamndelar. Victoriahamnen och Uddebo oljehamn är allmänna kajer. Cementas anläggning för lossning av cement och LKAB:s utlastningskaj för malm vid Sandskär är industrikajer. Strömörhamnen är för tjänstebåtar och den gamla malmhamnen vid Svartön används som kajplats för isbrytare och kryssningsfartyg.

Hamnen ägs av Luleå kommun och hamndelarna i centrala Luleå, Norra och Södra hamn, drivs och förvaltas av Luleå Kommuns Fritidsförvaltning, Enheten för Skärgård & Turism.

Passagerarhamnar och brohamnar

Hamnar som fungerar som bro till våra grannländer och hanterar transporter av både gods och passagerare. Flera av brohamnarna är passagerarhamnar även om dessa också hanterar lastbilsgods. Dessa finns huvudsakligen i Sydsverige, Västsverige och i Stockholmsområdet. Exempel är Stockholms hamnar samt Trelleborgs hamn.

I *Stockholms hamn* AB, som är ett kommunalägt bolag, ingår de tre hamnarna Kapellskär, Stockholm och Nynäshamn. Bolaget förvaltar också flertalet kajer och hamnar Stockholms innerstad, bland annat Stadsgården, Skeppsbron, Södermälarsstrand och Värtahamnen liksom slussar och båthållplatser för yrkes- och privattrafik. I frihamnen finns containerterminalen och på Loudden driver man en av Stockholms energihamnar.

³⁵ SOU 2007:58

Hamnarna är viktiga knutpunkter för både passagerare och gods. Från Värtahamnen går färjetrafik på Helsingfors, Åbo, Riga och Tallinn. Frihamnen hanterar färjetrafik på Sankt Petersburg samt containertrafik på Bremerhaven, Hamburg och Antwerpen. Från Stadsgården går färjetrafik på Helsingfors och Åbo samt renodlad kryssningstrafik. Internationella kryssningsfartyg anlöper också Frihamnen, Värtahamnen, Stadsgården och Skeppsbron. Skärgårdstrafiken är främst samlad kring Strömmen och Nybroviken.

Från Nynäshamns hamn går färjetrafik till hamnar i mellersta och östra Östersjön–Visby, Gdansk, Gdynia och Ventspils. Det är färjor som tar både passagerare och gods. Nynäshamn tar även emot större internationella kryssningsfartyg som inte har möjlighet eller väljer att ta sig igenom Stockholms skärgård.

Kapellskärs hamn har stor betydelse för godstransporter till och från Finland och Estland. Härifrån går fartyg med främst gods men även passagerare till Nådendal, Paldiski och Mariehamn.

Färjorna från Stockholms hamnar fungerar som en bro till Gotland, Finland, Ryssland, Polen och Baltikum. Sju miljoner ton gods förflyttas också via färje- och roro-trafiken.

Trelleborgs hamn AB ägs av Trelleborgs kommun och bedriver hamn- och terminalverksamhet i Trelleborgs hamn. Den är Skandinaviens största roro- och näst största färjehamn och en av fem svenska corehamnar. Hamnen har åtta rorolägen med olika rampsystem och spåranslutningar och är Östersjöns största järnvägshamn med möjlighet att ta emot de största järnvägsfärjorna i världen. Terminalverksamheten med stuveri, drift och fordonshantering drivs i egen regi.

Idag passerar 12 ropaxfärjor³⁶ de fyra transportkorridorerna mellan Trelleborg och europeiska kontinenten och från Trelleborgs hamn utgår färjeförbindelser till och från Kontinenten, till Swinoujscie, Sassnitz, Rostock och till Travemünde. I övrigt hanteras spannmål, gödning och olja i hamnen. Trelleborgs hamn utgör idag ett intermodalt nav i trafiken mellan Skandinavien och Kontinentaleuropa.

Energihamnar

Hamnar som hanterar huvudsakligen oljeprodukter och andra bränslen. De finns främst på Västkusten där de stora oljeraffinaderierna finns, men även i andra delar av Sverige hanteras bränsleprodukter för den egna lokala marknadens behov samt för transitlagring. Exempel är Göteborg och Gävle. Volymmässigt är den privata hamnen i Brofjorden Sveriges största oljehamn.

Göteborgs hamn AB ägs av Göteborgs Stad. I hamnen finns terminaler för container, roro, bilar, passagerare samt olja och andra energiprodukter. Energihamnen i Göteborg är Sveriges största allmänna energihamn och viktig för energiförsörjningen i hela landet. De näraliggande raffinaderierna Preem Göteborg respektive St1 Refinery är stora kunder. Enligt Göteborgs hamn anlöper varje år cirka 2 500 tankfartyg och totalt hanteras i hamnen över 20 miljoner ton råolja, bensin, diesel och andra energiprodukter. Depåverksamheten i Göteborgs energihamn försörjer hela Västsverige samt stora delar av övriga Sverige med bensin och diesel. I Göteborgs hamn finns också en omfattande lagringsverksamhet i cisterner och bergrum.

Gävle hamn ägs och drivs i ett av kommunen ägt bolag Gävle hamn AB. Hamnen har sex terminaler, containerterminalen, bulkterminalen, kombiterminalen, terminal Granudden och energiterminalen som består av terminal olja och terminal kemi. Den operativa driften i

³⁶ Ropax kommer från benämningen roro, dvs. roll on-roll off och där ropaxfärjan också tar passagerare. Till skillnad från en passagerarfärja som förutom passagerare också tar rullande lastbilsgods är ropaxfärjan mer specialiserad för att transportera gods med lastbil med enklare hytter och mindre utrymmen för passagerare.

container-, bulk- och CFS-terminaler³⁷ utförs av Yilport. Energihamnen driftas i huvudsak av petroleumbolagen. Energiterminalen är en av Sveriges största. Gävle Energihamn förser Arlandas flygplats med sitt behov av flygbränsle genom två dagliga tågpendlar. Gävle hamn uppger att dessa två dagliga tåg har ersatt 55 tankbilar som tidigare rörde sig i Stockholms innerstad varje dag. Samtliga stora petroleum- och kemikaliebolag är representerade i energiterminalen. Ett gemensamt ledningsnät sammanbinder de olika oljebolagens depåer med kajerna. Ledningsnätet från kajerna fram till respektive oljedepå ägs och underhålls av Gävle hamn.

Brofjorden är en privat hamn ägd av energibolaget Preem. Brofjordens hamn med Lysekil som närmaste ort är Sveriges näst största hamn, och landets största oljehamn med cirka 1 500 anlöp per år. Preem äger raffinaderier i såväl Lysekil som i Göteborg. I Lysekil raffinerar nästan bara högsvavlig råolja, framför allt från Ryssland.

Containerhamnar

Den ökande containeriseringen på senare år har gjort det tekniskt möjligt att lasta allt fler godsslag i containrar. Det har också lett till att flera av de svenska hamnar har satsat på att starta eller utöka sin containerhantering. Exempel är Göteborgs hamn och Helsingborgs hamn. Stockholms hamnar utökar nu också sin containerhantering genom den nya Norvikhamnen som är under uppbyggnad.

Containerhamnen i *Göteborgs hamn* är Skandinavians största. Här hanteras cirka 60 procent av Sveriges containerhandel, jämnt fördelat mellan export och import. Över 40 containerrederier erbjuder service från Göteborgs hamn varje vecka. Hamnen har ett brett linjeutbud som inkluderar till exempel 130 direktlinjer till destinationer i Europa, Asien, Mellanöstern, Afrika och Nordamerika. Förutom direkttrafiken även trafik till de stora omlastningsnaven på kontinenten.

Exporten består mestadels av stål, fordon samt skogsprodukter som papper, pappersmassa och trävaror. Importen består främst av konsumtionsvaror som kläder, möbler, livsmedel, elektronik med mera. Balansen mellan import och export är jämn i Göteborgs hamn – 50/50.

Göteborgs stad äger och driver hamnen och dess infrastruktur men hyr ut hamnkapacitet för terminalservice till privata företag. Merparten av containrarna i containerhamnen hanteras av APM Terminals Gothenburg. Dessutom finns ett brett utbud av andra tjänster – allt från containerdepåer och containerservice, omlastning av export- och importgods till lager- och logistiktjänster.

Helsingborgs hamn består av hamnarna Nordhamnen, Västhamnen och Sydhamnen. Västhamnen används för containerhantering. Där finns sammanlagt tre ramper för hantering av rorotrafik, tre spårbundna containerkranar och två mobila kranar. I Skåneterminalen hanteras roro- och viss containertrafik, projektlaster samt all packning och brytning av container.

Hamnen ägs av Helsingborgs stad och är Sveriges näst största containerhamn. Containertrafiken har växt successivt sedan Öresundsbron öppnade. År 1998 uppgick den till cirka 15 procent för att år 2012 utgöra majoriteten av allt hanterat och lagrat gods i hamnen.³⁸ Under hamnkonflikten i Göteborg fick Helsingborg också in mycket större lastvolymmer med åtföljande behov av utbyggnad av kapacitet.

³⁷ Container Freight Station (CFS) Granudden hanterar framför allt pappersprodukter i tre stora magasin på 51 000 kvadratmeter. Här finns både järnväg inomhus och belastningsplattor för stuffing av containrar. Här lastas ungefär 20 000 containrar med papper varje år.

³⁸ www.port.helsingborg.se/foretag/gods-och-trafik/godsstatistik/

Nyligen invigdes kaj 903 och med den nya mobilkranen har hamnen nu tre kajer för containerfartyg. Hamnen kan nu ta emot större containerfartyg.

Fordonshamnar

Dessa har en viktig roll i fordonsindustrins transportkedjor och Göteborg, Södertälje och Umeå är exempel på denna typ av hamnar. En ny trend inom detta segment är så kallade transshipmenthamnar där hamnarna fungerar som lager för bilar som tillverkas på andra kontinenter, främst Asien. Vid sidan av Malmö hamn finns det privatägda Wallhamn som exempel på sådana transshipmenthamnar.

I *Göteborgs hamn* finns fyra roroterminaler som hanterar alla typer av rullande gods, samt även containrar och gods på kassetter. Två av fyra terminaler är järnvägsanslutna med spår direkt ner på kajerna. I hamnterminalerna, eller i nära anslutning, finns flera omlastnings-terminaler som erbjuder stuff och stripp. Volvo som granne och stor kund har bidragit till att hamnen blivit Sveriges största utskeppningshamn av fordon. Här finns också en betydande import av flera olika bilmärken.

Verksamheten i *Malmö hamn* är del av ett danskt-svenskt joint venture i ett svenskregistrerat aktiebolag som bedriver hamn- och terminalverksamhet i Köpenhamn och Malmö. Företaget Copenhagen Malmö Port AB (CMP), ägs av City & Port Development I/S (50 %)³⁹, City of Malmö (27 %) samt en rad andra privata ägare (23 %). CMP hyr anläggningar i hamnen såsom kajer, magasin, byggnader med mera från City & Port Development och från Malmö stad.

CMP bildades år 2001 som ett resultat av öppnandet av den nya Öresundsbron år 2000 mellan Köpenhamn och Malmö. Bron innebar ett slut på stora delar av den gränsöverskridande sjötrafiken och en kraftig minskning av omsättningen för gods- och passagerartrafiken i de två hamnarna. Samarbetet syftade till att ta vara på nya transport- och logistikmöjligheter i regionen där en gemensam hamn skulle öppna för att nå marknaderna i Danmark, Sverige och Norge i ett och samma anslutning.

Insjöhamnar

Insjöhamnar finns exempelvis i Vänern och i Mälaren där gemensamma hamnbolag har bildats (Vänerhamn respektive Mälarnhamnar). De fyller också en viktig funktion för att avlasta transporter på väg och järnväg och kallas av hamnstrategiutredningen för avlastningshamnar.

Inlands- och kustsjöfarten på Vänern och Göta Älv till Göteborgs hamn samt sjöfart på Mälaren och ut till kusten via Södertälje omfattas av EU:s regelverk för inlandssjöfart. Det innebär att enklare typer av fartyg med bland annat lägre bemanningskrav är tillåtna. Eftersom inseglingen till hamnar i Vänern och Mälaren går genom kanaler och slussar i Trollhättan och i Södertälje begränsas fartygens dimensioner till så kallad Vänermax respektive Mälarnmax som också sätter ett tak för deras lastförmåga.⁴⁰

Samarbetet mellan *Vänerhamnarna* har samlats i ett av kommunerna gemensamt bolag Vänerhamn AB. I bolaget ingår hamnarna i Karlstad, Lidköping, Kristinehamn, Vänersborg och Otterbäcken. Samtliga hamnar hanterar bulkgoods som till exempel malm, slig, sten, metaller, kemikalier, salt och biomaterial. En viktig varugrupp är produkter till och från det mellansvenska jordbruket liksom stora volymer förädlade produkter från framförallt skogsindustrin. I Karlstad finns också en oljehamn för lagring, omlastning och distribution av oljeprodukter. Vänerterminalen magasinerar, bearbetar och omlastar bland annat

³⁹ Ägs i sin tur av Köpenhamn stad (95%) och den danska staten (5%).

⁴⁰ Mälarnmax, dvs. maximalt 124 meter långt, 18 meter brett och 6.50 meter djupt. Vänermax, dvs. maximalt 87 meter långt, 12,60 meter brett och 4,70 meter djupt.

pappersprodukter från regionens pappersbruk. Flera av anläggningarna hanterar också sågade trävaror och en rad insatsvaror för bygg- och verkstadsindustrin. Ett växande område är hantering av styckegods med kompletta transport- och lagerlösningar vid import.

Regeringen har i den nationella infrastrukturplanen för 2018–2029 gett klartecken till investeringar i nya slussar i Trollhätte kanal och Göta älv. Byggnation av nya slussar kommer påbörjas med start senare delen av perioden 2024–2029.⁴¹

Mälarhamnar AB omfattar hamnarna Västerås och Köping. Bolaget ägs till 55 procent av Västerås stad och till 45 procent av Köpings kommun. Hamnarna förbinder Östersjön till Mälaren genom Södertälje kanal och fungerar som omlastningshamnar med mindre fartyg för industri och näringsliv i Mälardalen till hamnar i Europa och övriga världen. Båda hamnarna kan ta in fartyg via Södertälje upp till Mälarmax och hanterar laster av såväl olja som spannmål. I Västerås som har de längsta kajerna och där den största delen av kranlossning sker, finns dessutom en rorokaj.

Regeringen har avsatt pengar för att förbättra infrastrukturen för sjöfarten på Mälaren, det så kallade Mälarprojektet med bland annat arbete för att öka framkomligheten i Södertälje kanal.⁴²

3.3 Gods och passagerare i hamnarna

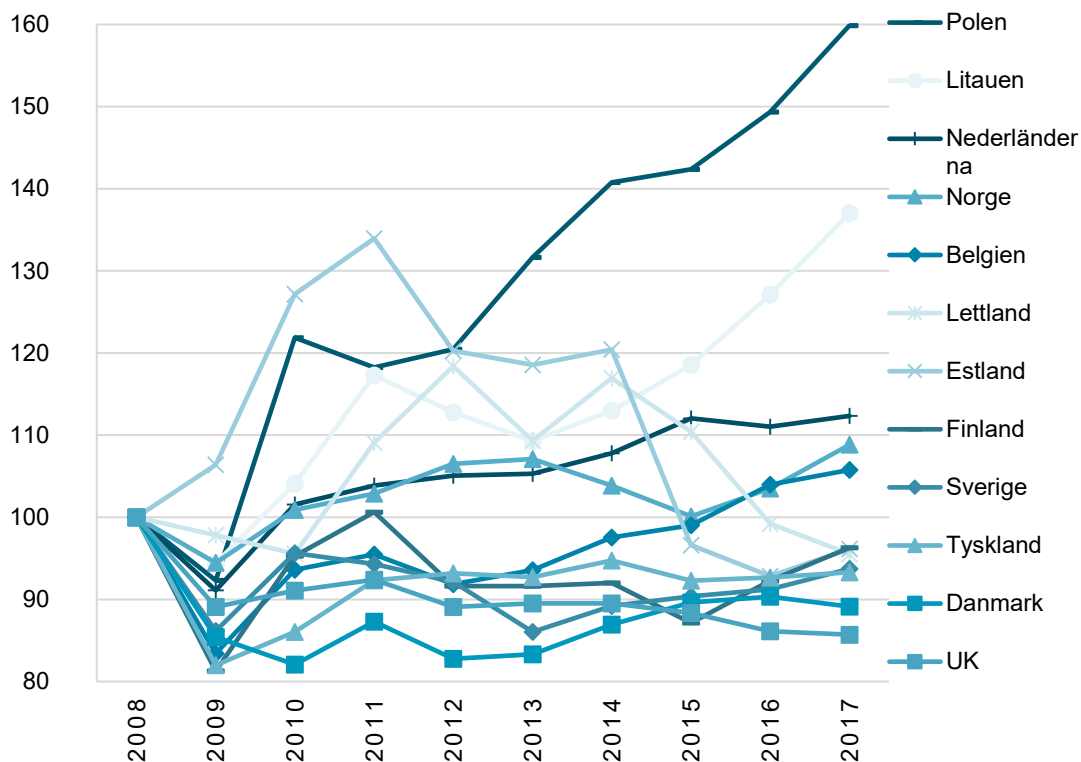
Detta avsnitt beskriver hamnarnas utveckling när det gäller volymer av gods och passagerare i hamnarna. En jämförelse görs också mellan volymer i de svenska hamnarna och hamnar i närområdet.

Godsvolymer i europeiska hamnar

Hur de samlade transportvolymerna över kaj utvecklas är till stor del beroende av hur industri och handel utvecklas, medan hamnarnas utveckling i det perspektivet spelar mindre roll. Konkurrensytorna mot andra trafikslag är trots allt begränsade. Figur 3.2. visar utvecklingen för den samlade godshanteringen i alla hamnar från år 2008 till år 2017, för ett urval europeiska länder i norra Europa.

⁴¹ Regeringens skrivelse 2017/18:278 för transportinfrastrukturen 2018–2029.
www.regeringen.se/49ddd6/contentassets/93fe7796654b49b6a513dcf72900c728/nationell-plan-for-transportinfrastrukturen-2018-2019-skr.pdf

⁴² Ibid.



Figur 3.2. Indexerad utveckling för godshantering i ett urval av europeiska länder. År 2008=100.
Källa: Eurostat.

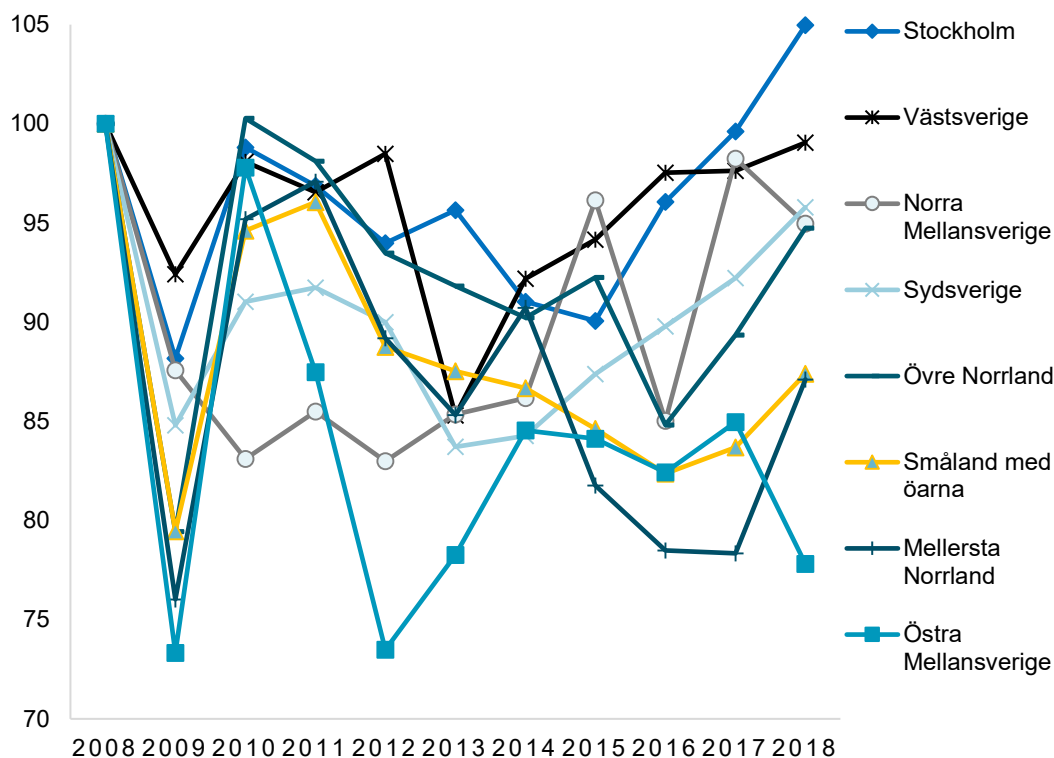
Bland dessa länder har Polens hamnar haft den kraftigaste utvecklingen. Även volymerna i Litauens hamnar har ökat kraftigt på senare år. Detta är en rimlig utveckling med tanke på att allt mer gods fraktas i öst-västlig riktning inom Europa. Hamnar på Östersjöns östra och sydöstra kust kommer sannolikt att öka sin godstrafik i takt med att det stora Belt and Road-initiativet utvecklas och den eurasiska järnvägstrafiken ökar mellan Europa och Asien. De totalt sett minskade godsvolymer i Estland och Lettland på senare år förklaras till stor del av en minskning av olje- och petroleumprodukter.

Nederländerna och Belgien med sina dominerande hamnar Rotterdam respektive Antwerpen har haft en svag men positiv utveckling. Sverige, Danmark och Finland har sedan 2008 haft minskade godsvolymer med 5 till 10 procent.

Godsvolymer i svenska hamnar

Figur 3.3. nedan visar godsvolymernas utveckling i Sverige fördelat på de åtta riksområdena.⁴³ En övergripande observation är att förändringarna från år till år ofta är relativt stora och att det är svårt att se tydliga trender på den här nivån. Som framgick i figur 3.2 ovan har godset i svenska hamnar minskat med knappt 10 procent sedan år 2008. I vissa riksområden har minskningen under perioden varit större, till exempel i Mellersta Norrland, som haft en minskning sedan 2008 på cirka 20 procent. Stockholm, Västsverige och Norra Mellansverige har däremot återhämtat sig de senaste åren och är på ungefär samma nivå som år 2008.

⁴³ Trafikanalys har av sekretessskäl inte möjlighet att redovisa uppgifter om godsvolym per hamn. För en karta över riksområdena, se, www.scb.se/Grupp/Hitta_statistik/Internationell_statistik/Dokument/NUTS_1_2_3_20080101.pdf.



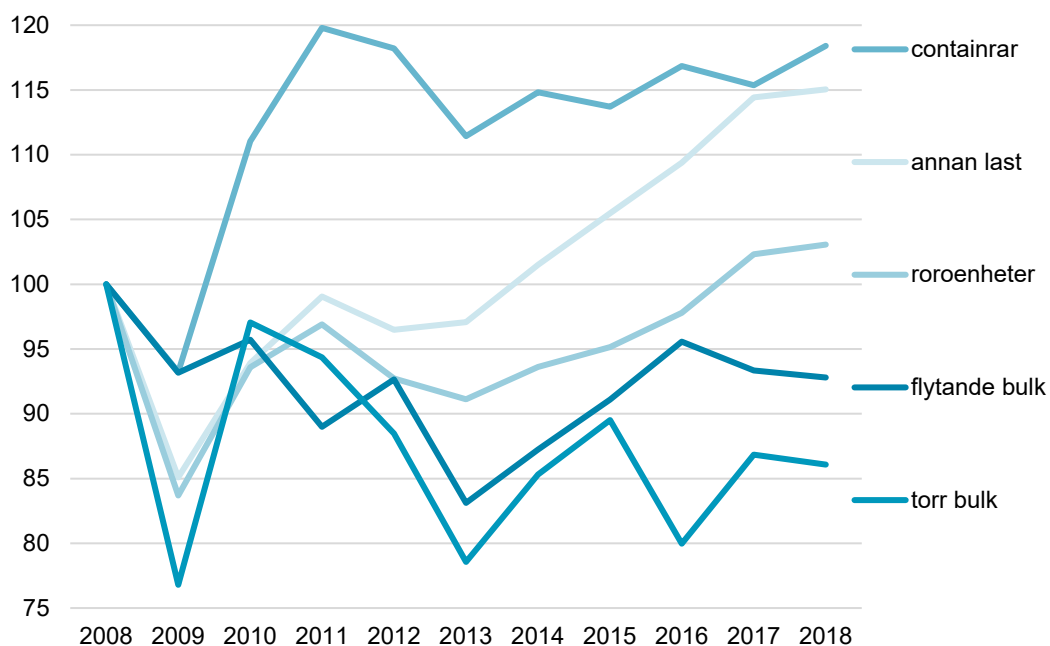
Figur 3.3. Indexerad utveckling för godshantering i svenska hamnar fördelat på riksområden (NUTS II). Källa: Bearbetning av Trafikanalys statistik Sjötrafik (tabell 12).

Efter en period av minskande gods vände 2015 trenden för Stockholm som därefter har haft en relativt kraftig ökning i godshantering. För närvarande pågår en utflyttning av godshantering till de mer perifera ytterhamnarna i norr och söder. Hanteringen av containrar kommer att flytta till den nybyggda Norviks hamn utanför Nynäshamn. Norviks hamn kommer också ha en större kapacitet än vad som hittills funnits i Stockholm.

Utvecklingen för olika godstyper

De största godsmängderna inom sjöfart utgörs av flytande bulk (främst oljeprodukter), roro-enheter, torr bulk (malm, spannmål), annan last⁴⁴ samt containrar, i den ordningen. Figur 3.4. nedan visar den relativa utvecklingen av godsmängden inom dessa olika typer av gods för åren 2008–2018. Mellan 2008 och 2013 visar containergodset en kraftig ökning, medan övriga godstyper visar en svag utveckling. Mellan 2013 och 2018 har däremot alla godstyper ökat. Containergodset ökade kraftigt mellan 2009 och 2011, men därefter har mängden roro-enheter ökat snabbare än containergodset. Allra mest har kategorin annan last ökat. Samma utveckling kan dock inte skönjas i EU som helhet.

⁴⁴ Annan last är gods som ej kunnat kategoriseras, t.ex. på grund av ofullständiga uppgifter.



Figur 3.4. Indexerad utveckling av godsmängden inom olika godstyper år 2008–2018.
Källa: Bearbetning av Trafikanalys statistik om Sjötrafik, tab 2A.

Den kraftiga ökningen av roroenheter bland svenska hamnar avspeglas även bland närliggande europeiska hamnar. Under perioden 2014–2017 ökade rorotrafiken i Östersjön mest i Polen och Estland med omkring 25 procent vardera, i Danmark var ökningen 14 procent, medan ökningen i Sverige och Finland under samma period var 9 procent vardera.

Under samma period låg containertrafiken relativt stabil i Sverige med en ökning på en procent, medan containertrafiken ökade i Finland med 12 procent, i Polen med 11 procent och i Danmark med 8 procent.⁴⁵

Passagerartrafik

Den långväga inrikestrafiken är i princip lika med färjetrafik till och från Gotland. Enligt Trafikanalys statistik under 2018 reste 1,8 miljoner passagerare till och från Gotland, vilket var en minskning med 5 procent jämfört med 2017.

I utrikes färjetrafik uppgick antalet passagerare under 2018 till 26 miljoner, vilket var i nivå med 2017. De största utrikes passagerarströmmarna går till och från Danmark, följt av Finland, Tyskland och Norge. Antalet passagerare till och från Danmark fortsätter att minska, från drygt 12 miljoner år 2009 till knappt 10 miljoner under 2018. Minskningen var 1,5 procent jämfört med 2017.

Även antalet passagerare till och från Finland minskade under 2018 med 3 procent jämfört med 2017 till 8,6 miljoner passagerare. Mellan Sverige och Norge ökade dock antalet passagerare med 7 procent jämfört med 2017 till 1,5 miljoner.⁴⁶

Därutöver finns en förhållandevis stor kryssningstrafik till hamnar i norra Europa och trafiken ökar. Bland hamnarna i Östersjön är Köpenhamn den mest besökta kryssningshamnen med

⁴⁵ Eurostat 2019, *Godshantering i hamnar, nationell nivå*, uppdaterad 22 maj 2019.
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=mar_mg_am_cwhc&lang=en

⁴⁶ Trafikanalys (2019), *Sjötrafik 2018*. www.trafa.se/sjofart/sjotrafik/.

lite fler än 340 anlöp under 2018, tätt följd av Tallinn med lite färre än 340 anlöp. Därefter kommer Helsingfors, Sankt Petersburg, Stockholm i nämnd ordning med mellan 250 och 300 anlöp under 2018. Ganska långt efter kommer Visby, Skagen och Göteborg med mellan 40 och 80 anlöp vardera under 2018.⁴⁷

⁴⁷ Cruise Europe, www.cruiseurope.com/statistics/

4 Marknaden i framtiden

I detta kapitel beskriver vi några trender som kan skönjas på marknaden för hamntjänster och som sannolikt kommer att göra sig allt mer märkbart i framtiden. Vi identifierar också några nyckelfaktorer som kan ses som viktiga eller avgörande för hamnars utveckling samt ger exempel på hur svenska hamnar har hanterat och nyttjat dessa jämfört med omvärlden.

4.1 Några trender som präglar marknadsutvecklingen

En viktig förutsättning för sjöfarten och dess konkurrenskraft gentemot andra trafikslag är att man kan attrahera stora volymer med fyllda fartyg av passagerare och last. Endast därigenom kan de stordriftsfördelar genereras som krävs för att sjöfarten och verksamheten i hamnarna ska kunna bli lönsam. Detta ger i sin tur upphov till en utveckling eller process där branschen söker nya former och sätt för att möta marknadens krav. I det följande lyfter vi fram några av skeenden eller trender som i detta syfte präglar marknadsutvecklingen.

Privatisering och samgåenden

De flesta hamnar är fortfarande offentligt ägda. Ett undantag är Storbritannien där vissa av de större hamnarna (såsom Felixstowe, Manchester, Liverpool, Immingham och Southampton) helt privatiserats.

I offentligt ägda hamnar gäller ägandet dock främst infrastrukturen medan en utveckling sker mot att lägga ut driften. Hamnbolaget eller hamnmyndigheten förvaltar den grundläggande infrastrukturen och hyr ut den till hamnoperatörerna (hamntjänstleverantörer), medan man behåller alla reglerande funktioner. I denna s.k. hyresvärdmodell (Landlord) drivs hamnverksamheten av privata företag som tillhandahåller och underhåller sin egen hamnsuprastruktur⁴⁸, inklusive byggnader och utrustning för hantering av last vid terminalerna. Olika former för ägandet av suprastrukturen förekommer, där företaget antingen äger denna eller hyr den av hamnen, ibland kombinerat med villkor om investeringar i ny utrustning. Med detta följer att koncessionsavtalen ofta är tämligen långa. Men även om fler hamnar i Europa drivs enligt denna Landlordmodell, kan en sådan utveckling också skönjas i Sverige. Till exempel har Göteborg (APM Terminals), Gävle (Yilport) och Stockholm/Norvik (Hutchinson) lagt ut terminalverksamheten på en privat aktör.

En annan trend är en vertikal integration där rederier går samman eller bildar egna terminalbolag. Två exempel är CMA-CGM med terminalbolagen CMA Terminals och Terminal link⁴⁹ samt Maersk och APM Terminals.

Det förekommer också att hamnar går samman och driver hamnverksamhet i flera hamnar i ett och samma bolag. Exempel är Copenhagen Malmö Port, Kvarken Ports, Stockholms

⁴⁸ Definieras i GBER 2017/1084 som "ytarrangemang (såsom för lagring), fast utrustning (såsom lagerlokaler och terminalbyggnader) och rörlig utrustning (såsom kranar) belägna i en hamn för tillhandahållande av transportrelaterade hamntjänster".

⁴⁹ www.cmacgm-group.com/en/group/at-a-glance/terminals

hamnar, Vänerhamn och Mälarhamnar. Mer lös samverkan mellan hamnar finns också. Exempel är Ostkusthamnar, Hallandshamnar och North Sweden Seaport.

Hamnarna resonerar också om hur man genom samverkan med andra hamnar skulle kunna få bättre balans i export- och importflödet och minska transporter av tomcontainerar. Exempelvis konstaterar Gävle hamn, vars transporter huvudsakligen består av exportgoods, att genom att samverka istället för att konkurrera med den nya hamnen i Norvik sannolikt skulle vara en god affär. I detta fall är landinfrastrukturen viktigare än tillgången till farleden.

Ökande fartygsstorlekar och containerisering

En nyckelfaktor som bidrar till ett behov av ökad kapacitet och ny hamninfrastruktur i åtminstone de större europeiska hamnarna är det faktum att fartygen blir allt större. Samtidigt, och som framgått, innebär begränsningar i inseglingen in i Östersjön och vidare in i Väner och Mälaren att det sätts ett tak för hur stora fartygen kan vara för att kunna anlöpa hamnar i dessa områden. Utöver specifika investeringsbehov för att anpassa hamnar medför emellertid, i områden där så är möjligt, utvecklingen mot allt större fartyg också andra utmaningar för hamnarna: deras betydligt större lastvolym leder till toppar i hamnaktiviteten och skapar risk för stockning i hamnområdena och i transportförbindelserna med det ekonomiska inlandet. Det kan vara kostsamt att minska dessa.

Vidare kommer hamnarna att behöva större landområden för att hantera dessa toppar. Eftersom megafartyg endast kan vara lönsamma om de hanteras snabbt i hamnarna, kommer det också att uppstå en växande trend mot automatisering. Slutligen ökar megafartyg risken för ohållbara investeringar i hamninfrastruktur eftersom ett stort antal containerar och stora lastvolymerna kan flyttas från en hamn till en annan, vilket ökar trycket på hamnarna att erbjuda lägre hanteringsavgifter.⁵⁰

Ett exempel på konsekvenserna av denna utveckling för Göteborgs hamn, som är Nordens största containerhamn, analyseras i en OECD-rapport från 2016.⁵¹ I rapporten framhålls att utbyggnad av såväl hamn som farled krävs för att hamnen fortsatt ska kunna attrahera direktanlop av större fartyg (dvs. utan behov av resurskrävande omlastning) och därigenom bibehålla sin konkurrenskraft gentemot andra nordeuropeiska containerhamnar. En utbyggnad av hamnen pågår och utbyggnad av farleden är inplanerad i den nationella planen för byggstart inom några år. Men rapporten diskuterar också vikten av en mer tydlig och sammanhållen hamnpolitik. Trots Göteborg hamns unika position i hamnsverige, så har hamnen inte i någon i offentliga sammanhang utpekad roll i den svenska hamnpolitiken som kan vara till vägledning vid prioritering i beslut om investeringar i hamnen eller i anslutande infrastruktur. Rapporten menar att detta har lett till att det nu pågår upp- och utbyggnad av flera andra svenska containerhamnar, initierat av de kommuner som äger hamnarna och som ser dem som intäktskällor ur ett mer lokalt perspektiv. Denna decentraliserade politik ger enligt rapporten upphov till onödigt dubblering i den nationella sjötransportinfrastrukturen. Den riskerar också att ge upphov till ineffektiva godsflöden och där Göteborg hamns framtida möjligheter minskar att generera för hamnen tillräckliga godsmängder.

Ut- och ombyggnad i hamnarna

Pågående marknadsutveckling med ökande volymer på allt större fartyg leder till behov av att öka kajlängder och öka hamndjupet. Men ut- eller ombyggnadsbehov hänger också i stor utsträckning ihop med det faktum att ofta kommunalägd och -planerad hamnmark har kommit

⁵⁰ *Sjötransporten inom EU: på stormigt hav – till stora delar oändamålsenliga och ohållbara investeringar.* Särskild rapport nr 23. Europeiska revisionsrätten 2016.

⁵¹ The Impact of Mega-Ships: The Case of Gothenburg, OECD/ITF 2016 www.itf-oecd.org/sites/default/files/impact-mega-ships-gothenburg.pdf.

att tas i anspråk för annat, såsom bostadsbyggande och andra utvecklingsbehov i den urbana miljön som hamnen ofta ligger i. En tredje faktor som driver utvecklingen är arbetet för förbättrad miljö och minskad klimatpåverkan, och där hamnar kan behöva flytta ut längre från stadskärnan. Till detta kan även läggas behov av utbyggnad och uppgradering av hamnar för att kunna leverera landanslutning för el och alternativa bränslen till fartyg. Ersättandet av olja och raffinerade produkter med gas och alternativa bränslen, såsom flytande naturgas (LNG), leder till exempel till behov av stora anläggningar för förgasning och landströmsförsörjning.

För de hamnar som ingår i nätverket för EU:s corehamnar gäller enligt ett EU-direktiv⁵² att de senast 2025 ska se till att det finns möjlighet för exempelvis LNG-fartyg att bunkra så att de kan trafikera hela nätet. I dessa hamnar ska också, under förutsättning att det är ekonomiskt och miljömässigt motiverat, till 2025 finnas möjlighet till el-anslutning av fartyg vid kaj. Leveranser av LNG i hamnarna sker idag för de än så länge förhållandevis få LNG-fartygen främst genom särskilda bunkerfartyg. Vad gäller möjligheter till försörjning av landström när fartygen ligger till kaj byggs detta successivt in i hamnarna i samband med ut- och ombyggnad.

I övrigt ges i det följande några exempel på pågående eller avslutad ut- och ombyggnad i svenska hamnar.

Stockholms hamn bygger en ny hamn för containertransporter i Norvik. Hamnen ersätter trafiken i Värtahamnen, men kommer också att kunna ta emot betydligt större godsvolymer. Den 2 maj 2020 invigs den nya godshamnen. Arbetet med att bygga hamnen pågår för fullt och nu färdigställs del efter del. Den första byggnaden, tullvisitationen, är färdig. Den är en av totalt fem byggnader i hamnen. Stockholms hamnar drar även ett nytt järnvägsspår mellan hamnen och Nynäsbanan. Järnvägen kommer delvis att gå i en tunnel som beräknas vara klar i slutet av maj.⁵³

Göteborgs hamn växer och nya hamnterminaler, lagerytor samt vägar och järnvägar byggs. En helt ny hamnterminal byggs just nu väster om nuvarande roroterminal vid Arendal. Hela hamnen beräknas vara färdig 2025, men delar av den kommer att kunna tas i anspråk redan under byggtiden. I den nya terminalen kan både rorofartyg och containerfartyg hanteras. Ytan blir 220 000 kvadratmeter och max djupgående för fartyg blir 12 meter. Totalt beräknas cirka 200 000 roro- eller containerenheter hanteras per år.

Hösten 2018 fick hamnbolaget klartecken från bolagets ägare att börja utveckla och bygga logistikfastigheter (lager) på ett drygt 400 000 kvadratmeter stort område i direkt anslutning till hamnen. Göteborgs hamn AB äger och förvaltar sedan tidigare en hamnära logistikfastighet där DB Schenker är hyresgäst. Intill den finns även en till byggklar tomt, utöver den nu aktuella marken på Halvorsäng. Totalt kan det bli strax över 300 000 kvadratmeter lagerytor på Göteborgs hamn AB:s mark. De första logistikfastigheterna på Halvorsäng beräknas stå klara för inflyttning under andra halvan av 2020.⁵⁴

Utveckling och utbyggnad i regionala gränsöverskridande samarbeten

Som en del i denna trend finns också några exempel på där svenska hamnar deltar i gränsöverskridande samarbeten med utländska hamnar i syfte att utveckla och förstärka hamnarnas roll i handelssjöfarten i en viss region.

⁵² Europaparlamentet och rådets direktiv (2014/94 EU) om utbyggnad av infrastruktur för alternativa bränslen.

⁵³ www.stockholmshamn.se/om-oss/nyheter/2019/nedrakningen-har-borjat-om-ett-ar-oppnar-stockholm-norvik-hamn/

⁵⁴ www.goteborgshamn.se/press/pressmeddelanden/goteborgs-hamn-ab-klart-for-utveckling-av-420-000m-logistikmark/

I *Kvarken Ports* har verksamheten i Umeå hamn respektive hamnen i Vaasa, Finland samlats i ett samarbetsbolag (joint venture). Syftet är att kunna utveckla de båda hamnarnas marknadsposition i när det gäller trafiken på Östersjön. För att möta framtida transportbehov bygger Kvarken Ports en ny hamn som utvecklats kring ett helt nytt transportkoncept. Det nya hamnbolaget framhålls av bolaget som en viktig del i de östvästliga respektive nordsydliga sjötransportvägarna som håller på att utvecklas i Kvarkenregionen.

Ystads hamn bygger ut hamnen i samarbete med hamnen i Swinoujscie, Polen. Projekt-konsortiet består av Ystad Hamn i Sverige tillsammans med Gaz System med dotterbolag Polskie LNG samt färjerederiet Polferries i Polen. Projektet har också beviljats medfinansiering från EU. Fram till 2021 planeras bland annat två nya större färjelägen, muddring av hamnbassäng, landbaserad elanslutning samt möjlighet att bunkra LNG. Projektet är ett resultat av en lång tids ökade godsolymer i hamnen, den framtida efterfrågan från marknaden och miljötänkande.⁵⁵

Karlshamns hamn har tillsammans med Klaipeda hamn och rederiet DFDS gjort stora investeringar i ett samprojekt. För Karlshamn innebär det investeringar i bland annat ny bangård, ny kombiterminal, ny lyftutrustning samt stöd för utbyggnad av ny järnväg mellan Olofström och Karlshamn. Totalt investeras cirka 250 miljoner kronor. Av detta står EU för drygt 50 miljoner kronor i medfinansiering.

Projektet omsluter totalt 1 miljard kronor varav 785 miljoner kronor avser investeringarna på den svenska sidan. EU satsar 160 miljoner kronor till de svenska investeringarna genom TEN-T programmet och partners i projektet är bland andra Alvesta och Karlskrona kommun, Trafikverket, Stena Line, Green Cargo och hamnen i Gdynia. Projektet som inleddes 2010 är det första Motorways of the Sea projektet i Europa.⁵⁶

Automatisering och digitalisering

Inom sjöfarten pågår en utveckling mot en mer automatiserad och digitaliserad hantering av last till och från fartyg. Redare och hamnar behöver i ökad utsträckning kunna lasta och lossa fartyg med automatiskt styrd utrustning samt kunna hålla kontroll över lasten och sköta kontakter och administration med kunder och myndigheter (tullklarering) genom digital teknik (block chains).

Teknisk utveckling och innovation i kraneteknik tillåter till exempel att containerkranar i dag kan utföra sitt arbete utan bemanning. Detta har möjliggjorts genom sofistikerade optiska system på kranarna för att lokalisera containern, tillsammans med särskild programvara i hamnens IT-baserade styrsystem. Från hamnterminalens kontrollrum övervakas systemen med möjlighet att ta över manuellt om det skulle behövas. De nya systemen möjliggör kraftiga förbättringar i produktivitet och tillförlitlighet i containerhanteringen.⁵⁷

En översiktlig studie av automatiseringen av hamnar i Europa och andra delar av världen, visar att beroende på vilket system som väljs, kan hamnen minska behovet av hamnarbetare med 30–50 procent genom automatiserad lasthantering. Enligt samma studie utgör personal-kostnaden omkring 60 procent av de operativa terminalkostnaderna.⁵⁸ Kostnadsandelarna

⁵⁵ www.ystad.se/portofystad/nyheter/EU-projektet/

⁵⁶ www.bl.se/ledare-bl/detta-ar-motorways-of-the-sea/

⁵⁷ Paul Blaiklock, TMEIC Roanoke, Virginia, www.controleng.com/articles/automated-container-handling-in-port-terminals/.

⁵⁸ IAPH 2015, *The Study on Best Practices of Container Terminal Automation in the World*, avsnitt 3.5 www.iaphworldports.org/iaph/wp-content/uploads/2015/06/ReportOnTerminalAutomation_PPDC_Apr2015.pdf.

varierar dock med vilken typ av last som hamnen hanterar. För hantering av bulklaster är andelen 15–20 procent, för styckegods 40–75 procent och för containers 50–70 procent.⁵⁹

Automatisering är förknippat med betydligt högre investeringskostnader än i manuella hamnar. Samtidigt leder den till en optimering av arbetskraften, där ett antal enkla jobb med låga utbildningskrav kan bytas mot ett mindre antal övervakningsjobb med högre kompetenskrav. Detta får till följd att automatisering i första hand är motiverat i högkostnadsländer medan hamnar i låglöneländer har större skäl att förbli manuella.⁶⁰

Investeringar i automatisering och ny teknik innebär emellertid förutom stora utgifter även höga krav på kompetens vid planering och implementering av automatiseringssystemet. I kontakter med ägare och användare av terminaler och hamnar i Sverige framkommer att det idag, åtminstone på kort sikt, finns brist på nödvändig kompetens för att utveckla och driva mer automatiserade system. För att automatiseringen ska bli lönsam behöver produktiviteten öka till följd av investeringen. Det är därför viktigt att hamnar och terminaler även investerar i "mjuka" resurser som kan planera, organisera och förvalta systemet.

Utbildning och kompetensutveckling för ung kvalificerad hamnpersonal under en förhållandevis lång tid kommer att bli avgörande för modernisering av branschen. Kompetensutveckling med avseende på att öka de anställdas skicklighet måste riktas in på att ändra dagens ålders- och könssammansättning, där idag den absoluta majoriteten av den kvalificerade personalen utgörs av män på högsta chefs- eller ledningsnivå.⁶¹ Mer om denna utveckling finns också att läsa i Trafikanalys senaste rapport om sjöfartens konkurrenssituation 2019.⁶²

4.2 Nyckelfaktorer i hamnars utveckling

För att få en uppfattning om hamnars effektivitet och effektivitetsutveckling över tiden används olika mått och indikatorer. Vilka mått och indikatorer som bäst kan beskriva detta skiljer sig åt beroende på vilken typ av verksamhet som hamnen bedriver. För att mäta effektivitet i containerhamnar används till exempel indikatorer på produktivitet och användning av lastutrustning (kranar) och kajplatser. Till exempel kan den genomsnittliga produktiviteten i större hamnar uppgå till 100 000 TEU per år och kran, 25–40 kranförflyttningar per timme, en liggetid på 5–7 dagar för importerade containrar och 3–5 dagar för exporterade containrar.⁶³

Hänsyn måste tas till sådana måtts begränsningar och den allra största delen av forskningen handlar nästan uteslutande om containerhamnar. Men även om sådana mått skulle kunna användas som en indikation på hamnars prestanda även i ett mer generellt perspektiv saknas eller är det svårt att finna sådana uppgifter särskilt på hamnnivå.

En första och kanske avgörande faktor är dock att den i grunden kommersiella verksamhet som bedrivs av hamnar, förmår generera inkomster tillräckliga för en långsiktig lönsamhet. I den analys av några av de större hamnbolagens ekonomiska redovisning som vi låtit

⁵⁹ Barton and Turnbull 2002 och van Hooydonck 2013 (OECD 2013 s. 56).

⁶⁰ Drewry 2010

⁶¹ *The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report*, Edited by Olaf Merk, OECD 2013 (sid 56 ff).

⁶² Sjöfartens internationella konkurrenssituation 2019, Trafikanalys 2019:10

www.trafa.se/globalassets/rapporter/2019/rapport-2019_10-svensk-sjofarts-internationella-konkurrenssituation-2019.pdf.

⁶³ OECD 2013, baserad på UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2017*, kap 4.

genomföra för åren 2012–2016 visar också på en huvudsakligen positiv finansiell utveckling för de undersökta företagen.⁶⁴

Hur produktiv och effektiv en hamn är och kan bli avgörs i stor utsträckning av kvaliteten på de insatsmedel som är nödvändiga för hamnverksamheten: arbetskraft, utrustning och mark. Men en god kvalitet i dessa i sig är inte nog för en effektiv hamnverksamhet. Insatsmedlen måste i sin tur organiseras på ett bra sätt så att de ska komma till bästa möjliga användning. Hur pass väl man lyckas med detta beror på vald organisation och andra institutionella arrangemang. Denna organisationskvalitet omfattar bland annat planering och informationssystem samt konkurrens eller samverkan mellan hamnar. Dessa så kallade nyckelfaktorer är samtliga av strategisk betydelse för branschens effektivitet och framtida utveckling.⁶⁵

I det följande presenteras nyckelfaktorerna närmare och vi resonerar kring hur dessa förhåller sig och har hanterats i några hamnar.

Utrustning, lasthantering och arbetskraft

En väl utrustad hamn är ett grundläggande krav för en effektiv hamnverksamhet och utrustningens kvalitet och kapacitet relaterar direkt till hur effektiv hamnen är. Denna omfattar till exempel en välhållen infrastruktur i form av kajer, piler, lagerbyggnader samt anslutande vägar och järnvägar till hamnanläggningen. Därutöver krävs en god suprastruktur, såsom kajkranar och terminalutrustning i form av traverser, spår- eller gummihjulsförsedda kranar liksom truckar för förflyttning av last inom hamnområdet. Sådan utrustning har blivit alltmer specifik och särskilt anpassad för såväl den typ av last som hanteras som för de fartyg som fraktar lasten. Exempelvis har containerkranar olika räckvidd anpassade för att lasta och lossa större eller mindre fartyg, bulk och oljelaster kräver både särskilda lastaanordningar och lagringsutrymmen och kyllaster kräver elektriskt anslutna kylrum.

Under det senaste decenniet har bemannings- och anställningsförhållanden i hamnar genomgått stora förändringar. Hamnindustrin har blivit mindre arbetsintensiv och med mer specialiserade laster med ökade krav på formell utbildning och kompetens hos stuveripersonal. Denna trend bekräftas särskilt i den pågående utvecklingen mot ökad container-sjöfart som bygger på att lasten hanteras i särskilda enhetslastbärare.

Lasthanteringen i svenska hamnar är idag, än så länge, i liten utsträckning automatiserad, om än vissa delar såsom till exempel lasthantering sker med automatiska hjälpmedel.

Utvecklingen mot lastning och lossning i hamnar med hjälp av automatiska, fjärrstyrda kranar och annan utrustning har dock kommit tämligen långt i stora hamnar ute i världen. Containerhamnen Maasvlakte 2 i Rotterdam är här ett exempel. Hamnen som öppnade första gången 2013 rymmer två containerterminaler och är en av världens modernaste och tekniskt mest avancerade för hantering av de största containerfartygen i världen.

Även i de svenska hamnarna kommer automatiseringen sannolikt att växa, även om kanske inte med samma fart och i samma omfattning som i Rotterdam. Det förutspås att inom 50 år kommer det som branschen idag mest beskriver som omvälvande teknik och innovationer att vara brett införd. Denna utveckling kommer att förändra hanteringen av last i hamnar. Den pågående digitaliseringen av administrations- och kommunikationssystem kommer sannolikt också att vara en utlösande faktor för effektivitetsförbättringar när det gäller planering av fartygs ankomst, tid i hamn och produktivitetsförbättringar vad avser lastning och lossning.

⁶⁴ Sensa Corporate Advisors, *Analys av finansiell utveckling för ett urval av Sveriges större hamnregioner 2016*, december 2017.

⁶⁵ OECD 2013, baserad på UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2017*, kap 4.

Utvecklingstakten kommer dock att vara beroende av hamnarnas och deras ägares intresse för att stimulera eller till och med ställa krav om en sådan öppenhet.⁶⁶

I bland annat Malmö–Köpenhamn finns långt gångna planer på automatiserad containerhantering och digitalisering av container-beställningar, s.k. self-service och autogate med OCR-system (kamerascanning) för lastbilar och container. Helsingborgs hamn har gått ut med en innovationsupphandling till underlag för att utveckla lösningar för bland annat automation och avfallshantering.

Investeringar i automatiserad lasthantering ställer emellertid som nämnts förändrade krav på kompetens hos de anställda. I kontakter med ägare och användare av terminaler och hamnar i Sverige framkommer att det idag, åtminstone på kort sikt, finns brist på nödvändig kompetens för att driva och utveckla mer automatiserade system.

Automatisering är också en komplicerad och kostsam process som kräver en viss skala på godshanteringen för att den ska kunna bli lönsam. Det kräver en relativt homogen typ av gods, och lämpar sig därför bäst för specialiserade terminaler och främst för containerhantering. I Sverige har terminaloperatören i Göteborgs hamn, nordens största containerhamn, gjort stora investeringar i lasthanteringsutrustning och bland annat installerat självserviceportar för lasthantering.⁶⁷ Därutöver pågår i till exempel Gävle hamn, i samarbete mellan hamnen och terminaloperatören, arbetet med att automatisera containerhanteringen av papper.⁶⁸ Däremot har andra hamnar, till exempel Sundsvall, räknat och konstaterat att automatisering blir för dyrt för att kunna bli lönsam i förhållande till den verksamhet som bedrivs i hamnen.

Terminalverksamhet i egen regi (inhouse) eller på entreprenad (landlord)

I svenska hamnar är det vanligt att hamnbolaget har hand om all verksamhet i hamnen, såväl infrastruktur som hanteringen av lasten. I Europa är det dock vanligare med den s.k. landlord-modellen och modellen kommer också sakta till Sverige. Modellen innebär som tidigare nämnts att hamnen eller hamnbolaget svarar för infrastruktur och agerar hamnmyndighet (motsv Port Authority) medan terminalservice med lasthantering läggs ut på privata företag som regleras i koncessionsavtal. Det är dock ovanligt att det finns fler än en privat terminaloperatör i hamnen. Koncessionsavtalen är vanligen förhållandevis långa, med avtalstider som sannolikt hänger samman med hur stor del av utrustning och anläggningar som operatören tar över eller behöver investera i. Men landlord-modellen ger också ökade förutsättningar för konkurrens om hamntjänster (i linje med intentionerna i EU:s hamntjänstförordning) där fler än en terminaloperatör får möjlighet att erbjuda sina tjänster till hamnens kunder.

Även om det i Sverige fortfarande är vanligast att terminalverksamheten sköts av hamnbolaget visar vår jämförelse på ett ökat inslag av privata terminaloperatörer i svenska hamnar. Det gäller till exempel Göteborgs containerhamn där driften lagts över på APM Terminals och i Gävle där Yilport Terminals sköter lasthanteringen i hamnen.

Mark och anslutningar

Moderna hamnar kräver tillgång till relativt stora markområden. En fungerande containerterminal behöver till exempel flera kajplatser som kan ta emot och hantera flera fartyg samtidigt. Därutöver mark för förflyttning och lagring av tomma och fulla containers samt ytor och mark för mottagande och vidareleverans med anslutning till vägar och järnvägar. Vidare behövs också mark för tullhantering och parkeringsytor för väntande lastbilar. Många hamnar

⁶⁶ Patrick Verhoeven, *What will shape the port sector in the next 50 years? 50 years of review of Maritime transport*, UNCTAD 2018.

⁶⁷ APM Terminals Gothenburg, *The Gothenburg Gateway*, juni 2019.

⁶⁸ Gävle hamn, <https://gavlehamn.se/sv/News/13852/Storsatsning-pa-automatisering-av-pappershantering-i-Gavle-hamn>.

vill också kunna upplåta mark till industriverksamhet som kan dra nytta av att befinna sig i närheten till hamnen. För hamnar med färje- och passagerartrafik ligger motsvarande intresse i att, förutom krav på terminalytor, kunna ligga nära eller äga (ha) mark i direkt anslutning till städer och stadskärnor. Detta leder ofta till konflikter i form av begränsat utrymme att kunna utvecklas och växa på.

För att hamnen ska kunna fungera som en intermodal nod krävs anslutande infrastruktur. Vidaretransporter med lastbil, tåg och pråmar kräver att det finns anslutande vägar, järnvägar och inre vattenvägar till och från hamnen. I länder där järnvägen används både för gods och passagerare som i Sverige måste man finna sätt för att dessa ska kunna samexistera utan att tränga undan varandra. Till exempel kan utpekade godskorridorer på anslutande spår användas för att ge godstransporterna nödvändigt rum bredvid de ofta prioriterade persontågen. Så har till exempel skett godskorridorer som ansluter Rotterdam i Nederländerna för vidare transport in i Tyskland.⁶⁹ Med anslutande inrevattenvägar till destinationer inåt land kan istället prämtrafik användas för att transportera godset vidare.

Svenska så väl som hamnar på kontinenten har som framgång stora utbyggnadsplaner eller pågående projekt. I flera fall har det dock visat sig att dessa inte alltid följs av fortsatta/nödvändiga åtgärder i den omgivande infrastrukturen eller andra åtgärder som underlättar anslutningar. Flera av de hamnar vi har intervjuat vittnar om att åtgärder och utbyggnad eller uppgradering i omgivande och anslutande infrastruktur skulle bidra till bättre utväxling av att hamnens satsningar.

För att kunna ta in större fartyg och större godsvolymer krävs att det finns anslutningar för vidaretransport. Exempelvis planerar Göteborg för en fördubbling av godsvolymer, vilket kräver nya/uppgraderade järnvägsanslutningar. En tågpendel från Helsingborg för leveranser av färskvaror över natt till Stockholm skulle kräva bättre tillgång till tåglägen i tid. Planer på att anlägga en ny torrhamn⁷⁰ i Sydsverige förutsätter samplanering för att åstadkomma effektiva vidareanslutningar.⁷¹

Jämfört med hamnar i närliggande länder är kapaciteten i svenska hamnar förhållandevis lite utnyttjad. En uppbyggnad av godsvolymer skulle också ge möjligheter till att investera i moderniserad teknik och bättre utrustning men även i uppgradering av infrastrukturen. En förstärkt eller förlängd kaj gör det till exempel möjligt att kunna ställa in en större kran som kan hantera större fartyg.

Informationssystem

Elektroniska informationssystem, baserade på en neutral och öppen elektronisk plattform, används för att förenkla utbyte av data mellan aktörerna i hamnen för att korta ner handläggningstider och effektivisera administrationen i samband med fartygs ankomst och avgång. Men införandet av sådana system är långt ifrån självklar och avgörs i praktiken av hur frågan drivs av nationella regeringar (och dess myndigheter), den lokala hamnmyndigheten och av branschen själv. Det är till exempel upp till regeringen och berörda nationella myndigheter att driva EU-gemensamma elektroniska informationssystem till ett praktiskt genomförande.

⁶⁹ Exv. godskorridoren Betuwe line från hamnen i Rotterdam resp Amsterdam vidare in i Tyskland där man har utökat spårkapaciteten till rangerbangården i Kijfhoek och byggt nya spår vidare till Zevenaar nära tyska gränsen och vidare in i Tyskland på den s.k. Hollandstrecke. Linjen har bekostats och drivs av det samägda järnvägsbolaget Keyrail (50% Prorail, 35 % Rotterdams hamn och 15 % Amsterdams hamn).

⁷⁰ Med torrhamn avses en plats inne i landet dit transporter går direkt från hamnen och där exempelvis tullklarering eller annan godsadministration som annars sker i hamnen kan utföras.

⁷¹ Region Skåne.

Andra mer lokala projekt som till exempel elektroniska grindvaktssystem är mer upp till de enskilda hamnarna. Men det finns också exempel på mer samlade initiativ mellan hamnarna, där till exempel Rotterdam och Amsterdam har gått samman om sitt s.k. Portbase system för samlad hamninformation och -administration. Helsingborgs hamn har satsat på Portit, ett elektroniskt kommunikationssystem för logistik och information till bland andra hamnens kunder i samband med containerlaster.

5 Är hamnpolitiken rätt riggad?

I detta avslutande kapitel diskuteras några likheter och skillnader mellan svenska hamnar och svensk hamnpolitik respektive hamnar och hamnpolitik i EU och i vår närmaste omvärld. Sveriges förhållningssätt till EU:s hamnpolitik framstår som tämligen otydligt. Vi ställer frågan om inte Sverige kunde vara mera aktiva i detta arbete och därigenom också bättre kunna ta vara på möjligheterna av att lära av erfarenheterna i EU.

Vi diskuterar också behovet av en nationell strategi för hamnarna och möjligheter till utveckling av den nationella hamnpolitiken. En tydligare roll för hamnarna ur ett nationellt transportpolitiskt perspektiv, där hamnarna är en del av det svenska transportsystemet, skulle kunna bidra till ökad uppfyllelse av de svenska transportpolitiska målen.

5.1 Likheter och skillnader

En jämförelse mellan svenska hamnar och hamnar i Europa och i våra närmaste grannländer visar på många likheter men också på vissa skillnader. Till att börja med kan konstateras att svensk (och finsk) sjöfart har vissa grundläggande och naturliga särdrag jämfört med sjöfart i flertalet av dessa andra länder. Det gäller dels förekomsten av skärgårdar och våra jämförelsevis långa farleder, dels att stora delar av våra farvatten under vintertid är mer eller mindre täckta av is. Ansvaret och kostnaden för isbrytning fördelas mellan den statliga myndigheten Sjöfartsverket och hamnarna, där de senare svarar för isbrytning från hamnen ut till öppet vatten. Den svenska sjöfarten har därmed en förhållandevis större kostnadsmassa att hantera där hamnarna i Sverige har kostnader som utländska hamnar saknar. Vidare har Sverige förhållandevis fler, och ofta mindre, hamnar än vad som är vanligt i andra länder. I ett europeiskt perspektiv är svenska hamnar också förhållandevis små, både till sin omfattning och mätt i volymer av passagerare och gods. I flera fall används befintlig kapacitet endast i mindre utsträckning med undantag för vissa toppar. Flera hamnar har vidare svårt att få en jämn beläggning, och man hanterar och lagrar bland annat en stor mängd tomcontainrar i hamnarna, vanligen till följd av en obalans i import och export av containergods.

Svenska hamnar är geografiskt utspridda och fungerar i större utsträckning som lokala marknader centrerade kring exempelvis viss industriverksamhet eller i tätbefolkade regioner eller noder med mycket resande med färjetrafik. Även om viss specialisering förekommer är de svenska hamnarna vanligen s.k. multihamnar, och kan ta emot alla typer av gods. Hamnar med passagerartrafik sticker ut något och i det mindre antal hamnar i Sverige som bedriver färjetrafik dominerar persontrafiken ganska mycket.

Konkurrens mellan svenska hamnar förekommer därmed i mindre utsträckning än mellan mer tätt placerade hamnar på kontinenten. Ett undantag utgörs sannolikt av Göteborgs hamn, som med sin storlek, sitt farledsdjup och sitt "oceannära" läge i stort sett är ensam om att direkt kunna konkurrera med kontinenthamnarna. Däremot konkurrerar svenska hamnar med andra trafikslag, främst vägtrafik men även med järnväg. Eftersom Sverige i mindre utsträckning nyttjar sina inre vattenvägar (för främst godstransporter) än länder på kontinenten blir vidaretransporter med sjöfart från och till hamnar också ett mindre relevant alternativ.

Statens inflytande över hamnarna är begränsat

Svenska hamnar ägs till övervägande del av kommunerna som jämfört med andra länder är mer autonoma och självstyrande. Beslut om etablering och investering i hamnar fattas av kommunen. Kommunerna eller det kommunala bolaget står normalt för finansiering av hamninfrastruktur genom egna medel eller genom lån. Statens inflytande över hamnarna, till exempel vad gäller deras lokalisering och planering är därmed begränsat. Dock ansvarar, som nämnts, staten genom Sjöfartsverket normalt för farlederna, och genom Trafikverket för landförbindelser till hamnarna. Större investeringar i dessa beslutas av regeringen.

I många länder regleras hamnarnas verksamhet av specifik hamnlagstiftning. Exempelvis har Danmark, Finland och Norge särskild hamnlagstiftning. Enligt till exempel det norska regelverket är hamnarna befriade från att betala skatt på verksamheten och det finns krav om att vinsten ska behållas inom verksamheten. Inga vinstmedel får alltså föras över till ägaren av en hamn, utan medlen ska i första hand användas till investeringar och i andra hand till serviceförbättringsåtgärder. Hamnförvaltaren får inte heller på grund av främst skattebefrielsen konkurrera med privata aktörer när det gäller vissa hamnrelaterade tjänster.

Sverige har inte, utöver allmänna miljö-, säkerhets- och ordningsbestämmelser, någon särskild lagstiftning som reglerar hamnverksamhet. Ansvaret för etablering och drift av hamnverksamhet regleras likt annan kommersiell verksamhet och de kommunala hamnbolagen har samma rättigheter och skyldigheter som övriga svenska företag.⁷²

Ansvaret för hamnarnas verksamhet regleras således inte särskilt och hamnarna tycks även i övrigt ha en mindre framträdande roll i det nationella transportsystemet än i andra länder i vår närmaste omgivning (Nederländerna, Belgien, Norge, Danmark, Finland). Samtidigt syftar den svenska transportpolitiken tydligt till att åstadkomma ett effektivt transportsystem där samtliga trafikslag ingår. Hamnarna utgör här en viktig del i detta system.

Hur förhåller sig Sverige till EU:s hamnpolitik?

Hur förhåller sig Sverige till EU:s hamnpolitik och vad kan vi lära av den? Exempelvis har vi ju en rad TEN-T hamnar, varav fem är utnämnda som corehamnar, men det saknas en politik och ett nationellt arbete för att säkra att dessa ska kunna fungera som en del av de korridorer de ingår i och syftar till.

I den nationella godstransportstrategin skriver regeringen dock att man avser att fortsätta arbetet med att bättre integrera sjöfarten i infrastrukturplaneringen och arbeta för att stärka anslutningarna till hamnar som är kopplade till TEN-T nätverket.

Sverige kommer också att aktivt delta i behandlingen av kommissionens förslag om en europeisk Single Window-miljö för att uppnå syftet om en förenklad rapportering vid fartygsanlöp. Sverige skulle dock kunna arbeta mer för att genomföra åtgärder inom ramen för EU:s hamnpolitik.

⁷² Förbud för offentliga hamnar att konkurrera med privat verksamhet gäller i princip dock även i Sverige, men som en indirekt följd av konkurrenslagens förbud mot offentlig säljverksamhet respektive kommunallagens förbud mot spekulativ verksamhet. Rättspraxisen är dock begränsad och i viss mån otydlig och höga beviskrav gör att det kan vara svårt och kostsamt för en part att få sin sak hörd i en domstol.

5.2 Hamnarna – en del av den nationella transportinfrastrukturen?

Den svenska transportpolitiken syftar till att åstadkomma ett effektivt transportsystem som omfattar samtliga trafikslag. På sjöfartens område har Sverige särskilt utvecklat en maritim strategi med mål och åtgärder för sjöfartens utveckling. Även i den nationella godstransportstrategin är transporter med sjöfart en viktig del och åtgärder för att åstadkomma ett hållbart och effektivt transportsystem pekas ut. Men även om hamnarna är viktiga noder och knutpunkter för sjöfarten är styrning med konkreta mål och åtgärder för hamnarna för att nå dessa tämligen frånvarande i den nationella transportpolitiken.

Till skillnad från i EU och många medlemsstater, där hamnarna sedan länge haft en tydlig roll i transportpolitiken, får den svenska nationella hamnpolitiken sägas vara tämligen minimalistisk. Det är istället kommunerna som finansierar, äger och styr våra större hamnar, och det statliga inflyandet över planering, lokalisering och utveckling av hamnarna är begränsat. I regeringens maritima strategi, liksom i den nationella godstransportstrategin, pekas sjöfarten ut som en viktig del för att åstadkomma ett effektivt transportsystem och hamnarna som viktiga noder för omlastning.

Utveckla en samlad strategisk hamnplanering ur ett nationellt perspektiv

Den tidigare hamnstrategiutredningen⁷³ hade i uppdrag av regeringen att identifiera hamnar av särskild betydelse för det svenska godstransportsystemet. Den föreslog att tio svenska hamnar skulle utses som strategiska för det svenska godstransportnätet. Dessa skulle föreses med särskilda krav på tillgänglighet. I gengäld skulle dessa ges prioritet i förhållande till övriga hamnar när det gäller den statligt finansierade infrastrukturen. Regeringen bedömde dock vid denna tid att konsekvenserna av ett sådant utpekande inte övervägde dess fördelar och beslöt att inte gå vidare med utredningens förslag. Däremot menade regeringen att en förbättrad infrastruktur till de hamnar som är mest centrala för det svenska transportsystemet bör övervägas under åtgärdsplaneringen.⁷⁴

Frågan om hamnarnas roll är dock fortsatt aktuell och intressenter och företrädare för svensk hamnverksamhet har återkommande och i olika sammanhang efterlyst ett mer nationellt perspektiv och mera samordning när det gäller planering och lokalisering av hamnar. En strategisk plan för hamnens verksamhet, nu och i framtiden är viktig. Sådan planering kan och bör också involvera hamnens intressenter som får möjlighet att i samråd tycka till och engagera sig i framtida utvecklingsplaner. En mer långsiktig strategisk planering kan upptäcka framtida flaskhalsar men också identifiera nya utvecklingsvägar och behov av prioriterade investeringar. Den kan även omfatta samverkan eller samarbete med andra hamnar. Forskning visar att skillnaden mellan god och dålig hamnplanering kan påverka till exempel lasthanteringsstider avsevärt (cirka 30 %).⁷⁵

Ett mer strategiskt och nationellt perspektiv behövs också vad gäller hamnarnas roll i den nationella infrastrukturplaneringen. Flera intressenter har erinrat om de förslag som framfördes av hamnstrategiutredningen. I Trafikverkets kapacitetsutredning (2012) beskrivs ett utpekade väg- och järnvägsnät för godstransporter. Centrala terminaler (kombiterminaler, flygplatser och hamnar) för gods via väg, järnväg, flyg och sjöfart listas. Totalt pekas 25

⁷³ Hamnstrategiutredningens slutbetänkande (2007) Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. SOU 2007:58.

⁷⁴ Regeringens proposition 2008/09:35 sid 189 ff.

⁷⁵ De Koster (2013), baserad på OECD (2013) *The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report*, Edited by Olaf Merk, OECD 2013, sid 61.

hamnar ut, med en geografisk spridning längs kustlinjen. Utöver de fem TEN-T corehamnarna Luleå, Stockholm, Trelleborg, Malmö och Göteborg, bör enligt utredningen ytterligare tre hamnar på norrlandskusten, nio hamnar på ostkusten, fyra hamnar på sydkusten och fyra hamnar på västkusten pekas ut.⁷⁶

Företrädare för svenska hamnar har i flera sammanhang också framfört att hamnarna på olika sätt begränsas av brister i angränsande infrastruktur. I samband med framtagandet av en handlingsplan för ökad när- och kustsjöfart har branschorganisationen Sveriges hamnar lyft betydelsen av att regionalt betydelsefulla hamnar i högre utsträckning tas med i den övergripande infrastrukturplaneringen, även i de fall där förbättringar inom själva hamnområdet inte ligger inom statens ansvar. Trafikverket har i handlingsplanen aviserat att man avser att i ett första steg kartlägga sådana brister, såväl inom som utom kommunalt ansvar.⁷⁷

I underlag till den nu gällande nationella planen för transportsystemet återkommer Trafikverket till behovet av att peka ut strategiska hamnar till underlag för att bättre kunna prioritera åtgärder i den nationella åtgärdsplaneringen. Myndigheten konstaterar att för närvarande saknas ett underlag som kan ligga till grund för prioritering av statliga investeringar. Strategiska utpekanden ger vägledning om var framtida satsningar bör göras och hur hamnrelaterade investeringar i land- och sjöinfrastrukturen bör prioriteras.⁷⁸

Vi kan konstatera att åtgärder och investeringar i infrastruktur för sjöfarten i den nationella åtgärdsplaneringen har varit förhållandevis få under de senaste planeringsperioderna. Detta trots politiska uttalanden om vikten av en förbättrad infrastruktur av betydelse för sjöfarten och målsättningar om överflyttning av gods från väg till bland annat sjöfart. I den nationella gods-transportstrategin har regeringen bedömt att satsningar på sjöfartens infrastruktur behöver öka och i nu gällande plan har också skett en märkbar ökning, en fördubbling, i förhållande till tidigare plan. Regeringen skriver i strategin också att man avser att fortsätta arbetet med att bättre integrera sjöfarten i infrastrukturplaneringen och arbeta för att stärka anslutningarna till hamnar som är kopplade till TEN-T-nätverket.

Det faktum att hamnverksamhet dock inte behandlas som en tydlig del i det nationella transportsystemet, utan främst är en kommunal angelägenhet, riskerar bland annat leda till att angelägna investeringar i anslutning till hamnar av betydelse för såväl sjöfarten som för anslutande transporter förbises eller faller mellan stolarna i planeringsprocessen.

Det kan ligga nära till hands att efterfråga en statlig strategisk plan för hamnverksamhet som tas fram i samverkan mellan hamnarna och andra berörda aktörer. En sådan plan skulle bland annat hantera och ta ställning till såväl hur det svenska hamnnätet ser ut i dag som hur det bör se ut och utvecklas inför framtida transportbehov. Samtidigt har vi konstaterat att ett sådant arbete förbereddes av den s.k. Hamnstrategiutredningen, men att det sedan inte togs vidare politiskt. Har det skett förändringar i omvärld eller politik som skulle göra att ett sådant arbete idag skulle kunna nå hela vägen fram till en hamnstrategi?

⁷⁶ Trafikverket, *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050*, Huvudrapport 2012:100.

⁷⁷ Rapport *Handlingsplan för inrikes sjöfart och närsjöfart. 62 åtgärder för ökad inrikes sjöfart och närsjöfart 2019*. Regeringsuppdrag n2018/04482/ts. Pia Berglund, Trafikverket, juni 2019.

⁷⁸ Trafikverket (2017:160), *Förbättra förutsättningarna för näringslivet*. PM till Nationell plan för transportsystemet 2018-2029, kap 7.

5.3 Vad kan vi lära från flygplatspolitiken?

Parallellt med detta arbete har Trafikanalys samtidigt gjort en motsvarande beskrivning av flygplatser och flygplatspolitik i Trafikanalys PM 2019:6 Flygplatser i fokus. Trots att hamnar och flygplatser på liknande sätt är noder i respektive trafikslag är likheterna beträffande problembild, såväl som beträffande politik påtagligt små. Den stora svenska aktören, Göteborgs hamn, brottas med internationell konkurrens på ett sätt som kan liknas vid flygplatsen Arlanda. För hamnar framstår inte ekonomin som en huvudutmaning på motsvarande sätt som för regionala flygplatser. Mot den bakgrunden finns det också statligt driftsstöd till flygplatser. Motsvarande tydliga behov finns knappast inom hamnsektorn.

Hamnarna och de regionala flygplatserna har en likhet i att kommuner i stor utsträckning är engagerade i ägandet. En likhet är också att de bägge terminaltyperna generellt sett bedöms viktiga för aktuella regioners näringslivsutveckling.

Hamnar kan inom ordinarie ramar för nationell infrastrukturplanering ges stöd genom att rännor in till hamnar muddras (med eller utan medfinansiering) och att anslutningsförbindelser bekostas. Även anslutningar till flygplatser kan på motsvarande sätt bekostas av staten. Däremot är det knappast inom ordinarie ramar att staten, som i ett fall inom luftfarten (Dala airport) bekostar flygplatsinfrastrukturen. Motsvarande statlig finansiering av hamninfrastruktur för allmänna hamnar förekommer inte.

Skillnader i den statliga infrastrukturplaneringens principiella hantering av hamnar respektive flygplatser kan sannolikt snarare ses som ett resultat av grundläggande tekniska skillnader dem emellan än som ett uttryck för inkonsekvent transportpolitik. Det är också den generella bilden som framträder vid en jämförelse av flygplatser och hamnar, transportpolitiken hanterar de bägge terminaltyperna påtagligt olika – och det förefaller också finnas skäl för det. Jämförelser med hamnpolitik i andra länder har större potential.

Referenser

Blaiklock, Paul (2012), *Automated Container Handling in Port Terminals*, TMEIC Roanoke, Virginia.

Drewry Shipping Consultants (2010), *Global Container Terminal Operators*, London 2010.

Copenhagen Malmö Port, www.cmpport.com.

Cruise Europe, www.cruiseurope.com/statistics/.

De Koster (2013), baserad på OECD (2013) *The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report*, Edited by Olaf Merk, OECD 2013.

Europeiska revisionsrätten (2016) *Sjötransporten inom EU: på stormigt hav – till stora delar oändamålsenliga och ohållbara investeringar*. Särskild rapport nr 23.

Eurostat (2019), *Godshantering i hamnar, nationell nivå*. Uppdaterad 22 maj 2019, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=mar_mg_am_cwhc&lang=en

Gävle hamn, www.gavlehamn.se.

Göteborgs hamn, www.portofgothenburg.se.

Hamnstrategiutredningens slutbetänkande (2007) *Hamnstrategi– strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet*. SOU 2007:58.

Helsingborgs hamn, www.port.helsingborg.se

IAPH (2015), International Association of Ports and Harbours (IAPH), *The Study on Best Practices of Container Terminal Automation in the World, 2015*.

Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/94/EU av den 22 oktober 2014 om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen.

Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2017/352 av den 15 februari 2017 om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler för finansiell insyn i hamnar.

EU-kommissionen (1997), *Green paper on Sea Ports and Maritime Infrastructure* (COM 97, 678 final)

EU-kommissionen (2003), *Meddelande från Kommissionen, Program för främjande av närsjöfart*. KOM(2003) 155 slutlig. 2003/0056(COD).

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/SV/1-2003-155-SV-F1-1.Pdf>

EU-kommissionen 2007: Meddelande från kommissionen – Meddelande om en europeisk hamnpolitik KOM(2007) 616 https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines_en

EU-kommissionen, Mobility and Transport

https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/motorways_sea_en

EU-kommissionen, *Kommissionens förordning (EU) 2017/1084 av den 14 juni 2017 om ändring av förordning (EU) nr 651/2014 vad gäller bland annat stöd till hamn- och flygplatsinfrastruktur.*

Konkurrensverket, beslut dnr. 161/1999 1999-06-28.

Luleå hamn, www.portlulea.se.

Mälarhamnar, www.malarhamnar.se.

OECD (2013) *The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report*, Edited by Olaf Merk, OECD 2013.

OECD/ITF (2016) *The Impact of Mega-Ships: The Case of Gothenburg*, www.itf-oecd.org/sites/default/files/impact-mega-ships-gothenburg.pdf

OECD (2017), baserad på UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2017*, kap 4

Regeringens proposition 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*

Regeringens skrivelse 2009/10:197 *Åtgärdsplanering för transportsystemet 2010-2021*

Regeringsbeslut N2014/1779/TE m fl, *Nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2014-2025 för utveckling av transportsystemet med avseende på investeringar och åtgärder över 50 miljoner kronor.*

Regeringen (2013), *Svensk sjöfartsnäring – Handlingsplan för förbättrad konkurrenskraft*,

Regeringen (2015), *Strategi för utveckling av de maritima näringarna*

Regeringen (2018), *Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi* (N2018/03939/TS), Regeringskansliet, juni 2018.

Regeringens skrivelse 2017/18:278 *Nationell planering för transportinfrastrukturen 2018–2029.*

Regeringens proposition 2018/19:39, *Kompletterande bestämmelser till EU:s hamntjänstförordning.*

Riksdagen. *Trafikutskottets betänkande med anledning av regeringens proposition Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*, Betänkande 2013/TU14.

Riksrevisionen (2016) *Statliga investeringar i allmänna farleder*, RiR 2016:30

Schøyen, H. & Odeck, J (2017), *Comparing the productivity of Norwegian and some Nordic and UK container ports – an application of Malmquist productivity index*, Int. J. Shipping & Transport Logistics, vol. 9, no 2, tab 4.

Sensa Corporate Advisors, *Analys av finansiell utveckling för ett urval av Sveriges större hamnregioner 2016*, rapport till Trafikanalys, december 2017

Stockholms hamnar, www.stockholmshamnar.se

Sundsvalls hamn, www.sundsvallshamn.se.

Sveriges hamnar, www.sverigeshamnar.se.

Trafikverket (2019) Rapport *Handlingsplan för inrikes sjöfart och närsjöfart. 62 åtgärder för ökad inrikes sjöfart och närsjöfart 2019*. Regeringsuppdrag n2018/04482/ts.

Trafikverket, *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050*, Huvudrapport 2012:100

Trafikverket, (2019) *Handlingsplan för inrikes sjöfart och närsjöfart. 62 åtgärder för ökad inrikes sjöfart och närsjöfart 2019*. Regeringsuppdrag n2018/04482/ts. Pia Berglund, Trafikverket, juni 2019.

Trafikverket (2017:160), *Förbättra förutsättningarna för näringslivet*. PM till Nationell plan för transportsystemet 2018-2029, kap 7.

Trafikanalys (2019a) *En breddad ekobonus*, Rapport 2019:1

Trafikanalys (2019b) *Sjöfartens internationella konkurrenssituation 2019*, Rapport 2019:10

Trafikanalys, årlig statistik över Sjötrafik, www.trafa.se/sjofart/sjotrafik.

Trelleborgs hamn, www.trelleborgshamn.se.

UNCTAD (2017) *Review of Maritime Transport 2017*, Chapter 4 Ports

UNCTAD (2018a) *Review of Maritime Transport 2018*, Chapter 4 Ports

UNCTAD (2018b), *50 Years of Review of Maritime Transport 1968–2018: Reflecting on the past, exploring the future*. Transport and Trade Facilitation Series no.10.

UNCTAD (2018c) Patrick Verhoeven, *What will shape the port sector in the next 50 years?*, 50 years of review of Maritime transport

UNCTADstat, <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>.

Vänerhamn, www.vanerhamn.se.

WMU (2019), *Transport 2040: Automation, Technology, Employment - The Future of Work*, www.wmu.se/news/transport-2040-how-automation-and-technology-will-impact-future-work.

Ystad hamn, www.portofystad.se

Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.