



Beslutsunderlag M
Styrelsen 2019-06-18
Diarienummer 0030/19

Handläggare: Andreja Sarcevic, bolagsansvarig
Telefon: 031- 368 54 61
E-post: andreja.sarcevic@gshab.goteborg.se

Yttrande över motionen från Daniel Bernmar (V) om att kommunalisera verksamheterna i Göteborgs Hamn

Förslag till beslut

I styrelsen för Göteborgs Stadshus AB:

1. Styrelsen avstyrker motionens förslag om att kommunalisera verksamheterna i Göteborgs Hamn.
2. Styrelsen överlämnar yttrandet för vidare hantering i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Sammanfattning

Göteborg Stadshus AB [nedan Stadshus] har ombetts att inkomma med ett yttrande över motionen från Daniel Bernmar (V) om att kommunalisera verksamheterna i Göteborgs Hamn. Verksamheten i Göteborgs Hamn hanteras idag av det kommunalt ägda Göteborgs Hamn AB [nedan Hamnen/hamnbolaget], med ansvar för infrastruktur och långsiktig hamnutveckling, och privatägda driftbolag med ansvar för terminaloperationen. Det var efter beslutet i fullmäktige år 2009 som nuvarande struktur kom på plats under 2011/2012, en struktur som är vanligt förekommande för hamnarna i världen. Förhållandet mellan Hamnbolaget och terminaloperatörerna regleras genom koncessionsavtal vars löptid är allt mellan 10 och 25 år.

Stadshus gör bedömningen att det är svårt att mer exakt uppskatta den totala kostnaden för en kommunalisering av verksamheterna i Göteborgs Hamn. Givet storleken på försäljningsbeloppet och operatörernas investeringar sedan 2012 samt att ett ensidigt hävande av koncessionsavtal antagligen skulle innebära ekonomiska konsekvenser för Hamnbolaget, är det rimligt att tro att kostnaderna skulle vara mycket höga både initialt och över tid.

Totalt sett har omstruktureringen av Göteborgs Hamn inneburit att Hamnbolaget idag har högre vinstnivå och lägre risknivå jämfört med när terminaldriften inkluderades i bolagets verksamhet. Hamnbolaget står inför en period med stora infrastrukturella investeringar för att stärka hamnens konkurrenskraft, som exempelvis fördjupning av farleden. För att detta ska vara möjligt är lönsamheten som nuvarande struktur medför en absolut förutsättning. Mot bakgrund av detta avstyrker Stadshus motionens förslag om att kommunalisera verksamheterna i Göteborgs Hamn.

Ekonomiska konsekvenser

Den struktur som Göteborgs Hamn har haft sedan 2011–2012 innebär att hamnbolaget ansvarar i rollen som Port authority och landlord för hamnens infrastruktur och långsiktig hamnutveckling, och att den operativa verksamheten i hamnarna hanteras av privata terminalbolag. Att underhålla och bygga ny infrastruktur i hamnar är långsiktiga och kostsamma investeringar som kräver en intjäning som är tillräckligt hög och stabil över tid. Relationen mellan Hamnbolaget och terminaloperatörerna regleras genom koncessionsavtal, vilka ger hamnbolaget en stor andel fasta intäkter. Detta är lämpligt givet hamnbolagets omfattande underhålls- och investeringsansvar för hamnens infrastruktur. Den operativa kommersiella risken är lägre för hamnbolaget än för terminalbolagen.

Försäljningen av terminaloperationen uppgick till drygt 1,5 miljarder. Därutöver har samtliga terminalbolag gjort investeringar i uppgradering sedan 2012. Exempelvis har APMT:s investeringar mellan åren 2012–2018 uppgått till mer än 800 mnkr. Vad kostnaden skulle bli att ensidigt häva ingångna koncessionsavtal är svårt att beräkna.

Det kan konstateras att omstruktureringen totalt sett har inneburit att hamnbolaget idag har högre vinstnivå och lägre risknivå jämfört med när terminaldriften inkluderades i bolagets verksamhet. De ekonomiska konsekvenserna för hamnbolaget har således varit gynnsamma sedan 2012.

Givet allt detta är bedömningen att kostnaderna för att kommunalisera verksamheterna i Göteborgs hamn skulle vara mycket höga, både initialt och över tid, samtidigt som den kommersiella risknivån skulle öka.

Göteborgs hamn står inför en period med stora infrastrukturella investeringar för att stärka hamnens konkurrenskraft, som exempelvis fördjupning av farleden. För att detta ska vara möjligt är lönsamheten, som nuvarande struktur medför, en absolut förutsättning.

Hamnens finansiella förmåga är därtill av stor betydelse för Stadshuset eftersom bolaget är ett av de resultatgivande bolagen inom koncernen som möjliggör den utdelning och resultatåterbetalning via koncernbidrag som fullmäktige väljer att besluta om i sin budget.

Barn-, jämställdhets-, miljö och mångfaldsperspektivet

Stadshuset har inte funnit några aspekter på frågan utifrån ovanstående perspektiv.

Omvärldsperspektivet

Den struktur som Göteborgs hamn har haft sedan 2011–2012 med ett offentligt ägt hamnbolag och privat ägda driftbolag är den mest vanligt förekommande strukturen för hamnarna i världen. Detta gäller så väl för hamnar i motsvarande storlek, större hamnar och mindre hamnar. Strukturen är spridd bland skandinaviska hamnar, exempelvis har hamnarna i Gävle, Oslo och Stockholm nyligen antagit samma modell.

Bilagor

1. Motion av Daniel Bernmar (V) om att kommunalisera verksamheterna i Göteborgs hamn

Ärendet

Stadshus har ombetts att inkomma med ett yttrande över motionen från Daniel Bernmar (V) om att kommunalisera verksamheterna i Göteborgs Hamn. Yttrandet ska styrelsebehandlas och överlämnas senast den 28 juni 2019.

Föreliggande ärende är Stadshus yttrande över motionens förslag.

Beskrivning av ärendet

I motionen föreslår Daniel Bernmar (V) att verksamheterna i Göteborgs Hamn ska kommunaliseras. Motionen föreslår a) att kommunstyrelsen i samverkan med Göteborgs Hamn AB får i uppdrag att återkomma till kommunfullmäktige med förslag på hur ingångna koncessionsavtal med operatörer i Göteborgs Hamn kan hävas samt b) att kommunstyrelsen i samverkan med Göteborgs Hamn AB får i uppdrag att återkomma med förslag till kommunfullmäktige på en genomförandeplan av kommunal drift av verksamheterna i Göteborgs Hamn.

Hamnens struktur

Den globala utvecklingen inom hamn- och rederiverksamheten har utvecklats i snabb takt de senaste 10–20 åren. Exempelvis har utvecklingen inneburit en ökad containerisering, ökad koncentration av varuflödet till större containerhamnar och framväxt av stora globala terminaloperatörer. Mot bakgrund av den globala utvecklingen beslutade styrelsen i Göteborgs Hamn i början av år 2008 att utreda bolagets framtida struktur och strategi. Utredningen innehöll en omfattande redogörelse av verksamheten i Göteborgs hamn tillsammans med faktaredovisning och analys av utvecklingen inom branschen. Utredningen resulterade i ett förslag att omvandla hamnbolaget genom att dela upp verksamheten i renodlad Port authority, med ansvar för hamnens infrastruktur, fastigheter och långsiktig hamnutveckling, samt att föra över den operativa verksamheten i hamnen till separata terminalbolag. De strategiska motiven till den föreslagna förändringen beskrevs på följande sätt:

- Anpassning till den på världsmarknaden vedertagna strukturen innebärande internationell kommersiell samverkan och specialisering.
- Möjliggöra för Hamnbolaget att fokusera på utvecklingen av hamnens strategiska roll som godsnav för Norden och norra Europa.
- Minska den kommersiella risken i terminalverksamheten och frigöra resurser för långsiktiga investeringar i hamnens infrastruktur.
- Tillgodose kundernas och varuägarnas krav om bättre tillgänglighet och högre effektivitet.

År 2009 beslutade kommunfullmäktige att omstrukturera Göteborgs Hamn AB i enlighet med förslaget. Beslutet innebar en uppdelning av hamnbolagets verksamhet i ett Port authority, med ansvar för infrastruktur och långsiktig hamnutveckling, samt tre terminaloperativa bolag (KF 2009-11-05 § 22).

Förhållandet mellan hamnbolaget och de tre terminaloperatörerna (APM Terminals, Gothenburg RoRo och Logent) regleras genom koncessionsavtal. Avtalen tecknades under 2011–2012 och avtalslängden för APM Terminals och Gothenburg RoRo är 25 år medan avtalet med Logent är på 10 år. Koncessionsavtalen har lång löptid och ger hamnbolaget möjlighet att på ett strategiskt och övergripande plan styra utvecklingen av hamnverksamheten.

Volymutveckling

Göteborgs hamn är Skandinavien största containerhamn, Sveriges största bilhamn, näst största RoRo-hamn samt den största energihamnen. Mellan åren 2012–2018 har volymutvecklingen sett olika ut beroende på segment:

- Containervolymer har minskat med 16 % under perioden samtidigt som marknaden har vuxit med 5 %. Under 2018 växte volymerna med 17 % efter att de varit rekordlåga under 2017. Sammantaget har utvecklingen under perioden inneburit minskade marknadsandelar från 60 % till 47 %. Detta är under inga omständigheter tillfredställande och i dialog med bolaget uppges att både hamnbolaget och APMT prioriterar högt åtgärder för att vända denna negativa utveckling.
- Under perioden har hanteringen av nya bilar ökat med 79 %, marknaden har minskat med 1 %.
- Hanteringen av intraeuropeisk RoRo (roll-on-roll-off) har ökat med 9 % och marknaden med 19 %.
- Hanterad mängd energiprodukter har ökat med 5 % sedan 2012.

Sammantaget var godsvolymer i Göteborgs Hamn under 2018 på en hög och tillfredställande nivå för samtliga segment förutom för containersegmentet.

Kommunal kompetens

Enlig bestämmelserna i Kommunallagen (2 kap. 7 §) får en kommun som huvudregel endast engagera sig i verksamhet som är av allmännyttig natur.¹ Rättspraxis har erkänt hamnverksamhet som en sådan allmännyttig verksamhet som är kompetenslig.² Av praktiska skäl har det ansetts rimligt att tillåta viss verksamhet av anknytande karaktär, trots att verksamheten isolerat sett faller utanför den kommunala kompetensen. Tidigare uttalanden från lagstiftaren har exempelvis tydliggjort att stuveriverksamhet i kommunala hamnar anses vara tillåten verksamhet av anknytande karaktär.³ Det finns således inga kommunalrättsliga hinder mot en återkommunalisering av terminaloperationen i Göteborgs Hamn.

Bedömning av Stadshus vd

Den struktur som Göteborgs hamn har haft sedan 2011–2012, med det kommunalt ägda hamnbolaget som ansvarar för infrastruktur och hamnens långsiktiga utveckling, och privatägda driftbolag med ansvar för terminaloperationen, är en struktur som är vanligt förekommande bland hamnarna i världen. De senaste årens utveckling inom den globala hamnringen har bland annat resulterat i en ökad framväxt av privata terminaloperatörer som sköter stuveriverksamhet i hamnarna.

Bedömningen är att det är svårt att mer exakt uppskatta vad det skulle kosta att kommunalisera verksamheterna i Göteborgs Hamn. Givet att försäljningen uppgick till drygt 1,5 miljarder, att operatörerna har investerat stora belopp i verksamheten och att ett ensidigt hävande av koncessionsavtal sannolikt skulle innebära ekonomiska konsekvenser, är det rimligt att tro att kostnaderna skulle vara mycket höga både initialt och över tid, samtidigt som hamnbolagets kommersiella risknivå skulle öka.

¹ Kommunallag 2017:725, 2 kap. 7 §

² Prop. 2008/09:231 Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.

³ Ibid.

Det kan konstateras att omstruktureringen av Göteborgs Hamn har inneburit att hamnbolaget idag har högre vinstnivå och lägre risknivå jämfört med när terminaldriften inkluderades i bolagets verksamhet. De ekonomiska konsekvenserna för bolaget har således varit gynnsamma sedan 2012. Bolaget står inför en period med stora infrastrukturella investeringar för att stärka Göteborgs Hamns konkurrenskraft, som till exempel fördjupning av farleden. För att detta ska vara möjligt är lönsamheten en absolut förutsättning. Hamnens finansiella förmåga är därtill av stor betydelse för Stadshuskoncernen eftersom bolaget är ett av de resultatgivande bolagen inom koncernen som möjliggör den utdelning och resultatåterbetalning via koncernbidrag som kommunfullmäktige väljer att besluta om i sin budget.

Sammantaget är bedömningen att motionens förslag att kommunalisera verksamheterna i Göteborgs Hamn bör avstyrkas.

Stefan Söderlund
VD, Göteborgs Stadshus AB



Motion av Daniel Bernmar (V) om att kommunalisera verksamheterna i Göteborgs Hamn

Göteborg den 20 februari 2019

I november 2009 fattade kommunfullmäktige beslut att privatisera driften av Göteborgs hamn. Ett beslut som alla partier utom Vänsterpartiet stod bakom. Privatiseringen genomdrevs med argumenten att göra hamnen mer effektiv och konkurrenskraftig. Att privatisera driften skulle också stärka Göteborgs hamn som godsnav och enligt beslutsunderlaget ”tillgodose kundernas och varuägarnas krav om bättre tillgänglighet och högre effektivitet”. Vi kan tyvärr idag konstatera att stora delar av verksamheten gått åt fel håll efter att privatiseringen genomfördes.

Inte minst har effekterna varit negativa i containerterminalen. Den nuvarande operatören APMT tog över verksamheten 2012 och containervolymerna har därefter minskat kraftigt. Mellan 2012–2017 minskade de hanterade containervolymerna med nästan 30%, från 900 000 till 645 000 containrar. Att en mindre uppgång skedde 2018 förändrar inte den långsiktiga bilden. Detta har skett samtidigt som den globala marknaden totalt har vuxit. 2017 var terminalens marknadsandelar i förhållande till andra svenska hamnar nästan 20% lägre jämfört med 2011.

Containerverksamheten har under flera år präglats av en arbetsmarknadskonflikt mellan operatören APMT och majoriteten av de anställda, organiserade i Hamnarbetarförbundet. Till skillnad från vad som ofta påstås är det inte de mycket begränsade stridsåtgärder som hamnarbetarna tagit till som är orsaken till den fleråriga negativa verksamhetsutvecklingen. Snarare bör antas att nedgången är en effekt av att APMT ser Göteborgs hamn som en perifer hamn i en större världsomspännande struktur, effekterna av konfliktåtgärder initierade av APMT själva samt en oklar och dålig ledning av arbetet.

Nedgången i volymer började dessutom flera år före konflikten med Hamnarbetarförbundet. Därför är det djupt olyckligt att använda containerhamnen som förevändning för att föreslå begränsningar av strejkrätten. En enskild arbetsgivares aggressiva personalpolitik har blivit en bricka i ett spel som riskerar att på djupet ändra styrkebalansen mellan arbetsgivare och arbetstagare på hela den svenska arbetsmarknaden. Tyvärr har Göteborgs stad spelat med i denna charad.

Den dramatiskt negativa utvecklingen i hamnen har med andra ord fått mycket stora konsekvenser för hela landet. Som ägare av hamnen har Göteborgs stad ett ansvar att agera. Staden har fortsatt det övergripande ansvaret för verksamhetsutvecklingen och infrastrukturen i hamnen. Enligt Göteborgs Hamns ägardirektiv, som godkänts i kommunfullmäktige, ska bolaget verka för att ”Hamnens roll som ledande export- och importhamn ska stärkas” och de avtal som sluts med leverantörer ”ska medverka till

kostnadseffektiva, konkurrenskraftiga, tillförlitliga och säkra hamn- och logistiktjänster för att möjliggöra fortsatt tillväxt”. Det är direktiv som förpliktar och det är hög tid att staden tar ansvar för att säkerställa hamnens och industrins förutsättningar. Utvecklingen har hittills gått åt helt fel håll.

En välfungerande hamn är viktig för samhällsekonomin, industrin och påverkar många människors arbeten. En sammanhållen, kommunal, hamnverksamhet har bättre förutsättningar att se till att verksamheten utvecklas positivt och därmed att göteborgarnas pengar används klokt och effektivt. Nu vet vi vilka negativa konsekvenser privatiseringen av hamnen 2009 medförde. Det är därför dags för staden att återta ansvaret och att verksamheten i hamnen tas över av kommunen.

Kommunfullmäktige föreslås besluta

- att kommunstyrelsen i samverkan med Göteborgs Hamn AB får i uppdrag att återkomma till kommunfullmäktige med förslag på hur ingångna koncessionsavtal med operatörer i Göteborgs hamn kan hävas.
- att kommunstyrelsen i samverkan med Göteborgs Hamn AB får i uppdrag att återkomma med förslag till kommunfullmäktige på en genomförandeplan av kommunal drift av verksamheterna i Göteborgs hamn.

Daniel Bernmar (V)