Regionledningskontoret
Anders Wilandson

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-11-25

TRN 2021-0201

Tillväxt- och
regionplanenämnden

Yttrande över Trafikverkets rapport Analys av alternativa modeller för färjetrafik till Gotland

Regionledningskontorets förslag till beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Infrastrukturdepartementet över Trafikverkets rapport Analys av alternativa modeller för färjetrafik till Gotland.

Sammanfattning

Infrastrukturdepartementet har remitterat Trafikverkets rapport Analys av alternativa modeller för färjetrafik till Gotland, till Region Stockholm för yttrande.

Region Stockholm bedömer att de analyserade modellerna i sig inte har någon direkt påverkan på Region Stockholms verksamheter eller på Stockholmsregionens utveckling, och tar därmed inte ställning mellan de fyra modellerna. Region Stockholm vill betona vikten av ett trafikupplägg som inte innebär stora strukturella förändringar, och att tillgängligheten mellan Gotland och huvudstadsregionen behöver vara en viktig faktor i bedömning av trafikupplägg. Regionledningskontoret noterar att Trafikverket själva konstaterar att det inte är vem som trafikerar som är väsentligt, utan hur det sker.

Region Stockholm anser att staten aktivt behöver bidra till en utveckling av kostnaderna för fossilfritt bränsle så att de inte försenar eller förhindrar att klimatmålen uppnås samtidigt som servicegraden på Gotlandstrafiken fortsatt kan behålla en hög nivå.

Bakgrund

Infrastrukturdepartementet har remitterat Trafikverkets rapport Analys av alternativa modeller för färjetrafik till Gotland, till Region Stockholm för yttrande. Tillväxt- och regionplanenämnden yttrar sig på Region Stockholms vägnar.

Trafikverket fick under 2020 i uppdrag av regeringen att analysera alternativa modeller för den framtida statligt upphandlade färjetrafiken till Gotland. Uppdraget ska resultera i ett förslag på vilken modell som bör gälla för nästa upphandling. Analysen presenterar fyra alternativa modeller; 1) Sammanhållen upphandling av fartyg och drift inklusive eventuella garantier, 2) Statligt ägda fartyg och upphandlad drift, 3) Statligt hyrda fartyg och upphandlad drift, 4) Gotlandstrafiken helt i statlig regi.

Modellerna analyseras utifrån ett antal givna områden specificerade i uppdraget. Trafikverket konstaterar att det är snarare hur trafiken genomförs, än av vem som utför den, som kan ge effekter inom uppdragets områden. Trafikverket föreslår att modell 2 ”Statligt ägda fartyg och upphandlad drift” används för den framtida Gotlandstrafiken. Analysen redovisar också olika alternativa inriktningar med utgångspunkt i att statens kostnader inte ska öka, och att Gotlandstrafiken ska nå fossilfrihet. En utmaning i detta är att förnybara drivmedel generellt bedöms bli dyrare än fossila drivmedel.

Region Stockholms yttrande
Region Stockholm bedömer att Gotlandstrafikens driftsformer och de analyserade modellerna i sig inte har någon direkt påverkan på Region Stockholms verksamheter eller på Stockholmsregionens utveckling. Region Stockholm tar därmed inte ställning mellan de fyra analyserade alternativa modellerna. Region Stockholm anser att det värt att notera att Trafikverket själva konstaterar att det inte är vem som trafikerar som är väsentligt, utan hur det sker.

Region Stockholm vill, oavsett val av alternativ, betona vikten av ett trafikupplägg som inte innebär stora strukturella förändringar; som exempelvis att samtliga bilburna resenärer hänvisas till Västervik. Bra tillgänglighet mellan Gotland och huvudstadsregionen behöver vara en viktig faktor vid bedömningen av trafikupplägg.

Region Stockholm anser att staten aktivt behöver bidra till en utveckling för att minska kostnaderna för fossilfritt bränsle. Detta för att säkerställa att det inte uppkommer förseningar eller förhinder för att klimatmålen ska kunna uppnås; samtidigt som servicegraden på Gotlandstrafiken fortsatt kan behålla en hög nivå. Högt pris och begränsad tillgång till fossilfria bränslen är också avgörande för Region Stockholms arbete för en kollektivtrafik till sjöss som är helt emissionsfri år 2030.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Anton Västberg
Utvecklingsdirektör

Beslutsunderlag
1. Trafikverkets rapport Analys av alternativa modeller för färjetrafik till Gotland

Beslutsexpediering
1. Infrastrukturdepartementet

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2021-11-25

Sammanfattning

Staten upphandlar färjetrafik till Gotland för att säkerställa tillgång till väl fungerande kommunikationer. Det handlar om att skapa förutsättningar för att människor ska kunna leva och utvecklas på Gotland. Näringsliv och samhällsviktiga funktioner behöver möjlighet till regelbundna och anpassade transporter.

Gotland har en stor turistnäring och det är en sektor som är helt beroende av kommunikationer. Färja och flyg kompletterar varandra väl, men det ena trafikslaget kan inte helt ersätta det andra eftersom de möter olika behov.

Upphandlingen av färjetrafik till Gotland har sedan starten på 70-talet präglats av ytterst begränsad konkurrens bland anbudsgivare. Statens kostnader för Gotlandstrafiken har också ökat under senare år. Regeringen har med detta som grund gett Trafikverket i uppdrag att utreda fyra modeller för ägande och drift av fartyg.

Trafikverket har i uppdraget belyst de fyra modellerna och konstaterar att det snarare är *hur trafiken utförs* än *vem som utför den* som kan ge effekter inom flera av uppdragets områden.

Modellerna har utvärderats utifrån ett antal kriterier, bland annat en jämförelsekostnad, en risk- och möjlighetsanalys samt hur modellerna kan ge förutsättningar för ökad konkurrens.

Sammanhållen upphandling av fartyg och drift inklusive eventuella garantier (modell 1)
Med nuvarande krav på trafiken har det visat sig vara svårt att uppnå en utvecklad konkurrens med utgångspunkt från nuvarande operatörs stora försprång. Denna modell är väl inarbetad både inom Trafikverket och bland intressenter. Riskexponeringen för staten är låg, och det är endast bränsleprisrisken som delas med nuvarande operatör i gällande avtal. Modellen ger den stabilaste förvaltningskostnaden över tid.

Avtalstiden är kort i förhållande till den tekniska och ekonomiska livslängden för fartyg, vilket innebär att kostnaden kan behöva skrivas av på förhållandevis kort tid, och detta ger därmed högre kostnad per år. Med nuvarande kravbild och den korta avtalslängden i förhållande till ett fartygs livslängd blir jämförelsekostnaden högst bland modellerna.

Även om hanteringen av garantier inom staten inte är alldeles enkel och kräver en hel del arbete, föreslår Trafikverket att staten värderar användningen av någon form av garanti, för att öka konkurrensen vid tillämpning av denna modell. Detta skulle då kunna leda till längre avskrivningstider, sänkta kostnader och ökad konkurrens.

Statligt ägda fartyg och upphandlad drift (modell 2)
Om staten ansvarar för fartygsanskaffning är bedömningen att det finns ett antal operatörer i vårt närområde och även i Europa som skulle kunna vara intresserade av att driva Gotlandstrafiken. Det skulle ge möjlighet till en utvecklad konkurrenssituation och därmed en större säkerhet kring att kostnaden är samhällsekonomiskt motiverad.

Ett antal betydande risker har identifierats kopplat till anskaffningen av fartygen, och om modell 2 ska användas bör en riskeliminering genomföras tidigt i arbetet med att införa modellen.

Riskerna är betydande eftersom staten saknar erfarenhet och kunskap om att bygga upp, äga och förvalta ett passagerarfartygsrederi, vilket är mer komplext än dagens statliga verksamhet.

Statens kunskap om nuvarande rederiverksamheter kan successivt byggas upp, och initialt finns möjligheter till externt stöd.

Modellen skulle även kunna vara ett första steg om staten över tid vill driva Gotlandstrafiken i egen regi.

Genom statens möjligheter att få en fördelaktigare ränta än marknaden, och möjligheten att skriva av tonnaget på en längre period, kommer kapitalkostnaden att bli lägre än marknadens. Denna modell ger därför den lägsta jämförelsekostnaden bland modellerna.

Statligt hyrda fartyg och upphandlad drift (modell 3)

Vid upphandling för hyra av fartygen är konkurrenssituationen tveksam utifrån nuvarande kravbild. Uthyrare har svårt att få avsättning för så specialiserade fartyg efter hyresperiodens slut.

Här kan statens samlade riskexponering sänkas jämfört med modell 2 eftersom Trafikverket hyr fartygen. Både hyra av fartyg och drift upphandlas och det ger denna modell en relativt stabil förvaltningskostnad. Denna modell kommer att ge högre kostnader än exempelvis modell 2, eftersom hyresperioden för fartygen inte motsvarar ett fartygs livslängd och marknaden generellt har högre kapitalkostnader än staten. Detta alternativ uppfyller därmed inte kapitalförsörjningsförordningens krav, och då bedöms modellen inte bli aktuell.

Gotlandstrafiken helt i statlig regi (modell 4)

Denna modell ger relativt låg jämförelsekostnad utifrån samma aspekter som i modell 2. Den ger också staten full kontroll på hela verksamheten. Den kunskapsmässiga förflyttning som staten behöver göra i denna modell är mycket stor och innebär ett stort antal risker när ett rederi med 400–500 medarbetare ska etableras, fartyg ska anskaffas och bokningstjänster, terminal och stuveritjänster ska tas i drift. Staten kommer även att ansvara för hela verksamheten gentemot resenärer, godstransportörer och övriga intressenter. Även om grundetableringen av denna modell kan ske inom ett statligt verk, för att sedan möjligen övergå i ett statligt bolag, skulle det krävas betydande externt stöd under lång tid för att klara etableringen. Riskerna bedöms vara mycket stora, på grund av den mycket stora etablering som ska ske synkroniserat och där staten har begränsad erfarenhet.

Modellen skapar flexibilitet för hur staten kan styra och följa upp kostnader för fartyg och drift.

Förslag till modell för framtida Gotlandstrafik

Trafikverkets föreslår att modell 2, statligt ägda fartyg och upphandlad drift, tillämpas för den framtida Gotlandstrafiken.

Om denna modell införs tar staten bort den huvudsakliga konkurrensbegränsade faktorn – tillgången till fartyg anpassade efter kravbilden. Det förväntas leda till en utvecklad konkurrens och därmed större säkerhet kring att kostnaden är samhällsekonomiskt motiverad samt att den bryter den långvariga trenden av bristande konkurrens med hög kostnad.

Denna modell ger möjlighet till den lägsta kostnaden för fartygsanskaffning, både utifrån att staten kan låna till låg ränta och att fartygen kan skrivas av under en längre period. Den ger staten rådighet över fartygen.

Riskerna kopplade till fartygsbyggnadsprocess och kostnadsvariation är betydande och måste hanteras. Det krävs en fortsatt dialog med EU-kommissionen för att säkerställa att

staten vid upphandling av driften kan kräva att statliga fartyg används i driften av Gotlandstrafiken.

Om modell 2 av något skäl inte kommer att tillämpas så är Trafikverkets bedömning att modell 1 ”Sammanhållen upphandling av fartyg och drift inklusive eventuella garantier” bör väljas.

Tidplaner

Tidplaner för införande av respektive modell har tagits fram. Även om de är grova uppskattningar så ger de en bra bild över hur lång tid det tar från beslut om en viss modell till att trafiken är i drift. Slutsatsen är att hela processen tar minst 10 år.

Utifrån utvärderingen är det modell 2, statligt ägda fartyg och upphandlad drift, som föreslås för framtida Gotlandstrafik. Arbetet med tidplaner har dock visat att det inte går att införa en sådan modell till 2027. Det innebär att en samlad upphandling (modell 1) kommer att behöva göras för att säkra trafik även efter det att nuvarande avtal upphör.

För att en samlad upphandling ska kunna genomföras med största möjlighet för konkurrerande anbud, behöver upphandlingen starta så snart det går, för att möjliggöra tillräcklig förberedelsetid för potentiella anbudsgivare.

Även om en sådan samlad upphandling genomförs, behöver processen med den nya modellen också starta i princip samtidigt som upphandling av trafiken från 2027.

Organisatorisk placering

En kartläggning har gjorts för att utreda var ett eventuellt statligt tonnage bör ha sin organisatoriska placering. Representanter och sjöfartsexperter från Sjöfartsverket, Kustbevakningen och Trafikverkets färjerederi har hanterat ett antal frågeställningar. Ett antal aspekter har belysts, till exempel aktuell erfarenhet, nuvarande verksamhet, kompetens inom flera områden samt bästa möjlighet att utveckla befintlig verksamhet där Gotlandstrafiken kan få ett stort fokus.

För modellen att äga fartyg har utredningen påvisat att både Sjöfartsverket och Trafikverkets färjerederi har potential att hantera ett statligt tonnage inom sina respektive rederiverksamheter. Trafikverkets bedömning är dock att det väger över något till Sjöfartsverkets fördel utifrån att Sjöfartsverket har en stor rederiverksamhet och hanterar ett flertal fartygstyper i sitt rederi. Om Sjöfartsverket ges uppdraget att ansvara för anskaffande av fartyg bör Trafikverket fortsatt ansvara för kravställning på trafiken och därmed de framtida fartygen samt upphandla och förvalta trafikavtalet för drift av trafiken.

Fossilfri Gotlandstrafik

Vägen till fossilfri Gotlandstrafik innehåller ett antal valmöjligheter kring vilken trafik som ska köras och med vilken takt klimatgaser ska reduceras och fossilfria bränslen införas. Dessa val är kopplade till kostnadsnivåer och till vem som ska stå för eventuellt ökade kostnader.

Klimatlagens mål om minskning av växthusgasutsläppen med 70 procent till 2030 gäller inrikes transporter som helhet (utom inrikes luftfart). Eftersom utsläppen från Gotlandstrafiken är en liten del av utsläppen från inrikes transporter är det svårt att slå fast vilken reduktion just Gotlandstrafiken behöver bidra med för att nå det målet. Till 2045 ska däremot i princip samtliga sektorer nå nära nollutsläpp.

Eftersom förnybara drivmedel i dag är dyrare än fossila innebär byte av drivmedel en ökning av kostnaderna. Om statens kostnader inte får öka, och om Gotlandstrafiken samtidigt ska nå fossilfrihet, behöver energianvändningen minska och/eller biljettpriser och godsavgifter

öka. Energianvändningen är kopplad till servicegrad, exempelvis antal turer och hastighet, och kan optimeras på olika sätt. Ett av de effektivaste sätten att minska energiförbrukningen är att sänka hastigheten. Minskad energianvändning har direkt påverkan på minskade utsläpp men ger även en robusthet mot framtidens osäkra drivmedelspriser.

Trafikverket bedömer att klimatmålen sannolikt behöver nås genom en kombination av minskad energianvändning och förnybara drivmedel.

Eftersom det finns en stor osäkerhet kring bränslekostnader finns starka incitament att minska energiåtgången för att på så sätt hålla nere risken för kostnadsökningar för trafiken. Energibesparingen spar både ekonomi och miljö.

För att visa på hur variablerna kostnad, servicegrad och fossilfrihet påverkar varandra har Trafikverket analyserat tre kombinationer av dem. Två variabler som kombineras ger den tredje som utfall – men alla tre kan inte optimeras samtidigt.

Kostnad och servicegrad som i dag – hur nära fossilfrihet går det att komma?

Detta alternativ bygger på att inga kostnader ökar, varken statens kostnad eller biljett- och godsavgifter, eftersom de senare utgör del av servicegraden. Servicegraden är densamma som 2019, men energianvändningen kan antas minska något i takt med att operatören genomför lönsamma energieffektiviseringar.

Trafikverket bedömer att om operatören inte väljer att ta en kostnad för inblandning av förnybart bränsle, kommer Gotlandstrafiken endast marginellt närmare fossilfrihet.

Kostnad som i dag och klimatmålen uppnås – vilken servicegrad uppnås?

Kostnaden för staten kan hållas på samma nivå som i dag, genom att resenärer och godstransportköpare betalar kostnadsökningen, eller genom att kostnadsökningen undviks genom minskad energiåtgång och därmed minskad bränsleförbrukning – eller en kombination av dessa två möjligheter. För att visa ett antal möjliga vägar att nå fossilfri trafik 2045 beskrivs fyra exempel på inriktningar i rapporten.

Servicegrad som i dag och klimatmål uppnås – vad kostar det?

Detta alternativ bygger på att dagens trafik bibehålls och att klimatmålen uppnås genom att bränslet successivt byts från fossilt till förnybart. I dag (baserat på statistik för år 2019) körs trafiken på marin diesel (MGO) och flytande naturgas (LNG) samt en mycket liten del flytande biogas (LBG) till en kostnad av cirka 300 miljoner kronor om året.

Om samma energi skulle ersättas med förnybart drivmedel, med ett antagande om en merkostnad på 0,8 kr/kWh, ökar kostnaden grovt uppskattat till 750 miljoner kronor per år för drivmedel. Det finns dock stora osäkerheter kring hur prisutvecklingen för fossilfria drivmedel kommer att utvecklas. Till det kommer kostnader för åtgärder på fartygen och åtgärder i land, eventuella ökade bunkringsintervall samt hänsyn till verkningsgrad beroende på val av teknisk lösning.

Övriga effekter

Effekter av ett möjligt modellbyte och eventuella ändringar i trafikeringen har studerats för boende och näringsliv på Gotland, dels genom intervjustudier, dels genom arbete inom uppdraget.

Representanter för Gotland har fört fram att det är viktigt att operatören har en lokal kontakt med Gotlands aktörer genom att fysiskt vara etablerad på ön, anställa gotlänningar och se sig själv som en av många aktörer som tillsammans utvecklar Gotland. Däremot har inte modellerna i sig någon direkt påverkan på Gotlands utveckling. Effekter kommer snarare att uppstå om servicegraden förändras, i form av överfartshastighet, turtäthet och tidtabellernas utformning.

Konsekvenser och effekter i förhållande till de transportpolitiska målen påverkas i första hand av *hur* trafiken bedrivs, inte av *vem*. Valet av modell bedöms därför inte påverka de transportpolitiska målen i någon större omfattning. Det gör däremot valet av servicegrad och klimatreduktion. Exempelvis kan tillgänglighetsmålet påverkas negativt av längre överfartstider, men samtidigt påverkas hänsynsmålet positivt genom minskad miljöpåverkan.

De modeller som har kartlagts enligt regeringsuppdraget antas inte påverka den samhällsekonomiska bedömningen. I stället är det *hur* trafiken genomförs som kan antas påverka. Tre principiella inriktningar har analyserats i jämförelse med dagens servicegrad. Inriktningarna går ut på att nå klimatmålen utan att statens kostnad ska öka, och i analysen har servicegraden varierats genom att hastigheter har justerats, hamnar har ändrats, med mera. Analysen visar god samhällsekonomisk effektivitet jämfört med dagens servicegrad för samtliga inriktningar. Förklaringen är framför allt att fartygen tillåts hålla en lägre högsta hastighet, och valda hamnar optimeras med kortare avstånd mellan Visby och fastlandet. Ju tidigare man får en reducering av växthusgaser från färjedriften, desto större positiv effekt får man sammantaget för den samhällsekonomiska effektiviteten.