

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Trafikverkets rapport Analys av alternativa modeller för färjetrafik till Gotland

I2021/02391

Sammanfattning

- Konkurrensverket anser att den i rapporten föreslagna modellen med statligt ägda fartyg och tjänstekoncession för drift, under antagandet att rådande krav på trafiken bibehålls, framstår som det bästa alternativet.
- Konkurrensverket vill samtidigt framhålla att vilket alternativ som är optimalt kan bero på de specifika krav som ställs på trafiken. Det innebär att eventuella beslut om hur övergången till en fossilfri Gotlandstrafik ska utformas kan påverka bedömningen, och vice versa.
- Konkurrensverket ser nackdelar med att i efterhand kräva återbetalning av vinst som överskrider en viss nivå, då detta skulle urholka koncessionshållarens incitament att driva sin affär kostnadseffektivt.

Bakgrund

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna.

Regeringen uppdrog den 23 juli 2020 åt Trafikverket att, med utgångspunkt i förstudien Färjetrafik till Gotland (TRV 2018/115514), analysera alternativa modeller för den framtida färjetrafiken till Gotland, inklusive en modell där staten driver Gotlandstrafiken i egen regi. I uppdraget ingick, bredvid en samhällsekonomisk analys, även att analysera och beskriva miljöeffekter av de olika alternativen inklusive hur de olika alternativen kan utformas för att uppnå en fossilfri Gotlandstrafik.

I förstudien redovisas att staten har upphandlat färjetrafik till Gotland sedan 1970-talet. Trafikverket ansvarar enligt 12a § förordningen med instruktion för Trafikverket (2010:185) för färjetrafik till Gotland. De upphandlingar som har

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Ringvägen 100
Telefon 08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se

gjorts har enligt studien präglats av bristande konkurrens och ökande kostnader. De främsta anledningarna till bristande konkurrens har enligt Trafikverket varit nuvarande operatörs försprång när det gäller kunskap om marknaden och kringförhållanden, komplexiteten i krav och upphandlingsprocess, inträdesbarriären (tillhandahållande av fartyg) samt marknadsstrukturen. Som skäl för kostnadsökningarna identifierade förstudien även anskaffning av nya (och dyrare) fartyg, samt byte från brutto- till nettokontrakt.

De tre alternativ till dagens upphandlingsförfarande som beskrivs i förstudien är:

1. sammanhållen upphandling av fartyg och drift inklusive statlig restvärdesgaranti för fartygen,
2. statligt ägda fartyg, tjänstekoncession för drift, eller
3. statligt hyrda fartyg, tjänstekoncession för drift.

Utöver detta övervägs i rapporten, med hänsyn till regeringsuppdragets utformning, även möjligheten för staten att sköta allt i egen regi.

I rapporten redovisas två huvudsakliga slutsatser. Vad gäller upphandlingsmodell rekommenderas alternativ två; statligt ägda fartyg och tjänstekoncession för drift. Vad gäller vägen mot fossilfri färjetrafik görs bedömningen att klimatomålen bäst uppnås genom en kombination av minskad energianvändning (i synnerhet genom reducerad fart) och förnybara drivmedel. Mer allmänt identifieras en målkonflikt mellan de tre variablerna kostnad, servicegrad, och fossilfrihet, där alla tre inte kan optimeras samtidigt.

Vad gäller det första alternativet, sammanhållen upphandling som i dag kombinerad med statlig restvärdesgaranti för fartygen, identifieras att garantin är en möjlighet att reducera affärsrisken och på så vis stimulera ytterligare anbud. Det finns dock en fortsatt risk för dålig konkurrens i upphandlingen även med restvärdesgaranti så länge kraven på trafiken är lika högt ställda som i dag.

För de övriga tre modellerna har analyser gjorts av både begagnatmarknaden och hyresmarknaden för fartyg och funnit dessa otillfredsställande utifrån de krav som i dagsläget ställs på färjetrafiken till Gotland. Dessutom finns det en risk att framtida miljö- och klimatkrav skulle innebära stora modifieringar för begagnat tonnage. Varvsmarknaden för nya fartyg som uppfyller kraven bedöms däremot vara relativt stor, liksom potentialen för konkurrens i upphandlingen av drift.

Som ytterligare åtgärd mot ökande kostnader föreslår rapporten en möjlighet att i efterhand yrka återbetalning till staten av de vinster som överstiger nettokostnaden samt en rimlig avkastning.

I sammanhanget bör noteras att Trafikverkets föregångare, Rikstrafiken, redan 2008 genomförde en analys av möjliga alternativ för Gotlandstrafiken.

Bakgrunden var bristande konkurrens i och intresse för upphandlingen jämte stigande kostnader. Även i den rapporten förespråkades en uppdelning av tillhandahållande av fartyg å ena sidan, och drift å andra sidan.¹

Konkurrensverkets synpunkter

Konkurrensverket välkomnar ambitionen att stimulera konkurrensen i upphandlingen av Gotlandstrafiken. Verket instämmer att den i rapporten förespråkade modellen med statligt ägda fartyg och tjänstekoncession, under antagandet att rådande krav på trafiken bibehålls, framstår som det bästa alternativet. Detta eftersom de nödvändiga fartygen är stora och särskilt anpassade tillgångar med lång avskrivningstid som kan vara svåra att avyttra utan större förluster på andrahandsmarknaden, vilket innebär höga potentiella s.k. sunk costs. Däremot ser förutsättningarna för konkurrens enligt analyserna i rapporten ut att vara goda för separata upphandlingar av fartyg och drift, och denna modell är vanligt förekommande hos andra kollektivtrafikslag.

Konkurrensverket anser att det i sammanhanget bör övervägas hur absoluta de ställda kraven på trafiken ska anses vara, givet att det av klimathänsyn i föreliggande rapport övervägs att reducera servicegraden. I dagsläget förefaller kraven avseende kapacitet och hastighet särskilt på den norra linjen (Nynäshamn–Visby) förhållandevis höga, jämfört med andra upphandlade färjeförbindelser såsom Danmarks färjetrafik till Bornholm, eller kommersiellt gångbara sträckor som exempelvis Göteborg–Frederikshavn. Lägre krav skulle – allt annat lika – kunna stimulera konkurrens både om marknaden (dvs. i upphandlingen) och på marknaden (under högsäsong) utan att äventyra försörjningen under lågsäsong. Detta gör alternativ 1 mer attraktivt. Dessutom skulle marknaden för hyrda fartyg utvidgas, vilket även gör alternativ 3 mer attraktivt relativt det i rapporten förespråkade. Reducerad färdhastighet innebär emellertid en ökad risk för substitution till flyg, åtminstone bland resenärer utan bil, och kan leda till signifikanta intäktsbortfall beroende på hur elastisk efterfrågan på båtbiljetter är avseende restid. Lägre förväntade intäkter kan i sin tur leda till sämre anbud vad gäller den fasta ersättningen i nettokontraktet. Även ur utsläppsperspektivet bör substitution till flyg beaktas eftersom den kan orsaka fler flyg till och från Visby och således ökade utsläpp från flygtrafik. Detta kan delvis eller helt motverka eventuella utsläppsminskningar som man skulle åstadkomma genom lägre färdhastighet. Rapportens resonemang om övergången till en fossilfri Gotlandstrafik bör därför kompletteras med en analys av hur stor substitutionsmarginalen mellan båt och flyg kan förväntas vara. Mer allmänt anser Konkurrensverket att det behöver övervägas om övergången till fossilfrihet behöver ske stegvis. Ett alternativ är att bibehålla nuvarande infrastruktur och servicegrad och avisera för marknaden att man från och med den upphandling som omfattar 2040 kommer att kräva fossilfri trafik.

¹ RT 2008/11 Säkerställd linjesjöfart. Handlingsalternativ för Gotlandstrafiken från 2015.

Av föregående resonemang följer att frågan om optimal upphandlingsmodell och frågan om utsläppsreduktion inte nödvändigtvis är av varandra oberoende, utan under vissa omständigheter kan hänga ihop. Det kan därför vara angeläget att studera kombinationer av modeller, exempelvis statligt ägda fartyg med bibehållen kapacitet och färdhastighet ifall signifikant substitution till flyg befaras till följd av reducerad servicegrad, eller hyrda fartyg/sammanhållen upphandling med restvärdesgaranti kombinerad med lägre krav på färdhastighet (och möjligtvis kapacitet) om risken för substitution bedöms vara låg.

Oavsett vilket alternativ som till slut väljs ser Konkurrensverket nackdelar med att, som Trafikverket föreslår, i efterhand kräva återbetalning av vinst som överstiger en viss nivå. Detta skulle kunna urholka koncessionshållarens incitament att driva sin affär kostnadseffektivt och leda till sämre anbud framöver. Summan av dessa två effekter kan överstiga den kortsiktiga kostnadsbesparingen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit ekonområdet Mark Bernard.

Yttrandet undertecknas inte egenhändigt och saknar därför namnunderskrifter.

Rikard Jermsten

Mark Bernard