

RAPPORT

Analys av alternativa modeller för färjetrafik till Gotland



Trafikverket

Postadress: 781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921

Dokumenttitel: Analys av alternativa modeller för färjetrafik till Gotland

Dokumentdatum: 2021-09-15

Ärendenummer: TRV 2020/81427

Version: 1.0

Kontaktperson: Rolf Haraldsson, Avdelning nationell planering

Publikationsnummer: 2021:169

ISBN 978-91-7725-925-1

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 marknaden. 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 förberedelsestid 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.

Innehåll

Sammanfattning	3
----------------------	---

1 Inledning	12
-------------------	----

1.1. Bakgrund	12
1.1.1. Regeringsuppdraget	13
1.1.2. Ytterligare beskrivningar i rapporten.....	13
1.1.3. Tidigare utredningar	14
1.1.4. Samråd	16
1.1.5. Läsanvisning	16

2 Förutsättningar.....	17
------------------------	----

2.1. Tillgänglighet	17
2.2. Dagens transportsystem till och från Gotland	18
2.3. Finansiella förutsättningar.....	19
2.4. Juridiska förutsättningar	19
2.4.1. Statsstödsreglerna och sjötransport.....	20
2.4.2. Förutsättningar för krav på att statens fartyg ska användas	21
2.5. Klimatpolitiskt ramverk.....	24
2.6. Växthusgasutsläpp från inrikes transporter	25
2.7. Beräkningsförutsättningar för utsläpp av växthusgaser	26
2.8. Begagnat tonnage	26
2.9. Varvsmarknaden	27

3 Beskrivning av modellerna.....	28
----------------------------------	----

3.1. Modell 1 – sammanhållen upphandling av fartyg och drift inklusive eventuella garantier	28
3.1.1. Resultat av fördjupat arbete	28
3.1.2. Jämförelsekostnad.....	29
3.1.3. Uppföljning för att motverka överkompensation	29
3.1.4. Risker och möjligheter	30
3.2. Modell 2 – statligt ägda fartyg och upphandlad drift.....	30
3.2.1. Resultat av fördjupat arbete	30
3.2.2. Upphandling av driftsavtal.....	31

3.2.3.	Jämförelsekostnad.....	32
3.2.4.	Risker och möjligheter	32
3.3.	Modell 3 – statligt hyrda fartyg och upphandlad drift....	33
3.3.1.	Resultat av fördjupat arbete	33
3.3.2.	Jämförelsekostnad.....	34
3.3.3.	Risker och möjligheter	34
3.4.	Modell 4 – Gotlandstrafiken helt i statlig regi	35
3.4.1.	Principiell organisationsform för egen regi	35
3.4.2.	Jämförelsekostnad.....	38
3.4.3.	Risker och möjligheter	38
3.5.	Riskhantering och riskbegränsande åtgärder	38
3.5.1.	Riskbegränsande åtgärder vid upphandling av operatör	39
3.5.2.	Riskbegränsande åtgärder vid anskaffning av tonnage	39
4	Tidplaner för genomförande	41
4.1.	Initiering och planering	41
4.2.	Upphandling och produktion	42
4.3.	Drift.....	42
4.4.	Tidplan för modell 1–4	43
5	Utvärdering av modellerna.....	45
5.1.	Analys modell 1, sammanhållen upphandling av fartyg och drift inklusive eventuella garantier	45
5.2.	Analys av modell 2, statligt ägda fartyg och upphandlad drift	46
5.3.	Analys av modell 3, statligt hyrda fartyg och upphandlad drift	46
5.4.	Analys av modell 4, Gotlandstrafiken helt i statlig regi .	47
5.5.	Förslag till modell för framtida Gotlandstrafik	47
6	Fortsatt hantering till 2027	48
7	Förslag till var ett statligt tonnage bör ha sin organisatoriska placering	49
7.1.	Myndighetsform eller aktiebolag?	49

7.2.	En myndighets uppdragsverksamhet.....	50
7.3.	Statligt aktiebolag	50
7.4.	Affärsverk	51
7.5.	Trafikverkets rederiverksamhet och möjligheter.....	51
7.6.	Sjöfartsverkets rederiverksamhet och möjligheter	52
7.7.	Kustbevakningens rederiverksamhet och möjligheter ..	53
7.8.	Resonemang och juridiska aspekter.....	53
7.9.	Slutsatser och förslag till organisatorisk placering	54
8	Relationen mellan kostnad, servicegrad och miljö- och klimathänsyn i Gotlandstrafiken	56
8.1.	Kostnad och servicegrad som i dag – hur nära fossilfrihet går det att komma?.....	57
8.2.	Kostnad som i dag och klimatmålen uppnås – vilken servicegrad uppnås?	57
8.3.	Servicegrad som i dag, klimatmål uppnås – vad kostar det? ..	59
8.4.	Delmål 2030	60
9	Vägen till fossilfri Gotlandstrafik.....	61
9.1.	Takten för att nå fossilfrihet	61
9.2.	Möjliga förnybara drivmedel för Gotlandstrafiken.....	62
9.3.	Kombination av åtgärder	63
9.4.	Exempel på vägval	64
10	Andra miljöeffekter.....	66
11	De transportpolitiska målen	67
12	Samhällsekonomisk bedömning	68
13	Effekter och konsekvenser av de olika modellerna för boende och näringsliv på Gotland	70
13.1.	Risker för näringsliv och boende på Gotland	73

Bilaga 1 Ordlista.....	74
Bilaga 2 Jämförelsekostnader	77
Bilaga 3 SWOT-analys modellerna 1–4	78

1 Inledning

Staten upphandlar färjetrafik till Gotland för att säkerställa tillgång till väl fungerande kommunikationer. Det handlar om att skapa förutsättningar för människor att leva och utvecklas på Gotland. Näringslivet behöver möjligheter till godstransporter och samhällsviktiga funktioner behöver garanteras regelbundna och anpassade sätt att transportera bland annat farligt gods. 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 olika modeller för ägande och drift av fartyg.

En central utgångspunkt i utredningen har varit att Gotland med sitt geografiska läge har ett stort mått av beroende av färjan. Ö-läget ställer särskilda krav på tillgänglighet och hållbara kommunikationer för att förse Gotland med varor och tjänster och för gotländska företag att kunna sälja sina varor och tjänster på andra marknader. God tillgänglighet är viktigt för såväl boende och besökare som verksamma på ön och ger tillgång till service och utbud som inte finns på Gotland. Trafiksystem sätter ramar för rese- och transportmönster både vad gäller tidsåtgång och målpunkter. Tillgängligheten upplevs idag till stor del välfungerande för större delen av näringsliv såväl som för boende.

Likväl som att tillgängligheten till Gotland är central för dess utveckling står Gotland inför ett antal övriga samhällsutmaningar. De klimatpåverkande utsläppen måste minska och energiförsörjningen behöver ställas om till ett hållbart och robust system baserat på förnybar energi. Sveriges klimatmål är en viktig utgångspunkt i detta regeringsuppdrag.

1.1. Bakgrund

Staten engagerade sig i Gotlandstrafiken tidigt på 1970-talet, med syftet att säkerställa linjesjöfart för öns försörjning året runt och för att undvika att ett privat monopol bildades. Riksdagen tog 1970 beslut om att trafiken skulle regleras och att trafiken skulle få bedrivas efter koncession av regeringen. Syftet var att försäkra staten om inflytande och insyn i Gotlandstrafiken och att garantera god trafikförsörjning.

Det har inneburit att upphandlingar har genomförts vart sjätte till tionde år.

Upphandlingarna har präglats av bristande konkurrens eftersom Rederi AB Gotland med dotterbolaget Destination Gotland ofta varit enda anbudsgivare. Mellan 1988 och 1998 drevs dock trafiken av rederiet Nordström & Thulin. I den senaste upphandlingen (2014) inkom ett konkurrerande anbud, till lägre kostnad än Destination Gotlands, vilket dock inte kunde antas eftersom det inte uppfyllde kraven i förfrågningsunderlaget.

Statens förhållande till Gotlandstrafiken har förändrats över tid och har gått från samverkan med operatören i början av 1970-talet, bland annat via insyn i operatörens affärer, till upphandlingar i konkurrens, i takt med nya regler och riktlinjer inom EU/EES.

Bristen på konkurrens är helt central i problemformuleringen. Som en del i det inledande arbetet inför trafikperioden som startar 2027 lämnade därför Trafikverket i mars 2020 en förstudie till regeringen som syftade till att utveckla områden som erfarenhetsmässigt har utgjort problem vid tidigare upphandlingar. Det gavs beskrivningar av tre modeller som

skulle kunna användas för att uppmuntra konkurrens och det gavs beskrivningar av möjliga vägar att reducera mängden växthusgasutsläpp från trafiken.

De tre modellerna var:

1. Sammanhållen upphandling av fartyg och drift inklusive statlig restvärdesgaranti för fartygen
2. Statligt ägda fartyg, tjänstekoncession för drift
3. Statligt hyrda fartyg, tjänstekoncession för drift

I förstudiearbetet konstaterades att det finns andra faktorer än val av modell som får påverkan på konkurrens och är gynnsamma för att nå klimatmålen.

1.1.1. Regeringsuppdraget

Regeringen gav den 23 juli 2020 Trafikverket i uppdrag att analysera alternativa modeller för den framtida statligt upphandlade färjetrafiken till Gotland. Förutom de modeller som beskrevs i förstudien vill regeringen även att drift av Gotlandstrafiken helt i statlig regi ska utredas. Uppdraget ska resultera i ett förslag på vilken modell som bör gälla för nästa upphandling och beskriva föreslagen process fram till dess.

Dessutom ska följande redovisas:

- effekter och konsekvenser i förhållande till de transportpolitiska målen av de olika alternativen
- en bedömning av samhällsekonomisk effektivitet samt kostnader och finansiering för de olika alternativen fördelat över tid
- en analys och beskrivning av miljöeffekter av de olika alternativen inklusive hur de olika alternativen kan utformas för att uppnå en fossilfri Gotlandstrafik
- en analys samt effekt- och konsekvensbeskrivning av de olika alternativen för boende och näringsliv på Gotland
- ett klagörande av de juridiska förutsättningarna för de olika alternativen och förslag på eventuella författningsändringar
- de risker de olika alternativen innebär för staten, näringslivet, boende och eventuellt andra aktörer och hur dessa risker kan begränsas
- ett förslag till var ett eventuellt statligt tonnage bör ha sin organisatoriska placering.

Trafikverket ska samråda med Sjöfartsverket, andra berörda myndigheter, Region Gotland och berörda hamnar samt eventuella andra relevanta intressenter.

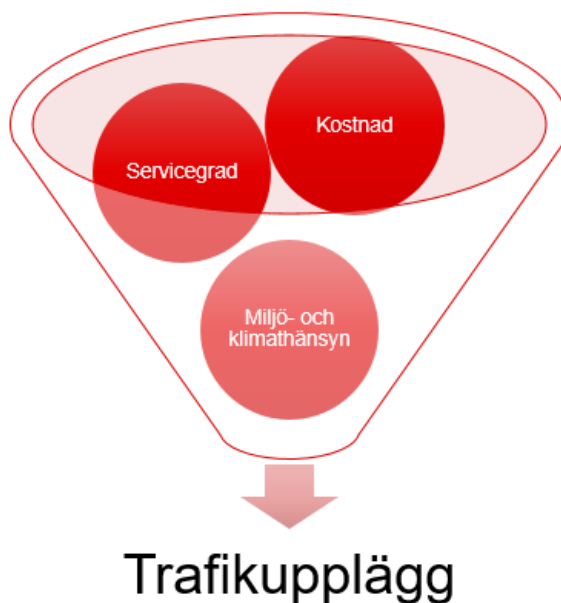
1.1.2. Ytterligare beskrivningar i rapporten

Tidigt i arbetet konstaterade utredningen att det som framför allt får påverkan inom flera områden snarare är *hur* trafiken utförs än *vem* som utför den. Därför har analysen av vägen mot fossilfri Gotlandstrafik även omfattat att titta på hur trafikupplägget kan påverkas av möjliga vägar mot detta mål. Trafikupplägg är en konkret lösning för hur trafiken bedrivs, antal och typ av fartyg, hastigheter, tidtabeller och linjer. Detta består av tre delar som samspelar och som inte i varje del kan optimeras utan att det påverkar något annat. De tre delarna är **kostnad** för staten, **miljö- och klimathänsyn** samt **servicegrad**, vilket används som samlingsbegrepp för ett antal faktorer som resenärer och godstransportköpare

upplever, till exempel överfartstid, avgångs- och ankomsthamnar, biljettpriser och möjlighet att ta med bil.

Dessa delar sammantaget resulterar sedan i en kravställning som styr vilka fartyg som krävs för att klara önskat trafikupplägg. Kraven behöver fastställas innan trafik kan upphandlas eller fartyg anskaffas.

Rapporten visar, på en grov nivå, några exempel på trafikupplägg som skulle kunna bli en följd av Sveriges klimatmål, förutsatt att kostnaden för staten inte ska öka. Slutligt trafikupplägg beslutas i samband med upphandling av trafiken, med utgångspunkt i de förutsättningar som gäller då.



Figur 1 Trafikupplägg styrs av ramar som beslutas.

1.1.3. Tidigare utredningar

De frågeställningar regeringsuppdraget innebär har bearbetats och beskrivits många gånger sedan staten började engagera sig i Gotlandstrafiken. I grova drag har problemformuleringarna genom åren kretsat kring tre områden:

- bristande konkurrens i upphandlingarna
- förutsättningar för boende och näringsliv på Gotland
- statens oförmåga att i upphandlingen balansera krav och kostnad, så att det resulterat i en samhällsekonomiskt motiverad trafik.

Här följer ett urval av de rapporter och utredningar som har presenterats.

N2008/413/TR Anbudsförfarandet för Gotlandstrafiken.

Näringsdepartementet gav konsultföretaget Mc Kinsey i uppdrag att göra en oberoende utvärdering av de två anbudsprocesserna som pågick under 2006–2007. Under anbudsprocessen inkom inga anbud, och först efter att upphandlingen gjorts om inkom ett anbud. Mc Kinsey ställde frågor om hur en så till synes attraktiv affär som tjänstekoncession

för Gotlandstrafiken kunde locka så få. Förklaringarna handlade bland annat om kort avtalstid, otydliga krav och svårigheten att anskaffa högt specialiserade fartyg på kort tid.

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

Rikstrafikens utredning av tänkbara utvecklingsmöjligheter för upphandling i syfte att öka konkurrensen kretsar kring begreppet konkurrens som ett medel att uppnå effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Syftet med utredningen sägs vara att säkerställa linjesjöfart till Gotland efter 2015. Man skiljer på konkurrens på marknaden och konkurrens om marknaden.

Utredningen presenterar tolv alternativa lösningar för Gotlandstrafiken, varav en handlar om förändrat trafikupplägg i syfte att skapa en fungerande kommersiell marknad utan statlig inblandning. Det tror man dock skulle ge ett för dåligt utbud av trafik.

Det alternativ man anser vara mest intressant är en affär som är uppdelad mellan fartyg och drift. Av de tre sätt som identifierats för att tillhandahålla fartyg i första steget av affären, förespråkas att det bör ske genom att tjänsten att tillhandahålla fartyg upphandlas. Driften föreslår man därefter att ska upphandlas i en separat anbudsprocess. Det skulle motsvara modell två respektive tre i den här rapporten, se vidare under kapitel 3.

Trafikanalys 2012:5 Användning och styrning av anslaget till trafikavtal

Näringsdepartementet gav Trafikanalys i uppdrag att föreslå utvecklade principer för statens finansiering av transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik. Det handlar om hur det totala anslaget bör användas och inte endast om Gotlandstrafiken. Ett av förslagen Trafikanalys gav var att utreda om trafiken kunde bedrivas effektivare i offentlig regi.

Trafikanalys menar också att hanteringen av Gotlandstrafiken inte följer de principer som satts upp för övrig upphandlad trafik, till exempel med avseende på tillgänglighetskriterierna, som behandlas i avsnitt 2.1. Trafikanalys konstaterar att Gotland enligt tillgänglighetsmodellen har acceptabel tillgänglighet genom det kommersiella flyget till Visby. Färjetrafiken ger däremot möjlighet att resa med bil och är en förutsättning för effektiva godstransporter till och från Gotland. Trafiken till Gotland bör därför i första hand ses som en ersättning för en fast förbindelse och metodmässigt hanteras mer i linje med andra infrastrukturfrågor och därmed ligga i anslaget för väghållning, i stället för dagens upplägg där det ligger i samma anslag som ska gälla för all statligt upphandlad trafik.

RE20188952-02-00-D Konceptstudie Gotlandstrafiken

Parallellt med arbetet med förstudien gav Trafikverket i uppdrag till SSPA att analysera tänkbara trafikupplägg eller koncept, alltså sätt att genomföra trafiken till och från Gotland, för att titta närmare på frågan om hur trafikens utformning påverkar klimat och miljö, kostnad och servicegrad. Det är svårt att hitta trafikupplägg som blir bra ur samtliga tre aspekter, vilket fördjupas i den här rapportens kapitel 8.

Klimatfrågan har stort utrymme i konceptstudien. Växthusgasutsläppen från trafiken är betydande och det är en utmaning att minska dem. SSPA skriver att trafiken i dag utmärks av mycket höga hastigheter och specialiserade fartyg, vilket driver både utsläpp och kostnader. Även mindre justeringar i hastighet och andra krav på trafiken skulle ha stor positiv påverkan på utsläppen och kostnaderna. Konceptstudien återfinns i Trafikverkets diarium.

1.1.4. Samråd

Trafikverket har genomfört ett antal samrådsmöten med representanter för näringsliv och myndigheter på Gotland, befintliga hamnar och kommuner på fastlandet samt nationella myndigheter. Samrådsgruppen har bidragit med stor kunskap om förutsättningarna på ön och på fastlandet och vad som är viktigt att tänka på i en framtida trafik.

Fokusgrupp

Trafikverket har även bildat en mindre arbetsgrupp som fungerat som ett stöd i arbetet med att värdera påverkan av förändringar i Gotlandstrafiken för näringsliv och boende. I gruppen har representanter för näringsliv och civilsamhället ingått.

1.1.5. Läsanvisning

I bilaga 1 finns en ordlista. För den som vill fördjupa sig i delar av utredningen finns ett antal PM och rapporter med underlag. De finns diarieförda hos Trafikverket på diarienummer TRV 2020/81427.

Underlagsrapporter Trafikverket:

- Delrapport Ekonomi och finansiering
- Delrapport Organisatorisk placering
- Delrapport Miljö
- Delrapport Effekter för transportpolitiska mål
- Delrapport Juridik
- Delrapport Samhällsekonomiska beräkningar.

Konsultrapporter:

- PM Gotlandstrafik Egen regi, (Technocean Consulting AB)
- PM Genomlysning begagnatmarknaden och varv för ropax till Gotlandstrafik, (Technocean Consulting AB)
- PM Fördjupning anskaffning av fartyg för Gotlandstrafik i statlig regi, (Technocean Consulting AB)
- Slutrapport Näringsliv och boende (WSP)
- Konceptstudie Gotlandstrafiken (SSPA) Rapportnummer RE20188952-02-00-D.

2 Förutsättningar

Gotlandstrafiken existerar i ett sammanhang där juridiska, finansiella, geografiska och klimatmässiga hänsyn måste tas. Redovisningen behöver också ta avstamp i ett antal antaganden. I det här kapitlet kommer dessa förutsättningar och antaganden beskrivas enligt följande:

- tillgänglighet
- dagens transportsystem till och från Gotland
- finansiella förutsättningar
- juridiska förutsättningar
- klimatpolitiskt ramverk
- växthusgasutsläpp från inrikes transporter
- beräkningsförutsättningar för utsläpp av växthusgaser
- tillgång på begagnat tonnage
- varvsmarknaden.

2.1. Tillgänglighet

Skälet till att staten upphandlar färjetrafik till och från Gotland är att erbjuda stabil tillgänglighet året om för människor och näringsliv.

Trafikverket har genom följande skrivning i 12a § i förordningen med instruktion för Trafikverket (2010: 185) regeringens uppdrag att ansvara för färjetrafik till Gotland:

Trafikverket ska ingå och ansvara för statens avtal om

- 1. transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift, samt*
- 2. linjesjöfart till Gotland.*

Trafikverket ska vidare se till att det finns regelbunden flygtrafik på linjen Östersund–Umeå.

— — —

Det finns ett anslag som ska användas för upphandlad trafik. Ett anslag är en summa pengar som i det här fallet delas ut av staten, i syfte att användas för ett särskilt ändamål. Förutom för Gotlandstrafiken och en särskilt utpekad flyglinje mellan Östersund och Umeå, är det Trafikverket som avgör hur pengarna från det anslaget ska användas inom ramen för transportpolitiskt motiverad upphandlad trafik. Se mer om anslaget för trafikavtal i avsnitt 2.3.

För att kunna avgöra vad som är transportpolitiskt motiverad trafik att upphandla, har Trafikverket utarbetat en metod som bland annat innehåller mätning av tillgänglighet för interregionalt resande. Genom att kommunvis mäta gentemot åtta kriterier, till exempel möjligheten att resa till och från Stockholm, kan mätningarna visa om tillgängligheten är god, acceptabel eller dålig enligt kriterierna, både med och utan upphandlad trafik.

För Gotland kan konstateras att tillgängligheten är relativt god. Tack vare flyget som normalt sett inte upphandlas¹ är tillgängligheten god eller acceptabel i sex av åtta kriterier. Resultatet av tillgänglighetsanalysen har varit i stort sett oförändrat i många år. Färjetrafiken står i grunden för en annan typ av tillgänglighet – för godstrafik, för personer som inte har så bråttom, för personer som behöver ta med bilen, för kapacitet under sommarsäsongen och för att säkerställa trafik under lågsäsong.

2.2. Dagens transportsystem till och från Gotland

Transportbehovet täcks i dag dels med flyg, dels med fartyg. Linjetrafik bedrivs mellan Visby och svenska fastlandet (Nynäshamn, Oskarshamn och i viss utsträckning Västervik).

Trafikverket har tecknat ett avtal med rederiet Destination Gotland AB om färjetrafiken till och från Gotland för åren 2017–2027. Avtalet gäller färjetrafik mellan Nynäshamn respektive Oskarshamn på fastlandet och Visby på Gotland. Rederiet driver även sedan 2016, utanför det statligt upphandlade avtalet, sommartrafik mellan Västervik och Visby.



Figur 2 Transportsätt till och från Gotland.

Antalet överfarter varierar mellan 6 och 20 per dag beroende på säsong. Nynäshamn trafikeras med minst två tur- och returesor per dag, året runt. Oskarshamn trafikeras med minst en tur- och returesa per dag, året runt. Undantaget är lördagar, som generellt erbjuder färre avgångar i enlighet med avtalet. Under stora reshelger och under högsäsong är antalet turer per dag betydligt högre. Färjorna är höghastighetsfartyg med en restid på drygt tre timmar och kan hålla en fart om 28,5 knop.

Av persontrafiken går cirka 25 procent på den södra linjen (Oskarshamn) och 75 procent på den norra (Nynäshamn). Godstransporterna är jämnt fördelade över båda linjerna, även om trafik med farligt gods krävs enbart på södra linjen.

Antalet passagerare och mängden transporterat gods har ökat kontinuerligt över åren. När staten engagerade sig i Gotlandstrafiken i början på sjuttioalet låg passagerarsiffrorna på ungefär 400 000 per år². Baserat på rapportering till Trafikverket och dessförinnan Rikstrafiken, konstateras att mellan år 2000 och år 2019 ökade antalet färjeresenärer med 40 procent, från knappt 1,3 miljoner till drygt 1,8 miljoner personer. Antalet lastmeter gods på färjorna ökade under samma period med 50 procent, från drygt 550 000 till nära 840 000 lastmeter.

¹ Under covid 19-pandemin har regeringen gett Trafikverket i uppdrag att upphandla flygtrafik på bland annat sträckan Stockholm-Visby om det inte finns privata aktörer som kan utföra trafiken i tillräcklig omfattning på marknadsmässiga grunder (tillfällig trafikplikt).

² SOU 2001:66

Den trafik som bedrivs i dag har en låg genomsnittlig fyllnadsgrad, och det är under stora reshelger och särskilt attraktiva resdagar under högsäsong som fyllnadsgraden är hög.

	Passagerare (Pax) (%)	Filmeter (%)	Godsmeter (%)
Lågsäsong	31	56	20
Högsäsong	52	65	11
Över hela året	40	60	16

Figur 3 Fyllnadsgrad 2019.

2.3. Finansiella förutsättningar

Anslaget för trafikavtal är för närvarande (2021) 1 058 miljoner kronor, varav Gotlandstrafiken använder 498 miljoner kronor per år. Resten fördelas på elva flyglinjer, två nattågslinjer och fyra samverkansavtal om tåg- och busstrafik, i huvudsak i de norra delarna av landet.

År 2000 var statens kostnad för färjetrafiken 224 miljoner kronor, och utgjorde då ungefär en tredjedel av anslaget för trafikavtal. Om kostnaden följt konsumentprisindex (KPI) hade kostnaden år 2020 varit 287 miljoner kronor. KPI för transporter har dock ökat något mer, vilket skulle ha gett en kostnad på cirka 319 miljoner kronor.

2.4. Juridiska förutsättningar

Det finns en rad juridiska förutsättningar för statens möjligheter att i någon form finansiera färjetrafiken till och från Gotland. Av regeringsuppdraget framgår att de juridiska förutsättningarna för de olika modellerna ska klarläggas. De juridiska förutsättningarna är inte typiskt sett styrande för valet av modell, och granskningen har därför inte haft som utgångspunkt att föreslå lösningar på alla de juridiska frågor som kan komma att aktualiseras. Arbetet har inriktats på att uppmärksamma vilka regler som behöver beaktas vid ett genomförande och lyfta fram skillnader i reglering och risker mellan olika modeller på en övergripande nivå.

I uppdraget ingår även att vid behov lämna förslag till författningsändringar. Det kan konstateras att om modell 4 (Gotlandstrafik i helt statlig regi) blir aktuell, kommer det att medföra ändringar i myndighetens instruktion, så att det tydligt framgår att myndigheten har lagligt mandat att ägna sig åt den aktuella trafiken.³

I **cabotageförordningen**⁴ regleras förutsättningarna för EU:s medlemsstater att ingripa för att tillse att sjötransport tillhandahålls till och från eller mellan öar av passagerare och/eller gods i en omfattning eller på villkor som marknaden själv inte kan tillhandahålla, så kallad tjänst av allmänt ekonomiskt intresse⁵. Av cabotageförordningen följer att

³ Alternativt att lagligt stöd ges genom regeringsuppdrag.

⁴ Rådets förordning (EEG) 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage)

⁵ Begreppet tjänst av allmänt ekonomiskt intresse används i artiklarna 14 och 106.2 i EUF-fördraget, i protokoll nr 26 som åtföljer EUF-fördraget, samt artikel 36 i Europeiska

förpliktelse om allmän trafik (allmän trafikplikt) och/eller avtal om allmän trafik är sätt som medlemsstaten kan ingripa på för det fall marknaden inte tillhandahåller trafik i den omfattning som är nödvändig.

Dagens avtal med Destination Gotland är en så kallad **tjänstekoncession**, vilket innebär att operatören har rätt att nyttja förutsättningarna, i det här fallet fartygen och det etablerade affärskonceptet, för att göra vinst utöver den ersättning man får från staten. Det innebär också att operatören måste bära en viss risk, i nuvarande avtal hela efterfrågerisken och delad risk med staten vid förändrade bränslepriser. Ett alternativ till tjänstekoncession är **tjänstekontrakt** som innebär att staten betalar operatören för den avtalade tjänsten, och det är också den tjänst som utförs, utan möjlighet för operatören att erbjuda något extra inom ramen för avtalet eller göra vinst utöver den avtalade ersättningen.

2.4.1. Statsstödsreglerna och sjötransport

Kommissionen har meddelat riktlinjer för statligt stöd till sjötransport. Av dessa följer att statens ersättning för allmän trafikplikt eller avtal om allmän trafik i fråga om sjötransport måste uppfylla cabotageförordningen och EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd.⁶ Statens ersättning för kostnaderna för att tillhandahålla allmän trafik måste således vara förenlig med EU:s regler om statligt stöd.

Den bedömning som görs i *Delrapport Juridik* innebär att ersättningen/finansieringen för tillhandahållande av färjetrafik till och från Gotland behöver uppfylla antingen **Altmark-kriterierna** eller något av regelverken i kommissionens regelpaket för **tjänster av allmänt ekonomiskt intresse**⁷, för att vara förenlig med EUF-fördraget.

Det följer av domen från EU-domstolen i Altmark-målet⁸ att ersättning som ges av medlemsstaterna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte utgör en fördel för mottagaren, och följaktligen inte är statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 EUF-fördraget, under förutsättning att samtliga de fyra⁹ kriterier är uppfyllda (Altmark-kriterierna):

unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, men begreppet definieras varken i EUF-fördraget eller i sekundärrätten. I avsaknad av särskilda unionsbestämmelser som fastställer räckvidden för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har medlemsstaten frihet att definiera en viss tjänst som tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är dock ett föränderligt begrepp som bland annat beror på medborgarnas behov, den tekniska utvecklingen och marknadsutvecklingen samt sociala och politiska preferenser i den berörda medlemsstaten. EU-domstolen har även slagit fast att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som har vissa särdrag jämfört med andra typer av ekonomisk verksamhet. Rent allmänt innebär uppdraget att tillhandahålla en särskild allmännyttig tjänst tillhandahållandet av tjänst som ett företag, om det beaktar sitt eget kommersiella intresse, inte skulle åta sig i samma utsträckning eller på samma villkor. Om det finns sektorsspecifika bestämmelser begränsas handlingsutrymmet av bestämmelserna.

⁶ Avsnitt 9 i Meddelande C(2004) 43 från kommissionen - Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport (2004/C 13/03). Riktlinjen är från tiden innan EU-kollektivtrafikförordning och det finns därmed inget beaktade i den ifrån kommissionen avseende det faktum att medlemsstaterna har möjlighet att göra den tillämplig på sjötransport.

⁷ Avsnitt 5.6 och 8 Cabotageriktlinjen samt prop. 2016/17:28 s 20.

⁸ Se dom C-280/00.

⁹ Se dom C-280/00, punkterna 86–93.

- i. Företaget som får offentlig finansiering för att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse ska formellt ha fått i uppdrag att tillhandahålla tjänsten, och de skyldigheter som ingår ska vara klart definierade.¹⁰
- ii. Parametrarna för beräkning av ersättningen måste vara fastställda på förhand på ett objektivt och transparent sätt.
- iii. Ersättningen får inte vara högre än vad som krävs för att helt eller delvis täcka kostnaden för att tillhandahålla tjänsten, med beaktande av relevanta intäkter och en rimlig vinst för att fullgöra skyldigheterna.
- iv. I de fall där mottagaren inte väljs ut genom ett offentligt upphandlingsförfarande, som möjliggör att tjänsten tillhandahålls samhället till lägsta möjliga kostnad, ska nivån på den beviljade ersättningen fastställas på grundval av en analys av de kostnader som ett välskött typiskt företag skulle ådra sig vid fullgörandet av skyldigheterna, med beaktande av relevanta intäkter och en rimlig vinst.

Kommissionen har i sitt meddelande om tillämpning av reglerna om statligt stöd på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utvecklat vad den anser krävs för att uppfylla respektive kriterier ifrån Altmark- domen, mot bakgrund av den praxis som finns från EU-domstolen, till exempel val av upphandlingsförfarande, tilldelningskriterier, nödvändiga villkor i upphandlingsdokument och avtal, hur överkompensation kan undvikas etcetera.¹¹ Detta är visserligen inte bindande för medlemsstaterna eller EU-domstolen, utan enbart kommissionens tolkning. Eftersom kommissionen är den enda myndighet som kan godkänna statsstöd och även utövar tillsyn över medlemsstaternas tillämpning av statsstödsreglerna, är det dock tillrådligt att inte utan mycket goda grunder göra en egen annan bedömning.

Om det inte finns förutsättningar för att uppfylla Altmark-kriterierna krävs sannolikt anmälan och godkännande av kommissionen i enlighet med förutsättningarna i meddelande från kommissionen Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2012/C 8/03).

2.4.2. Förutsättningar för krav på att statens fartyg ska användas

Enligt principen om icke-diskriminering som fastställs i cabotageförordningen får medlemsstaterna inte införa bestämmelser som är specialanpassade för ett visst rederi och som skulle innebära att andra gemenskapsrederier hindras från att ta sig in på marknaden. Medlemsstaterna får inte heller tillämpa krav som ger samma resultat. Enligt kommissionen är krav på övertagande av fartyg från den tidigare kontraktssinnehavaren i de flesta fall en överträdelse av cabotageförordningen eftersom det skulle vara diskriminerande. Följden blir att gemenskapsrederierna inte skulle kunna använda sina egna fartyg vid offertgivning, och det skulle innebära en fördel för den tidigare kontraktssinnehavaren om denna deltar i budgivningen.

¹⁰ För att uppfylla första Altmark-kriteriet krävas att den tjänst som ålagts inte går utöver de ramar som följer av Cabotageförordningen. Jfr punkt 170 i Kommissionens beslut av den 28 oktober 2009 om det statliga stöd C 16/08 (ex NN 105/05 och NN 35/07) som Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har genomfört till CalMac och NorthLink för sjötransporttjänster i Skottland.

¹¹ Se avsnitt 3 i Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02).

Om myndigheterna i en medlemsstat själva äger fartyg eller på annat vis förfogar över dem, får sådana fartyg på samma icke-diskriminerande villkor ställas till förfogande för samtliga potentiella operatörer.¹²

Eftersom kommissionens utgångspunkt är att rederier ska vara fria att använda sina egna fartyg vid anbudsgivning, verkar kommissionens uppfattning vara att det bara är tillåtet med krav på att statens fartyg ska användas om det är motiverat med hänsyn till principen om icke-diskriminering och friheten att tillhandahålla tjänster som följer av cabotageförordningen. Kommissionen ger som exempel att om det vid en förbindelse till en ö krävs ett fartyg som har en sådan speciell utformning att det svårligen kan hittas eller avyttras på marknaden eller användas för andra ändamål, innebär ett krav på övertagande av ett sådant fartyg en mindre begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster än om man skulle tilldela ett enskilt rederi ett kontrakt med så lång löptid att det är möjligt att amortera av ett specialbyggt fartyg. I sådana fall skulle fartyg kunna hyras ut – under mycket klara villkor som anges i detalj i kontraktshandlingarna – av flera rederier som i tur och ordning hyr fartyget från ett företag som äger fartyget och som inrättats särskilt för detta syfte. En annan lösning, enligt kommissionen, vore att ålägga den nye kontraktssinnehavaren att ta över fartyget direkt från den gamle kontraktssinnehavaren.¹³

Utifrån kommissionens resonemang verkar det finnas en risk för att ett krav på att använda anskaffade fartyg ses som en inskränkning av friheten att tillhandahålla sjötransporter inom unionen.¹⁴ Om så är fallet krävs för att kravet ska vara tillåtet att medlemsstaten kan visa att ett antal förutsättningar är uppfyllda,¹⁵ nämligen att villkoren är tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, att de ska framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse, att de ska vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning

¹² Avsnitt 5.3.2.1 Cabotageriktlinjen. Se även punkt 192ff Kommissionens beslut av den 28 oktober 2009 om det statliga stöd C 16/08 (ex NN 105/05 och NN 35/07) som Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har genomfört till CalMac och NorthLink för sjötransporttjänster i Skottland. Där kommissionen utifrån förutsättningarna i det fallet godtog krav på att statens fartyg ska användas.

¹³ Avsnitt 5.3.2.1 Cabotageriktlinjen.

¹⁴ Som framgår ovan är inte avtalet om allmän trafik begränsat på samma sätt som förpliktelse om allmän trafik. Att medlemsstaterna skulle ha större frihet i det upphandlingen än vad gäller kraven i förpliktelse om allmän trafik skulle kunna vara för det fall att kraven i förpliktelsen om allmän trafik ses som ett ingrepp i den fria rörligheten medan krav i upphandlingen inte gör det. Typiskt sett när en myndighet upphandlar tjänster för sina behov så ses den upphandlande myndigheten inte som en normgivare/marknadsreglerare (agerar som statens förlängda arm) utan som en som marknadsaktör som gör köp/sälj beslut (fri från staten). Om den upphandlande myndigheten är fri från staten kan inte krav i upphandlingen ses som potentiella handelshinder. Kraven behöver då inte motiveras utifrån förutsättningarna i domen Gebhard, vilket innebär att upphandlande myndigheter i princip är fria att ställa krav (under förutsättning att upphandlingsrättsliga principerna följs). Cabotageförordningen är dock en särreglering och grunden för att ens ingå avtal om allmän trafik är att staten behöver säkerställa trafik i en omfattning som marknaden inte gör. Kommissionens uppfattning synes vara att även krav i det offentliga anbudsförfarandet utgör ingrepp i den fria rörligheten (friheten att tillhandahålla cabotagetjänster). Om det framgår av instruktionen att fartygen ska användas för Gotlandstrafiken torde det vara fråga om nationell reglering.

¹⁵ Det så kallade Gebhard-testet. Beträffande allmänt tvingande hänsyn se även EU-domstolens dom i mål nr C-205/99 den 20 februari 2001 p. 25ff och C-323/03 den 9 mars 2006 p. 43ff.

som eftersträvas genom dem, och att de inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.¹⁶

Om det finns ett krav på att statens fartyg ska användas och en situation där det finns rederier som har lämpliga fartyg t.ex. om det finns ett rederi som för tillfället bedriver trafik på rutten, bör detta analyseras särskilt noggrant enligt kommissionen.

Beroende på omständigheterna kan det med hänsyn till principen om icke-diskriminering finnas en risk för att kommissionen, i en sådan situation, anser att det saknas förutsättningar för att ställa krav på att statens fartyg ska användas och att det i stället bör vara frivilligt för anbudsgivarna att använda statens fartyg eller sina egna. Om det är frivilligt för anbudsgivarna att använda statens fartyg måste typiskt sett de krav som ställs i upphandlingen säkerställa att anbud från den som väljer att anta ett erbjudande om att använda statens fartyg och den som inte gör det kan jämföras på ett icke-diskriminerande sätt. Exempelvis bör compensationen i upphandlingen spegla kostnaden att äga (amortera) eller hyra fartyg på ett sådant sätt att någon diskriminering inte uppstår mellan den som väljer att använda statens fartyg och den som inte gör det. I övrigt torde kravet på icke-diskriminerande villkor kunna säkerställas genom att i upphandlingens förfrågningsunderlag på klara villkor ange förutsättningarna för tillgången till fartygen.

Trafikverket har baserat på kommissionens uppfattning i frågan bett en extern advokatbyrå¹⁷ att analysera frågan om huruvida Trafikverket kan ställa krav på att statens fartyg ska användas vid upphandling av linjesjöfart. Advokatbyråns uppfattning är att förenlighet med artikel 4.1 cabotageförordningen och de principer som där framgår uppnås genom att linjesjöfarten upphandlas i enlighet med tillämpligt EU-direktiv på upphandlingsområdet (i aktuella fall LUK). Byrån anser att kravet på att vinnande anbudsgivare hyr eller nyttjar Trafikverkets fartyg i första hand bör ses som en fråga om definition av vad Trafikverket behöver anskaffa, i stället för ett krav som ställs i en upphandling. Detta eftersom Trafikverket inför kommande upphandling redan anskaffat fartyg och därefter bara behöver anskaffa rederitjänster för att utföra trafikuppdraget. Föremålet för upphandlingen kan därmed inte anses stå i strid med upphandlingslagstiftningen eftersom det motsvarar Trafikverkets faktiska behov. De närmare villkoren för nyttjandet av fartygen måste därutöver vara förenliga med de upphandlingsrättsliga principerna.

Emellertid framhålls att bedömningen är osäker, bland annat med anledning av att det saknas praxis och det svar som kommissionen lämnat i frågan. Advokatbyrån rekommenderar därför en fortsatt dialog med kommissionen i frågan.

Statens ersättning för kostnaderna för att tillhandahålla allmän trafik måste dessutom vara förenlig med **EU:s regler om statligt stöd**. Det behöver staten förhålla sig till oavsett vilken av modellerna som väljs.

Syftet med reglerna om statligt stöd är att se till att konkurrensförhållandena inom EU inte snedvrids genom att medlemsstaterna gynnar ett visst företag eller en viss produktion, det vill säga att de ska säkerställa en väl fungerande inre marknad.

¹⁶ EU-domstolens dom i mål nr C-55/94 den 30 november 1995 p. 39.

¹⁷ Mannheimer Swartling Advokatbyrå, MSA.

2.5. Klimatpolitiskt ramverk

Sveriges regering har ambitionen att vara det första fossilfria välfärdslandet i världen. Enligt riksdagens antagna klimatpolitiska ramverk ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser från år 2045, vilket i praktiken betyder att transportsektorn behöver nå nollutsläpp. Det finns ett visst utrymme för kompensationsåtgärder, men dessa behöver sannolikt användas av andra sektorer som kan ha svårare att nå nollutsläpp, exempelvis jordbruk och industri¹⁸. För inrikes transporter (utom inrikes luftfart som ingår i EU:s handelssystem för utsläppsrätter) finns dessutom ett mål om att utsläppen av växthusgaser ska minska med minst 70 procent senast till år 2030 jämfört med år 2010.

Klimatlagens mål om minskning av växthusgasutsläppen med 70 procent till 2030 gäller inrikes transporter som helhet, och det finns ingen ytterligare nedbrytning av målet på delsektorer. Det finns därmed inget givet svar på vilken reduktion just Gotlandstrafiken behöver bidra med för att transportsektorn som helhet ska nå målet om 70 procents reduktion till 2030. Till 2045 ska däremot i princip samtliga sektorer nå nära nollutsläpp, även Gotlandstrafiken.

I juli 2021 lade EU-kommissionen fram ett antal förslag inom det så kallade fit for 55-paketet, där flera förslag berör sjöfart. Bland annat föreslås att sjöfarten inkluderas i EU:s handelssystem med utsläppsrätter (EU ETS) – ett förslag som diskuterats redan tidigare. Sjöfarten föreslås fasas in i systemet gradvis mellan år 2023 och 2025 för att år 2026 helt inkluderas. Denna rapport har inte räknat med att sjöfarten inkluderas i EU ETS, och om det blir aktuellt behöver nya analyser göras. Övriga förslag:

- Ett styrmedel föreslås, med syfte att öka efterfrågan på och distribution av förnybara alternativa transportbränslen, Fuel EU Maritime. Styrmedlet omfattar energi som används både för drift mellan hamnar och vid hamn. År 2025 ska växthusgasutsläppen vid drift mellan hamnar reduceras med 2 procent jämfört med referensnivån 2020. Sedan stegras nivåerna gradvis upp till 75 procents reduktion år 2050. Från och med 1 januari 2030 ska all energianvändning vid hamn tas från land.
- En justering av energiskattedirektivet föreslås, som bland annat innebär att nuvarande undantag från beskattning för bränsle som används av fartyg tas bort, och minimibeskattningsnivåer införs för fossila drivmedel. För sjöfarten är dock föreslagna nivåer relativt låga (cirka 30 öre per liter diesel). Vissa hållbara bränslen får skattebefrias, helt eller delvis.

Baserat på en översiktlig analys av dokumenten från EU-kommissionen är Trafikverkets bedömning att Gotlandstrafiken kommer att påverkas av samtliga tre förslag om de realiserar. Det är dock svårt att i nuläget utreda omfattningen mer i detalj. Några preliminära kommentarer:

- Med Gotlandstrafiken inkluderad i EU ETS skulle de utsläppsminskningar som sker inom Gotlandstrafiken kunna skapa ett utsläppsutrymme för en annan aktör att släppa ut mer, det vill säga att det blir ett nollsummespel. Förhoppningsvis kan denna effekt motverkas genom att det överskott av utsläppsrätter som uppstår om Gotlandstrafiken går före annulleras, det vill säga att utsläppsminskningen från

¹⁸ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2019/12/prop.-20192065/>

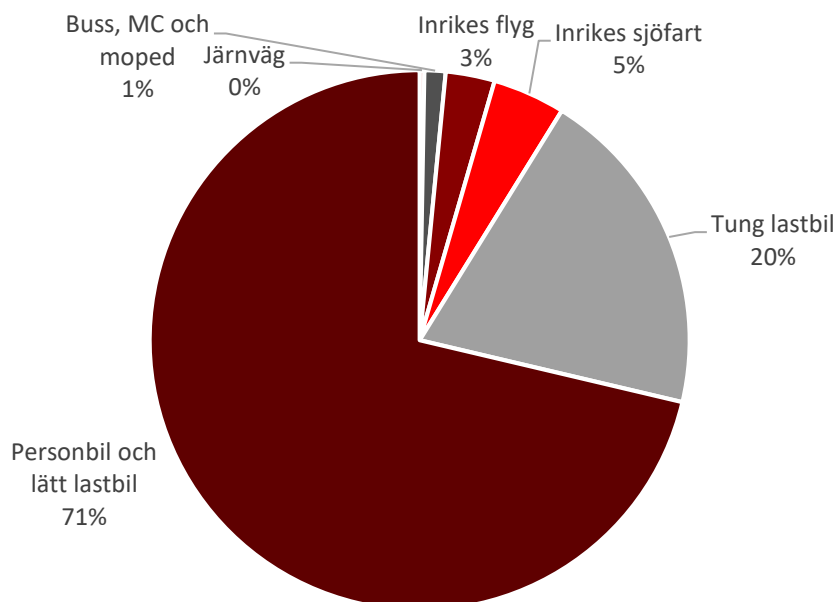
Gotlandstrafiken resulterar i en verklig utsläppsminskning och inte bara en överflyttning inom handelssystemet.

- En minimiskatt på fossilt bränsle kommer att öka kostnaderna för Gotlandstrafiken något, samtidigt som det innebär att en övergång från fossila till fossilfria, skattebefriade bränslen blir något mindre kostsam relativt sett. I och med att skatten endast föreslås uppgå till cirka 30 öre per liter diesel är dock denna effekt relativt liten.
- Både i det förslagna Fuel EU Maritime-systemet med gradvis skärpta krav på växthusgasintensitet och inom energiskattedirektivet införs en delvis ny syn på biodrivmedel. Drivmedel som producerats av grödo- och livsmedelsråvaror klassas i dessa förslag som fossila drivmedel. Om detta drivs igenom kommer det sannolikt inte att vara möjligt eller önskvärt att Gotlandstrafiken använder förnybara drivmedel som producerats av denna typ av råvaror. Det kan sannolikt också föra med sig en ökad konkurrens om avancerade drivmedel, vilket kan driva upp priserna om inte utbudet ökar i takt med efterfrågan.

Analyserna som följer i denna rapport kan behöva ses över om och när ovanstående förslag beslutats och konkretiserats.

2.6. Växthusgasutsläpp från inrikes transporter

Inrikes transporter står för knappt en tredjedel av de nationella utsläppen av växthusgaser. Av denna tredjedel utgör vägtrafiken 93 procent¹⁹. Personbilar och lätta lastbilar står för 71 procent, tunga lastbilar 20 procent, inrikes flyg 3 procent, inrikes sjöfart 5 procent samt övriga fordon (buss, moped och motorcykel) 1 procent. I Figur 4 nedan redovisas fördelningen av utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter år 2019.



Figur 4 Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter 2019. Källa Naturvårdsverket.

¹⁹ Om inrikesflyget exkluderas, som i klimatmålet till 2030, står vägtrafiken för 96 procent av utsläppen.

2.7. Beräkningsförutsättningar för utsläpp av växthusgaser

Naturvårdsverket ansvarar enligt klimatrapporteringsförordningen (2014:1434) för Sveriges klimatrapportering till bland annat FN och EU. Där rapporteras så kallade territoriella växthusgasutsläpp, vilket innebär de utsläpp som orsakas inom Sveriges gränser. Aktiviteterna är i sin tur uppdelade på sektorer där inrikes transporter utgör en sektor²⁰.

De sektoriella växthusgasutsläppen redovisar inte utsläpp från produktion av varor som används i en annan sektor. Exempelvis redovisas bara utsläpp från förbränning av drivmedel inom sektorn inrikes transporter, medan utsläppen från produktion av drivmedel redovisas i andra sektorer. Utöver detta importerar Sverige stora delar av de förnybara drivmedel som används, vilket gör att utsläpp från produktion och distribution av dessa drivmedel inte fångas alls.

2.8. Begagnat tonnage

Under arbetets gång har antagande gjorts om att Gotlandstrafiken ska kunna genomföras i kommande period utan att staten eller en annan operatör behöver bygga nya fartyg. För att testa antagandet har Trafikverket låtit göra en analys begagnatmarknaden. Den återfinns i sin helhet i *PM Genomlysning begagnatmarknaden och varv för RoPax till Gotlandstrafik (Technocean Consulting AB)*, där även varvsmarknaden beskrivs. De resultat som presenteras här kommer ur analysen som är gjord av Technocean Consulting AB (benämns härmed efter Technocean).

Technocean har utgått ifrån Trafikverkets krav på trafiken såsom de formulerades vid tidigare upphandling, till exempel när det gäller överfartstid. Förutsättningen är att dagens hamnar (Nynäshamn, Oskarshamn och Visby) fortsatt ska anlöpas och fartygen ska rymmas inom de huvudkriterier som följer av det, bland annat att maxlängden för fartyg är 200 meter, fartprestanda i utsökningen är 23–30 knop för RoPax och minst isklass 1C.

Marknaden för de högt specialiserade RoPax-färjor som är aktuella för trafik till och från Gotland är mycket liten.

Technocean anser också att begagnade fartyg ger begränsningar eller krav på stora modifieringar i förhållande till vilka (högre) krav på miljöprestanda som kommer att ställas på trafiken. Till exempel drivs de flesta begagnade fartyg med diesel. En utredning av vad som behöver göras för att modifiera ett begagnat fartyg så att det passar Gotlandstrafikens behov är mycket omfattande, och det är något man endast skulle inleda för specifika fartygskandidater om det fanns en verklig möjlighet till förvärv.

Technocean har också analyserat marknaden för begagnade snabbgående färjor, eftersom sådana skulle kunna vara ett komplement till större fartyg. Analysen visar att underlaget för möjliga fartyg är alldeles för litet att basera en strategi för försörjningen av Gotlandstrafiken på. Chansen att något fartyg som passar skulle bli tillgängligt vid rätt tillfälle är för liten.

Resultatet av analysen innebär enligt Trafikverket att användning av begagnade fartyg endast kan anses fungera som en hypotetisk modell, eftersom det i nuläget inte finns fartyg som är anpassade till trafiken, annat än de som nuvarande operatör äger.

²⁰ <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/Tre-satt-att-berakna-klimatpaverkande-utslapp/>

2.9. Varvsmarknaden

Trafikverket har uppdragit åt Technocean att även analysera varvsmarknaden. Marknaden ser ut att fortsätta växa under den närmaste femårsperioden, framför allt på grund av ökad handel och ekonomisk tillväxt, efterfrågan på miljövänliga fartyg och sjöfartstjänster samt tillkomsten av robotik även inom varvsindustrin.

Varv som kan vara relevanta för att bygga RoPax-fartyg finns främst i Europa, Kina, Japan och Sydkorea. I dag är Kina dominerande och bland de europeiska länder som har aktiva varv kapabla att bygga RoPax märks framför allt Finland, Tyskland, Spanien och Italien.

De senaste fyra åren har kinesiska varv vunnit flest av de stora RoPax-projekten. De senaste fyra Gotlandsfärjorna är byggda i Kina. SF1500-klassen, som levererades till Destination Gotland i början av 2000-talet, markerade början på en epok när Kina på allvar gick in för att leverera också de mer sofistikerade och komplicerade fartygen. Fartygen byggdes av varvet, Guangzhou Shipyard International (GSI), och nybyggnadsprojektet kantades av en del svårigheter och förseningar. GSI har sedan också byggt de två SF1650-fartygen som visserligen också levererades senare än vad som ursprungligen planerades, bland annat till följd av att varvet flyttade. Men svårigheterna att leverera dessa fartyg lär ha varit avsevärt mindre trots LNG-drift och större komplexitet. I dag är GSI ett av världens största varv och en stark aktör på marknaden för högt specialiserade fartyg.

Trafikverket kan konstatera att varvsmarknaden erbjuder många alternativ och att det troligtvis kommer att finnas god potential att göra beställningar inom den närmsta tiden. Olika delar av världen erbjuder olika möjligheter men medför också olika typer av risker. Om staten ska göra en eventuell varvsupphandling krävs att en varvsstrategi tas fram. Det handlar om vilka varv som är lämpliga baserat på möjligheter och risker. Att upphandla varv i till exempel Asien är mer utmanande jämfört med att upphandla varv i Europa. Beställaren behöver vara mer engagerad både i förberedelserna inför och vid byggnationen av fartygen med många resurser på plats på varvet.

I utredningen har det framkommit att man måste vara mycket noggrann med vissa faktorer, för att minimera risker och felaktiga beslut, ta fram en bra varvsstrategi och få ett bra slutresultat:

- Skapa en stark, egen organisation för inspektion och kontroller, viktkontroll och uppföljning.
- Ha ett nära samarbete med klassningssällskap och flagg-administration.
- Ta fram väl utarbetade specifikationer och ritningar och ha stöd av en stark design-konsult (EU).
 - CFD och modelltester i Europa (CFD= Computational Fluid Dynamics, vattnets strömning runt skrovet.)
- Satsa på att bygga en fullskalemodell av viktiga delar ("mock up").
- Besök varv för att få en uppfattning om varvsmarknaden.
- Ha ett nära samarbete med varvet (till och med personligt).
- Använd nyckelkomponenter och huvudsystem från europeiska leverantörer.

3 Beskrivning av modellerna

I den tidigare förstudien beskrevs tre av de fyra modeller som utvärderas i den här rapporten. Det var samlad upphandling, statligt ägt tonnage med upphandlad drift och statligt hyrt tonnage med upphandlad drift. Den fjärde modellen, statligt totalåtagande, beskrevs inte i förstudien och ges därför ett större utrymme här.

För att kunna jämföra kostnader mellan modellerna har Trafikverket gjort ett antal antaganden om kostnader, till exempel kapitalkostnader för fartygsanskaffning, se *Delrapport Ekonomi och finansiering*. Vidare har organisationskostnader estimerats utifrån olika källor och stämts av med flera personer med erfarenhet från rederiverksamhet, och på samma sätt har driftkostnader beräknats. Kostnaderna benämns jämförelsekostnader, se bilaga 2 Kostnader samt *Delrapport Ekonomi och finansiering*. Den summerade kostnaden för kapital-, organisations- och driftkostnader har sedan använts vid utvärderingen av modellerna.

För staten finns generella risker som kan falla ut oavsett vilken modell som beslutas. Inom samtliga modeller krävs en eller flera upphandlingsförfaranden. I upphandlingsskedet finns risk för svårigheter med att ta fram kravbild på rätt nivå, att klimatkraven inte leder till önskat resultat samt att upphandlingen drar ut på tiden. Även ändrade regler eller lagar inom sjösäkerhetsområdet kan påverka och leda till konsekvenser i projektet, behov av ombyggnationer eller liknande. Risker för respektive modell presenteras under beskrivningarna nedan, och hur risker kan begränsas beskrivs i avsnitt 3.5.

3.1. Modell 1 – sammanhållen upphandling av fartyg och drift inklusive eventuella garantier

Modellen innebär precis som i dag att trafiken upphandlas i en sammanhållen upphandling, där den som ansvarar för driften också äger eller hyr fartygen. Upphandlingen kan avse ett eller flera avtal, motsvarande förfrågningsunderlaget för dagens avtal där det var möjligt att lämna anbud på norra linjen, södra linjen eller båda. Fartygen finansieras i denna modell helt av privat kapital. Det innebär att en anbudsgivare behöver ha starka finanser. God kreditvärdighet är nödvändig eftersom det är sannolikt att anbudsgivaren behöver ta upp lån för att kunna delta i upphandlingen. I sin renaste form innebär alternativet inga andra åtaganden för staten än vad som framgår av tjänstekoncessionskontraktet – i princip bara avtalsförvaltning.

3.1.1. Resultat av fördjupat arbete

I förstudien beskrevs fyra tänkbara sätt som skulle underlätta för en anbudsgivare att lämna anbud och på så sätt underlätta för konkurrens i upphandlingen. Här följer en sammanfattning av vad de innebär.

Restvärdesgaranti

Restvärdesgaranti innebär att fartygsägarens restvärdesrisk minskas eller minimeras. Restvärdesgarantin minskar även behovet av en avskrivning på avtalslängden som typiskt sett har varit 10 år, vilket är väsentligt kortare än den ekonomiska och tekniska livslängden för fartyg (minst 25 år). På så sätt minskar potentiella anbudsgivares risk och kostnader. Därmed bedöms både möjligheten till konkurrens öka och statens kostnad minska.

Att beräkna fartygs restvärde är komplext. Faktorer som påverkar värdet är bland annat fartygsunderhållet under driftstiden och marknadssituationen vid avtalets slut. Ett fartyg

har dock aldrig ett lägre värde än skrotvärdet, oavsett hur gammalt det är. Det värdet beror dels på den allmänna stålmarknaden, dels på sjöfartsmarknaden. Vid hög grad av specialisering av fartygen bedöms restvärdesrisken vara betydande när avtalet upphör, eftersom det blir svårt att omsätta fartygen på marknaden. Valet av trafikupplägg och därmed utformning av fartyg behöver därför beakta denna aspekt. Efter 10 år kan 30–40 procent vara ett rimligt antagande, men det kan i verkligheten visa sig vara både högre och lägre.

Om restvärdesgaranti införs innebär det att staten får ta en större finansiell risk. Det är viktigt i sådant alternativ att staten ges en insyn i hur operatören har beräknat kapitalkostnader.

Hyresgaranti

Att en operatör hyr fartyg är ett vanligt upplägg inom sjöfarten. Så är det till exempel i dag, i och med att nuvarande operatör hyr fartygen inom den egna koncernen.

Hyresgaranti innebär att staten garanterar att fartygen kommer att hyras hela avtalsperioden, även om operatören går i konkurs eller på annat sätt tvingas frånträda avtalet. Det innebär att staten kan överta hyresavtalet för fartygen, vilket i sin tur innebär en minskad risk för fartygsägaren, som garanteras avsättning för sina fartyg. I en sådan situation skulle staten kunna upphandla en ny operatör som övertar tjänstekoncessionen och driften av fartygen. Staten skulle i princip ingå ett separat hyresavtal med en fartygsfinansiär, eller skulle vara beredd att göra det om operatören inte följer sina åtaganden mot finansiären. I *Delrapport Ekonomi och finansiering* finns exempel på leasingstruktur.

Lånegaranti/kreditgaranti

Lånegaranti kan erbjudas för att överbrygga svårigheterna att ordna finansiering. Man kan överväga att erbjuda tillgång till finansieringslösningar, exempelvis genom Europeiska investeringsbanken, Svenska Skeppshypotek eller någon annan lämplig part. Ett sådant inslag kan också användas positivt i marknadsföring av hela affären genom att staten tidigt går ut och visar sin avsikt.

Riksgäldskontoret erbjuder kreditgaranti, om att gå i borgen för någon annans lån. Garantin är ett risktagande där risken ofta delas mellan staten och långivaren, och därför bör inte en garanti täcka hela beloppet. Låntagaren betalar en avgift för den risk Riksgäldskontoret tar. Det skulle kunna vara ett möjligt alternativ, men det behöver utredas vidare. För att upprätta en kreditgaranti krävs riksdags- och regeringsbeslut.

Utköpsoption

Om staten på lång sikt vill ha ett större statligt engagemang i form av statligt ägda fartyg, kan de kommande kontrakten innehålla optioner för utköp av fartygen. En utköpsoption kan också vara intressant som komplement till restvärdesgaranti, exempelvis för att bemöta risken för ogynnsam konjunktur när avtalet upphör.

3.1.2. Jämförelsekostnad

För denna modell blir jämförelsekostnaden högst bland de fyra modellerna. Det beror i första hand på den korta avskrivningstiden för tonnaget, kopplat till det vanligtvis 10-åriga avtalet.

3.1.3. Uppföljning för att motverka överkompensation

Ersättningen för trafiken får inte överstiga det belopp som krävs för att täcka de nettokostnader som uppkommer vid fullgörandet av trafiken samt rimlig vinst.

Ersättning som överstiger det belopp som krävs för att täcka nettokostnaden och rimlig vinst för trafiken, betraktas som överkompensation och ska återbetalas av operatören.

Vid användning av denna modell kommer denna uppföljning att tillämpas.

3.1.4. Risker och möjligheter

De tidigare upphandlingarna har präglats av bristande konkurrens. Den främsta anledningen anser Trafikverket vara den nuvarande operatörens försprång på marknaden när det gäller kunskap om marknaden och kringförhållanden, de höga krav som ställs på trafiken och komplexiteten i upphandlingsprocessen, inträdesbarriären (tillhandahållande av fartyg) samt marknadsstrukturen.

Även om staten fortsätter att tillämpa modellen sammanhållen upphandling, och även om de ovan nämnda förbättringarna genomförs med till exempel restvärdesgaranti, finns det en risk att det inte leder till en ökad konkurrens och fler anbud. Den som vinner anbudet kan också få konkurrens av nya aktörer som tar sig in på marknaden, vilket kan medföra att intäkterna blir mindre än förväntat för den kontrakterade operatören. Så länge kraven är lika högt ställda som i dag kvarstår risken att få redare är intresserade, eftersom det kan vara svårt att omsätta högt specialiserade fartyg på marknaden efter avtalsperiodens slut.

När det gäller möjligheter har staten tidigare erfarenhet av modellen och har därmed möjlighet att vidareutveckla modellen ytterligare. Med god planering och genom att bland annat tidigarelägga anbudsprocessen och ge tillräckligt med tid för rederier att beställa fartyg, skapas möjlighet till fler anbud. Marknaden kan också antas ligga i framkant när det gäller teknikutveckling och innovation. För staten innebär modellen att risktagandet i fartygsanskaffning, drift och underhåll ligger hos operatören. Det kräver lägre engagemang och resurser i förvaltning av avtalet och det ger en stabil förvaltningskostnad för staten.

De ovan nämnda garantierna skulle kunna öka möjligheten till konkurrens genom att sänka risken hos operatören. Analyserna i detta uppdrag har visat att staten är restriktiv med att utfärda garantier, och dessa måste godkännas av regeringen eller riksdagen.

Utan att på förhand veta vilken eller vilka garantier som vore bäst att tillämpa vid en viss upphandling, har det varit svårt att bedöma värdet med att använda dessa garantier. Någon fördjupning kring för- och nackdelar av dessa har därmed inte gjorts i uppdraget.

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 modell 1.

3.2. Modell 2 – statligt ägda fartyg och upphandlad drift

Denna modell innebär att staten äger fartygen. Driften upphandlas som ett eller flera avtal, där en eller flera operatörer bedriver trafik med statens fartyg. Upphandlingen av drift kan göras som tjänstekoncession.

3.2.1. Resultat av fördjupat arbete

Som alternativ till nybyggda fartyg skulle begagnade fartyg kunna anskaffas, eller en kombination av nya och begagnade. Det bedöms innebära en lägre investering och mindre risk, förutsatt att kraven anpassas för att möta utbudet av begagnade fartyg. Beroende på upplägg skulle anskaffningen kunna förskjutas ett till tre år jämfört med nyanskaffning av samtliga fartyg. Den analys som Technocean gjort i projektet (se avsnitt 2.8) visar dock att

tillgången på begagnat tonnage med nuvarande krav är så liten att den lösningen endast kan betraktas som ett hypotetiskt alternativ.

I båda fallen, nytt och begagnat, behövs samordning mellan upphandling av fartyg och drift, så att fartygen kan preciseras i upphandlingsunderlaget för driftsupphandlingen. Vid anskaffning av begagnade fartyg behöver man ta höjd för eventuell ombyggnad av fartygen för anpassning till aktuell linje och trafik.

Ett fartyg anses vara en anläggningstillgång, och fartygsanskaffningen ska som huvudregel finansieras genom lån i Riksgälden. Det krävs då att den myndighet som tilldelas uppgiften genom beslut i riksdagen bemyndigas medel, eller snarare lånemedel, för att anskaffa fartyg.

Det finns olika rättsliga uppfattningar om hur ett krav att nyttja statens fartyg är förenligt med cabotageförordningen eller inte, se avsnitt 2.4. EU-kommissionen har intagit en mer restriktiv syn på möjligheten att ställa krav på att använda statens fartyg och att det endast är förenligt under vissa omständigheter. Den anlitade advokatbyrån anser dock att det finns möjlighet att se på frågan på annat sätt och att förenlighet med cabotageförordningen uppnås genom att upphandlingsdirektiven följs. Kommissionen har givetvis en viktig roll i tillämpningen och tolkningen av EU-rätten, men ytterst är det EU-domstolen som avgör frågan om förenlighet.

Att anskaffa fartyg utan att säkerställa att de kan användas genom tvingande krav i en upphandling medför stora ekonomiska risker, där anskaffade fartyg står helt eller delvis oanvända, vilket inte är ekonomiskt hållbart om inte statens finner andra sätt att nyttja fartygen (till exempel genom uthyrning eller egen statlig verksamhet). Således finns det osäkerhetsfaktorer kring den juridiska förenligheten med att ställa aktuellt krav, vilket medför risker som måste beaktas och analyseras vidare om den aktuella modellen väljs. För att minska osäkerhetsfaktorerna kring förutsättningarna för att ställa kravet, bör en fortsatt dialog med EU-kommissionen ske.

3.2.2. Upphandling av driftsavtal

Operatör för drift av statliga fartyg bör upphandlas i god tid, så att operatören har möjlighet att delta i slutfasen av fartygsbyggnationen och utbilda besättningen inför trafikstart. Om begagnade fartyg anskaffas kan driften upphandlas senare. Det är dock lämpligt att det finns kunskap om vilka fartyg som kommer att användas för trafikeringen, eftersom det minskar operatörens risk när denne ska lämna anbud.

Ägande och drift av ett fartyg kan innebära olika omfattning på ansvar och risker, beroende på vilka tjänster som köps in eller läggs ut på andra aktörer. Ett sätt att åskådliggöra omfattning och indelning är att utgå från de kostnader som fartyget genererar. Dessa brukar delas in i kapitalkostnader, operativa kostnader och resekostnader.

Inom branschen finns flera sätt att fördela kostnader och därmed ansvar och risker mellan olika aktörer.

De två typer av avtal som bedömts som aktuella är *bareboat* och *shipman*. De skiljer sig åt i graden av ansvar som ligger hos fartygsägaren respektive leverantören av drift (operatören). Vid ett *bareboat*-avtal tar fartygsägaren endast ansvar för kapitalkostnader, medan ägaren vid ett *shipman*-avtal även har ett åtagande för operativa kostnader.

3.2.3. Jämförelsekostnad

För modell 2 blir jämförelsekostnaden lägst bland modellerna. Det beror i första hand på möjligheten till längre avskrivningstid för tonnaget och statens möjligheter att låna till förmånligare ränta än på öppna marknaden. Upphandlingen av driften förväntas attrahera ett antal anbudsgivare, vilket borde leda till konkurrens och därmed en fördelaktig kostnadsnivå för staten.

3.2.4. Risker och möjligheter

I dag betalar staten för att flytta risken kopplat till produktion, ägande och drift till en annan part, men i statligt ägande förs risker tillbaka till staten. Riskerna är betydande eftersom staten saknar erfarenhet och kunskap om att bygga upp, äga och förvalta ett passagerarrederi, vilket är mer komplext än dagens statliga verksamhet.

Ett ökat statligt engagemang i Gotlandstrafiken kommer att kräva en uppbyggnad av resurser för såväl nybyggnation av passagerarfartyg som rederiverksamhet samt beroende av extern specialistkompetens, oavsett vilken organisatorisk placering som väljs, se vidare i kapitel 7.

Upphandlings- och produktionsfasen är en komplicerad fas för staten. Processen i branschen skiljer sig på många avgörande punkter från hur staten upphandlar styrt av LOU. Allt från förhandlingsförfaranden, etablerade kontaktnät, tillgång till varv, engagemang under produktion och så vidare är mer komplicerat för staten än för privat marknad. Det finns också risk för fördyring, till exempel ekonomiska risker såsom finansieringsrisk, restvärdesrisk, tidsrisk (förseningar vid varvsupphandling, varvskapacitet) och övriga risker, till exempel byggnadskostnadsrisker. Utöver dessa finns också risker kopplade till driften, till exempel haverier. Staten har inte erfarenhet av att upphandla eller anskaffa fartyg av den storleksklass eller typ som Ropax-fartyg för Gotlandstrafiken utgör. Det är komplicerat och utmanande även för en erfaren redare.

Kravställningen på trafikupplägg måste färdigställas innan fartygsanskaffning påbörjas.

En mängd upphandlingar behöver genomföras, och varje upphandling riskerar att överklagas, dra ut på tiden eller bli dyrare än beräknat.

Vid avtal med driftentreprenören är det viktigt att säkerställa vad som är normal förslitning, och att ställa krav på fartygets skötsel enligt god underhållspraxis – ”good commercial maintenace practice”. Det påverkar fartygets driftsmässiga standard långsiktigt.

Livslängden på ett fartyg av den typ som används i Gotlandstrafiken är dock lång. Att avyttra fartyg vid rätt tidpunkt kan vara utmanande för staten. En privat aktör har förmodligen bättre kunskap och erfarenhet om marknaden och vid vilken tidpunkt en försäljning av fartygen bör ske.

Teknisk utveckling som sker efter att fartygen anskaffats kan påverka verksamheten. Fel val av till exempel framdrivningsteknik eller bränsletyp kan bli kostsamt under drift. Det kan få betydelse för priset vid en eventuell försäljning av fartygen och blir då en restvärdesrisk.

När det gäller möjligheter lyfter utredningen att staten kan betraktas som en stabil avtalspart som har mer fördelaktiga lånevillkor via Riksgälden än en privat aktör har på den öppna lånemarknaden. Staten har inget vinstintresse på samma sätt som en privat aktör, och kostnaden för fartygen skulle i princip kunna baseras på en självkostnadsprincip med lång avskrivningstid. Om staten äger fartygen finns möjlighet att fler lämnar anbud på driften, och det kan öppna upp för fler aktörer. Driftsupphandlingar kan göras både med

kortare eller längre intervall utifrån vad som bedöms vara bäst, vilket skapar en flexibilitet för hur staten kan hantera trafiken.

Generellt kan sägas att vid statligt ägande har staten full rådighet över fartygen.

3.3. Modell 3 – statligt hyrda fartyg och upphandlad drift

Detta alternativ liknar alternativet med statligt ägda fartyg, men med skillnaden att staten tecknar ett hyresavtal för tillhandahållande av fartyg i stället för att anskaffa egna.

I förstudien fördjupades inte hyresalternativet på samma sätt som de övriga två. Det berodde på att alternativet bedömdes som det minst intressanta under arbetets gång, på grund av en hög grad av komplexitet, risker och osäkerhet i genomförbarhet jämfört med övriga alternativ.

Det kan konstateras att modellen statligt hyrda fartyg delar flera utmaningar med alternativet statligt ägda fartyg. Om nybyggda fartyg ska hyras, innebär det att upphandlingen behöver påbörjas med i princip samma tidsperspektiv som för statlig anskaffning av nybyggda fartyg. En fördel skulle vara möjligheten att använda en privat aktörs kompetens för köp av nya färjor. Hyra av begagnat tonnage är precis som anskaffning av begagnat tonnage mindre tidskritiskt och bedöms ha en lägre risk. Men som Technoceans analys visar är det inte ett realistiskt alternativ med nuvarande kravnivå. Begagnade fartyg skulle möjligtvis kunna vara en del i en övergångslösning där kraven och kapaciteten tillfälligt har minskat under vad som annars skulle vara acceptabelt.

Precis som för fallet statligt ägda fartyg behöver trafikupplägget beslutas tidigt, och det kommer att påverka utbud och kostnad, framför allt vid hyra av begagnat tonnage.

På marknaden finns aktörer för samtliga tjänster och standardavtal som krävs för upplägget. En risk för staten är komplexiteten i flera avtal och gränsdragningsproblem när det gäller aktörernas ansvar – särskilt eftersom staten i dag har låg kompetens inom området.

3.3.1. Resultat av fördjupat arbete

Alternativet med statligt hyrda fartyg liknar alternativet med statligt ägda fartyg, men med den skillnaden att staten tecknar ett hyresavtal för tillhandahållande av fartyg i stället för att anskaffa egna och i sin tur hyra ut dem till en driftoperatör. Staten har två roller, som hyrestagare och uthyrare med skyldigheter till både uthyraren och som uthyrare.

Enligt 2 kap. 5 § i kapitalförsörjningsförordningen får en myndighet anskaffa en anläggningstillgång, till exempel ett fartyg, genom att ingå ett avtal om hyra eller hyrköp under förutsättning att det sett över hela den ekonomiska livslängden leder till en lägre kostnad för staten än anskaffning genom köp (lånefinansiering).

Exempel på utmaningar:

- Det krävs att 3–4 fartyg är tillgängliga vid tidpunkten för trafikstart och att de uppfyller ställda krav för fartyg. Om kraven är lika högt ställda som för dagens fartyg, kommer det att innebära att nya fartyg måste tillverkas åt den som hyr ut fartygen. Det är osäkert om det är affärsmässigt intressant för uthyraren.
- Om hyreskontrakt avser nybyggda fartyg behöver upphandling påbörjas med samma tidsperspektiv som för statligt ägda, nybyggda fartyg.

- Nybyggnation av hyresfartyg blir intressant för ett rederi om kraven för fartyg matchar krav som överensstämmer med rederiets övriga hyresfartyg och har därmed potential till avsättning under lång tid.
- Om kraven är ställda på sådant sätt att fartygen är intressanta på hyresmarknaden, då finns det inte tillgänglighetsproblem som staten behöver ta hand om, det vill säga att marknaden kan tillhandahålla fartygen själva och då kan vi använda modell 1.
- Kravställning för hyrda fartyg är krävande på grund av flera avtalsrelationer.

3.3.2. Jämförelsekostnad

För modell 3 blir jämförelsekostnaden näst högst bland modellerna, och det grundar sig i räntenivåerna på öppna marknaden och att hyreskontraktet med staten kan sträcka sig 15 år framåt. Det medför att avskrivningstiden för tonnaget behöver vara relativt kort i förhållande till tonnagets livslängd.

Upphandlingen av driften förväntas även i denna modell attrahera ett antal anbudsgivare, vilket borde leda till konkurrens och därmed en fördelaktig kostnadsnivå för staten när det gäller drift.

3.3.3. Risker och möjligheter

Hyresmarknaden för begagnade fartyg är mycket svår att förutse, och sannolikheten att det finns tillräckligt många passande fartyg tillgängliga vid trafikperiodens start bedöms som liten. Detta bekräftas även av den analys av begagnat-marknaden som gjorts i uppdraget.

Alternativet med statligt hyrda fartyg innebär flera komplexa avtal och det finns risk för gränsdragningsproblem när det till exempel gäller aktörernas ansvar. Statens roll i förvaltningen av kontrakt kan bli mycket resurs- och tidskrävande.

Alternativet blir dyrare än modell 2 och då uppfylls inte kraven i kapitalförsörjningsförordningen. Kapitalkostnaden bedöms bli högre än om staten själv finansierar fartyget. Denna modell riskerar att bli dyrare jämfört med en ensam anbudsgivare, eftersom eventuellt två olika företag/operatörer ska göra en tillfredsställande vinst på fartygen och trafiken.

Så länge kraven är på nuvarande nivå blir hyresalternativet inte ett attraktivt alternativ för redare som ska bygga fartyg, eftersom andrahandsmarknaden är mycket begränsad.

Även om det för tillfället inte finns begagnade fartyg att hyra i tillräcklig omfattning, kan det konstateras att hyra av begagnade fartyg hade kunnat innebära en flotta av olika typer av fartyg som måste anpassas mot funktionskrav. De kan anskaffas från olika ställen och/eller olika rederier och behöver olika ombyggnad. De kommer ändå i slutändan inte att se likadana ut, vilket kan kräva olika utbildning för besättning, underhåll etcetera. Det begränsar även möjligheterna att följa teknikutvecklingen.

En annan risk är att det i en hyreslösning är viktigt att genom avtal komma överens om vad som är normal förslitning, och att sköta fartyget enligt god underhållspraxis – ”good commercial maintenance practice” – eftersom det påverkar fartygets driftsmässiga standard långsiktigt.

Modellen kan ge möjligheter genom att staten kan anses vara en betrodd avtalspart, vilket kan öppna upp för aktörer som bara är intresserade av driften, men också för rederier och andra aktörer som bara vill finansiera/äga fartygen.

Även för modell 3 skulle någon av de garantier som omnämns under modell 1 kunna vara tillämplig. Någon analys av vilka garantier som skulle kunna komma i fråga har inte gjorts.

Med modellen finns möjlighet att flytta risker till operatörerna, både till den som äger fartygen och den som driver verksamheten. Det ger en stabil förvaltningskostnad för staten och ekonomiska fördelar med något längre avskrivningslängd än för modell 1.

3.4. Modell 4 – Gotlandstrafiken helt i statlig regi

Trafikverket har låtit Technocean beskriva förutsättningarna för staten att driva Gotlandstrafiken i egen regi, se vidare i *PM Gotlandstrafik Egen regi (Technocean Consulting AB)*. Utredningen har konstaterat att detta bör hanteras i ett statligt rederibolag. Att få en organisation på plats för ett statligt rederi beräknas ta 2–3 år, vilket innebär att modellen bör påbörjas och inrymmas i en befintlig myndighet och sedan flyttas över i ett statligt bolag vid lämplig tidpunkt, se mer om organisationsform i kapitel 7.

Ett rederi är ett bolag som ägnar sig åt sjöfart, och Technocean har inriktat sig främst på hur ett typiskt färjerederi är organiserat och fungerar. På en övergripande nivå behövs tre komponenter för att bedriva en linjeverksamhet med färja: fartyg, personal ombord och en landorganisation, det vill säga personal i land.

Funktioner som krävs för att driva linjetrafik med färja kan definieras och avgränsas på lite olika sätt. Vilka funktioner som tas med beror också på hur linjetrafiken är inplacerad i en vidare organisatorisk miljö. I en organisation kan utveckling, anskaffning och förvaltning av fartyg till exempel ligga helt utanför själva färjedriften, medan fartyg och trafik i andra fall ses som integrerade delar av en linjetrafikverksamhet. Technocean gör följande indelning:

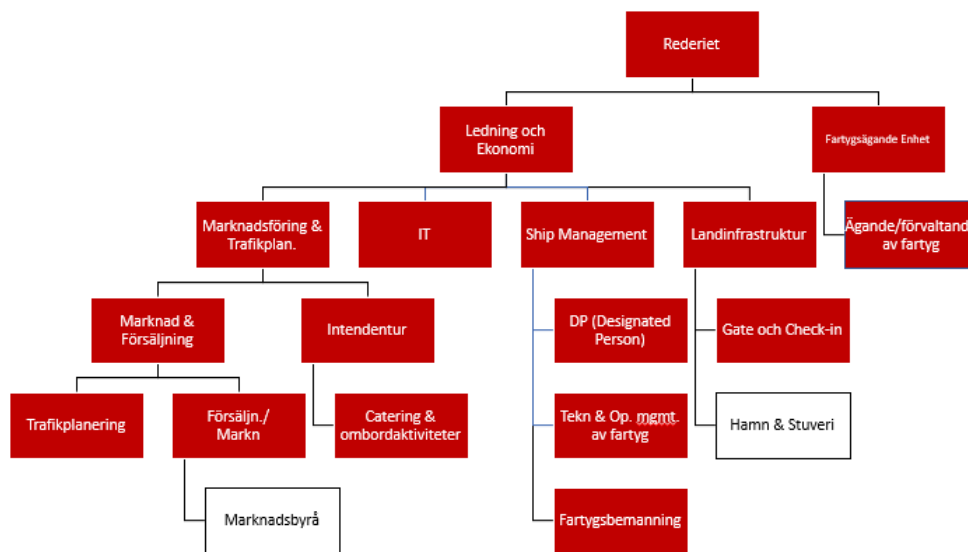
- ledning och ekonomi
- marknadsföring och trafikplanering
- landinfrastruktur – planering, utveckling, avtal
- hamn och stuveri
- intendenturfunktionen på fartygen (inklusive catering och andra ombord-aktiviteter)
- ägande av fartyg, finansiering och långsiktigt underhåll
- tekniskt och operativt management av fartyg
- bemanning av fartyg (däck och maskin).

Ofta skiljer rederier mellan dels den operativa verksamheten att bedriva själva affärsverksamheten, att frakta passagerare och gods i en organisation, dels att tillhandahålla och förvalta fartygen i en annan. Dessutom skiljer det sig i hur man förser verksamheten med fartyg och drift av detsamma. Det finns i princip två alternativ: bareboat och shipman och de beskrivs i avsnitt 3.2.2.

3.4.1. Principiell organisationsform för egen regi

Schemat nedan visar en principiell organisationsform som även beskrivs grovt när det gäller vilka funktioner som ingår i respektive del. Uppställningen är gjord för att ge en bild av en möjlig organisation och visa på placeringen av några nödvändiga funktioner. Ägandet och

förvaltandet av fartygen kan ligga externt eller internt. Stuveri och hamn är markerat i vitt eftersom detta troligen är en extern funktion som köps in.



Figur 5 Principschema för ett tänkt rederi som äger och förvaltar sina egna fartyg.

Totalt förväntas organisationen sysselsätta 400–500 personer. Med den frekvens och storlek av operation som bedrivs i dag kommer det att krävas två till tre besättningar per fartyg.

Besättning – cirka 40 personer per lag x 3 x 2,5 = 300 personer. Landorganisation – cirka 50 personer. Som referens anger Destination Gotland att man i dag sysselsätter cirka 400 årsarbeten; årsbokslutet för 2019 anger 478 anställda.

Ledning och ekonomi

I ledningsfunktionen med administration och ekonomi innefattas i princip följande:

- ledning, vd
- företagsassistent, reception
- ekonomi, redovisning och skatt
- finansiering
- inköp (Se även tekniskt inköp under Ship Management)
- chartering (uthyrning av fartyg / inhyrning av reservtonnage etc.)
- valuta- och bunkerpris-säkring
- försäkring (Assurans)
- HR och rekrytering
- säkerhet.

HR-funktionen kommer att vara mycket viktig eftersom det är många olika kompetenser som ska engageras och behållas över tid och vidareutbildas.

Marknadsföring och trafikplanering

I funktionen Marknadsföring och trafikplanering har vi valt att lägga resurser som kan anses vara nära förknippade med passagerar- och fraktverksamheten.

IT

IT är en allt viktigare del av många verksamheter, och rederier är inget undantag. IT-avdelningen kommer att behövas för bland annat

- bokningssystem
- datorer och nätverk
- uppkoppling av fartyg och hamnar
- incheckning.

IT-avdelningen kommer sannolikt att vara beroende av många externa leverantörer, och det kommer att vara viktigt att ett statligt bolag har ramavtal och möjlighet att använda dem, eftersom det inte är rimligt att internt bygga upp all expertkompetens som behövs i bolaget.

Ship Management

Under denna enhet ligger själva fartygsdriften, inklusive fartygens bemanning. Avdelningen är fartygens förlängda arm i land och hanterar typiskt frågor som

- tekniskt inköp
- planering och hantering av varvsbesök, reparationer och underhåll
- inspektion av fartyg.

Technocean rekommenderar att lägga DP-funktionen (Designated Person) under denna avdelning. DP är en person som definieras i ISM-koden under SOLAS, som är ett regelverk om säkerhet och gäller för bland annat passagerarfartyg (även statliga i detta fall). Inom rederiets landorganisation ska det för varje fartyg utses en DP. Denne ska ha direktkontakt med rederiets högsta ledning och vara förbindelselänk mellan fartyg och rederi. DP ska kunna bistå fartyget vid kritiska situationer, med avseende på säkerhet och miljö, med de resurser som situationen kräver.

Landinfrastruktur

Handhavandet av landinfrastrukturen skulle kunna ligga under Ship Management, men vi har valt att lägga det i en egen organisation. Denna funktion ska handla upp och förvalta avtal med hamnar och stuverier. Vi har även valt att placera gate- och check-in funktion under denna avdelning. Gate och check-in kan också bemannas av stuveriet som en extern tjänst.

När det gäller stuveri hanteras detta olika i olika hamnar. I vissa hamnar har hamnen ett eget stuveri.

Fartygsägande bolag

I utredningen lyfts att modellen för egen regi bör hanteras i ett statligt bolag. Inom det bolaget kan fartygen inrymmas eller hanteras i ett separat bolag som då blir den del av rederiet som innehåller den kapitalintensiva verksamheten. Detta bolag har ingen omfattande verksamhet och kan dela en stor del av de anställda resurserna under ledning och ekonomi. Fartygen hyrs ut via bareboat charter till rederiet som sköter drift och underhåll.

Det är naturligtvis inget som hindrar att fartygen ägs i samma enhet/bolag som driftoperatören, men genom denna organisation skapas en enkelhet i det fall att man skulle vilja ändra statens engagemangsnivå.

Om staten väljer att skaffa eget reservtonnage kan denna enhet också hyra ut ett sådant reservfartyg till andra aktörer när fartyget inte behövs. Det är ett förekommande villkor i charteravtal att ägaren kan kalla tillbaka fartyget inom en viss notis-tid. Det begränsar visserligen det geografiska området för möjlig uthyrning, men det ger intäkter på tillgången och att fartyget används regelbundet gör också att det underhålls och uppdateras så att det är "fit for purpose" när det väl behövs.

3.4.2. Jämförelsekostnad

För modell 4 blir jämförelsekostnaden näst lägst bland modellerna och det har samma grunder som modell 2 när det gäller fartygsanskaffning. Statens kostnad för att sköta drift, bokning, terminalhantering med mera förväntas bli något högre än om denna tjänst skulle köpas på öppna marknaden.

3.4.3. Risker och möjligheter

För staten kan en rad risker uppstå i samband med uppbyggnad, anskaffning, ägande och drift av fartygen. Dessa risker beskrivs under avsnitt 3.2.4 och är aktuella även för denna modell.

Utmaningen med statligt tonnage i egen regi är att staten saknar erfarenhet av att både bygga och äga passagerarfartyg för Gotlandstrafik. Risken för brist på egen beställarkompetens innebär ett stort beroende av extern kompetens. I egen regi tillkommer funktioner, vilket innebär att ytterligare resurser med många olika kompetenser behöver anställas, och de ska dessutom koordineras och finnas på plats den dagen trafiken startar. Det innebär också stora tidsrisker om beslut inte tas i tid.

Att starta ett rederi med endast 3 fartyg innebär en risk för att de skalfördelar som finns i ett större rederi med 10–12 fartyg saknas. Detta leder till att staten får en dyrare och mindre flexibel verksamhet. Dessutom saknas även redundans om ett fartyg havererar, råkar ut för olycka eller andra händelser av force majeure-karaktär. Dessutom blir det ett långsiktigt åtagande som kan vara kostsamt att förändra om det skulle uppstå behov av andra lösningar.

När det gäller möjligheter skapar modellen flexibilitet för hur staten kan styra och följa upp kostnader och fartygen när hela verksamheten drivs i statlig regi. Generellt kan sägas att vid statligt ägande har staten full rådighet över fartygens utformning och hur staten långsiktigt kan skapa förutsättningar för att uppnå en fossilfri Gotlandstrafik till 2045.

3.5. Riskhantering och riskbegränsande åtgärder

Riskhanteringen kommer att bli en viktig del i det fortsatta arbetet med att hantera och utveckla Gotlandstrafiken. Ett aktivt riskanalysarbete kommer att krävas och riskbegränsande åtgärder bör hanteras kontinuerligt inom det kommande projektet, oavsett vilken modell som beslutas. Nedan beskrivs riskbegränsande åtgärder för flertalet av de risker som lyfts i rapporten.

3.5.1. Riskbegränsande åtgärder vid upphandling av operatör

I denna utredning lyfts att tidigare upphandlingar har präglats av bristande konkurrens på grund av nuvarande operatörs försprång och de höga krav som ställs på trafiken. För att hantera detta krävs att upphandling med förberedande faser ges tillräckligt med tid för att möjliggöra fler anbud. För modell 1 "Sammanhållen upphandling av fartyg och drift inklusive eventuella garantier" behöver den upphandlade operatören få möjlighet att anskaffa fartyg till kontraktsdatum. Användningen av garantier behöver värderas för att avgöra om det kan bidra till ökad konkurrens.

Det blir en utmaning att ta fram en godtagbar samlad kravbild och samtidigt nå en servicegrad som är acceptabel. Det kan hanteras genom en iterativ process där man kan testa hur olika krav påverkar parametrar som överfartstider och turtäthet inklusive hur klimatkraven påverkar. Risker förknippade med att regler och lagar inom sjösäkerhetsområdet förändras kan hanteras genom en proaktiv kunskapsinhämtning och dialog med exempelvis Transportstyrelsen.

För modellen att staten ska hyra fartyg lyfts osäkerheten kring tillgången på begagnade fartyg, vilket innebär att den part som får kontraktet behöver tillräckligt med tid för att kunna anskaffa fartyg enligt statens kravställning. Staten behöver ställa krav på liknande fartyg (till exempel samma serie) för att hamnanpassningar och ombyggnationer inte ska bli för omfattande. För denna modell krävs också en uppbyggnad av kompetens hos staten för att kunna upphandla och följa upp flera komplexa avtal och dessutom kunna hantera utmanande ansvarsförhållanden.

3.5.2. Riskbegränsande åtgärder vid anskaffning av tonnage

För modellerna 2 och 4, att staten äger fartygen och egen regi, uppstår en rad risker. Riskerna kopplade till fartygsanskaffning och kostnadsvariation måste hanteras, och en fortsatt dialog med kommissionen fordras för att säkerställa att staten vid upphandling kan kräva att statliga fartyg ska användas i driften av Gotlandstrafiken.

I rapporten lyfts att staten saknar erfarenhet och kunskap för att bygga upp, äga och förvalta ett passagerarrederi. Det kan begränsas genom att teknisk expertkompetens knyts till projektet tidigt och att resurserna förstärks för att få en tillräckligt stor kompetensbas. Det är också viktigt att säkerställa kontinuitet i projektgruppen och att nyckelresurser följer projektet från planeringsfasen till dess att fartygen är i drift. En framgångsfaktor är också att förlägga organisationen för anskaffande och ägande av fartygen hos en myndighet som har erfarenhet av rederiverksamhet, varvsupphandling och nybyggnation.

Upphandlings- och produktionsfasen är en komplicerad fas för staten, på grund av att förfarandet vid byggnation av passagerarfartyg skiljer sig på många avgörande punkter jämfört med en privat redares möjligheter. Bland annat måste staten förhålla sig till LOU och offentlighetsprincipen. Privata redare har ofta varv de har arbetat med förut, och de har etablerade kontaktkanaler och kan därigenom skapa bättre villkor. Denna risk kan staten begränsa genom att handla upp en etablerad redare med erfarenhet av skeppsbyggnad som får uppdraget att bygga fartyg åt staten.

Om staten ska göra upphandlingen inom den egna organisationen krävs att staten har ordentligt med tid för att kunna genomföra behovs- och kravanalys och ta fram upphandlings- och varvsstrategier för att få till bästa möjliga upphandlingar av designföretag, varv med mera. Upphandlingsstrategi handlar bland annat om att välja

upphandlingsform (selektivt förfarande, förhandlat förfarande eller konkurrenspräglad och så vidare) och utvärderingskriterier inför varvsupphandling samt för genomförande av utvärdering av anbud och kontraktsförhandlingar med mera. Den tekniska kompetensen bör inför upphandlingen kompletteras med kompetens inom fartygupphandling som har god kunskap om marknaden och erfarenhet av kontraktsformer i branschen (skeppsmäklare eller motsvarande). Att ta fram en varvsstrategi handlar om att identifiera var i världen staten bör bygga fartyg, vilka varv som är lämpliga, det vill säga att ta fram en strategi för val av lämpliga varv baserat på möjligheter och risker.

En mängd upphandlingar behöver genomföras, allt från konsultstöd (teknisk kompetens, design med mera) till klassningssällskap och varv, och varje upphandling riskerar att överklagas, dra ut på tiden eller bli dyrare än beräknat. Risker kopplade till att varv går i konkurs eller inte levererar i tid eller med rätt kvalitet är viktiga att ha med sig och att hantera i projektet. En aktiv riskhantering, tillräckligt med tid för att kunna hantera de olika faserna i projektet och ett effektivt och kontinuerligt beslutsfattande skapar möjlighet att begränsa och hantera dessa risker.

För modellen egen regi krävs att fler resurser knyts tidigt till projektet, både inom beställarorganisationen och inom andra kritiska områden. Att ta in kompetens med redarerfarenhet för vägledning och riskhantering är också avgörande. Modellen kommer att innebära många faser, och många medarbetare behöver utbildas och funktioner behöver koordineras, vilket också kräver ett aktivt och effektivt beslutsfattande för att uppnå en effektiv och hållbar verksamhet.

4 Tidplaner för genomförande

En grov tidsuppskattning för genomförande av respektive modell har tagits fram. Att bygga fartyg är en komplex och tidskrävande process. Som beskrivits i riskbeskrivningen för respektive modell är flera av de största riskerna tidspåverkande. Erfarenheter från pågående statliga fartygsbyggnationer visar även att det är stor risk för förseningar.

Den bedömda tidsuppskattningen baseras på ett antal förenklingar och antaganden, exempelvis att produktionstiden bygger på 3–4 nyproducerade fartyg, alla av samma modell och tillverkade av samma varv, med beprövad teknik.

Faserna kan delvis genomföras samtidigt och varje fas har aktiviteter som genomförs parallellt, vilket tidsangivelsen bygger på. Däremot bedöms det vara svårt för staten att genomföra faserna på kortare tid i de fall staten ansvarar för att bygga fartyg (modell 2 och 4). För ett privat rederi kan det vara möjligt att korta tiden något.

Tidsåtgången för att respektive modell ska vara i drift bygger i grunden på motsvarande aktiviteter som nedan benämns i faser. Faserna beskrivs i grova drag utifrån vad de omfattar, därefter anges uppskattad tidsåtgång per modell. En fördjupad beskrivning av dessa faser finns i *PM Fördjupning anskaffning av fartyg för Gotlandstrafik i statlig regi (Technocean Consulting AB)*

4.1. Initiering och planering

En fördjupad utredning och beslut om organisation och finansiering krävs för alla modeller utom modell 1. Det beror i sin tur på vilken flotta (antal fartyg och typ av fartyg) som staten vill äga i modell 2 och 4, vilket styrs av den behovs- och kravanalys som tas fram. Staten måste först besluta om bland annat hur miljökrav ska uppfyllas, vilka kostnadsramar kopplat till trafik som kommer att finnas och vilken trafikering som ska erbjudas i framtiden. Statligt ägda fartyg kommer att trafikera under lång tid (25–30 år) och det kommer att krävas en ordentlig utredning och planering för att göra rätt avvägning och ställa hållbara krav på fartygen.

Staten kan själv styra över den inledande fasen och därmed påverka tidsåtgången.

Initierings- och planeringsfasens övergripande aktiviteter, där de två översta punkterna inte omfattas i alla modeller:

- **beslut** om huruvida staten ska äga fartyg för Gotlandstrafik (modell 2 och 4)
- **utredning och beslut** om organisatorisk placering, finansiering och organisationsform (modell 2, 3 och 4)
- **behovsanalys/strategi** som svarar på vilket behov fartygen ska fylla
 - Vilka krav ska uppfyllas för trafikering, klimat och miljö, val av hamnar med mera?
- **kravanalys** som avser hur behovet kan fyllas, vilka principiella lösningar som kan omhänderta kraven, antal fartyg, teknik och typ av fartyg
- **upphandlingsstrategi**.

4.2. Upphandling och produktion

Upphandlings- och produktionsfasen är komplicerad. Extra komplext är det för staten på grund av att upphandling och produktion av fartyg motsvarande vad som krävs för Gotlandstrafiken på många avgörande punkter skiljer sig från hur staten normalt upphandlar styrt av LOU. Specialistkompetens behöver upphandlas för att klara av de olika faserna.

Staten skulle kunna låta en erfaren redare genomföra byggnationen av fartygen, för att på så sätt minska antalet risker, bland annat kopplat till tidplaner.

Upphandlings- och produktionsfasens övergripande aktiviteter:

- **framtagande av krav** för upphandling av designföretag, grundläggande krav för färjor, tekniskt och kommersiellt
- **upphandling av klassningssällskap**
- **design** – en eller flera fartygsdesigner med tillhörande tekniska specifikationer tas fram för att ligga till grund vid upphandling av fartygsbyggnation på varv
- **varvsstrategi och upphandling** – analys av lämpliga varv för staten och upphandling av byggnation
- **produktion på varv** – innefattar detaljerad konstruktion, byggnation och tester av färdigt fartyg samt leverans
- **förberedelse för drift** – nödvändig infrastruktur kommer på plats, besättningar utbildas, fartyg utrustas, testas och seglar mot hemmahamn; staten behöver även ta fram lösning för var fartygen ska ställas upp allteftersom de blir klara (bedöms inte vara klara samtidigt) i väntan på drift.

4.3. Drift

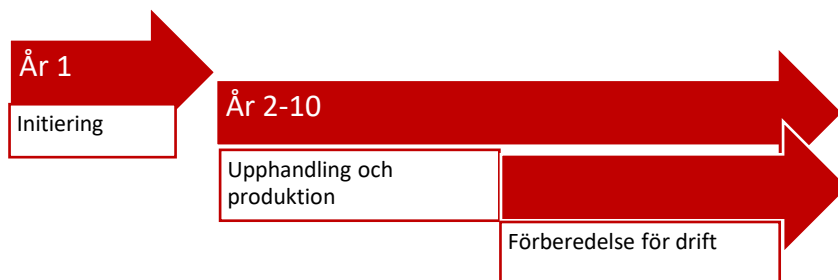
Driftfasen bedöms kunna genomföras parallellt med produktionsfasen. Driftfasens övergripande aktiviteter:

- **upphandling av tjänstekoncession** för trafikering (i förekommande fall, beroende av modell)
- **förberedelse för drift** – nödvändig infrastruktur kommer på plats, utbildning besättning, fartyg utrustas, testas och seglar mot hemmahamn.
- **drift av fartyg** – när alla fartyg finns på plats; fartygen körs enligt plan för att möta behovet.

4.4. Tidplan för modell 1–4

Modell 1, sammanhållen upphandling av fartyg och drift inklusive eventuella garantier

Initierings- och planeringsfasen för modell 1 bedöms kunna genomföras snabbare än för övriga modeller. Behovsanalys och kravställning behöver genomföras, dock ingen utredning av organisation och finansiering. Fasen bedöms ta cirka ett år för nästkommande upphandling. Upphandlingsfasen för Trafikverket och produktion för rederi vid nybyggnation bedöms ta cirka 9 år. Operatörens förberedelse för drift sker under produktionsfasen och ger ingen extra tidsåtgång. Tidsåtgången för modell 1 bedöms vara cirka 10 år om nya fartyg ska byggas av rederi.

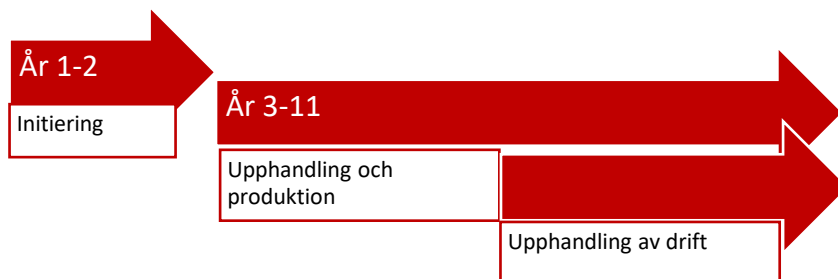


Figur 6 Tidplan modell 1.

Modell 2, statligt ägda fartyg och upphandlad drift

Även om aktiviteterna till viss del bedöms kunna genomföras parallellt bedöms initiering och planering ta cirka 2 år. Det behövs en fördjupad utredning av organisation, att få organisationen på plats, utredning och beslut om krav samt säkerställd finansiering.

Tiden påverkas av statens arbete och perioden kan bli kortare eller längre beroende på hur lång tid olika beslut tar. Upphandlings- och produktionsfasen bedöms bli cirka 9 år för nybyggnation. Förutsatt att allt går enligt plan bedöms tidplanen för genomförande av modell 2 vara cirka 11 år. Förutsatt att beslut tas tidigt år 2022 bedöms statligt ägda fartyg enligt modell 2 finnas på plats tidigast 2033, men med stor risk för fördröjning eftersom fartygsprojekt ofta blir försenade.



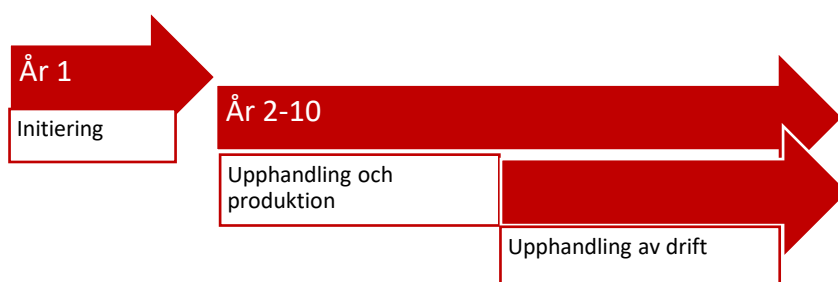
Figur 7 Tidplan modell 2.

Modell 3, statligt hyrda fartyg och upphandlad drift

I modell 3 upphandlar staten trafik och hyr fartyg. Kravställningen är nu dubbel och behöver samordnas – krav på hyra av fartyg och krav på upphandling av drift. Eftersom nyproduktion får anses nödvändig innebär det att ett rederi bygger fartygen, och de beskrivna faserna finns även i den här modellen. Ledtiderna antas vara desamma och det finns risk för försening även för ett privat rederi. Även om aktiviteterna till viss del bedöms kunna genomföras parallellt bedöms initierings- och planeringsfasen ta 1–2 år. Tiden påverkas av statens arbete, och perioden kan bli kortare eller längre beroende på hur lång tid olika beslut tar.

Upphandlings- och produktionsfasens övergripande aktiviteter med utredningar, beslut och kravställning motsvarar modell 2. Produktionsfasen tar cirka 9 år.

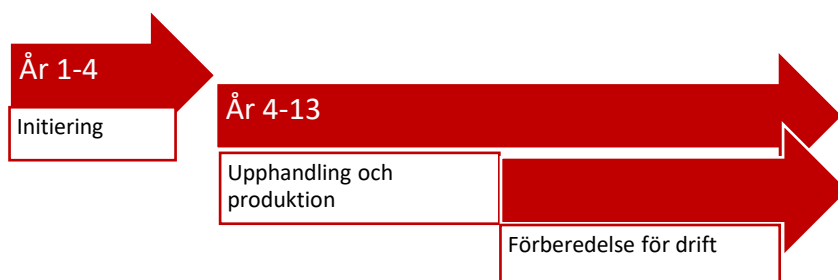
Upphandling av drift bedöms kunna genomföras parallellt med produktionsfas och det bedöms inte medföra ytterligare tidsfördröjning.



Figur 8 Tidplan modell 3.

Modell 4, Gotlandstrafiken helt i statlig regi

Tidplanen för modell 4 är i grunden densamma som för modell 2. Dock tillkommer ytterligare något år i planerings- och initieringsfasen om modell 4 ska genomföras som statligt aktiebolag. Tidsåtgången bedöms vara cirka 13 år, med reservation för de stora riskerna med tidsfördröjningar som beskrivits.



Figur 9 Tidplan modell 4.

5 Utvärdering av modellerna

Trafikverket har utvärderat modellerna utifrån en jämförelsekostnad för staten kopplat till respektive modell, hur modellerna kan ge förutsättningar för ökad konkurrens, några ytterligare utvärderingskriterier samt ett risk- och möjlighetsanalysarbete som summerats i en SWOT-analys (se bilaga 3). Syftet med utvärderingen var att identifiera vilken modell som bör gälla för nästa upphandling.

Jämförande kostnadsestimeringar har tagits fram (se bilaga 2), och de ger en bild av en relativ kostnadsskillnad, det vill säga den representerar inte faktiska kostnader. Det har även gjorts en bedömning av vilka möjligheter respektive modell innebär för ökad konkurrens utifrån nuvarande kravbild.

Riskmatriserna är uppbyggda enligt Trafikverkets modell för risk- och möjlighetsanalys. Modellerna har riskanalyserats och kategoriserats i planering-, upphandlings-, etablerings-, drift- och avvecklingsfas. Matriserna har summerats i en samlad SWOT-analys på en övergripande nivå. Kostnader för riskeliminering är inte framtagna i detta arbete.

5.1. Analys modell 1, sammanhållen upphandling av fartyg och drift inklusive eventuella garantier

Med nuvarande krav på trafiken har det visat sig svårt att uppnå en utvecklad konkurrens på grund av nuvarande operatörs stora försprång.

Modell 1 är väl inarbetad både inom Trafikverket och bland intressenter. Riskexponeringen för staten ligger på en låg nivå, och det är endast bränsleprisrisken som delas med nuvarande operatör i gällande avtal. En liknande konstruktion i kommande avtal kan innebära att anbudsgivare bakar in en riskpremie i anbudspriset. Modellen ger den stabilaste förvaltningskostnaden över tid.

Det kan också konstateras att avtalstiden är kort i förhållande till den tekniska och ekonomiska livslängden för fartyg. Det innebär att kostnaden kan behöva skrivas av på förhållandevis kort tid och ger därmed högre kostnad per år.

I förstudien beskrev Trafikverket att olika former av garantier skulle kunna öka möjligheten till konkurrens genom att sänka risken hos operatören. Ett eventuellt införande av restvärdesgaranti i möjlig kombination med en utköpsoption skulle minska risken för kort avskrivningstid och därmed sänka kostnaden för modellen. Hyresgaranti och kredit/lånegarantier kan ge en bredare bas av anbudsgivare, vilket borde leda till ökad konkurrens.

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 modell 1.

Med nuvarande kravbild och den korta avtalslängden i förhållande till ett fartygs livslängd blir jämförelsekostnaden högst bland modellerna. Om garantier skulle bli en del av modell 1 skulle konkurrensen kunna öka och kostnaderna för modellen sänkas. Modellen skulle därmed bli attraktivare för staten även om det innebär en större risk.

5.2. Analys av modell 2, statligt ägda fartyg och upphandlad drift

Om staten ansvarar för fartygsanskaffning är bedömningen att det finns ett antal operatörer i vårt närområde och även i Europa som är intresserade av att lägga anbud på driften. 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 därför bör en aktiv riskhantering genomföras vid beslut om att modell 2 ska användas. Staten saknar i dag erfarenhet av att bedriva den typ av rederiverksamhet som Gotlandstrafiken kräver. Sjöfartsverkets rederi, Trafikverkets färjerederi och Kustbevakningen bedriver flera delar som ska hanteras i denna modell, och med den kunskapen som grund går det att successivt bygga upp verksamheten. Initialt finns även möjligheter till externt stöd.

Modellen skulle även kunna vara första steget i att staten över tid vill ta över hela operationen.

Beträffande kravet på operatören av sjötransporten som gäller att använda de fartyg som staten tillhandahåller är EU-kommissionens uppfattning att det bara är tillåtet om det är motiverat, med andra ord under vissa omständigheter. En annan tolkning är att det är upp till medlemsstaten att utforma tjänsten och att så länge upphandlingslagstiftningen följs är kravet förenligt med cabotageförordningen. Även om kommissionens uppfattning inte är bindande saknas det praxis på området, vilket innebär ett osäkerhetsmoment. I en situation där staten överväger att anskaffa fartyg (köpa eller hyra) behöver staten analysera om förutsättningarna för detta är uppfyllda vid tillfället. För att minska osäkerhetsfaktorerna kring förutsättningarna för att ställa kravet krävs en fortsatt dialog med kommissionen.

Utifrån 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. Upphandlingen av driften förväntas attrahera ett antal anbudsgivare, vilket borde leda till konkurrens och därmed en fördelaktig kostnadsnivå för staten.

Denna modell ger därför den lägsta jämförelsekostnaden bland modellerna.

Statligt ägda fartyg och upphandlad drift föreslås därför som modell för framtida Gotlandstrafik, om de juridiska förutsättningarna för att staten kan hyra ut sina fartyg till operatören säkerställs.

5.3. Analys av modell 3, statligt hyrda fartyg och upphandlad drift

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. Eftersom hyresperioden för fartygen inte motsvarar ett fartygs livslängd och eftersom marknaden generellt har högre kapitalkostnader än staten, kommer denna modell att ge högre kostnader än till exempel modell 2. I och med det så uppfyller inte detta alternativ kapitalförsörjningsförordningen och då bedöms denna modell inte bli aktuell.

5.4. Analys av modell 4, Gotlandstrafiken helt i statlig regi

Jämförelsemässigt ger denna modell relativt låg kostnad utifrån samma aspekter som för modell 2. Den ger också staten full kontroll över hela verksamheten. Den kunskapsmässiga förflyttning som staten behöver göra i denna modell är mycket stor och innebär en mängd 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 övergå i ett statligt bolag, skulle det krävas betydande externt stöd över lång tid för att klara etableringen. Staten tar i denna modell alla risker och allt ansvar. Det finns en möjlighet att andra operatörer kör trafik under högsäsong och bidrar med kapacitet, men det kan samtidigt innebära konkurrens för staten och intäktsbortfall under de perioder när trafiken är lönsam.

Kostnadsnivån för denna modell är bara något högre än för modell 2, som är lägst. Det beror på att staten bedöms få något högre kostnader för att bedriva verksamheten än vad ett bolag på marknaden skulle få.

5.5. Förslag till modell för framtida Gotlandstrafik

Med utgångspunkt från analysen ovan föreslår Trafikverket att modell 2 – ”Statligt ägda fartyg och upphandlad drift” – används för den framtida Gotlandstrafiken.

Om denna modell införs tar staten bort den huvudsakliga konkurrensbegränsade faktorn – tillgången till fartyg anpassade efter kravbilderna. 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 längre period.

Modellen ger staten rådighet över fartygen.

Riskerna kopplade till fartygsanskaffning och kostnadsvariation är betydande och måste hanteras, och det krävs en fortsatt dialog med kommissionen för att säkerställa att staten vid upphandling kan kräva att statliga fartyg ska användas 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.

6 Fortsatt hantering till 2027

Utifrån utvärderingen är modell 2 *statligt ägda fartyg och upphandlad drift* den modell som föreslås som modell 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, det som i det här uppdraget kallas modell 1, behöver göras för att säkra trafik även efter att nuvarande avtal upphör.

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

Cabotageförordningen innehåller ingen gräns för varaktigheten för avtal. Av artiklarna 1 och 4 framgår dock att avtal om allmän trafik bör ha begränsad varaktighet för att regelbunden och öppen analys av marknaden ska vara möjlig.

Enligt EU-kommissionen kan det vara berättigat att ingå avtal med en maximal varaktighet på 12 år så att en operatör kan skriva av en stor del av kostnaderna för ett genomsnittligt fartyg och samtidigt göra det möjligt för marknaden att fungera. Grundat på kommissionens erfarenhet har en avtalstid på under sex år i vissa fall avskräckt rederier från att lämna in anbud, eftersom de anser att en så kort avtalstid är för kort för att de ska få tillbaka de pengar som investerats i driften av tjänsten.²¹ Vid upphandlingen av Gotlandstrafiken 2006 inkom inga anbud. Rikstrafiken som var ansvarig myndighet angav i en analys att den då sexåriga avtalstiden var för kort och en bidragande orsak till att affären inte ansågs tilltalande.²² Enligt rapporten fanns potentiella anbudsgivare som upplevde sex år som bra, några ville ha längre avtalsperiod för att minska risken med fartygsinvesteringar och några ville ha den kortare för att minska exponeringen för eventuella förluster vid dåliga bud.

I avvaktan på att regeringen eventuellt fattar beslut i frågan om ny modell för Gotlandstrafiken, kommer arbete att inledas för att genomföra en samlad upphandling inför avtalet som börjar gälla den 1 februari 2027.

Även om en samlad upphandling behöver genomföras för att möjliggöra trafik i väntan på att en ny modell införs, behöver processen med den nya modellen också starta i princip samtidigt med den samlade upphandlingen. Att det finns ordentligt med tid för beslut och överväganden får positiv påverkan på de risker som är förknippade med de modeller där staten ska ta ett större ansvar för fartygen.

²¹ Avsnitt 5.5.2 i Cabotageriktlinjen

²² N2008/413/TR Anbudsförfarandet för Gotlandstrafiken

7 Förslag till var ett statligt tonnage bör ha sin organisatoriska placering

En kartläggning har gjorts för att utreda var ett eventuellt statligt tonnage bör ha sin organisatoriska placering. Utredningen har analyserat olika organisationsformer: myndighetsform, affärsverk och statligt bolag. Se vidare i *Delrapport Organisatorisk placering* och *PM Fördjupning anskaffning av fartyg för Gotlandstrafik i statlig regi*.

Arbetet har gjorts genom inläsning av tidigare utredningar om Gotlandstrafiken där organisatorisk placering har ingått. Det har gjorts en översiktlig omvärldsbevakning för att identifiera liknande utmaningar som andra myndigheter och organisationer har. I utredningen har sakkunniga från berörda myndigheter besvarat frågor. Representanter och sjöfartsexperter från Sjöfartsverket, Kustbevakningen och Trafikverkets färjerederi har deltagit. Även Försvarsmakten hanterar ett stort antal fartyg, men har inte ingått i utredningen.

Utredningen visar att det i dag finns kompetens för att driva och förvalta tonnage inom samtliga tillfrågade myndigheter. Myndigheterna har specialiserat sig inom sina respektive rederiverksamheter och beräknar att det skulle ta 1–3 år att anställa och bygga upp kompetens för att kunna förvalta och driva färjetrafik, vilket avser kompetens inom skeppsbyggnad, upphandling, förvaltning, landorganisation, ekonomifunktion med mera. Det kan finnas vinster i ett ökat samarbete myndigheterna emellan för att snabbare nå en kompetensbas; exempelvis har Sjöfartsverket i samband med upphandling av nya isbrytare fått erfarenheter av upphandlingsprocessen som är värdefulla även i arbetet med att anskaffa en färjeflotta.

Även om staten idag äger och förvaltar fartyg i form av till exempel isbrytare och vägfärjor, har dessa en helt annan karaktär än stora färjor för resenärer och gods. Kommersiell färjetrafik är komplex och det finns ett antal risker som behöver hanteras och begränsas, se fördjupad beskrivning i avsnitt 3.2.4 och 3.5.2.

7.1. Myndighetsform eller aktiebolag?

Statlig verksamhet bör huvudsakligen bedrivas i myndighetsform. Den grundsynen läggs fast i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294). Myndighetsformen innebär klara fördelar. Inom ramen för denna form finns en grundläggande utgångspunkt för den rättsliga styrningen genom att generella förvaltningsregler och principer kan tillämpas. Det bidrar till rättssäkerhet, såsom krav på offentlighet och insyn samt tydliga ansvarskedjor. En myndighet kan finansieras genom anslag, avgifter med samrådsskyldighet från Ekonomistyrningsverket, inkomster från försäljning av varor och tjänster samt bidrag.

Myndighetsformen är flexibel och ger goda möjligheter att anpassa styrning och organisation till de olika förutsättningarna för statlig verksamhet. Andra fördelar är att regeringen kan göra förändringar i en myndighets uppgifter och verksamhet. Regeringen kan även besluta om att ändra myndighetens ledningsform. Handlingsfrihet uppnås exempelvis genom mål- och resultatstyrning. En myndighet har ett vidgat ansvar för verksamhetens genomförande inom ramen för tilldelade medel, och ansvaret ställer samtidigt krav på redovisning och uppföljning av verksamhetens resultat.

7.2. En myndighets uppdragsverksamhet

Enligt avgiftsförordningen (1992:191) får en myndighet ta ut avgifter för varor och tjänster som tillhandahålls, bara om det följer en lag, förordning eller ett särskilt beslut av regeringen. Om inte regeringen föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så, att de täcker hela verksamhetens kostnader, det vill säga full kostnadstäckning. Full kostnadstäckning uppnås i respektive avgiftsbelagd verksamhet genom att myndigheten beräknar avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks.

En myndighet får disponera inkomster från avgiftsbelagd verksamhet efter ett särskilt bemyndigande och ska balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning. Om det ackumulerade överskottet uppgår till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret, ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur hela överskottet ska disponeras.

Om det har uppkommit ett underskott i avgiftsbelagd verksamhet som inte täcks av ett balanserat överskott från tidigare räkenskapsår, ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur underskottet ska täckas.

7.3. Statligt aktiebolag

Ett statligt ägt bolag är en självständig juridisk person. Styrningen utövas på bolagsstämma genom exempelvis beslut om bolagets bolagsordning. Bolaget sätter upp ekonomiska mål som är viktiga verktyg i bolagsstyrningen. Syftet med målen är att säkerställa värdeskapande genom att arbeta mot långsiktiga och realistiska mål, uppnå kapitaleffektivitet genom att aktivt arbeta med kostnaden för eget kapital, hålla den finansiella risken på en rimlig nivå samt tillförsäkra ägaren direktavkastning genom hållbara utdelningar med hänsyn till bolagets framtida kapitalbehov och finansiella ställning.

Utifrån det resonemanget innebär det att verksamheten behöver vara lönsam. Bolaget bör ge ägaren direktavkastning genom utdelningar. För att bedriva Gotlandstrafiken skulle intäkterna behöva överstiga kostnaderna och ge ett positivt resultat. I dag bär trafiken inte sina egna kostnader, utan staten finansierar delar av verksamheten med anslagsmedel. Det skulle göra det svårt för bolaget att ge utdelning till ägaren.

Med ett statligt ägt bolag med avkastningskrav skulle kostnaden för trafiken behöva anpassas med intäktsnivån, eller genom att intäkterna behöver öka i form av exempelvis höjda biljettpreiser och utan statlig ersättning.

Det finns vissa generella kriterier som bör gälla för att en affärsverksamhet ska bedömas som aktuell vid ombildning av statlig verksamhet till aktiebolag. Bland annat ska bolagets verksamhet ha kommersiella förutsättningar och vara oberoende av direkta anslagsmedel. Enligt resonemanget ovan finansierar staten med anslagsmedel delar av trafiken till Gotland, eftersom verksamheten inte kan bära alla sina egna kostnader. Statligt stöd skulle behövas, vilket inte huvudsakligen kan vara syftet med att driva verksamheten som ett statligt ägt bolag. Staten skulle ersätta delar av trafiken för att sedan få tillbaka utdelningar. Att starta ett statligt bolag bedöms ta cirka 2 år, och ett statligt bolag ger inte möjlighet att samutnyttja stödresurser inom organisationen med annan verksamhet. Det kan eventuellt bli en ineffektiv och dyr verksamhet utifrån detta. I det fall staten väljer att förlägga ett statligt ägande av Gotlandsfärjor i ett statligt bolag är rekommendationen att först starta verksamheten i en myndighet och sedan föra över den till bolagsform. Detta för att dels vinna tid, dels kunna fördjupa och utreda förutsättningar och möjligheter med bolagsformen.

7.4. Affärsverk

Affärsverk är kommunala eller statliga organ som producerar varor eller utför tjänster utifrån affärsmässiga principer. Affärsverk är juridiskt sett en förvaltningsmyndighet och det är regeringen som sätter ekonomiska mål för lönsamhet, ekonomisk risktolerans samt utdelning till staten. Målen ska fungera som styrmedel för att säkra att affärsverk förvaltar statens tillgångar effektivt samt uppnår kostnadseffektivitet inom verket. Intäkter kan vara i form av anslag, avgifter eller inkomster från försäljning av varor och tjänster. Det ställs krav på utdelning, vilket innebär att verksamheten behöver arbeta effektivt och nyttja resurserna på ett optimalt sätt, vilket kan vara en fördel i denna typ av fartygsverksamhet som har stora kapitalvärden.

7.5. Trafikverkets rederiverksamhet och möjligheter

Färjerederiet tillhör Trafikverket och drivs under bolagsliknande former och finansieras genom internbeställning och finansiering inom Trafikverket. Färjerederiets leder är en förlängning av vägen. Färjorna trafikerar mellan två givna färjelägen och det kostar inget att åka med. Färjerederiet äger och opererar i dag 71 vägfärjor vid 40 färjeleder runt om i Sverige, samt har även eget reparationsvarv och ett utbildningscentrum. Rederiet sysselsätter cirka 800 medarbetare. Inom organisationen finns bred kompetens inom en rad områden, till exempel last- och passagerartrafik, skeppsbyggnad, nautik, drift och underhåll. Färjerederiet har erfarenhet av upphandlingar av fartyg och jobbar ständigt med att förnygra och tekniskt utveckla vägfärjorna.

Färjerederiet saknar i dag kapacitet för att hantera ett passagerarrederi, men verksamheten skulle kunna utvecklas och anpassas till att även inkludera ägande av tonnage för Gotlandstrafiken. Det finns fördelar med det tillskott av kompetens en sådan utökning skulle innebära för den etablerade verksamheten, med en förstärkning av den tekniska kompetensen.

Trafikverket hanterar i dag upphandling och förvaltning av avtal för Gotlandstrafiken inom verksamhetsområdet Planering och har tillgång till underlag och utredningar från den tidigare ansvariga myndigheten Rikstrafiken.

Här följer en sammanfattande analys av Färjerederiets styrkor och svagheter. Hela SWOT-analysen finns i underlagsrapporten *PM Fördjupning anskaffning av fartyg för Gotlandstrafik i statlig regi (Technocean Consulting AB)* Färjerederiets styrkor:

- upphandlar kontinuerligt nya vägfärjor på en internationell marknad
- har en färdplan mot fossilfri drift 2045
- har eget varv
- har en upparbetad och stor inköpsorganisation som är van vid LOU och arbetar i ett kategoriteam med representanter både från Färjerederiet och Trafikverkets inköps- och logistikavdelning
- har kompetens inom fartygsinspektion, fartygsdrift och regelverk
- har personal med erfarenhet av färjetrafik, framför allt som nautiskt befäl
- har personal med erfarenhet från rederi- och varvsnäringen samt myndigheter
- har flera medarbetare som har varit med i flera av de utredningar om Gotlandstrafik som genomförts och har historik och bakgrundskunskap om komplexiteten i uppdraget.

Färjerederiets svagheter:

- har inte vana av att bygga och driva passagerarfartyg av storleken Gotlandstrafik
- saknar kunskap om storskalig godstrafik.

7.6. Sjöfartsverkets rederiverksamhet och möjligheter

Sjöfartsverket är ett affärsdrivande verk som finansierar sin verksamhet genom avgifter från sjöfarten (farleds- och lotsavgifter). Rederiverksamheten finns inom en avdelning som är indelad i två enheter: Affärsområde isbrytning och Tekniska enheten. Utöver enheterna finns ett projekt som arbetar med nybyggnation av isbrytare. Sjöfartsverket förvaltar cirka 100 fartyg, allt från isbrytare till mindre utbildningsbåtar, lotsbåtar, farledsunderhållsfartyg och sjömättningsfartyg. Utöver dessa fartyg ansvarar rederiet för drift och teknik på Sveriges lantbruksuniversitets (SLU) fartyg R/V Svea²³.

För isbrytarna har bemanningen upphandlats. Sjöfartsverkets rederi ansvarar för operationen i Affärsområde isbrytning. Inför att avtalet med nuvarande bemanningsföretag löper ut, pågår en utredning om hur rederiet ska organisera sig. Det pågår också en undersökning om huruvida bemanningen av isbrytare återigen ska upphandlas eller om den ska ingå i rederiet.

Myndigheten har anskaffat många nya fartyg. För isbrytarprojektet kompletteras den interna personalen med resurser från isbrytarbesättningen samt ett antal externa konsulter.

Sjöfartsverket saknar i dagsläget kapacitet inom både fartygsdrift och stödfunktioner, för att kunna bedriva färjeverksamhet motsvarande Gotlandstrafiken. Och precis som Trafikverkets färjerederi nämner Sjöfartsverket att fler resurser ökar den samlade kompetensen, vilket är till nytta för organisationen i stort.

Här följer en sammanfattande analys av Sjöfartsverkets styrkor och svagheter. Hela SWOT-analysen finns i *PM Fördjupning anskaffning av fartyg för Gotlandstrafik i statlig regi (Technocean Consulting AB)*

Sjöfartsverkets styrkor:

- har vana av att driva, befrakta och hyra stora fartyg, och har även vana att upphandla fartyg, både nybyggnation och från begagnat-marknaden
- har en färdplan mot fossilfridrift 2045
- har vana av varvsplanering och nyttjande av varv för reparation, ombyggnation och klassningsärenden
- har en inköpsorganisation med rutiner för att hantera LOU
- har kompetens och erfarenhet av ISM-arbete, är en egen tillsynsmyndighet och driver fartyg under ISM-koden
- har vana och erfarenhet av att både sköta fartygsdrift på management (SLU – Svea) och att upphandla management (VSS – Isbrytarna)
- har erfarenhet av att projektera nybyggnation av stora fartyg (Nya isbrytare – IB 2020 projektet).

²³ R/V=Research vessel

Sjöfartsverkets svagheter:

- har inte vana av att projektera och bygga passagerarfartyg
- har ingen erfarenhet av att driva passagerarfartyg
- har i dag en slimmad organisation för att klara dagens uppdrag och är inte anpassade för att numerärt öka åtagandet (inköp, teknisk enhet, HR osv)
- saknar kunskap om storskalig godstrafik.

7.7. Kustbevakningens rederiverksamhet och möjligheter

Kustbevakningen ansvarar för sjöövervakning och räddningstjänst till sjöss.

Kustbevakningen har ett stort antal fartyg i olika storleksklasser som nyttjas för övervakning och miljöskydd.

Kustbevakningen saknar i dag kompetens för att hantera ett färjerederi inom sin organisation. Myndigheten har kompetens inom nyanskaffning av fartyg men inte för passagerarfartyg. Möjliga positiva synergieffekter med en eventuellt utökad verksamhet finns främst inom tekniskt underhåll och förvaltning. Omsättningen av en verksamhet som Gotlandstrafiken skulle överstiga myndighetens anslag i övrigt, och Kustbevakningen lyfter fram att färjetrafik inte är förenlig med myndighetens uppdrag och ansvar, som är tillsyn och sjöövervakning. Därför har ingen SWOT-analys gjorts för Kustbevakningen.

7.8. Resonemang och juridiska aspekter

Trafikverkets bedömning är att anskaffning och ägande av fartyg bör hanteras i myndighetsform, dels för att spara tid, dels för att kunna samnyttja organisationens stödfunktioner såsom ekonomi, juridik, HR och projektledning. Myndigheterna som är lämpliga för att organisera anskaffande och drift av fartyg för Gotlandstrafik är Sjöfartsverket och Trafikverket.

I ett statligt bolag blir det en ineffektiv verksamhet med höga overheadkostnader där stödfunktionerna inte kan nyttjas i övrig verksamhet. Att starta ett nytt statligt bolag bedöms ta lång tid, med en ny ledning och organisation som ska bildas och utses. Om det senare uppstår önskemål om, eller finns förutsättningar för, att etablera ett bolag för verksamheten, kan ett nytt beslut tas där verksamheten i så fall överförs från myndigheten till ett statligt bolag.

Om staten tillhandahåller fartyg till en operatör som ska hantera driften finns flera omständigheter som måste beaktas vid den organisatoriska placeringen av dessa fartyg.

Om fartygen tillhandahålls av en annan myndighet än den som upphandlar driften förutsätter det att den tillhandahållande myndigheten har ett uppdrag från lagstiftaren för en sådan åtgärd, genom sin instruktion eller ett särskilt regeringsuppdrag. Någon form av överenskommelse mellan de två myndigheterna torde också behövas i den aktuella situationen. Tillhandahållande av fartyg från en annan myndighet faller utanför upphandlingslagstiftningen, som således inte behöver beaktas.

Om staten organisatoriskt placerar anskaffandet av fartyg i en juridisk person som är separerad från staten (till exempel ett eget aktiebolag) måste fortfarande inköpen som regel konkurrensutsättas enligt reglerna i LOU. Det går alltså inte helt fritt att köpa in varor och tjänster genom egna bolag utan upphandling för staten. Det finns emellertid undantag från skyldigheten att konkurrensutsätta sådana interna köp, och där gäller inte

upphandlingslagstiftningen (intern upphandling).²⁴ För att detta undantag ska kunna tillämpas måste de så kallade Teckal-kriterierna vara uppfyllda.²⁵ De två kriterierna utgör kontrollkriteriet och verksamhetskriteriet. Kontrollkriteriet innebär att den upphandlande myndigheten måste utöva kontroll som motsvarar den kontroll som den utövar över sin egen förvaltning. Förekomsten av privat ägande utesluter i regel att kontrollkriteriet är uppfyllt. Verksamhetskriteriet innebär att den juridiska personen ska bedriva mer än 80 procent av sin verksamhet för den kontrollerande myndighetens räkning. Om båda kriterierna är uppfyllda omfattas inte upphandlingen av LOU och inköpet behöver inte konkurrensutsättas.

Sammanfattningsvis måste Teckal-kriterierna beaktas och uppfyllas om staten väljer att organisatoriskt placera fartyg i en separat juridisk person (till exempel ett aktiebolag) eftersom fartyget i annat fall inte fritt kan nyttjas utan konkurrensutsättning. Det riskerar att leda till att staten inte kan använda fartyg man investerat i, om exempelvis en annan leverantör vinner upphandlingen vid en konkurrensutsättning.

7.9. Slutsatser och förslag till organisatorisk placering

Samtliga tillfrågade myndigheter i denna utredning har relevant erfarenhet och kompetens inom såväl fartygsbyggnation som ägande och drift. Ingen av myndigheterna har i dag exakt den omfattande kompetens som Gotlandstrafiken skulle kräva, men det finns möjliga fördelar med att bredda och fördjupa statens kunnande inom ett sådant område. Det skulle även ge mervärde åt organisationernas kärnverksamheter.

Med anledning av det är utredningens förslag följande:

- Modellen för sammanhållen upphandling av fartyg och drift inklusive eventuella garantier hanteras av Trafikverket om den fortsatt ska gälla.
- 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.
- För modellen att hyra fartyg bedöms Trafikverket vara den myndighet som bör ansvara för upphandling av fartyg och drift.
- För modellen egen regi förordas att verksamheten startas inom en myndighet och sedan lyfts över i ett nystartat statligt aktiebolag. Alternativet bör belysas mer ingående inför ett eventuellt ställningstagande. Exempel: Vilken myndighet bör inleda arbetet? Vilka juridiska förutsättningar finns? Hur ser ansvarsförhållandena ut?

²⁴ 3 kap. LOU. Notera att det finns ytterligare ett undantag från skyldigheten att upphandla, så kallade *Hamburg-samarbeten* vilket framgår av 3 kap. 17-18 §§ LOU. Med detta avser samarbetsavtal mellan upphandlande myndigheter för att nå gemensamma mål för offentliga tjänster. Undantaget torde inte kunna bli aktuellt inom ramen för aktuellt uppdrag.

²⁵ 3 kap. 12-16 §§ LOU och EU-domstolens dom den 18 november 1999 mål nr C-107/98 (Teckal)

Det innebär samtidigt att utredningen *inte* föreslår att det bildas en ny myndighet eller ett nytt affärsdrivande verk för ägandet av tonnage. Det bedöms ta längre tid att få igång verksamheten, och skalfördelarna med att samutnyttja befintlig verksamhets stödfunktioner såsom inköp, ekonomi, juridik och HR uteblir.

8 Relationen mellan kostnad, servicegrad och miljö- och klimathänsyn i Gotlandstrafiken

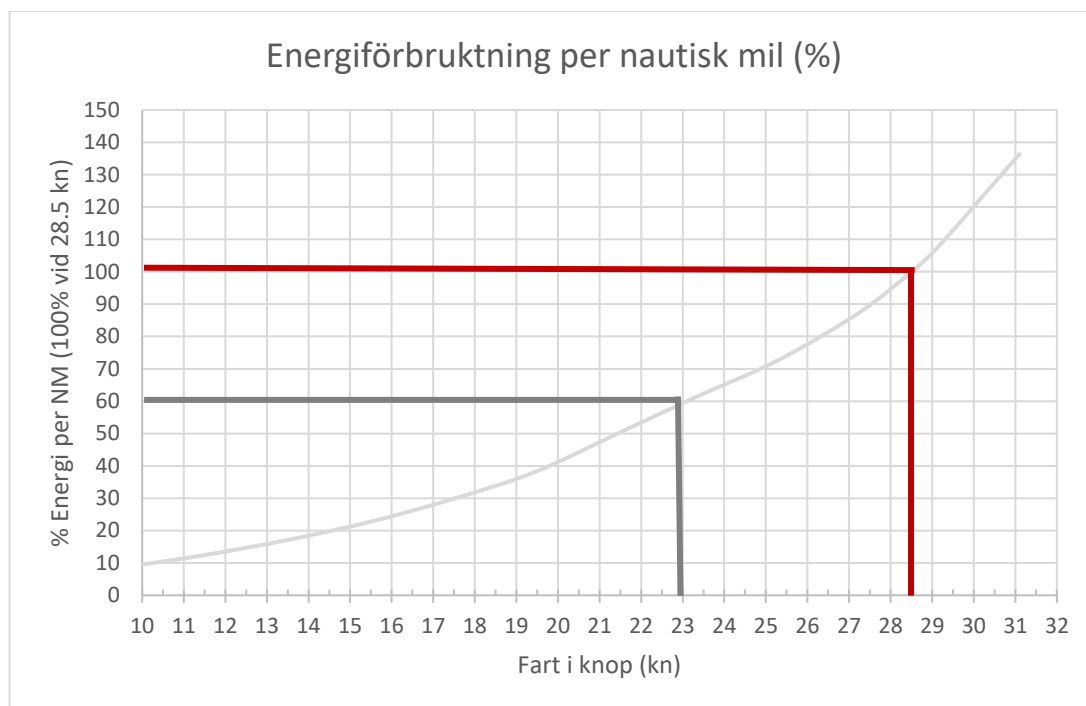
Eftersom förnybara drivmedel generellt bedöms bli dyrare än fossila innebär byte av drivmedel en ökning av kostnaderna, se avsnitt 9.2 och *Delrapport Miljö*. Om statens kostnader inte får öka och Gotlandstrafiken samtidigt ska nå fossilfrihet, behöver energianvändningen minska och/eller biljettpriser och godsavgifter öka.

Energianvändningen är en direkt följd av ett trafikupplägg, exempelvis antal turer, hastighet, fartygstyp och storlek, linjer med mera. Flera helt olika trafikupplägg kan ha samma energianvändning. Minskad energianvändning har direkt påverkan på minskade utsläpp men ger även en robusthet mot framtidens osäkra drivmedelspriser. I dag körs trafiken i princip helt på fossilt drivmedel till en kostnad på cirka 300 miljoner kronor om året (baserat på statistik för år 2019).²⁶

En viss generell energieffektivisering kan antas tack vare teknisk utveckling. Den bedöms dock bli marginell jämfört med den minskade energianvändning som förändringar i trafikupplägg (och därigenom servicegrad) kan resultera i. Den teknikutveckling som sker i dag är huvudsakligen den utveckling som krävs för att växla över från fossilt bränsle till fossilfria alternativ. Utvecklingen innebär inte att energiåtgången minskar, utan syftar till att säkerställa att den fossilfria energin framställs, transporteras och används så effektivt som möjligt. Detta innefattar teknik såväl på land som på fartyg. Den övervägande delen av den nödvändiga minskningen av energiförbrukning kan således bara ske genom en förändring av kraven på trafiken, det vill säga ett annat trafikupplägg.

Ett av de effektivaste sätten att minska energiförbrukningen är att sänka hastigheten. För att illustrera principen för detta har en regressionsberäkning gjorts. Den visar hur energibehovet ökar med ökande fart. Grafen i Figur 10 visar principen för hur energibehovet för en 200 meter lång RoPax ökar med farten (per nautisk mil). En sänkning av operationsfart från 28,5 knop till cirka 23 knop har potentialen att minska energibehovet och således bränslebehovet med cirka 40 procent. En sänkning från 28,5 till 23 knop motsvarar i teorin en ökad överfartstid med i storleksordningen 45 minuter på sträckan Nynäshamn–Visby.

²⁶ Enligt överslag gjort baserat på Destination Gotlands rapportering av antal körda turer med respektive bränsle och med bränslepriser i normalspannet som avtalats i riskdelningssyfte.



Figur 10 Grafen visar principen för hur energibehovet för en 200 meter lång RoPax ökar med farten (per nautisk mil). Beräknad med regressionsanalys "Holtrop-Mennen".

För att visa hur de tre variablerna kostnad, fossilfrihet och energianvändning påverkar varandra har Trafikverket analyserat tre olika kombinationer av variablerna. Två variabler som kombineras ger den tredje som utfall – alla tre kan inte kravställas samtidigt.

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

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

Eventuell inblandning av förnybart drivmedel beror antingen på operatörens eget initiativ och vilja att ta en kostnadsökning eller att förnybart drivmedel blir billigare jämfört med fossilt. Sannolikheten att förnybart drivmedel skulle bli billigare än fossilt är i dagsläget låg.

Utifrån ovanstående är det mycket svårt att bedöma hur stor utsläppsreduktionen kan bli till 2045 om kostnad och servicegrad ska bibehållas på dagens nivå. Trafikverket bedömer att om operatören inte väljer att ta en kostnad för inblandning av förnybart bränsle, kommer Gotlandstrafiken med detta alternativ endast marginellt närmare fossilfrihet.

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

Detta alternativ bygger på att kostnaderna ligger kvar på dagens nivå, samtidigt som klimatmålet 2045 nås. 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 på ett antal möjliga vägar att nå fossilfri trafik 2045 beskrivs fyra exempel på inriktningar nedan. Inriktningarna kommer ur SSPA:s konceptstudie. Mer finns att läsa i rapporten *Konceptstudie Gotlandstrafiken, SSPA, RE20188952-02-00-D*.

Inriktningarna visar exempel på alternativa sätt att förändra servicegraden, med bibehållen kostnad för staten, samtidigt som klimatmålen nås. Inriktningarna beskrivs i förhållande till hur dagens trafik ser ut (trafik 2019), och till grund för dem ligger uppskattning av bränslekostnader för fossilfritt bränsle för år 2045 (se vidare avsnitt 9.2, samt *Delrapport miljö*). Den kostnad som antagits är en teoretiskt ansatt kostnad för att kunna göra jämförelse mellan olika inriktningar. Bränslekostnaderna för år 2045 är mycket osäkra, vilket medför att resultaten nedan ska ses mer som räkneexempel.

Den första inriktningen bygger på att trafiken 2045 ser ut som dagens, med samma energiåtgång. Den utgör jämförelsealternativet (JA) i den samhällsekonomiska beräkningen, se kapitel 12 samt *Delrapport samhällsekonomiska beräkningar*.

Inriktningarna 1–4 utgår från att kostnaden för staten inte ska öka, och de beskriver olika sätt att minska energiåtgången, samt att mindre justeringar av biljett- och godstransportpriser genomförs.

Alla fyra inriktningar bygger på att dygnskapaciteten för gods och passagerare under lågsäsong kvarstår som i dag. I övrigt skiljer de sig åt genom förändringar i servicegraden, till exempel överfartstid, turtäthet, biljettpris och linjer jämfört med dagens trafik.

Inriktning 1 – trafik som i dag, dubbla biljettpriset

I denna inriktning antas trafiken 2045 motsvara dagens trafik, det vill säga samma energianvändning som i dag. Klimatmålet nås genom att använda fossilfri energi istället för fossil. Den kostnadsökning som bränslebytet för med sig gör att biljett- och godstransportpriserna behöver vara dubbelt så höga år 2045 jämfört med i dag. I och med den stora osäkerheten om energipriser framöver finns det en stor risk med denna inriktning. Om fossilfri energi blir dyrare än Trafikverket räknar med här, kan biljett- och godstransportpriserna behöva öka ytterligare för att statens kostnader inte ska öka.

Ytterligare en risk med denna inriktning är att en kraftig höjning av biljettpriset bedöms kunna påverka det totala resandet och därigenom minska den antagna intäkten. Det skulle leda till att färre resande måste dela på den högre kostnaden. Ett exempel är att om 30 procent av resenärerna försvinner måste biljettpriset öka med ytterligare 40 procent från den redan antagna dubbleringen. Detta bygger på att det går åt samma energi för fartyget oaktat om det är resenärer med eller inte.

Inriktning 2 – linjer som i dag, lägre fart och färre personbilar per dygn under högsäsong

I denna inriktning har trafiken samma linjesträckningar och antal fartyg som i dag. Fartygen är dock mindre och går långsammare, vilket gör att överfartstiderna ökar med cirka 25 procent. Under lågsäsong har trafiken samma turtäthet som idag men under högsäsong minskar antalet turer per dag från 18 till 12. Under högsäsong minskar kapaciteten för personbilar på dygnsbasis men bibehålls på veckobasis. Biljett- och godstransportpriser behöver justeras upp en aning jämfört med dagens nivå.

Genom att tillämpa denna inriktning bedöms energianvändningen kunna minska med cirka 45 procent jämfört med dagens nivå.

Inriktning 3 – specialiserat tonnage, färre personbilar och kortare överfartssträcka

Denna inriktning omfattar kortare överfartssträcka och minskad hastighet för resenärer med bil. Den totala kapaciteten för personbilar minskas, det vill säga färre personbilar kan åka till och från Gotland. Godset åker i eget tonnage i ännu lägre fart och kortare sträcka till sjöss.

Trafiken delas på tre linjer: Nynäshamn–Visby med två snabbgående fartyg som enbart tar passagerare, Oxelösund–Visby med ett långsamtgående RoRo-fartyg för gods och Västervik–Visby med ett normalt RoPax-fartyg. Restiden för passagerare utan bil till Nynäshamn blir densamma som med dagens trafik. Samtliga resenärer med bil får åka via Västervik, vilket medför en genomsnittlig längre restid för bilburna resenärer. Dygnskapaciteten för personbilar under högsäsong minskar till nästan hälften jämfört med dagens kapacitet. Kapaciteten på veckobasis möter dock behovet. De två snabbgående passagerarfartygen kommer att vara mer väderkänsliga än dagens fartyg, vilket medför risk för fler inställda turer eller reducerad fart. Biljettpriser och godsavgifter kan sannolikt hållas på dagens nivå, men om priset på förnybara drivmedel ökar finns risk att biljettpriser och godsavgifter ökar eller att energianvändningen behöver minska ytterligare.

Inriktningen bedöms kunna minska energianvändningen för Gotlandstrafiken med 64 procent. Däremot kan energianvändningen från vägtransporter öka genom byte av hamn.

Inriktning 4 – kortaste sjövägen

Denna inriktning bygger på att koncentrera all trafik till den kortaste överfarten, det vill säga Västervik–Visby. Farten sänks men kompenseras av den kortare sträckan, och överfartstiden blir därmed ungefär densamma som dagens. Trafiken bedrivs med två RoPax-fartyg, och under lågsäsong minskar antalet överfarter med två turer per dygn och under högsäsong med tre överfarter per dygn. Biljettpriset kan möjligen justeras ner något.

Genom att byta till kortaste sjövägen bedöms energianvändningen för Gotlandstrafiken kunna minska med 66 procent. Däremot kan energianvändningen från vägtransporter öka genom byte av hamn.

8.3. Servicegrad som i dag, klimatmål uppnås – vad kostar det?

Om samma energi skulle ersättas med förnybart drivmedel, med antagande om en merkostnad på 0,8 kr/kWh²⁷, ökar kostnaden grovt uppskattat till 750 miljoner kronor per år för drivmedel. Vid en prisökning med 20 procent av den genomsnittliga drivmedelskostnaden för förnybara drivmedel per kWh hamnar kostnaden på 900 miljoner kronor, men om priset på förnybara drivmedel däremot skulle gå ner med 20 procent blir summan 600 miljoner kronor vid genomsnittspris. 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. Se även bilaga *Delrapport Miljö*.

Biogas (LBG) sticker ut som ett billigare alternativ än övriga förnybara drivmedel. Om LBG används blir kostnaden 370 miljoner kronor för att bibehålla samma energianvändning som

²⁷ Kostnader per drivmedel har tagits från pågående FOI-projekt, underlag (*SSPA (2021), Marine fuels for short sea shipping, No: RE40209670-01-00- Draft*). Övrigt angående kostnad, se avsnitt 9.2.

i dag. Vid en prisökning med 20 procent för LBG blir kostnaden 440 miljoner kronor, och vid en prissänkning på 20 procent blir kostnaden 300 miljoner kronor.

Det bör dock noteras att detta är en mycket grov uppskattning av merkostnaden utifrån dagens situation. Merkostnaden kan komma att skilja sig betydligt från denna nivå beroende av hur priserna på såväl förnybara bränslen som fossila bränslen utvecklar sig. LBG är ett exempel på ett förnybart drivmedel som i dag ligger betydligt lägre än många andra förnybara bränslen och som skulle kunna leda till en lägre merkostnad än ovanstående beräkning. I och med att det finns en stor osäkerhet i utvecklingen på så lång sikt som 2040 är det dock vanskligt att bygga upp en trafikering utifrån ett antagande om att det kommer att finnas tillgång till tillräckligt mycket LBG till låg kostnad även 2040.

8.4. Delmål 2030

En uppskattning av kostnaden för 2030 visar att om 70 procent av det fossila bränslet har bytts ut till fossilfritt bränsle ökar statens kostnad med cirka 350 miljoner kronor per år, jämfört med 2019.

Motsvarande uppskattning för en delvis reduktion (50 procent av det fossilfria bränslet har bytts ut till fossilfritt) är att statens kostnad ökar med cirka 250 miljoner kronor per år, jämfört med 2019.

9 Vägen till fossilfri Gotlandstrafik

Växthusgasutsläppen från Gotlandstrafiken är en del av inrikes sjöfart och ingår i de fem procenten som visas i Figur 4. Gotlandstrafiken drivs i dag av marin diesel (MGO) och flytande naturgas (LNG) samt en mycket liten del flytande biogas (LBG). Både MGO och LNG är fossila drivmedel. Energianvändningen och utsläppen av växthusgaser från linjesjöfarten till Gotland har tredubblats de senaste 30 åren. Under samma period har passagerarantalet fördubblats, vilket innebär att energianvändningen per passagerare ökat i storleksordningen 50–75 procent.

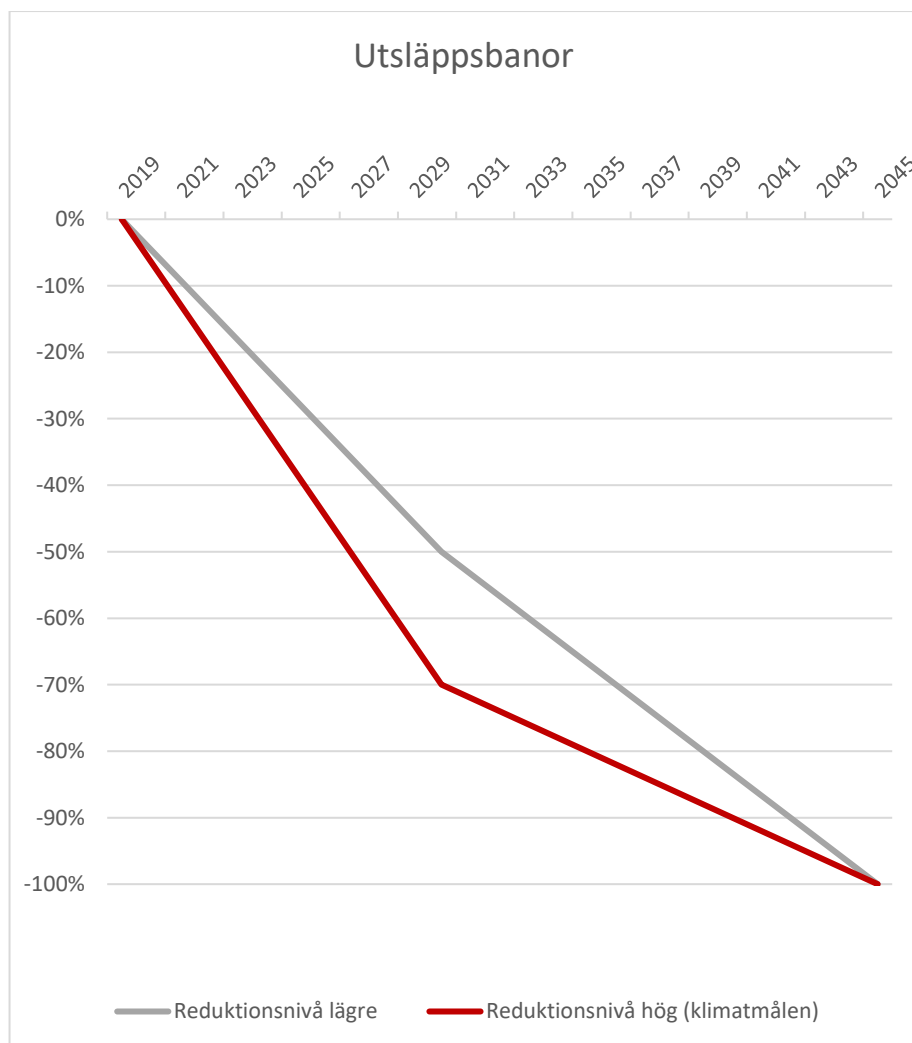
Beroende på hur man räknar släppte Gotlandstrafiken år 2019 ut cirka 180 000 ²⁸ton koldioxidekvivalenter. Gotlandstrafikens utsläpp stod för cirka 1 procent av växthusgasutsläppen från *inrikes transporter*. Med samma utsläppssiffror utgjorde Gotlandstrafiken cirka 25 procent av växthusgasutsläppen från *inrikes sjöfart*. Detta omfattar de territoriella utsläppen som sker inom transportsektorn, det vill säga från driften av färjorna. Gotlandstrafiken ger även upphov till vissa utsläpp utöver den direkta driften, exempelvis genom produktion av drivmedel och byggande och underhåll av färjor. De utsläppen räknas inte in här.

9.1. Takten för att nå fossilfrihet

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.

Att Gotlandstrafiken ska nå nollutsläpp år 2045 kan därmed ses som en förutsättning. Däremot är det inte lika tydligt hur vägen dit bör se ut. I Figur 11 nedan redovisas två alternativa banor som båda når noll 2045. Den grå linjen når 50 procents reduktion 2030 jämfört med 2010 års nivå, och den andra innebär att Gotlandstrafiken når 70 procents reduktion till 2030 jämfört med 2010. Utsläppen år 2019 var ungefär på samma nivå som 2010.

²⁸ En beräkning baserad på inrapporterat bränsle till Trafikverket samt inrapporterat bränsle till MRV (Monitoring, Reporting, Verifying, ett system för övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjöfarten inom EU).



Figur 11 Indikativa banor för Gotlandstrafiken utifrån ett antagande om 50 procents respektive 70 procents reduktion år 2030 jämfört med 2010 samt nollutsläpp 2045.

9.2. Möjliga förnybara drivmedel för Gotlandstrafiken

Trafikverket bedömer att sju förnybara drivmedel kan vara aktuella för Gotlandstrafiken i tidsperspektivet fram till 2045: ammoniak, batterielektrisk drift, biogas (LBG), etanol, HVO, metanol och vätgas.

Samtliga förnybara drivmedel är i dagsläget dyrare än fossila, och just nu finns det inget som tyder på att de skulle bli billigare i relation till de fossila alternativen. Trafikverket antar ett genomsnittligt pris på 1,3 kr/kWh för de förnybara drivmedlen, vilket innebär en merkostnad på 0,8 kr/kWh jämfört med MGO. Merkostnaden är en bedömning av kostnad för drivmedel i förbränningsmotorer där vi antar ungefär samma verkningsgrad oberoende av drivmedel. Detta är en förenkling som görs för att hantera att valet av förnybart drivmedel inte är känt i nuläget. Merkostnaden ska ses som ett exempel på hur kostnadsbilden kan komma att förändras med förnybara drivmedel, men det är viktigt att komma ihåg att det finns många parametrar som påverkar kostnaderna. Dels finns en osäkerhet i prisutvecklingen i såväl förnybara som fossila drivmedel, dels kan vissa förnybara drivmedel komma att innebära kostnader för åtgärder på fartyg och i land som inte tas hänsyn till specifikt här.

LBG har i nuläget en betydligt lägre kostnadsbild än 1,3 kr/kWh. Om LBG kan bli en storskalig lösning för Gotlandstrafiken kan därmed merkostnaderna komma att bli lägre. Detta exemplifieras i kapitel 8. Även eldrift kan komma att förändra kostnadsbilden betydligt i framtiden genom att ge högre kostnader vid inköp men lägre kostnader vid drift. I *Delrapport Miljö* framgår de förnybara drivmedel som bedömts som aktuella för Gotlandstrafiken samt vilka priser som antagits för respektive drivmedel.

Enligt klimatrappporteringen och vid uppfyllande av de nationella klimatmålen räknas klimatpåverkan från förbränning av förnybara drivmedel som noll, med undantag för metanläckage från biogas. För att belysa att förnybara drivmedel dock även ger upphov till utsläpp i tidigare led väljer Trafikverket att utöver de direkta utsläppen redovisa utsläppen ur ett livscykelperspektiv. Klimatprestandan från förnybara drivmedel i ett livscykelperspektiv varierar beroende på råvaror, produktions- och distributionsmetoder och kommer sannolikt också att förändras över tid. För att belysa att klimatprestandan kan variera har Trafikverket inhämtat ett högt och ett lågt värde för klimatpåverkan från respektive drivmedel i ett livscykelperspektiv, se *Delrapport Miljö*.

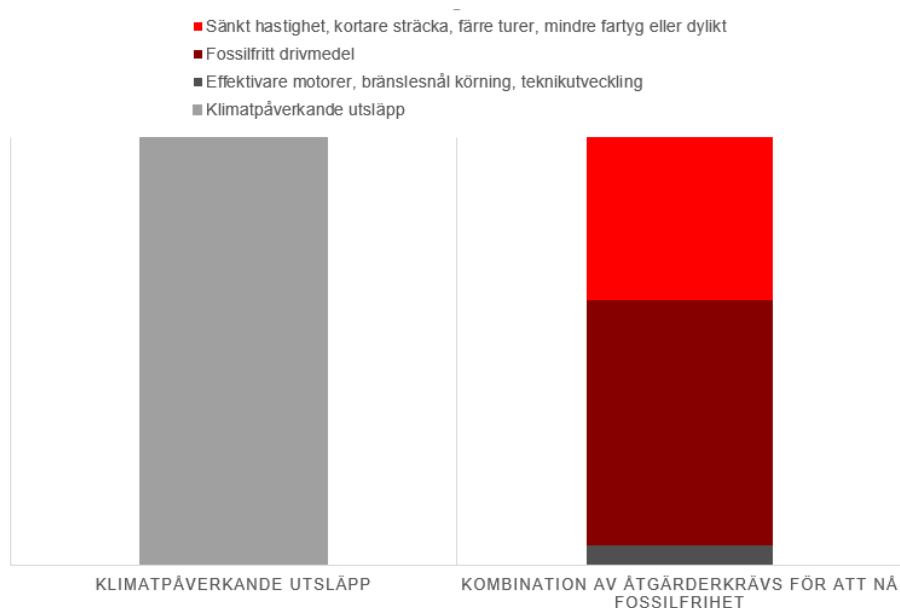
Klimatprestandan i ett livscykelperspektiv skiljer sig mellan de förnybara drivmedlen, och skillnaden mellan låg och hög nivå är stor, särskilt för ammoniak, etanol, HVO och LBG. Det är också vanskligt att jämföra nivåerna med varandra eftersom HVO antas ha mer än dubbelt så hög klimatpåverkan som LBG och etanol vid jämförelse av bästa värdet, men om man jämför medelvärdet blir skillnaden betydligt mindre.

I och med den stora variationen i klimatprestanda inom och mellan förnybara drivmedel kan det bli viktigt att ställa krav på klimatprestanda vid upphandling. Förnybara drivmedel till vägsektorn omfattas i princip uteslutande av så kallade hållbarhetskriterier som garanterar en viss procentuell reduktion av CO₂-utsläppen i ett livscykelperspektiv, jämfört med det fossila alternativet. Den typen av hållbarhetskrav vore önskvärt även inom sjöfarten men det nationella regelverket saknar incitament för detta i dagsläget. Ett alternativ skulle då kunna vara att Trafikverket ställer motsvarande hållbarhetskrav i enskilda upphandlingar. Krav på hög klimatprestanda kan dock i sin tur öka kostnaderna.

De styrmedelsförslag som nu lagts på EU-nivå (se kapitel om förutsättningar) kommer sannolikt också att bidra till en utveckling mot drivmedel med förbättrad klimatprestanda även inom sjöfarten.

9.3. Kombination av åtgärder

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.

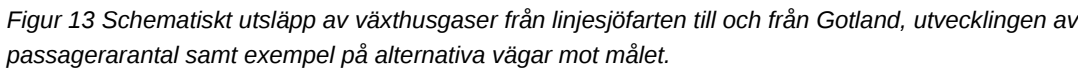


Figur 12 Vägen mot fossilfrihet – en kombination av åtgärder. Andelarna kan variera i den högra stapeln och är endast exempel.

Möjligheterna att variera kombinationerna av energiförbrukning, kostnader för staten och klimatmål är som synes många. För att komma vidare krävs beslut om inriktningar och ramar. Det finns även andra möjligheter att driva på beteendeförändringar och optimera trafikeringen för att få så god tillgänglighet som möjligt till Gotland utifrån givna förutsättningar. Ett verktyg att kombinera med andra delar i klimatomställningen kan vara ”gröna avgångar”, där en lägre klimatpåverkan och längre överfartstid kan användas som möjligt val av resa.

9.4. Exempel på vägval

Från 1990 till i dag kan utsläppen av växthusgaser helt sägas återspegla energianvändningen. Det innebär att energianvändningen och utsläppen av växthusgaser för linjesjöfarten till Gotland har mer än tredubblats de senaste 30 åren. Under samma period har passagerarantalet fördubblats, vilket innebär att energianvändningen per passagerare ökat i storleksordningen 50–75 procent. Figur 13 illustrerar att utsläppskurvan nu behöver vändas och att detta kan göras på en mängd olika sätt.



Det finns några mer naturliga tidpunkter för att diskutera eller föra in krav på minskade växthusgasutsläpp från Gotlandstrafiken fram till år 2045. Den ena är under nuvarande avtalsperiod som löper fram till 2027. Den andra är i upphandlingen av avtalsperiod efter 2027, det vill säga 2027–203X samt avtalsperioden från 203X som löper till 2045 eller längre. X bestäms av den avtalslängd som beslutas vid upphandling av nästa avtal. De tre tidpunkterna kallas nedan för faser.

En successiv reduktion av utsläpp ingår inte i nu gällande avtal.

Avtalet med Trafikverket omfattar användning av MGO och LNG, men Destination Gotland har börjat blanda i en mindre mängd LBG i tankarna på de två nyaste fartygen.

I och med etablering av ett nytt trafikavtal ges möjligheter att ställa krav på minskade utsläpp av växthusgaser. Det är svårt att fastslå en exakt nivå på hur mycket växthusgasutsläppen bör minska under avtalsperioden, men två ambitionsnivåer anges i Figur 13. Valet av ambitionsnivå är en avvägning mellan kostnad, servicegrad och klimatmål.

Lämplig beslutstidpunkt för fastställande av krav i trafikavtalet som ska gälla från 2027 är i samband med övriga förberedelser för upphandlingen. Eftersom fartyg har lång livslängd och längden på kommande avtalsperioder inte är känd, är det viktigt att beakta de klimatkrav som gäller för nästkommande avtalsperiod redan i upphandlingen av 2027–203X.

Fas 3 införs från 203X och sträcker sig till 2045 eller längre. Under denna fas ska klimatmålet för 2045 nås, vilket innebär en fossilfri Gotlandstrafik. Takten i minskning till nollutsläpp 2045 avgörs dels av tidigare ambitionsnivå till 203X, dels genom avvägning mellan kostnad, servicegrad och klimatmål.

10 Andra miljöeffekter

Av uppdraget framgår att Trafikverket, utöver fossilfrihet, ska analysera och beskriva andra miljöeffekter av de olika alternativen. Trafikverket tolkar in luftföroreningar och buller som miljöeffekter, även om dessa ibland kategoriseras som hälsoeffekter.

Gotlandstrafiken påverkar redan i dag miljön. Förenklat kan denna påverkan delas upp i tre delar:

- påverkan på vattenmiljön
- påverkan på ljudmiljön
- påverkan på luft.

Miljöpåverkan påverkas av trafikupplägg, exempelvis antal turer, hastighet och vilken typ av fartyg som används, men även val av motor, drivlina och drivmedel. Minskat antal turer och lägre hastighet påverkar växthusgasutsläppen positivt, men detsamma gäller också vattenmiljön, genom mindre undervattensbuller, mindre erosion och lägre risk för kollision med vattenlevande djur. Minskat antal turer och lägre hastigheter ger även lägre bullernivåer och mindre luftföroreningar i de fall färjorna använder förbränningsmotorer.

Valet av motor, drivlina och drivmedel kan påverka vattenmiljön genom att vissa drivmedel inte är lika giftiga att spilla i havet eller att ett elektriskt maskineri är tystare och därmed inte orsakar lika mycket undervattensbuller. Buller som härrör från propellern påverkas inte av valet av drivmedel. Ett elektriskt maskineri kan även ha en positiv påverkan för boende i anslutning till hamnarna, även om bullret vid lastning och lossning är detsamma.

Utsläpp av luftföroreningar vid förbränning av drivmedel beror i huvudsak på motorteknik och mindre på drivmedlets kvalitet. För äldre motorer med högre utsläpp kan drivmedel påverka utsläppen av luftföroreningar.

Generellt sett ger alla lösningar med förbränningsmotorer upphov till luftföroreningar, även om det kan finnas mindre inbördes skillnader mellan drivmedlen, medan batteridrift och vätgas i bränslecell ger nollutsläpp.

11 De transportpolitiska målen

I uppdraget ingår att redovisa de alternativa modellernas effekter och konsekvenser i förhållande till de transportpolitiska målen. Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Effekter och konsekvenser i förhållande till de transportpolitiska målen påverkas i första hand av *hur* trafiken bedrivs, inte av *vem*. Valet av affärsform bedöms däremot 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.

Bidraget till att uppnå de transportpolitiska målen har bedömts för de exempel på inriktningar mot fossilfri trafik 2045 som beskrivs i kapitel 8. Bedömningen grundas bland annat på samhällsekonomisk bedömning (kapitel 12) och de tillgänglighetskriterier som Trafikverket har för trafik som får statligt anslag (avsnitt 2.1). De alternativa inriktningar som analyseras bidrar alla till hänsynsmålet genom att minska energianvändningen och öka andelen fossilfria bränslen. Den samhällsekonomiska bedömningen visar på god samhällsnytta för samtliga inriktningar.

För persontransporter uppfyller i huvudsak flyget i dag de flesta tillgänglighetskriterierna. Färjetrafiken står i grunden för en annan typ av tillgänglighet – för gods, personresor som kan ta längre tid än flyg, resenärer med bil samt kapacitet i främst högsäsong. De olika inriktningarna kan påverka tillgängligheten till olika målpunkter med färja. Om servicegraden behöver minska för att mål om fossilfri Gotlandstrafik ska nås, medför detta en försämring jämfört med dagens tillgänglighet med färja för medborgare och näringsliv på Gotland.

12 Samhällsekonomisk bedömning

Utredningen redovisar ett antal exempel på vilken servicegrad som kan åstadkommas utan att statens kostnader ökar, samtidigt som klimatmålen uppfylls. Dessa beskrivs som inriktningarna 2–4 i kapitel 8.

- inriktning 2 – linjer som i dag, lägre fart och färre personbilar per dygn under högsäsong
- inriktning 3 – specialiserat tonnage, färre personbilar och kortare överfartssträcka
- inriktning 4 – kortaste sjövägen.

Den samhällsekonomiska bedömningen har tagits fram i syfte att undersöka hur exemplen på servicegrad förhåller sig till jämförelsealternativet (inriktning 1, JA). JA representerar det utbud och den service som motsvarar dagens trafikering (år 2019). Den samhällsekonomiska analysen redovisas i *Delrapport Samhällsekonomiska beräkningar*.

De samhällsekonomiska effekterna baseras på Trafikverkets rekommendationer och tillämpningar för transportanalyser (se Trafikverket, ASEK 7). Antagandet i beräkningen för samtliga inriktningar är en förenkling och innebär att inblandningen av förnybart drivmedel ökar linjärt från år 2019 till år 2045, då alla inriktningar är fossilfria.

Den samhällsekonomiska beräkningen inkluderar kostnader förknippade med förändringar i restid för passagerare och gods (både till sjöss och på väg), fartygens drift (livscykelkostnad för fartyg samt bränslekostnad), samlad effekt på koldioxidutsläpp (både till sjöss och på väg) och konsekvenser på vägnätet (transportkostnader, vägslitage etc.) på grund av olika, möjliga val av hamnar.

Samhällsekonomisk effektivitet

För samtliga valda exempel på inriktningar (2–4) blir den samhällsekonomiska kostnaden lägre än för dagens utbud och trafikering. Förklaringen är framför allt att livscykelkostnaderna för fartyg minskar kraftigt när trafikupplägget förändras. Även bränslekostnaderna blir lägre när fartygens hastighet sänks och valda hamnar optimeras med kortare avstånd mellan Visby och fastlandet. Inriktningarna innebär samtidigt att de totala restiderna förlängs, särskilt i inriktning 4, vilket ger betydande restidsförluster. Dessa kompenseras dock i kalkylen genom att driftskostnadsvinsten är större än restidsförlusten.

Genom att andelen förnybart drivmedel är densamma i JA och de olika inriktningarna, samtidigt som inriktningarna 2–4 ger ett betydligt mindre energibehov, når inriktningarna 2–4 längre mot fossilfrihet för åren fram till och med 2045 jämfört med JA. Detta innebär att inriktningarna 2–4 även ger en betydande minskning av utsläppen jämfört med JA, det vill säga ytterligare en positiv post i den samhällsekonomiska kalkylen. Genom att hållbart bränsle successivt ersätter fossilt bränsle blir skillnaden mellan inriktningarna och JA mindre, för att år 2045 vara försumbar (skillnaden i klimatpåverkande utsläpp mellan JA och inriktningarna blir noll år 2045 då samtliga inriktningar är fossilfria).

Sammanfattning

Den samhällsekonomiska analysen pekar på att alternativa inriktningar för Gotlandstrafiken skulle kunna motiveras samhällsekonomiskt. Det bör dock noteras att beräkningarna är förknippade med osäkerheter och ska endast ses som en indikation på att det vore möjligt att hitta ett mer optimalt trafikupplägg än i dag, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Utgångspunkten för analysen var att bibehålla statens kostnader samtidigt som klimatmålen nås 2045. Det bör noteras att kostnadsökningar för reduktion av fossilt bränsle med denna utgångspunkt kan komma att belasta resenärer genom högre biljettpriser. Alternativ där statens kostnader tillåts öka har inte analyserats i den samhällsekonomiska analysen.

13 Effekter och konsekvenser av de olika modellerna för boende och näringsliv på Gotland

I regeringsuppdraget ingår att beskriva hur förändringar i modell för genomförande av Gotlandstrafiken påverkar boende och näringsliv på Gotland. Trafikverket har gett i uppdrag till konsultföretaget WSP att utreda frågan. Resultatet finns i sin helhet i *Slutrapport Näringsliv och boende*. Här följer en sammanfattning av rapporten.

WSP inleder med att ställa frågan om huruvida upphandlingsmodellen kan få effekter och konsekvenser för näringsliv och boende på Gotland. WSP utvecklar sitt resonemang med att konstatera att Gotlands trafikråd²⁹ beskriver i de gotländska ståndpunkterna hur de vill att trafiken mellan Gotland och fastlandet ska se ut. Här betonas vikten av att den upphandlade färjeoperatören ”ska ha god dialog med det gotländska samhället och näringslivet.” (Gotlands trafikråd, 2020, s 7). En synpunkt som förts fram i dialog med representanter för Gotland är 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 de olika modellerna i sig någon direkt påverkan på Gotlands utveckling. Effekter kommer snarare att uppstå om modellerna i sin tur också innebär förändrad servicegrad i termer av tillgänglighet, och det gäller överfartshastighet, turtäthet och tidtabellernas utformning.

Huvudsakliga källor för rapportens slutsatser är Trafikverkets *Godsflödesanalys Gotland* (2020) och Trafikverkets rapport *Gotlandstrafiken – resvanor och preferenser* (2019). Till detta kommer statistiska beräkningar, rapporten Gotländska ståndpunkter som beskriver gotländska aktörers syn på färjetrafiken, skriftliga källor som regionala utvecklingsstrategin från Region Gotland, regional bostadsmarkandsanalys från länsstyrelsen Gotlands län, relevanta kompletterande resvaneundersökning och handelsanalyser samt kvalitativa resonemang från samtal med näringslivsorganisationer och civilsamhälle på Gotland.

Trafikverkets godsflödesanalys (2020) baseras på 31 intervjuer med gotländska aktörer som använder eller på annat sätt berörs av färjan för godstransporter. Svaren på intervjufrågorna redovisas på branschnivå.

Alltför långtgående generaliseringar av andelarna på branschnivå bör göras med försiktighet eftersom antalet respondenter i vissa branscher är relativt litet (det är tre till sju respondenter per bransch, där jordbruk/lantbruksindustri och tillverknings/sågverksindustri har få respondenter). Totalen redovisas inte, vilket gör det svårt att avgöra om inställningen i en bransch avviker från genomsnittet.

Trafikverkets rapport *Gotlandstrafiken – resvanor och preferenser* (2019) är ett kunskapsunderlag om dels resmönster, dels resenärers olika preferenser när det gäller färja och flyg till och från Gotland. Målgruppen som fångas in i denna rapport är personer över 16 år som rest med färjan eller flyget till eller från Visby. Samtliga färjelinjer som ingår i trafikavtalet till och från Gotland omfattas (Visby–Nynäshamn, Nynäshamn–Visby, Visby–Oskarshamn samt Oskarshamn–Visby). Flygtrafiken avser resenärer Visby–Bromma. Datainsamlingen skedde vid hög- och lågsäsong (sommar och höst) och genomfördes genom en digital enkät med drygt 4 000 svarande. Resenärer i denna rapport analyseras i första

²⁹ Trafikrådet består av representanter från näringsliv, akademi, Region Gotland, Swedavia, Länsstyrelsen och övriga berörda statliga aktörer med infrastrukturansvar.

hand utifrån valet av transportmedel, det vill säga att skillnad görs mellan färje- och flygresenärer. I undantagsfall analyseras data utifrån gotlänning/icke gotlänning.

Den resvaneundersökning som Trafikverket låtit göra kompletteras i WSP:s analys av bland annat Region Gotlands reseundersökning (2021) genomförd av Novus och genom samtal med fokusgruppen. Region Gotlands undersökning baseras på drygt 800 telefonintervjuer fördelade på deltidsboende (403 respondenter) och fastboende (401 respondenter). Region Gotlands undersökning sorterar det empiriska materialet utifrån två typer av boende, med syftet att få en bild av hur dessa två målgrupper ser på färjetrafiken till Gotland.

Det är färjan som är det vanligaste färdmedlet för att ta sig till och från ön. 42 procent av resenärerna nyttjar färjan minst fem gånger per år. Om man sorterar på gotlänning och icke gotlänning framkommer att gotlänningen reser oftare än icke-gotlänningen, och var fjärde gotlänning reser minst en gång i månaden med färjan. (Trafikverket, 2019)

I Region Gotland/Novus resvaneundersökning (2021) anger 90 procent av de svarande att färjan har mycket stor eller ganska stor betydelse för att kunna bo heltid eller deltid på Gotland. Färjan anses ha större betydelse än flyget, där motsvarande siffra är 55 procent.

Sorterat på deltidsgotlänningar och fastboende anger 92 procent av deltidsgotlänningarna färjan som viktig eller ganska viktig för att kunna bo på ön, vilket är något högre än fastboende (87 procent).

Drygt 70 procent bedömer färjan som mycket eller ganska viktig för möjligheten att driva företag (motsvarande siffra för flyget är drygt 60 procent).

Det finns tydliga mönster i varför man reser med färjan. 8 av 10 resenärer anger att de reser med färjan för att besöka fritidshus eller hälsa på släkt och vänner, eller för turism/semester/nöje (Trafikverket, 2019).

Tjänsteresor och pendling är mindre vanligt; det utgör tillsammans endast 12 procent av färjeresenärernas angivna anledning till resor. Kopplingen till ekonomisk tillväxt är därför främst indirekt, genom att besökare utgör grund för efterfrågan hos det lokala näringslivet.

I Trafikverkets rapport jämförs färjan med flyget, och det är viktigt att ha med sig de två trafikslagens skilda förutsättningar, exempelvis när det gäller kapacitet. Färjan har en betydligt större kapacitet och i rapporten är andelen svarande som rest med färja fem gånger högre än för flyget. Det gör att antalet individer som skulle påverkas av en förändrad färjetrafik är högre i absoluta tal, jämfört med flyget.

Sammanfattningsvis drar WSP följande slutsatser:

- Näringslivet på Gotland har en i grunden **robust struktur** med hög specialisering inom växande branscher. Över tid har den övergått till en **mer gynnsam branschammansättning**, vilket bidragit till Gotlands tillväxt.
- Näringslivet har ett starkt fokus på besöksbranscher, vilket förutsätter en **god tillströmning av besökare och deltidsboende**, något som också kan antas ha drivits på av ökad färjetillgänglighet, men det är svårt att påvisa ett direkt samband i data. På aggregerad nivå går det inte att se något direkt samband mellan ökad tillväxt och förbättrad färjetillgänglighet.
- Flera branscher är extra beroende av dagens tillgänglighet, men de som på kort sikt skulle kunna tänkas påverkas tydligast är de som hanterar **tidskritiskt gods** (hållbarhet, avtal). Försämrad tillgänglighet kan leda till att fastlandsleverantörer av

motsvarande lågförädlad gods skulle kunna ses som mer fördelaktiga och vinna upphandlingar till stora konsumentmarknader, till exempel i Mälardalen.

- För gods med **komplexa logistikflöden** är färjan en del i en längre transportkedja. Fördröjningar eller fördröjningar av färjan kan, i alla fall i teorin, mildras av kortare transporttider på fastland så att kedjans totaltid blir lika lång. Det är den totala transporttiden som är viktigast för dessa typer av gods.
- Om sämre förutsättningar för färjetransporter uppstår och slår mot Gotlands större näringar, kan **omställningsförmågan** antas vara sämre än genomsnittet, genom lägre kunskapsinnehåll i näringslivet och lägre rörlighet för arbetskraften.
- Tre av fyra boende på Gotland anger att de reser med färja till fastlandet **över dagen** vid flera eller något tillfälle per år, och även andelen **kortidsresenärer** har ökat under senaste åren. Det kan hållas som troligt att de som vill resa till fastlandet över dagen och de som besöker Gotland under en kortare tid är mer känsliga för förändringar i trafiken, till exempel genom längre överfartstider, än de som har längre vistelse planerad.
- Gotland är till boendet en decentraliserad ö vilket gör att slutdestinationen inte alltid är Visby, utan det är vanligt att man som boende har **restid även efter att man klivit av färjan i Visby**. Att möjliggöra för resenärer att ankomma till Visby innan midnatt framhålls som viktigt i exempelvis *Gotländska ståndpunkter*, och med tanke på boendemönstret på ön blir den totala resvägen betydligt längre än bara färjeöverfarten.
- **Kopplingen boende och besökare** ses som stark, inte minst med bäring för ett lokalt kommersiellt utbud. Det som kan sägas är att besökare spelar roll för Gotlands ekonomi och att färjan är det vanligaste transportsättet till och från ön. Det kommersiella utbudet riktat mot besökare utgörs huvudsakligen av hotell, restauranger och fritid/nöjen. Detaljhandeln sticker inte ut i statistiken, men det kan röra sig om att högsäsongen under sommarhalvåret inte fångas upp fullt ut i statistiken.
- **Deltidsgotläningar** studeras sällan utifrån socioekonomiska parametrar, men med tanke på prisutvecklingen för fritidshus kan de antas vara en relativt köpstark grupp som valt Gotland för att det är en unik plats där man vill vara. De kan därför tänkas vara mindre priskänsliga för till exempel en avgiftshöjning. Men det finns säkerligen stora skillnader inom denna grupp, exempelvis de som inte köpt sitt fritidsboende på senare tid (när ökningen varit mest markant). Denna grupp skulle kunna vara betydligt mer priskänslig.
- Gotland har en utmanande demografisk utveckling med en kraftigt **åldrande befolkning**. Detta kan till viss del antas hänga samman med ett ökat intresse för fritids- eller delårsboende för äldre, vilket över tid kan ha underlättats av förbättrade färjeförbindelser.
- Befolkningen har kunnat öka främst genom ett **ökat byggande av lägenheter i flerbostadshus**, där den ökade tillgängligheten i viss mån kan antas ha underlättat inflyttningen.
- Generellt låga **inkomstnivåer** hos de boende på Gotland skapar en direkt risk för att en betydande andel av de boende kommer ha svårt att resa med färjan om avgiften skulle höjas.

- **Inkomst- och bostadsmarknadsutvecklingen** har åtminstone indirekt med viss sannolikhet påverkats av tillgängligheten via färja. Det finns visst fog för att anta att utvecklingen på i synnerhet bostadsmarknaden skulle dämpas vid **längre överfartstider**, samtidigt som arbetsmarknaden och därmed även inkomstutvecklingen skulle kunna påverkas negativt.
- Att väga fossilneutralitet mot dagens tillgänglighetsnivåer: miljöfrågan ses som viktig för Gotland vilket påpekas av aktörerna i deras strategiska dokument, men det framkommer samtidigt en **tilltro till tekniska innovationer**, med förhoppningen att färjans tillgänglighet inte behöver ändras för att uppnå fossilneutralitet.

13.1. Risker för näringsliv och boende på Gotland

Trafikverket bedömer att en övergång till de modeller som innebär att staten äger eller hyr fartyg och upphandlar drift eller hanterar trafiken i egen regi, inte bör påverka näringsliv och boende i någon större utsträckning. Det är eventuella förändringar på kraven på trafiken som kan påverka.

Det framgår tydligt i utredningen att det finns en oro för förändringar i trafiken, det har dock visat sig svårt att få fram mer konkreta svar på vilka effekter och konsekvenser förändringar skulle medföra. Att genomföra förändringar på sikt kräver förberedelse, dialog och framförhållning för att möjliggöra omställning och minska risk för negativa konsekvenser.

Oavsett vilken modell som kommer att tillämpas efter beslut av regeringskansliet, kommer dialogen att fortsätta för att fånga inspel och förutsättningar för en väl fungerande Gotlandstrafik.

Vid såväl samlad upphandling som byte av modell bör dialog och samråd hållas med berörda hamnar. Det är nödvändigt för att i god tid skapa förutsättningar för eventuella hamnanpassningar som kan behövas om nya fartyg ska börja anlöpa hamnarna. Det handlar till exempel om anpassningar för landström, infrastruktur för nya bränslen, dimensioner på fartygen och hur de kan påverka terminalen i form av påfartsramper, vänthall för passagerare, landgång med mera.

Bilaga 1 Ordlista

Bareboat (Charter)	Ett standardavtal mellan fartygsägare och leverantör av drift där ägaren endast har ansvar för kapitalkostnader.
CO ₂	Koldioxid – den vanligaste växthusgasen
(CO _{2e}) Koldioxidekvivalent	Mätetal för att kunna jämföra den samlade effekten av utsläpp av växthusgaser till atmosfären.
DP, Designated Person	Designated Person. Säkerhetsansvarig person inom organisationen eller på ett rederi, definierad i ISM-koden
Drivlina	Teknisk system av komponenter som driver ett motorfordon, eller annat fordon, framåt.
Filmeter	Enhet för total lastyta på däck för rullande gods, inkl. personbilar.
Fossilfri	Inga fossila växthusgasutsläpp (CO ₂) från förbränning och lagring av drivmedlet ombord
Fyllnadsgrad	Fyllnadsgraden avser nyttjandegrad på systemnivå, exempelvis hur stor del av tillgänglig kapacitet som används under ett dygn, vecka eller år.
Förnybara drivmedel	Flytande och gasformiga drivmedel producerade från biomassa eller el samt förnybar el
Godsmeter	Enhet för filmeter för rullande gods såsom lastbilar och trailerekipage. Även yta på fartyg avsedd för tunga eller höga fordon, som det är definierat i KS 11.7 i Trafikverkets Kravspecifikation för Färjetrafik till och Gotland (Trafikverket, 2013)
HVO	Hydrogenated Vegetable Oil. Ett drivmedel för dieselmotorer producerat av förnybara oljor.
ISM-koden (International Safety Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention).	En kod under SOLAS (Safety Of Life At Sea. En obligatorisk konvention för internationell sjöfart. Utfärdad av IMO, ett underorgan till FN) med specificerade krav för säkerhetsledning.

	Syftet med ISM-koden är att tillhandahålla en internationell standard för säker ledning och drift av rederier och fartyg samt att förhindra förorening från fartyg. Ett rederi som uppfyller kraven får ett dokument om godkänd säkerhetsorganisation och rederiets fartyg får ett certifikat om godkänd säkerhetsorganisation.
Klassningssällskap	Tar fram regler för fartygs egenskaper ur ett säkerhetsperspektiv, och kan sedan göra inspektioner för att säkerställa att installationen uppfyller ställda krav. Inspektionerna kan avse utförande och material i skrov och maskineri, men också underhållsrutiner och kvalitetsnivån på utförda varvsarbeten. En genomförd klassning enligt en viss klassningsnorm är normalt sett ett krav från försäkringsbolag.
Klimatneutral	Inga fossila växthusgasutsläpp (CO ₂ e) från produktion, distribution, förbränning och lagring av drivmedlet ombord och i land.
LBG	LBG – Liquefied Bio Gas, ”biogas”. I huvudsak metangas från förnyelsebar råvara, kyls ned kraftigt för att övergå i flytande form.
LNG	LNG – Liquefied Natural Gas, ”naturgas”. I huvudsak fossil metangas. Kyls ned kraftigt för att övergå i flytande form.
Metanslip	Utsläpp av metan till atmosfären från drivmedelstank, bränslesystem eller från förbränningsprocessen i motorn. Metan är en kraftfull växthusgas.
MGO	MGO – Marine Gas Oil, motorbränsle för dieselmotorer för marina applikationer.
Rederi	Ett bolag som ägnar sig åt sjöfart. Ett rederi kan äga de fartyg som opereras men behöver inte göra det, utan kan i stället hyra fartyg för sin verksamhet.
RoPax	Roll-on roll-off Passenger Vessel: RoRo-fartyg (lastfartyg) som dessutom är klassat som passagerarfartyg och därför får bära fler än 12 passagerare.
Servicegrad	Servicegraden är det som resenärer och godstransportköpare upplever, såsom restider, överfartstider, ankomsthavnar,

	tillförlitlighet och priser. Servicegraden skapas genom ett trafikupplägg, tillsammans med biljettpriser, vilka är de mest centrala delarna av servicegraden.
SHIPMAN	Ett standardavtal mellan fartygsägare och leverantör av drift där ägaren har ansvar för såväl kapitalkostnader som operativa kostnader. Avtalet tillhandahålls av BIMCO (en sjöfartsförening som representerar redare).
Ship management	Ofta använt som benämning för ett rederis organisatoriska enhet som har till uppgift att sköta den tekniska driften av fartyg. Det kan också vara ett företag som specialiserat sig på att sköta detta för externa kunder.
Tonnage	Ett fartygs storlek och lastförmåga, men används även som benämning på ett fartygsbestånd i ett rederi. Detta volymmått kallas även dräktighet (bruttodräktighet, nettodräktighet). Tonnage är en beskrivning av den inneslutna volymen i fartyget och beräknas i enlighet med i två olika mått. NT- Net Tonnage är ett mått på lastrummens totala volym medan GT – Gross Tonnage är ett mått på hela fartygets volym.
Trafikupplägg	Trafikupplägg är en konkret lösning för hur trafiken bedrivs, antal och typ av fartyg, hastighet, tidtabeller och linjer. Ett trafikupplägg i sig innehåller inte priser. Servicegraden är det som resenärer och godstransportköpare upplever, såsom restider, överfartstider, ankomsthavnar, tillförlitlighet och priser.

Bilaga 2 Jämförelsekostnader

I denna tabell beskrivs jämförelsekostnaden för modellerna.

Modell	Totala kostnader, miljoner kronor per år	Statliga medel, miljoner kronor per år	Intäkter, miljoner kronor per år	Utvärdering utifrån kostnadsnivå
1. Samlad tjänste-koncession	1 415	-498	-917	4
2. Statligt ägda fartyg, upphandlad drift	1 085	-498	-587	1
3. Statligt hyrda fartyg, upphandlad drift	1 340	-498	-842	3
4. Hela Gotlandstrafiken i statlig regi	1 205	-498	-707	2

I de totala kostnaderna ingår estimerade kapitalkostnader, organisationskostnader och driftskostnader. I driftskostnader inkluderas drivmedel samt råvaror, underhållskostnader, försäkringar, stuveri samt hamnavgifter, farleds- och beredskapsavgifter och övriga kostnader.

Modellernas totala kostnader har uppskattats genom beräkning av max- och min-värden och därefter har ett medelvärde för de totala kostnaderna räknats fram. Detta framgår av kolumnen totala kostnader i tabellen ovan.

Statliga medel är nuvarande statlig anslagsnivå för färjetrafiken. Intäkter antas vara biljettintäkter för att täcka den totala kostnaden utöver statliga medel.

Utifrån beräkningarna har en utvärdering gjorts med en rangordning från 1 till 4, där 1 har lägst kostnad och 4 har högst kostnad.

Se även *Delrapport Ekonomi och finansiering*.

Bilaga 3 SWOT-analys modellerna 1–4

SWOT-analys	Modell 1 Upphandling	Modell 2 Äga fartyg	Modell 3 Hyra fartyg	Modell 4 Egen regi
Styrkor	• Det finns erfarenhet av modellen, och den kan vidareutvecklas. • Vi kan tidigarelägga anbudsprocessen och ge tillräckligt med tid för rederier att producera fartyg samt möjlighet till fler anbud. • Risker kan flyttas till operatören. Modellen kräver lägre engagemang och resurser i förvaltning av avtal. • Statens förvaltningskostnad blir stabil. • Det är relativt enkelt att förvalta avtalet. • Marknaden antas kunna ligga i framkant i teknikutveckling/innovation.	• Om staten äger fartygen finns möjlighet att fler lämnar anbud på driften. • Staten kan betraktas som en stabil avtalspart. Det finns möjlighet till lägre lånekostnader och lån från Riksgälden. Staten har inget vinstintresse på samma sätt som en privat aktör, och kostnaden för fartygen kan i princip baseras på en "självkostnadsprincip". Modellen ger lång avskrivningstid på fartygen. • Driftsupphandlingar kan göras med kortare eller längre intervall, och staten kan successivt justera mellan kostnad, klimatprestanda och servicegrad.	• Modellen öppnar för aktörer som bara är intresserade av driften. • Modellen öppnar för rederier och andra aktörer som bara vill finansiera/äga fartyg. • Modellen ger möjlighet att flytta risker till operatören. • Statens förvaltningskostnad blir stabil. • Modellen ger ekonomiska fördelar med längre avskrivningslängd. • Staten kan betraktas som en betrodd avtalspart.	• Det finns möjlighet till lägre lånekostnader, genom lån från Riksgälden. Staten har inget vinstintresse på samma sätt som en privat aktör, och kostnaden för fartygen skulle i princip kunna baseras på en "självkostnadsprincip". Modellen ger lång avskrivningstid på fartygen. • Det blir i högre grad möjligt att styra och följa upp kostnader när vi har hela verksamheten i egen regi. • Staten har full rådighet över fartygen. • Egen regi kan anses bra ur ett beredskapsperspektiv.
Svagheter	• Konkurrens uteblir, och vi får inte tillräckligt många anbud. • Den fria konkurrensen kan medföra att intäkterna kan bli mindre än förväntat för kontrakterad operatör, och trafik kan bedrivas vid sidan om statens upphandlade färjetrafik. • Vi har inte insyn i driften och kostnaderna fullt ut. • Det är svårt att ta fram en kravbild på rätt nivå. Upphandlingen kan dra ut på tiden. • Svag innovation, klimatkraven leder inte till önskat	• Det finns risk för bristande acceptans hos allmänheten, lokalt, regionalt, nationellt, (EU). • Det blir kompetensbrist och stort beroende av extern kompetens (initialt). Staten saknar egen erfarenhet av såväl byggande som rederiverksamhet. • Det blir svårt att ta fram en kravbild för upphandling. Upphandlingen kan dra ut på tiden. • Oförutsedda saker dyker upp i upphandlingsunderlag (varv och/eller operatör).	• Kapitalkostnaden blir högre än om staten finansierar fartyget. • Det kan uppstå ett mer komplicerat upphandlingsförfarande och avtalsförhållande med flera avtalsparter. • Det finns risk för att trafiken blir dyrare, jämfört med en ensam anbudsgivare, eftersom eventuellt två olika företag ska göra en tillfredsställande vinst på trafiken. • Det blir svårt att komma överens om vad som är	• Finansieringslösningar är inte klara i tid. • Det blir kompetensbrist och stort beroende av extern kompetens (initialt). • Staten saknar erfarenhet av såväl byggande och rederiverksamhet samt övriga delar som ska startas. Det finns många funktioner som kräver noggrann koordinering. • Det är svårt att ta fram en kravbild för upphandling. Upphandlingen kan dra ut på tiden. • Oförutsedda saker dyker upp i

	resultat.	• Myndigheter omfattas av LOU, vilket inte ger samma förutsättningar vid upphandling som för en privat aktör. • Ett långsiktigt åtagande kan vara kostsamt att komma ur vid felsatsningar. • Bunkerprisrisk, finansieringsrisk, regeländringsrisk, stålprisrisk.	normal förslitning, att sköta fartyget enligt god underhållspraxis, eftersom det påverkar fartygets driftsmässiga standard långsiktigt. • Vi låser fast oss tekniskt i fartyg och vi kan inte följa teknikutvecklingen.	upphandlingsunderlag (både för upphandling varv och vid upphandling av operatör). • Att starta ett rederi med endast tre fartyg medför risk för att de skalfördelar som finns i ett större rederi med 10-12 fartyg leder till att vi får en dyrare och mindre flexibel verksamhet, och vi har ingen redundans om ett fartyg havererar/råkar ut för olycka. • Myndigheter omfattas av LOU, vilket inte ger samma förutsättningar vid upphandling som för en privat aktör. • Ett långsiktigt åtagande kan vara kostsamt att komma ur vid felsatsningar. • Bunkerprisrisk, finansieringsrisk, regeländringsrisk, stålprisrisk.
Hot	• Det kan bli utmanande att få ökad konkurrens (flera anbud).	• Ett krav på att använda statens fartyg är diskriminerande och därmed otillåtet. • Byte av modell kan skapa oro och missnöje från allmänhet, boende och näringsliv på Gotland.	• Kapitalförsörjningsförfordningen. • Det blir en nackdel för företag som endast är intresserade av hela affären. • Byte av modell kan skapa oro och missnöje från allmänhet, boende och näringsliv på Gotland.	• Byte av modell kan skapa oro och missnöje från allmänhet, boende och näringsliv på Gotland.
Möjligheter	• Modellen är mer accepterad av allmänheten.	• Modellen skapar flexibilitet för hur staten ska hantera trafiken.	• Modellen kan vara ett alternativ under en övergångsperiod vid ett byte av modell.	• Modellen skapar flexibilitet för hur staten ska hantera trafiken.

Trafikverket, 781 89 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 020-600 650

trafikverket.se