

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm
i.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia
i.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande
Diarienummer: I2021/02391

Stockholm 2021-12-28

Remissvar Svensk Sjöfart avseende Trafikverkets rapport - Analys av alternativa modeller för färjetrafik till Gotland

Föreningen Svensk Sjöfart är en branschorganisation för svensk sjöfartsnäring och representerar ett 60-tal rederier med verksamhet över hela världen. Den svenska sjöfarten är en del av det europeiska sjöfartsklustret som kontrollerar drygt 40 procent av världshandelsflottan. Mer än 90 procent av Sveriges utrikeshandel går via sjöfarten och över 30 miljoner passagerare reser årligen till och från Sverige med färjor.

Föreningen Svensk Sjöfart har givits tillfälle att yttra sig över Trafikverkets rapport om alternativa modeller för färjetrafiken till Gotland och önskar lämna följande synpunkter.

Vikten av konkurrens för samhällsekonomeffektivitet och en väl fungerande transportmarknad

Svensk Sjöfart vill inledningsvis understryka vikten av konkurrens som en princip för att säkerställa samhällsekonomeffektivitet. Att konkurrens sker på lika villkor inom en marknad - oavsett om det rör sig om intra- eller intermodala transporter - är centralt både för att säkerställa samhällsekonomeffektivitet och för att säkerställa tillgången på konkurrenskraftiga transportlösningar. En sund konkurrens på transportmarknaden skapar därigenom sunda och konkurrenskraftiga transportföretag som erbjuder transportlösningar för det svenska näringslivet och för oss alla som privatpersoner som är både konkurrenskraftiga och samhällsekonomeffektiva.

I grunden är konkurrens också en sedan länge etablerad princip på den svenska transportmarknaden och konkurrens bidrar därmed till att åstadkomma lösningar som är till gagn för hela samhället (jmf ex. prop. 2005/2006:160, s. 44). Även i de fall trafik inte kan bedrivas på marknadsmässiga grunder utgör konkurrens ett viktigt medel (inom ramen för olika former av upphandlad trafik) för att

säkerställa att en så effektiv och billig transportlösning som möjligt kommer till stånd, men också som ett medel att nyttja den innovationskraft som finns bland svenska företag för att utveckla lösningar som bidrar till en ökad hållbarhet. Konkurrens på marknaden såväl som vid upphandling av offentligt finansierad trafik bidrar därmed till både effektiva transporter och rätt genomfört också till en god hushållningen med offentliga medel.

Svensk Sjöfart anser att konkurrens utgör ett viktigt element både generellt och för upphandlad trafik och att staten även framgent bör dra nytta av de fördelar som konkurrens ger upphov till snarare än att gå åt motsatt håll och bedriva verksamhet i statens egen regi. Inom ramen för utvecklingen av den upphandlade trafiken måste ökat fokus ligga på att utveckla formerna för att säkerställa en god konkurrens vid upphandlingar och därigenom en god hushållning med statens resurser.

I det nu aktuella uppdraget har flera modeller för den framtida Gotlandstrafiken analyserats. Tyngdpunkten för uppdraget har emellertid varit att ta fram förslag kring hur trafiken – helt och hållet eller delvis – kan bedrivas i statlig regi, samt var ett statligt tonnage i så fall bör placeras. Tyngdpunkten i utredningen förefaller därmed redan från början ha varit på därtill relaterade frågeställningar snarare än att bredare belysa hur det statliga åtagandet och en framtida upphandling som helhet bör utformas för att en så samhällsekonomiskt effektiv lösning som möjligt. Rapporten saknar därmed en förutsättningslös och bredare analys kring andra eventuella åtgärder för att förbättra och öka konkurrensen i upphandlingar av trafiken. Svensk Sjöfart menar att detta utgör en betydande brist som riskerar att leda till att staten inte tillvaratar de möjligheter som en konkurrensupphandling ger. Trafikverket har heller inte genomfört någon analys av den aktuella marknaden, varvid det i rapporten saknas underlag för att bedöma såväl marknaden och förutsättningarna för att erhålla olika anbud som lämpliga åtgärder som kan bidra till att säkerställa en god konkurrens i en kommande upphandling. Svensk Sjöfart menar att avsaknaden av detta perspektiv såväl i det grundläggande uppdraget som i rapporten gör att slutsatsernas giltighet kring vilken väg staten bör ta är begränsade. I denna del ser Svensk Sjöfart fram emot att ett ordentligt underlag tas fram där det finns en adekvat analys och bedömning av marknaden samt förslag på åtgärder, inklusive hur upphandlingen kan delas upp och utformas, för säkerställa att de fördelar en konkurrensupphandling ger kan tas till vara.

Avsaknaden av en marknadsanalys

Som ovan påpekats saknas i rapporten en grundläggande beskrivning och analys av såväl marknaden som potentiella anbudsgivare för en upphandling av trafiken. Redan i det direkta Östersjöområdet återfinns inte mindre än 5 av de 20 största ro-pax rederierna i världen, därutöver finns minst lika många mindre aktörer som opererar ro-pax fartyg i området. I det angränsande Nordsjöområdet finns dessutom ytterligare aktörer som bedriver verksamhet. Huvuddelen av den europeiska ro-pax trafiken, som tillhör den mest intensiva i hela världen, bedrivs på kommersiella grunder och konkurrensen på marknaden är påtaglig. Ovanpå detta genomförs såväl inom Europa som globalt upphandlingar av olika typer av ro-pax trafik med jämna mellanrum. Det finns således en etablerad marknad med ett flertal aktörer, dessutom genomförs med regelbundenhet olika typer av upphandlingar av trafik med ro-pax fartyg.

Ro-pax operationer är komplexa

Med flera Ro-pax operatörer i närområdet finns även den kunskap och kompetens som krävs för att både bygga och bedriva Ro-pax trafik nationellt. En kunskap som är central då trafik med Ro-pax fartyg måste anses vara en verksamhet som kräver en relativt sett hög grad av specialisering, då operationen är komplex och kräver både en hög grad av teknisk och operationell kompetens. Att bygga och beställa Ro-pax fartyg torde ovan på detta dessutom kräva ytterligare expertkompetens och antalet aktörer med förmåga (att designa, beställa och bygga Ro-pax fartyg) är färre än antalet operatörer. Det senare konstateras även i delrapporten *Gotlandstrafik i egen regi* där det anges att det är: ” /...ett fåtal organisationer som har erfarenhet och kapacitet att genomföra denna typ av projekt inom Sveriges gränser och endast ett fåtal i hela Europa.” Vidare listas ett antal risker som är förknippade med att beställa, bygga och driva trafiken.

Att bygga och driva ro-pax fartyg är komplext, och kunskapen därtill att betrakta som en färskvara och den svenska staten saknar erfarenhet av såväl byggnation som drift av denna typ av fartyg. Detta medan det inom rederinäringen så väl i Sverige som i Norden i övrigt finns världsledande rederier inom området. Varav flera med betydande erfarenhet av att bygga och driva den aktuella typen av fartyg.

Bristande prissättning av risker och kostnader för statens del

Svensk Sjöfart noterar att även om ett flertal risker identifieras och lyfts fram i rapporten så förefaller dessa risker vare sig ha påverkat bedömning av de olika alternativen eller för den delen värderats i ekonomiska termer vid jämförelsen mellan de olika alternativen. Inte ens i beräkningarna i delrapporten kring ekonomi och finansiering värderas eller beräknas dessa risker. Effekten blir att riskpremien för en privat aktör (som får anses ingå i den avkastning på eget kapital som används i beräkningarna) är inkluderad i beräkningarna medan motsvarande risk som staten löper anses motsvara statens kalkylränta. Ett sådant antagande innebär med all sannolikhet en grov underskattning av den risk som staten löper om man ska designa, beställa, bygga och driva Ro-pax fartyg. På motsvarande sätt är utgångspunkten för beräkningarna att det finns ingen eller mycket liten skillnad i effektivitet beroende på om verksamheten bedrivs i statlig eller privat regi. Denna bedömning används också när det gäller upphandling och byggnation av fartyg där utgångspunkten förefaller vara att en statlig upphandling och byggnation av fartyg kommer att kunna genomföras till samma totala kostnad som om motsvarande genomförs av något av de världsledande rederierna på området. Det kan med fog hävdas att detta utgör en överskattning av statens erfarenhet och kompetens på området, samt en undervärdering av de merkostnader en upphandling inom ramen för lagen om offentlig upphandling medför.

Slutsatsen i rapporten förefaller därmed vara att konkurrens inte på något avgörande sätt kan bidra till samhällsekonomiskt effektiva lösningar. Ovan på detta förefaller Trafikverket konstatera att de effektivitetsvinster och fördelar en privat aktör kan erhålla genom att utveckla trafiken, inklusive produkter kopplade till trafiken eller för den delen möjliga synergier med annan verksamhet är försumbara. Vidare förefaller resonemanget bygga på att de risker som finns inte bedöms leda till ökade kostnader för staten. I relation till att det i dagsläget finns en betydande osäkerhet kring val av teknik och bränsle vid fartygsbyggnationer för att bäst möta miljö- och klimatkrav kan det senare synas särskilt anmärkningsvärt. Vidare saknas ett ordentligt resonemang om vad som utgör statligt

åtagande. Från Svensk Sjöfarts sida har vi svårt att se att det kan anses ligga inom ramarna för statens kärnuppgifter att bedriva linjetrafik.

I fråga om kostnadsberäkningar innehåller huvudrapporten påfallande få beräkningar, dessa återfinns istället i delrapporter som inte remitterats. Svensk Sjöfart menar att detta är ytterst olyckligt eftersom de ekonomiska antagandena utgör en i sammanhanget viktig del. Det finns också en del oklarheter i antagandena och bl.a. framhålls i rapporten att "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 kostnader per år." Det är inte helt klart om Trafikverket i denna del utgår från att fartygen helt och hållet ska skrivas av under avtalsperioden och därmed att den redovisningsmässiga avskrivningstiden är densamma som fartygets tekniska och ekonomiska livslängd eller inte. Att i beräkningarna utgå från att fartygen till övervägande del skrivs av under avtalsperiod förefaller rimligt enbart om fartygen enbart kan avsättas på en andrahandsmarknad för Ro-Pax fartyg till ett mycket begränsat belopp. Det är därmed inte helt klart vilka antaganden som görs kring restvärden och hur dessa kan komma att påverkas beroende på huruvida staten ställer krav på fartyg som är unika för den aktuella trafiken eller om fartygen direkt eller med mindre anpassningar kan sättas in i annan trafik. Svensk Sjöfart menar att, under förutsättning att svenska staten inte ställer unika tekniska krav som gör att fartygen inte är gångbara för annan trafik, så har fartygen vid avtalsperiodens slut ett restvärde som måste beaktas. Generellt för Ro-Pax fartyg så är dessa i drift mellan 20–40 år vilket är betydligt längre än avtalsperioden för den aktuella trafiken. Marknaden för HSC fartyg är dock sannolikt mer begränsad.

Bristande analys av hur fördelarna med en konkurrensupphandling kan stärkas och tillvaratas

I och med att rapporten inte innehåller någon ordentlig analys eller förslag kring åtgärder för att främja en ökad konkurrens är underlaget ofullständigt. Svensk Sjöfart menar dock att i och med att det finns en fungerande Ro-Pax marknad och att Sverige dessutom har flera internationellt erkänt skickliga operatörer med kompetens att både designa, upphandla, bygga och driva Ro-Pax fartyg så finns förutsättningar för en konkurrensupphandling. Svensk Sjöfart menar därför att det är märkligt att en statlig intervention förordas när det i grunden finns en väl fungerande marknad och att fokus istället borde ligga på hur en upphandling bör utformas för att erhålla en god konkurrens.

Svensk Sjöfart menar att utgångspunkten således bör vara att staten upphandlar såväl fartyg och drift av den samma – om upphandlingen sedan ska genomföras som en sammanhållen upphandling eller delas upp i flera olika delar – bör bedömas utifrån hur staten kan säkerställa en god konkurrens. Det är uppenbart att en sammanhållen upphandling medför vissa fördelar och en delad andra. Centralt är att erhålla en god konkurrens någon närmare belysning av hur staten kan öka och tillvarata fördelarna med en konkurrensupphandling återfinns dock inte i rapporten.

Förslagen kring placering av ett statligt tonnage

Svensk Sjöfart önskar särskilt kommentera var ett eventuellt statligt tonnage ska placeras och det utspel som Sjöfartsverket gjorde i media kring drift av de aktuella fartygen dagarna före det att Trafikverkets rapport presenterades. Sjöfartsverket framhåller att myndigheten har stor erfarenhet av både upphandling och drift av större fartyg¹. Motsvarande uppgifter återfinns också i rapporten om än mildare ordalag. Såvitt Svensk Sjöfart känner till är det senaste större fartyg som handlats upp för statens räkning forskningsfartyget SVEA. En upphandling som projektletts från Sveriges Lantbruksuniversitet, som också äger det aktuella fartyget. Staten har även på senare tid tagit leverans av forskningsfartyget Skagerack. Det senare efter omfattande förseningar och omfattande fördröjningar. I övrigt var det en tid sedan staten genomförde upphandling av större civila fartyg och den svenska staten har i alla fall inte i modern tid upphandlat Ro-Pax fartyg. Sjöfartsverket svarar däremot för bemanning, drift och underhåll av forskningsfartyget SVEA, statens isbrytare, ett antal betydligt mindre arbets- och sjömättningsfartyg samt ett antal arbets- och lotsbåtar (där de senare endast i undantagsfall utgör skepp). I vissa fall löses dessutom bemanning av de aktuella fartygen genom bemanningsavtal med privata företag. Även om Sjöfartsverket gemensamt med Finland för närvarande genomför en designstudie kring nya isbrytare har någon upphandling ännu inte genomförts, varvid det uppenbart saknas omfattande erfarenhet av att handla upp större fartyg. Komplexa Ro-Paxfartyg har aldrig upphandlats av svenska staten. Detta ska jämföras med att det bland Svensk Sjöfarts medlemmar finns ett flertal rederier som dagligen opererar denna typ av fartyg och dessutom under de senaste åren designat, upphandlat, beställt och byggt över 20-talet Ro-Pax fartyg. Därtill ligger ett antal ytterligare fartyg i orderböckerna i nuläget. I sammanhanget kan det dessutom påpekas att i andra länder där staten valt att själv äga fartyg för Ro-Pax trafik så har dessa stater valt att handla upp design och byggnation av fartygen. En modell som Svensk Sjöfart starkt förordar om staten tillhändelse kommer till slutsatsen att staten bör äga fartygen.

Med nuvarande finansieringsmodell för Sjöfartsverket menar Svensk Sjöfart att det är direkt olämpligt att ge Sjöfartsverket i uppdrag att reda fartygen eftersom det finns en uppenbar risk för att kostnader förknippade med ett sådant uppdrag vältras över på handelssjöfarten genom farledsavgiften. Att det inte finns någon begränsning för vilken verksamhet som får finansieras med intäkter från farledsavgiften är problematisk och har under flera år inneburit en kostnadsövertäring från avgifts- till skattemedel. Det senare genom att verksamhet som statsmakterna en gång ansetts ska skattefinansieras och för detta ändamål uppfört medel på anslag vid brist på resurser under aktuella anslag i stället bedrivits med avgiftsmedel. Sjöfartsverket har tydligt påtalat behoven av tillskott till verkets anslag just mot denna bakgrund, senast i samband med anslagsframställan för 2022 där verket pekar på att över 220 miljoner kronor behöver tillföras för att den verksamhet som är tilltänkt att bekostas över anslag inte bekostas med avgiftsmedel. Regeringen har också i budgetpropositionen för 2022 föreslagit att Sjöfartsverket tillförs 220 miljoner kronor för detta ändamål (hur detta ska lösas efter 2022 är dock oklart). Nuvarande situation innebär således att det är en realitet att kostnader som inte har täckts via anslag istället finansierats över farledsavgiften. Trots de föreslagna tillskotten har regeringen dock inte säkerställt motsvarande situation inte kan uppstå framgent, exempelvis genom införandet av en tydlig definition av för vilka ändamål som avgifter vilka tas ut av handelssjöfarten får

¹ <https://sverigesradio.se/artikel/trafikverket-sjofartsverket-kan-aga-och-kora-gotlandsfarjorna>

användas. Svensk Sjöfart anser att under dessa förutsättningar är det direkt olämpligt att lägga ytterligare uppgifter på Sjöfartsverket, tvärtom bör verksamheten renodlas och ett förtydligande kring hur avgiftsmedel får användas införas.

Om omställningen till fossilfrihet

I fråga om omställningen till fossilfrihet i Gotlandstrafiken så innebär klimatomställningen behov av omfattande investeringar för hela världssjöfarten. De nordiska passagerarrederierna ligger långt framme i detta arbete och driver i mångt och mycket utvecklingen genom de nybeställningar som görs. För att nå klimatmålen är dock både en hel rad åtgärder både från politiskt håll och från näringsens sida nödvändiga. Näringen har under de senaste åren investerat mångmiljardbelopp i ny grön teknik, däremot saknas i stora delar åtgärder från politiskt håll som driver utvecklingen. Exempelvis har enbart ett par av de åtgärder som föreslagits i handlingsplan för fossilfri sjöfart genomförts. Betydligt mer långtgående förslag har lämnats av EU kommissionen som en del av det så kallade "fit-for-55" paketet. Trafikverket synes i denna del inte tagit höjd för det faktum att genomförande av förslagen i fit-for-55 paketet kommer att leda till kraftigt ökade kostnader för trafiken. Under förutsättning att tillgång till ex. biobränslen eller andra klimatneutrala bränslen kan säkerställas finns dock inget som hindrar att Gotlandstrafiken skulle kunna bli klimatneutral redan idag- dock skulle detta medföra en betydlig kostnadsökning för trafiken. Hur snabbt omställningen ska ske för den aktuella trafiken kan således anses utgöra en kostnadsfråga för staten.

I syfte att bidra till innovation och utveckling menar Svensk Sjöfart dock att staten inte bör ställa krav på viss teknik utan en viss funktion (dvs. i detta fall vilka emissionskrav som ska nås). Genom att vara teknikneutral skapas förutsättningar för användningen av tekniskt innovativa lösningar och drift.

Svensk Sjöfart bidrar självklart om det finns behov av ytterligare underlag i frågan.

För föreningen Svensk Sjöfart

Stockholm som ovan,



Anders Hermansson