

Till Infrastrukturdepartementet
Regeringskansliet
Stockholm

Föreningen Trafikplan Gotland vill avge följande remissyttrande över Trafikverkets rapport "Analys av alternativa modeller för färjetrafiken till Gotland".

1. Remissyttrandet i korthet

Vi har kritiska kommentarer till tre frågor i Trafikverkets rapport:

- a) Vi anser att analysen av **färjetrafikens betydelse för Gotlands näringsliv** bör kompletteras, tillväxtpotentialen definieras och trafikupplägget anpassas till dessa förutsättningar (avsnitt 2);
- b) Vi ser stor **risk att staten genom den valda modellen försätts i samma situation som i tidigare upphandlingar**, dvs brist på konkurrens som leder till dåliga villkor och höga kostnader för staten (avsnitt 3);
- c) Trafikverkets analys av **klimatomställningen** är inte förenlig varken med Sveriges åtagande inom FN, EU eller med den svenska klimatpolitiken. Det är nödvändigt att se klimatomställningen som grundvillkor, inte som en option som man kan räkna på i efterhand (avsnitt 4).

Vi föreslår att **regeringen använder innovationsupphandling för att säkerställa konkurrens och klimatomställning** (avsnitt 5). Avslutningsvis redovisar vi en kort sammanfattning av vårt förslag till Trafikplan Gotland (avsnitt 6)

2. Färjetrafikens betydelse för Gotlands näringsliv

Trafikverket har haft i uppdrag av regeringen att beskriva hur förändringar i modellen för genomförande av Gotlandstrafiken påverkar boende och näringsliv på Gotland. Trafikverket har låtit konsultföretaget WSP utreda frågan. Resultatet finns i en rapport med titeln Näringsliv och boende. På grundval av den rapporten gör Trafikverket bedömningen att en övergång till en ny modell, 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.

Våra kommentarer: Trafikverkets rapport är en status-quo-rapport, som helt saknar en analys av vad färjetrafiken skulle kunna betyda för näringslivsutvecklingen på Gotland. Gotland är en av Sveriges främsta turistdestinationer. Transportkapaciteten är en flaskhals som håller tillbaka turistbesöken och tillväxten i besöksnäringen. Erfarenheterna från 2016 när det fanns en konkurrerande färjelinje som trafikerade Visby, Nynäshamn och Västervik visar att det finns en potentiell efterfrågan på minst 10 procent i resande och boende, en potential som ökar

med tiden och kapaciteten i färjetrafiken. Vi anser att analysen av färjetrafikens betydelse för Gotlands näringsliv bör kompletteras, tillväxtpotentialen definieras och trafikupplägget anpassas till dessa förutsättningar.

3. Upphandlingsformen.

Trafikverket har haft i uppdrag att utreda fyra modeller för ägande och drift av fartyg för Gotlandstrafiken. Trafikverket föreslår att modell 2, statligt ägda fartyg och upphandlad drift, ska tillämpas för den framtida Gotlandstrafiken. Fördelarna med denna modell är att staten betalar en lägre ränta än vad ett rederi gör och att staten har möjlighet att skriva av tonnaget på en längre period, vilket innebär att kapitalkostnaderna blir lägre än marknadens. Denna modell ger därför den lägsta jämförelsekostnaden bland de analyserade modellerna. Trafikverket menar att riskerna med denna modell är betydande, eftersom staten saknar erfarenhet och kunskap om att bygga upp, äga och förvalta ett passagerarfartygsrederi.

Om det skulle finnas hinder för en sådan lösning, gör verket bedömning att modell 1, sammanhållen upphandling av fartyg och drift inklusive eventuella garantier bör väljas. 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.

Våra kommentarer: Vi ser stor risk att staten genom den valda modellen – osäkerheten om modell 2 när det gäller statens förmåga att bygga upp, äga och förvalta ett passagerarfartygsrederi och modell 1 som alternativ – försätts i samma situation som i tidigare upphandlingar, dvs brist på konkurrens som leder till dåliga villkor och höga kostnader för staten. Det skulle innebära korta avskrivningstider, stora överföringar till det rederi som hyr ut färjorna, och höga kostnader för staten och resenärerna. Vi föreslår att staten genomför en innovationsupphandling för att få större handlingsfrihet och förhandlingsmöjligheter. Vi utvecklar vår förslag i avsnitt 5 nedan.

4. Klimatomställningen

I analysen av hur Gotlandstrafiken ska medverka till klimatomställningen konstaterar Trafikverket att Klimatlagens mål om minskning av växthusgasutsläppen med 70 procent till 2030 gäller inrikes transporter som helhet. Eftersom utsläppen från Gotlandstrafiken är en liten del av utsläppen från inrikes transporter är det, enligt Trafikverket, 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. Å andra sidan har Trafikverket inte räknat med att EU-kommissionens förslag att sjöfarten ska komma att inkluderas i EUs Emission Trading System ska komma att genomföras, utan noterar att om det blir aktuellt behöver nya analyser göras.

Våra kommentarer: Vi anser att Trafikverket har tonat ned kravet på klimatomställning i upphandlingen på ett oacceptabelt sätt. Vill lyfta fram följande faktorer:

4.1. Omfattningen på utsläppen.

Trafikverkets resonemang om utsläppen från Gotlandstrafiken ger en felaktig föreställning om omfattningen av dessa. Trafikverket hävdar att utsläppen från Gotlandstrafiken är en så liten del av utsläppen från inrikes transporter att det är svårt att slå fast vilken reduktion just Gotlandstrafiken behöver bidra med för att nå det målet. Till skillnad från Trafikverket anser vi att den relevanta jämförelsen bör gälla Gotlandstrafikens utsläpp i förhållande till hela kustsjöfarten. Av en sådan jämförelse framgår att Gotlandsfärjornas utsläpp uppgår till 30 procent av de totala utsläppen från kustsjöfarten, 535.000 ton.

En annan relevant jämförelse är mellan Gotlandsfärjorna och flyget. Flyget släppte år 2019 ut 477.000 ton CO₂, enligt Naturvårdsverket. Gotlandsfärjorna släppte samma år ut 166.000 ton CO₂, enligt Energimyndighetens redovisning, dvs de motsvarar 30 procent av inrikesflygets utsläpp. Eftersom en tredjedel av flygets resande sker via Arlanda, kan man säga att Gotlandstrafikens klimatbelastning motsvarar hela inrikesflyget från Arlanda. Utsläppen kan alltså inte beskrivas som obetydliga. Tvärtom, färjetrafikens utsläpp bör ses som lågt hängande frukter som bör tas om hand så snart som möjligt.

4.2. Priset på förnybart.

Trafikverket skriver att förnybara drivmedel i dag är dyrare än fossila. Det som är relevant för klimatomställningen är inte prisrelationerna i dag mellan förnybart och fossilt utan vilka prisrelationer som kommer att gälla under 2030-talet, när nästa avtal om Gotlandstrafiken ska gälla. Priset påverkas både av fallande kostnader för att producera förnybar energi och effekterna av politiska åtgärder för att sätta pris på koldioxidutsläpp genom EU ETS. Det är uppseendeväckande att Trafikverket inte räknat med att EU-kommissionens förslag att inkludera sjöfarten i EUs Emission Trading System ska komma att genomföras, utan noterar att om det blir aktuellt behöver nya analyser göras

Trafikverkets analys av klimatomställningen är inte förenlig varken med Sveriges åtagande inom FN, EU eller med den svenska klimatpolitiken. Vår slutsats är att Trafikverkets rapport därför inte kan läggas till grund för regeringens beredning och beslut om den framtida Gotlandstrafiken. Det är nödvändigt att se klimatomställningen som grundvillkor, inte som en option som man kan räkna på i efterhand.

5. Vårt förslag till omtag för konkurrens och klimatomställning.

I stället för en rigid upphandling av traditionellt slag, föreslår vi en innovationsupphandling, som både ska kunna främja konkurrens och lägga en säkrare grund för klimatomställning. Vi har tagit fasta på Upphandlingsmyndighetens definition av innovationsupphandling.

Begreppet innovationsupphandling har sin bakgrund i utredningen Innovationsupphandling (SOU 2010:56) och beskrivs på Upphandlingsmyndighetens hemsida:

"Innovationsupphandling: upphandling som främjar utveckling och införande av nyskapande och bärkraftiga lösningar, innovationer." Det finns situationer, skriver myndigheten, där det finns stora fördelar med innovationsupphandling, när marknaden eller organisationen förändras eller där det finns potential för utveckling. Exempel på detta är när det finns ett behov av transformativa och hållbara lösningar på miljöområdet eller det finns behov av att hantera akuta samhällsutmaningar, exempelvis klimatförändringar.

Omställningen av färjetrafiken är ett sådant område. Den nuvarande tekniken för färjor i Gotlandstrafik är LNG, dvs flytande gas med inblandning av exempelvis etanol eller biogas, vilket ger 20 procent mindre emissioner än ren dieseldrift. Denna teknik är dock endast en övergångslösning till dess det finns andra fossilfria lösningar. EU-kommissionens marina strategi har som mål att "zero-emission marine vessels will be market ready" till 2030. EU-kommissionen har också presenterat en strategi för att utveckla vätgasekonomin. Energimyndigheten har på regeringens uppdrag tagit fram en svensk vätgasstrategi med konkreta mål för 2030. Destination Gotland har nu också meddelat att man beslutat att satsa på fossilfri vätgas (Dagens Nyheter 15 december)

Allt detta talar för att upphandlingen av den kommande trafiken bör ta sikte på 2030 i stället för 2027, dvs att nuvarande avtal förlängs i ytterligare tre år för att ge tid för att kunna upphandla en långsiktigt hållbar lösning och att den bör ske i form av en innovationsupphandling.

Det som är utmärkande för en upphandling av en ny lösning är att det behövs ett gediget förarbete inför själva upphandlingen. Vi föreslår att staten inleder upphandlingsprocessen genom att begära in koncept dels för ägande-drift och dels för klimatomställningen.

När det gäller ägande och drift bör koncepten indikera alternativa lösningar för ägande, drift och avskrivningstider mm. När det gäller klimatomställningen bör koncepten ta fasta på den policy som nu lagts fram av EU-kommissionen inom ramen för EUs Green Deal, mer specifikt, åtgärdsförslagen i "Fit for 55". Bland annat innehåller paketet förslag på att sjöfarten inkluderas i EU:s utsläppsrättshandel, EU ETS, något som har välkomnats av branschorganisationen Svensk Sjöfart. Genom att bedriva en innovationsupphandling och begära in koncept från rederierna om hur de planerar att genomföra omställningen till fossilfri drift, får staten en möjlighet att syna rederiernas kort och lägga upp den slutliga upphandlingen på det mest ambitiösa sättet.

På samma sätt kan begäran om koncept för ägande, drift, avskrivningstider mm ge underlag för rederierna att presentera alternativa lösningar och därmed öka statens möjlighet att lägga upp upphandlingen för att ge optimal konkurrens.

Detta är den stora fördelen med en innovationsupphandling, en fördel som nu bör tas tillvara genom att inledningsvis begära in konceptlösningar. Erfarenheterna från förra upphandlingen – när ett bättre anbud uteslöts på grund av snäva upphandlingsvillkor - talar starkt för en innovationsupphandling.

6. Vår förslag: Trafikplan Gotland.

I Trafikplan Gotland, som publicerades i anslutning till Almedalsveckan 2021 presenterade vi ett förslag till ett samlat grepp för den framtida Gotlandstrafiken. Den innehöll följande förslag i korthet:

- Ställ om till ny teknik och vätgasdrift från 2030, så som man planerar i Norge och Danmark; viktigt med tanke på att Gotlandsfärjorna svarar för 30 procent av den svenska kustsjöfartens klimatutsläpp!
- Sätt in kompletterande klimatsmart sommarfärja från 2024, som kan förbättra möjligheterna att resa till Gotland – med sikte på att initialt öka resandet med 10 procent. Dra ner farten från 28 till 21 knop för att halvera energianvändning, utsläpp och energikostnader. Det ger valmöjligheter: vill jag resa fort och belasta klimatet, så väljer jag de nuvarande färjorna, vill jag resa litet långsammare med mindre klimatbelastning och lägre priser, så väljer jag sommarlinjen
- Gör Gotland till ett utvecklingsområde för EUs transport- och klimatpolitik – samordna färjetrafik, busstrafik och flygtrafik, eldriven senast 2030, och elbilsuthyrning för att göra resandet enklare och klimatsmartare.

Visby den 28 januari 2022

På uppdrag av föreningen Trafikplan Gotland

Allan Larsson, ordförande

Pigge Werkelin, vice ordförande