

RAPPORT

Förutsättningar för reservhamnskapacitet på Gotland

Redovisning av regeringsuppdrag



Trafikverket

Postadress: 781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

Konfidentialitetsnivå: 1 Ej känslig

Dokumenttitel: Uppdrag att analysera förutsättningarna för reservhamnskapacitet på Gotland

Författare: Fällbom Anna

Dokumentdatum: 2023-11-30

Ärendenummer: TRV 2023/73437

Kontaktperson: Anna Fällbom

Publikationsnummer: 2023:177

ISBN: 978-91-8045-233-5

Omslagsfoto: Mostphotos

Innehåll

Innehåll.....	3
Sammanfattning	5
Inledning	9
Uppdraget	9
Bakgrund.....	10
Genomförande	11
Samråd.....	11
Rapportens upplägg	12
Hamnar på Gotland	13
Förslag till lokalisering för alternativ hamnkapacitet	15
Förslag till lokalisering	15
Möjlighet till samlokalisering i Kappelshamn	17
Bedömning av övriga hamnars förutsättningar att utgöra alternativ hamn.....	19
Hamnens funktion, dimensionering och nyttjande.....	21
Behov och nyttjande av alternativ hamnkapacitet	21
Tillträde till hamnområdet	22
Nyttosjöfart i Visby hamn	24
Åtgärder och kostnaders skalbarhet	25
Anslutande landinfrastruktur	26
Bedömning av åtgärdsbehov	26
Befintliga förhållanden och förutsättningar.....	26
Åtgärder och kostnader	27
Förutsättningar	27
Hamnområde – åtgärder och kostnader	28
Farled – åtgärder och kostnader.....	30
Anslutande landinfrastruktur – åtgärder och kostnader.....	31

Huvudmannaskap för föreslagna åtgärder	32
Ansvar för att säkerställa tillgång till alternativ hamn i Kappelshamn	32
Ansvar för farledshållning utanför hamnområdet	33
Statstödsrättslig analys	35
Det är inte fråga om statligt stöd	35
Behov av fortsatt statsstödsanalys	38
Förslag till finansiering	39
Finansiering hamnområdet	39
Finansiering av åtgärder utanför hamnområdet	42
Behov av uppdrag, beslut och finansiering	43
Förslag författningsändring	44
Bilaga	46
Hamnar på Gotland – Bilaga 1	46

Sammanfattning

Förslag till lokalisering av alternativ hamnkapacitet

Trafikverket föreslår att Kappelshamn ska utgöra alternativ hamn till Visby hamn vad gäller möjligheten att ta emot färjesjöfart till Gotland. I jämförelse med övriga hamnar på Gotland bedöms Kappelshamn ha bäst förutsättningar. Hamnen har en fördelaktig lokalisering utifrån ett totalförsvarsperspektiv och rimliga överfarstider till såväl Nynäshamn som till Oskarshamn. Nödvändiga åtgärder i hamnen bedöms vara genomförbara.

Hamnen ägs sedan 2016 av Fortifikationsverket som har i uppdrag av Försvarmakten att till senast 2030 utveckla hamnen för militärens behov. Trafikverket föreslår en samlokalisering, där hamnen samordnat utvecklas för Försvarmaktens behov och behovet utifrån att hamnen också ska kunna utgöra alternativ hamn till Visby hamn.

Försvarmaktens bedömning är att all fördröjning av utveckling av hamnen kommer bli en direkt begränsande faktor på Sveriges operativa förmåga. Det operativa behovet är här och nu. Vikten av fungerande hamnar på Gotland har ökat väsentligt med anledning av omvärldsläget och pågående säkerhetspolitiska händelser i vårt närområde. Hamnen är också högst väsentlig utifrån NATO och världslansperspektivet. Det är därför av yttersta vikt att tidplanen hålls och att nödvändiga beslut fattas skyndsamt.

Den alternativa hamnen bör dimensioneras och utformas med utgångspunkt i att den ska fungera för den typ av tonnage som idag, storleksmässigt, kan anlöpa Visby hamn. Det motsvarar i princip storleken på de fartyg som idag nyttjas till den upphandlade färjesjöfarten. Även om hamnen primärt anläggs för färjesjöfartens behov kan det i enskilda specifika situationer finnas behov av att tillåta andra fartyg att anlöpa hamnen. Vid framtagande av behovsbeskrivningen, inför fördjupad planering av hamnområdet, bör därför analyseras om viss anpassning kan göras för att underlätta även för andra fartyg att lägga till.

Ett förtydligande från regeringen behövs om vad som gäller i form av beslutanderätt avseende vilka fartyg som kommer att få anlöpa Kappelshamn och under vilka omständigheter detta får ske.

Närmare förutsättningar för tillträde till hamnen, i de avseende som det inte är författningsstyrt, bör kunna regleras i en överenskommelse mellan Trafikverket och Försvarmakten. I överenskommelsen kan exempelvis

regleras praktiska förutsättningar för tillträde, parternas nyttjande av gemensamma och icke-gemensamma delar samt ansvar.

Trafikverkets bedömning är att inget juridiskt hinder finns för en samlokalisering. En samlokalisering mellan civil och militär verksamhet innebär dock en viss risk utifrån att det är oklart hur en folkrättslig bedömning skulle utfalla i olika länder. Nyttan bör därför överväga nackdelarna när samlokalisering föreslås. I detta fall så är Kappelshamn, jämfört med andra hamnar, den hamn som har bäst förutsättningar, bland annat utifrån sitt geografiska läge, att säkerställa det behov färjesjöfarten till Gotland har av alternativ hamnkapacitet.

Nyttosjöfart

Den nyttosjöfart som finns i Visby hamn idag består i huvudsak av hantering av rullande gods som transporteras på färjorna samt bränslehantering med tankfartyg. Utöver detta sker också en begränsad hantering av bulkgoods. Trafikverket bedömer att det finns godtagbara alternativ för hantering av nyttosjöfart utöver färjesjöfarten och att det inte finns skäl att planera alternativa hamnen för mottagande av annan nyttosjöfart som idag finns i Visby, än just färjesjöfarten.

Åtgärder

Kappelshamn är idag obrukbar. Den nya kajen kommer att behöva byggas upp från grunden. Planeringen för upprustning av hamnen är i ett mycket tidigt skede, kunskap finns om vissa grundläggande åtgärder men för precisering av åtgärder behöver initialt i den fortsatta planeringen en behovsbeskrivning för alternativa hamnfunktionen tas fram.

För att möjliggöra för färjesjöfarten att anlöpa Kappelshamn krävs muddring i såväl farled som vändyta. Utöver muddring krävs åtgärder i form av sjösäkerhetsanordningar.

Trafikverket bedömer att inga investeringsåtgärder är nödvändiga på anslutande vägar mot bakgrund av nuvarande standard och utifrån den trafik som den alternativa hamnen bedöms generera.

Kostnader

Det finns betydande osäkerheter i kostnadsbedömningarna för åtgärder i såväl hamnområde som farled. Den största osäkerheten ligger i bristfällig kunskap om bottenförhållandena; typ av berg samt föroreningsgrad. Andra faktorer som påverkar är att planeringen är i ett mycket tidigt skede, utformning av hamnområdet kan komma att ändras och slutlig

farledsdesign inte finns framme. Krav i miljö tillstånd kan också påverka behov av åtgärder och därmed kostnaderna.

Kostnad för åtgärder inom hamnområdet som tillkommer utifrån alternativa hamnens behov har av Fortifikationsverket bedömts uppgå till 185 - 280 Mkr. Därtill kommer en kostnad för drift och underhåll.

Trafikverket föreslår att Trafikverket betalar en årlig hyra till hamnägaren Fortifikationsverket för färjesjöfartens nyttjande av hamnen.

Fortifikationsverket lånefinansierar investeringen. Hyran, som består av dels finansieringskostnader och dels kostnader för underhåll av hamnen börjar betalas när Trafikverket får tillträde till hamnen. Den genomsnittliga årliga hyran bedöms, med utgångspunkt i ovan kostnader, uppgå till:

År 1 – 50: 6 - 11 Mkr/år + Kostnad för underhåll

Därefter: Kostnad för underhåll

Kostnaden för investeringsåtgärderna i farleden bedöms av Fortifikationsverket, med beaktande av de osäkerheter som redovisats, till 138 – 363 Mkr. Bedömningen har stämts av med Sjöfartsverket. Därtill kommer kostnader för drift och underhåll.

Kostnaders och åtgärders skalbarhet

Trafikverkets bedömning är att det inte är effektivt ur ett kostnads- och genomförandeperspektiv att bygga alternativ hamnkapacitet i Kappelshamn i etapper. Det finns också faktorer som pekar på att det inte är praktiskt genomförbart att dela upp investeringen.

Analys ur ett statstödsperspektiv

Trafikverkets bedömning är att finansiering av investering i hamn och farled samt den statliga finansieringen av driften av dessa inte är att betrakta som statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget.

Statsstödsanalysen är baserad på den beskrivning av projektet som fanns vid tidpunkten för analysen och de omständigheter som då var kända.

Statsstödsfrågan behöver således fortsatt bevakas och i planeringen av hur åtgärden ska genomföras bör, om möjligt, eftersträvas att det görs på ett sådant sätt att det fortsatt faller utanför statsstödsregelverket. Detta för att inte i onödan begränsas av det genomförandeförbud som råder för statligt stöd, antingen genom att behöva anpassa åtgärden till ett regelverk som undantar åtgärden från kravet på anmälan eller genom att behöva avvakta

att Europeiska kommissionen ger sitt godkännande till den anmälda åtgärden.

Förslag till finansiering och förutsättningar

Trafikverket föreslår att Trafikverket tilldelas finansiering för alternativ hamnkapacitet, dels för att täcka hyreskostnader och dels för kostnader för investeringsåtgärder i farleden. Verkets syn är att åtgärderna inte bör finansieras med medel från Nationell plan för transportinfrastruktur, då de är att betrakta som beredskapsåtgärder.

Sjöfartsverket bör tilldelas finansiering från regeringen för drift av farleden.

För att möjliggöra finansieringen krävs beslut från såväl regering som riksdag.

Trafikverket föreslår att uppdraget att säkerställa alternativ hamnkapacitet i Kappelshamn ges Trafikverket genom ändring av 12 a § punkten 2 i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Trafikverket önskar beslut om att få påbörja tidiga planeringsinsatser.

Inledning

Uppdraget

Den 20 juni 2023 beslutade regeringen att ge Trafikverket i uppdrag att analysera förutsättningarna och bedöma kostnader för reservhamnskapacitet till Visby hamn på Gotland. Befolkning och företag på Gotland samt samhällsviktiga verksamheter kopplade till Gotland är beroende av att Visby hamn är tillgänglig året runt. Regeringen konstaterar att om hamnen i Visby av något skäl inte kan anlöpas finns inget fullgott alternativ och det är, bland annat av beredskapsskäl, en begränsning som regeringen bedömer inte är tillfredsställande. Regeringen önskar därför ett underlag som ger regeringen möjlighet att få en överblick över förutsättningarna för att skapa reservhamnskapacitet på Gotland. I uppdraget ingår att:

- Analysera vilken lokalisering för reservhamnskapacitet som skulle ge bäst förutsättningar för interregional kollektivtrafik med färja mm
- Analysera vilken nytto-sjöfart i övrigt som bör få tillträde till en eventuell reservhamnskapacitet om Visby hamn inte är tillgänglig samt om tekniska egenskaper hos och lokalisering av en reservhamn för sådan sjöfart skiljer sig från motsvarande behov för interregional kollektivtrafik.
- Analysera och redogöra för eventuella begränsningar i anslutande infrastruktur och föreslå vilka åtgärder som kan krävas för att förbättra tillgängligheten.
- Analysera förutsättningarna och bedöma kostnaderna för en reservhamn, föreslå vilka åtgärder som skulle krävas och vilken eller vilka parter som bör ha huvudmannaskap för sådana åtgärder. Etablerade former för ansvarsfördelning mellan stat, region, kommun och näringsliv ska beaktas.
- Redogöra för kostnader för föreslagna åtgärder och lämna förslag till finansiering. Åtgärdernas och kostnadernas skalbarhet ska beskrivas och förslagen ska analyseras ur ett statsstödsperspektiv.
- Lämna förslag på nya eller ändrade författningar om föreslagna åtgärder så kräver.

Trafikverket ska beakta behoven inom krisberedskap och civilt försvar i analysen. Samråd ska ske med Sjöfartsverket, Försvarmakten,

Fortifikationsverket, Länsstyrelsen på Gotland, Gotlands kommun samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2023 till Regeringskansliet.

Trafikverkets tolkning av ”interregional kollektivtrafik med färja”

Trafikverket har i uppdrag att ingå och ansvara för statens avtal om linjesjöfart till Gotland. Genom avtal ska Trafikverket säkerställa tillräckliga och nödvändiga sjötransporter till och från Gotland. I regeringsuppdraget gör Trafikverket tolkningen att regeringen med ”interregional kollektivtrafik med färja” avser den färjetrafik som utförs inom ramen för detta avtal. Fortsättningsvis kallar vi den för färjesjöfart.

Trafikverkets tolkning av ”reservhamnskapacitet”

Då reserv- eller nödhamn inom sjöfarten kan ha en begränsande innebörd vad gäller rätten till nyttjande så föreslår Trafikverket att man använder uttrycket alternativ hamnkapacitet. Detta för att säkerställa det behov av tillgång till alternativ hamn för färjesjöfarten till Gotland som identifierats. Det är också det uttryck som används fortsättningsvis i denna rapport, i de fall det inte av historiska eller andra skäl är befogat att behålla uttrycket reservhamn.

Bakgrund

Frågan om reservhamn till Visby hamn har under lång tid diskuterats på Gotland. Redan på 1970-talet var Kappelshamn aktuell som reservhamn, något giltigt avtal föreligger dock inte. Kappelshamn har nått sin tekniska livslängd och har under en tid haft nyttjandeförbud.

Länsstyrelsen tog 2020 fram en rapport med syfte att ge en samlad regional bild av Gotlands behov av reservhamn och att identifiera lämpliga hamnar. Utredningsarbetet påbörjades 2015. I arbetet inhämtades synpunkter från bland annat Region Gotland, Försvarmakten och Fortifikationsverket. I utredningen lyfte länsstyrelsen fram att Gotland är i stort behov av en reservhamn eftersom försörjningen av Gotland är beroende av färjesjöfarten, och den enda användbara hamnen för denna trafik är hamnen i Visby.

Trafikverket har tidigare utrett frågan om förutsättningar för att peka ut reservhamn och det framkom att det inte fanns någon tydlig aktör som hade ansvar för det.

Länsstyrelsen bjöd i maj 2023 in till ett möte för att diskutera frågan. Deltagande myndigheter var Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Trafikverket, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Region Gotland, Försvarsmakten och Fortifikationsverket.

Parterna vid mötet var eniga om att:

- behovet av en civil reservhamn på Gotland är mycket högt prioriterat
- Kappelshamn är den mest lämpliga lokaliseringen av en reservhamn
- ett särskilt uppdrag att planera och säkerställa genomförandet av nödvändiga åtgärder bör skyndsamt ges till Trafikverket.

Genomförande

Trafikverket har vid genomförandet av uppdraget utgått från befintlig information om hamnar och farleder då uppdragstiden inte medgett nya utredningar eller undersökningar. Trafikverket har i arbetet tagit del av Länsstyrelsen rapport ”Reservhamn Gotland” från 2020.

Diskussion har i första hand förts med utpekade samrådsaktörer om hur olika hamnar och farleders utformning och läge i praktiken påverkar möjligheten att utgöra alternativ hamn för Visby hamn.

Vid bedömning av behov av åtgärder i vald hamn och farled och kostnader för dessa har Trafikverket utgått från de bedömningar som Fortifikationsverket gjort i samråd med Sjöfartsverket.

Trafikverket har vid genomförandet av uppdraget strävat efter att finna lösningar som så långt som möjligt följer ordinarie förfaranden. Genom enkla lösningar kan etablering av en alternativ hamn påskyndas.

Samråd

Samtliga i uppdraget utpekade samrådsaktörer, förutom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, ingår i en arbetsgrupp som regelbundet genomför samordningsmöten med utgångspunkt i frågor som rör Gotlands hamnar.

Arbetsgruppen bidrar i planeringen av den militära hamn som Fortifikationsverket har i uppdrag av Försvarsmakten att utveckla i Kappelshamn. I uppdraget har inkluderats viss planering av en civil alternativ hamnkapacitet i Kappelshamn. Utredningar kring utformning och översiktliga kostnader för en alternativ hamn har genomförts.

Trafikverket har under hösten fått möjlighet att delta i dessa möten. Gruppen har genom diskussioner och de underlag som tagits fram bidragit på ett förtjänstfullt sätt till arbetet med regeringsuppdraget.

Samtliga samrådsaktörer har erbjudits möjlighet att lämna synpunkter på ett utkast till slutrapport. Trafikverket har dessutom haft separata träffar med samrådsaktörer i syfte att fördjupa underlag och inhämta synpunkter.

Rapportens upplägg

Inledningsvis beskriver vi kort hamnstrukturen på Gotland. En fördjupad beskrivning av Regionens strategiska hamnar samt de statligt ägda hamnarna återfinns i Bilaga 1.

Därefter följer Trafikverkets förslag till lämplig lokalisering av alternativ hamnkapacitet samt motiv för detta. Denna del inkluderar också vilka fartyg som bör få tillträde till den alternativa hamnen. Övriga analyser och rapportering utifrån regeringsuppdragets olika delar bygger på förslaget till hamn och tillåten trafik.

Hamnar på Gotland

Översiktskartor

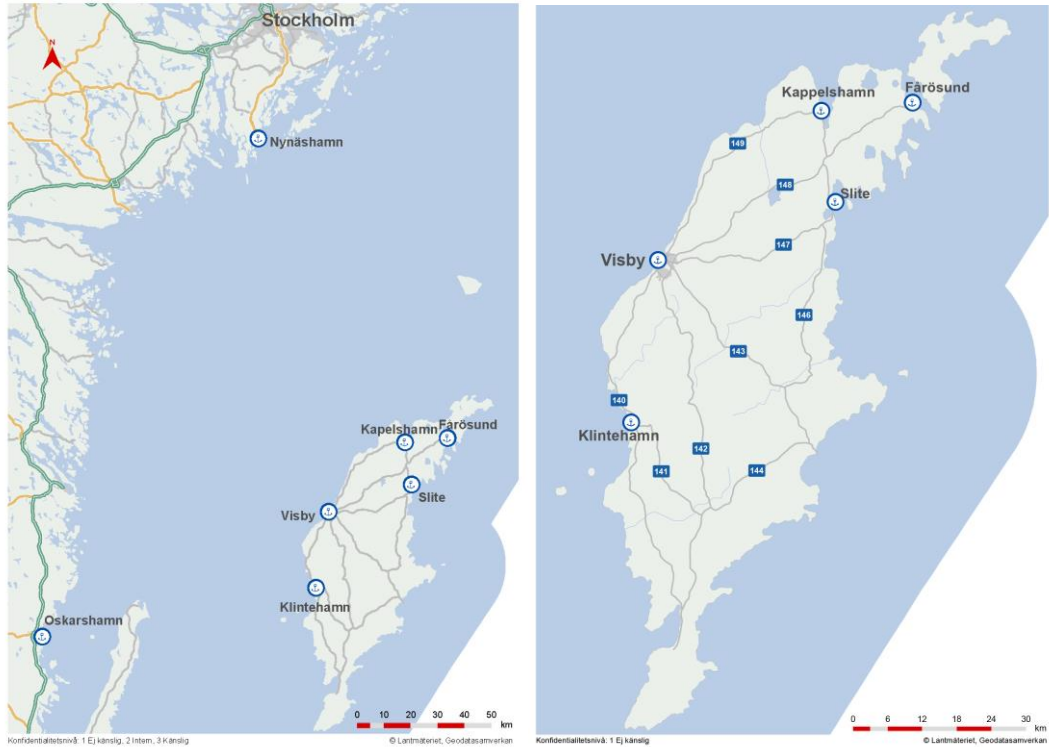


Bild 1 visar Gotland i förhållande till Nynäshamn och Oskarshamn. Bild 2 visar Gotland med strategiska regionala och statliga hamnar markerade.

Region Gotland äger 13 hamnar varav fyra är utarrenderade. Vissa hamnar är primärt ämnade för yrkessjöfart medan andra är utpräglade fritidshamnar. Det finns två allmänna hamnar på Gotland öppna för allmän godshantering, Visby och Klintehamn.

Hamnarna i Visby, Slite och Klintehamn är strategiska för Gotlands välfärd och utveckling. De ska ha full kapacitet för sina uppdrag gällande färjetrafik, gods, fritids- och kryssningstrafik. Regionens plan är att fokusera på de strategiska hamnarna samt de hamnar som behövs för den gotländska näringen. Övriga hamnar avses säljas.

Det finns två statliga hamnar på Gotland; Kappelshamn och Fårösund. De ägs av Fortifikationsverket som har i uppdrag att iordningsställa dessa för Försvarsmaktens räkning.

Utöver de regionala samt statliga hamnarna finns också ett antal mindre privata hamnar.

De mindre regionala samt de privata hamnarna har utifrån utformning, verksamhet och geografiskt läge tidigt i uppdraget bedömts som olämpliga

att utgöra alternativ hamnkapacitet och har därför inte utretts och beskrivits vidare i rapporten.

En utförligare beskrivning av de strategiska regionala samt de statliga hamnarna finns i Bilaga 1.

Förslag till lokalisering för alternativ hamnkapacitet

Förslag till lokalisering

Trafikverket föreslår att Kappelshamn ska utgöra alternativ hamn till Visby hamn vad gäller möjligheten att ta emot färjesjöfart till Gotland. I jämförelse med övriga hamnar på Gotland bedöms Kappelshamn ha bäst förutsättningar utifrån det geografiska läget. Nödvändiga åtgärder i hamnen bedöms vara genomförbara.

Hamnen ägs sedan 2016 av Fortifikationsverket som har i uppdrag av Försvarsmakten att till senast 2030 utveckla hamnen för militärens behov. Trafikverket föreslår en samlokalisering, där hamnen samordnat utvecklas för Försvarsmaktens behov och behovet att hamnen också ska kunna utgöra alternativ hamn till Visby hamn.

Försvarsmakten konstaterar att en alternativ hamn på Gotland är nödvändig för att säkra Försvarsmaktens verksamhet och den nödvändiga försörjningen till och från Gotland. Kappelshamn är en av stödjepunkterna för hela marinen vad gäller marin verksamhet runt Gotland och i Östersjön. Behovet ska ses dels ur ett krisberedskaps- och totalförsvarsperspektiv, dels för Gotlands samlade totalförsvarsförmåga. Försvarsmakten ser också upprustningen av Kappelshamn som en del i förberedelserna för deltagande i Natos gemensamma aktiviteter för avskräckning och försvar. Behovet ska även ses ur perspektivet värdlandsstöd.

Försvarsmaktens bedömning är att all fördröjning av utveckling av hamnen kommer bli en direkt begränsande faktor på Sveriges operativa förmåga. Det operativa behovet är här och nu. Vikten av fungerande hamnar på Gotland har ökat väsentligt med anledning av omvärldsläget och pågående säkerhetspolitiska händelser i vårt närområde. Det är därför av yttersta vikt att tidsplanen hålls.

Av praktiska skäl måste utveckling av hamnen ske samtidigt för gotlandssjöfartens och Försvarsmaktens behov. Det innebär att om förslaget att anlägga alternativ hamnkapacitet i Kappelshamn ska kunna realiseras, så behöver nödvändiga beslut fattas skyndsamt.

Förslaget till lokalisering av alternativ hamnkapacitet bygger på en bedömning utifrån ett urval faktorer:

Geografiskt läge

- Hamnen har en fördelaktig lokalisering utifrån ett totalförsvarsperspektiv
- Med en lokalisering i Kappelshamn uppnås rimliga överfarstider till såväl Nynäshamn som till Oskarshamn.
- Hamnen ligger relativt skyddad från väder och vind. Hänsyn behöver dock tas till att farleden och hamnen är helt oskyddad för nordlig vind med åtföljande sjöhävning.

Åtgärdsbehov i hamnområde och farled

- Att bygga ut Kappelshamn med breddad och fördjupad farled, ny vändyta samt erforderliga hamnåtgärder bedöms som realistiskt och genomförbart.

Verksamhet i Kappelshamnsviken idag

- Staten, genom Fortifikationsverket, äger en fastighet på den västra sidan i Kappelshamnsviken där det tidigare bedrivits hamnverksamhet. Det bedrivs ingen verksamhet där idag då det råder nyttjandeförbud. Fortifikationsverket planerar för iordningsställande av hamnen för militärt behov. Det finns således ingen annan verksamhet i Fortifikationsverkets hamn som en etablering av alternativ hamnkapacitet skulle störa.
- Nordkalk svarar för farledshållningen idag då de i princip är den enda nyttjaren av farleden för kommersiellt bruk.¹ Staten har dock rådighet i allmän farled, oavsett vem som svarar för driften av farleden. Det utgör således inget hinder för tillgång till farleden för färjesjöfarten till Gotland vid en etablering av alternativ hamnkapacitet i Fortifikationsverkets hamn.
- Nordkalk har verksamhet på den östra sidan i Kappelshamnsviken, vid terminalen i Storugns, där företaget lastar ut kalksten. Nordkalks verksamhet utgör inget hinder då

¹Nordkalk äger även ett antal sjösäkerhetsanordningar (SSA) i farleden och har tillstånd för detta ifrån Transportstyrelsen. Tillståndet inbegriper etablering och drift.

den är på andra sidan viken i förhållande till etableringen av alternativ hamnkapacitet.

Möjlighet till samlokalisering i Kappelshamn

Försvarsmaktens perspektiv

- Försvarsmakten bedömer att det finns förutsättningar för att hantera Försvarsmaktens och färjesjöfarten till Gotlands ömsesidiga nyttjande av hamnen.
- De åtgärder som vidtas för att möjliggöra tillträde för färjesjöfarten till Gotland i farleden ökar sjösäkerheten i farleden genom att farleden blir djupare och bredare samt sannolikt även rakare. Det är till nytta både för Försvarsmakten och övriga användare av farleden.
- Farledsätgärderna möjliggör även anlop av fartyg med en annan dimensionering, till exempel för det fall Försvarsmakten i framtiden har fartyg med andra behov än dagens flotta. För de allierade innebär det att de, utifrån sin fartygsflotta, har ett större urval av fartyg att välja på utifrån att förutsättningarna på den plats dit de ska medger större flexibilitet.
- De åtgärder som vidtas i hamnområdet för att möjliggöra tillträde för färjesjöfarten till Gotland är inte nödvändiga för Försvarsmaktens behov idag. Då färjesjöfarten till Gotland, i vart fall i fredstid, kommer ha ett begränsat nyttjande har Försvarsmakten ändå nytta av att det i hamnområdet finns ytterligare en plats att angöra ankommande fartyg på. Både egna och allierades.

Folkrättsliga överväganden

Folkrätten och tolkningssvårigheter

Folkrätten är inte svartvit och det råder inte total enighet mellan länder om hur till exempel ett objekt som används för både militära och civila syften, *dual use*, ska betraktas. Många länders folkrättsliga bedömning är att objektet då är legitima militära mål i dess helhet. Vid en proportionalitetsbedömning måste dock hänsyn tas till den civila användningen av objektet det vill säga om förstörelsen medför stort lidande för civilbefolkningen måste detta vägas in av fienden.

En av faktorerna som påverkar riskerna för att ett objekt i sin helhet betraktas som ett mål är hur militären faktiskt agerar eller hur man misstänker att den kommer agera. Exempelvis skulle någon kunna försöka motivera förstörelse av hela objektet med i) att enbart förstörelse av den militära delen skulle leda till ett militärt nyttjande av delen som till dess endast använts av civila, eller ii) att militären uppsåtligt försöker dra nytta av att befinna sig bland civila mål för att undgå fientliga attacker, eller iii) att militären, i strid med det folkrättsliga förbudet mot förrådiskt förfarande, nyttjar närvarande civila faciliteter i syfte att dolt attackera fienden eller liknande.

Att olika länder gör olika tolkningar och att mycket beror på det faktiska agerandet hos olika aktörer är bl.a. det som gör en folkrättslig bedömning i förväg svår. Beträffande risker enligt folkrätten så är det svårbedömt om hur olika faktorer ska viktas och vad som kan påverka om hur något ska bedömas i förhållande till legitimitet. Det är inte därför givet att en civil plats är säkrare än en militär.

Trafikverkets bedömning av samlokalisering

Det finns inget juridiskt hinder mot en samlokalisering enligt folkrätten. Det är till och med ofta en nödvändighet att utnyttja de anläggningar som finns tillgängliga.² Eftersom det är oklart hur en folkrättslig bedömning skulle utfalla i olika länder så innebär en samlokalisering mellan civil och militär verksamhet en något ökad risk och därför bör nyttan överväga nackdelarna när samlokalisering föreslås.

I och med samlokalisering så kommer färjesjöfartens fartyg och Försvarens fartyg stundtals befinna sig inom samma hamnområde, även om de inte kan ligga vid samma kaj samtidigt och på så sätt är geografiskt åtskilda. Detta kan dock inträffa även vid en civil hamn i och med att Försvarens fartyg och gästade allierade fartyg även går till andra hamnar än Försvarens.

I detta fall så är Kappelshamn jämfört med andra hamnar den hamn som har bäst förutsättningar, bland annat på grund av sitt geografiska läge, att säkerställa det behov färjesjöfarten till Gotland har av alternativ hamnkapacitet. Det är två olika behov, civilt respektive militärt, som objektivt bäst bedöms kunna säkerställas genom samlokalisering. Därtill finns det en uppdragsmässig åtskillnad mellan det civila behov som

² Inom flyget är det i Sverige vanligt med samlokalisering exempelvis följande flygplatser har både civil och militär verksamhet Visby flygplats delar med F 17 Gotland, Luleå Airport delar med F 21 Luleå, Ronneby flygplats delar med F 17 Kallinge m.fl.

Trafikverket har att säkerställa och Försvarmaktens militära. Samlokaliseringen görs således inte för att kringgå folkrätten.

Trafikverket ser därför inget hinder mot att föreslå en samlokalisering. I den avvägningen har det även varit av vikt att i händelse av höjd beredskap/krig så kan försvaret av färjesjöfarten till Gotland underlättas. Detta eftersom marinen i ett sådant läge har att skydda färjesjöfarten samt att hamnen i sig har ett eget försvar.

Bedömning av övriga hamnars förutsättningar att utgöra alternativ hamn

Här följer en bedömning av Slite och Klintehamns förutsättningar att utgöra alternativ hamn till Visby hamn.

De mindre regionala samt de privata hamnarna har utifrån utformning, verksamhet, ägarskap och geografiskt läge tidigt i uppdraget bedömts som olämpliga att utgöra alternativ hamnkapacitet och beskrivs därför inte vidare.

Bedömning av Slites förutsättningar som alternativ hamn

Det som framför allt talar emot Slite som lämplig lokalisering för alternativ hamn är dess geografiska läge som är ogynnsamt såväl utifrån totalförsvarsperspektivet som överfartstider. Dessutom finns pågående och planerad verksamhet i hamnen som anläggande av en alternativ hamn skulle kunna inverka negativt på.

- Geografiskt läge.
 - Hamnen har en ofördelaktig lokalisering ur ett totalförsvarsperspektiv.
 - Slites lokalisering på Gotlands östra sida innebär betydligt längre överfartstider vilket försämrar förutsättningarna att upprätthålla dagens logistikupplägg och försörjning. Överfartstiden till Nynäshamn är ungefär en timme längre än från Visby. Överfartstiden till Oskarshamn fördubblas i det närmaste jämfört med överfart från Visby.
- Åtgärdsbehov i hamn/farled
 - Farleden bedöms kunna hantera färjesjöfartens fartyg medan befintlig kaj inte är tillräckligt lång.

- Status/verksamhet i hamnen idag.
 - Heidelberg Materials Cement AB har en omfattande verksamhet i hamnen idag. Dessutom planeras en fullskalig CCS-anläggning som kommer att innebära en väsentliga om- och tillbyggnader vilket kan påverka de fysiska förutsättningarna att anlägga en alternativ hamn.

Bedömning av Klintehamns förutsättningar som alternativ hamn

Det som i huvudsak talar emot Klintehamn som lämplig lokalisering för alternativ hamn är att det i princip bedöms omöjligt att anpassa hamnen och farleden för storleken på färjesjöfartens fartyg. Även att farleden och hamnen är helt oskyddad för den förhärskande sydvästliga vinden samt hamnens betydelse som godshamn talar emot.

- Geografiskt läge.
 - Den förhärskande vindriktningen på Gotland är sydväst, vilket innebär att hamnen är oskyddad stora delar av året. En stor del av vinterhalvåret är vindarna av det slaget att tilläggnig skulle vara omöjlig med den storlek på färjor som körs idag.
- Åtgärdsbehov i hamn/farled
 - Farleden är inte dimensionerad för färjesjöfartens färjor.
 - Vändytan i Klintehamn är inte dimensionerad för färjesjöfartens storlek på fartyg. Förutsättningar saknas att anpassa vändytan.
 - Det finns idag inga lämpliga kajer eller uppställningsytor i land för fordon.
- Status/verksamhet i hamnen idag
 - Klintehamns hamn är idag regionens största godshamn för bulkgoods och är av stor betydelse för Gotland som helhet, vilket kan påverka förutsättningarna att anlägga en alternativ hamn.

Hamnens funktion, dimensionering och nyttjande

Trafikverket ska enligt uppdraget föreslå lokalisering av alternativ hamn till Visby utifrån vad som skulle ge bäst förutsättningar för färjesjöfarten till Gotland.

Trafikverkets bedömning är att alternativ hamnkapacitet bör väljas, dimensioneras och utformas med utgångspunkt i att den ska fungera för den typ tonnage som idag, storleksmässigt, kan anlöpa Visby hamn. Det motsvarar i princip storleken på de fartyg som idag nyttjas till den upphandlade färjesjöfarten. Dimensionering och utformning av dagens färjor, och sannolikt kommande färjor, är anpassad till att kunna anlöpa Visby hamn. Den alternativa hamnen bör också utformas för att kunna ta iland de passagerare och fordon som normalt nyttjar färjan samt ställa upp fordon inför lastning.

Även om hamnen primärt anläggs för färjesjöfartens behov kan det i specifika situationer finnas behov av att tillåta andra fartyg att anlöpa hamnen. En inbyggd flexibilitet i utformningen av anläggningen förordas därför för att staten ska få största möjliga nytta för sin investering. Vid framtagande av behovsbeskrivningen inför fördjupad planering av hamnområdet bör därför analyseras om anpassning kan göras för att förenkla även för andra fartyg att lägga till, både Försvarmaktens och allierades samt civil sjöfart.

Trafikverket ska beakta behoven inom krisberedskap och civilt försvar i analysen. Genom att samlokalisera färjesjöfartens alternativa hamn med Försvarmakten så uppstår även fördelar för det militära försvaret och totalförsvarsberedskapen i sin helhet.

Behov och nyttjande av alternativ hamnkapacitet

Gotland är starkt beroende av färjesjöfarten till ön. En dominerande andel av de varor och produkter som krävs för samhällsviktig verksamhet på Gotland kommer via Gotlandsfärjan på lastbil. Även för transport av livsmedel som produceras på Gotland till fastlandet, är nyttjandet av färjan stort. Länsstyrelsen på Gotland beskriver i sin rapport "Reservhamn Gotland" (2020) att Gotlands försörjning bygger på "just-in-time-system" med begränsade lager där störningar i trafiken får stora effekter på samhället. Att lägga om logistikkedjor är mycket komplext. Utifrån den här aspekten är det väsentligt med överfartstider som inte skiljer sig allt

för mycket från överfartstiderna från Visby, vilket uppnås med lokalisering i Kappelshamn.

Bedömningen är därför att Kappelshamn ska kunna nyttjas vid händelser som innebär att färjesjöfarten till Gotland inte kan anlöpa Visby hamn. Färjesjöfartens nyttjanderätt av hamnen ska därför inte vara begränsad till kris och krig eller exceptionella händelser.

Beträffande nyttjandet innebär det dock inte att Kappelshamn kommer att nyttjas så snart trafik till Visby hamn av något skäl är förhindrad, till exempel på grund av besvärligt väder såsom vind- eller isförhållanden. Det ska handla om att färjesjöfarten under en något längre tidsperiod, några dagar eventuellt upp till en vecka beroende på omständigheten, inte kan gå till Visby hamn. Begränsningen påverkar inte statens avtal med operatören av färjesjöfarten till Gotland eftersom det till sin utformning tar höjd för att det kan finnas tillfällen när trafiken inte kan utföras och att det kan bli kortare uppehåll exempelvis på grund av väder.

Det handlar följaktligen inte om någon planerad verksamhet utan det ska vara en oplanerad händelse. Antal anlöp till den alternativa hamnen bedöms därför att i fredstid som utgångspunkt vara kraftigt begränsade. Blir det en längre stängning av Visby hamn på grund av en större händelse såsom en fartygskrock eller efter ett bränsleläckage så blir det ett tillfälligt ökat, men likväl oplanerat, behov.

Tillträde till hamnområdet

Hamnen kommer vara uppdelad i ett inre- och ett yttre hamnsäkerhetsområde. Dessa delar kommer vara avgränsade ifrån varandra med stängsel. Det inre hamnsäkerhetsområdet kommer som utgångspunkt enbart vara öppet för Försvarmakten. Den del som behöver nyttjas av färjesjöfarten till Gotland kommer att vara i det yttre hamnsäkerhetsområdet. Det finns därför, som utgångspunkt, inte något hinder för färjesjöfarten att få tillträde till den alternativa hamnen.

Skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666), spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och grovt rån. För att tillgodose behovet av skydd enligt skyddslagen *kan* det beslutas att något ska vara skyddsobjekt.

Det är alltså inte givet om delar av eller hela hamnen kommer vara skyddsobjekt. Då både Trafikverket och Försvarmakten är hyresgäster bör myndigheterna beträffande de delar av hamnområdet som båda kan

komma att nyttja eftersträva en gemensam syn kring vad som ger bäst förutsättningar för bådas uppdrag.

Frågan om skyddsobjekt tillsammans med närmare förutsättningar för tillträde till hamnen, i de avseende som det inte är författningsstyrt, bör kunna regleras i en överenskommelse mellan Trafikverket och Försvarsmakten. I överenskommelsen kan exempelvis regleras praktiska förutsättningar för tillträde, parternas nyttjande av gemensamma och icke-gemensamma delar och ansvar.

Överenskommelsen torde kunna ingås inom ramen för respektive myndighetsuppdrag³ eftersom det handlar om att rent faktiskt och praktiskt reglera gränssnittet mellan de två myndigheterna. Det finns dock ett behov av att i uppdraget, eller på annat sätt, till Trafikverket och/eller Försvarsmakten förtydliga hur de båda myndigheternas uppdrag ska förhålla sig till varandra. Det bör förtydligas vad som gäller i form av beslutanderätt avseende vilka fartyg som kommer att få anlöpa Kappelshamn och under vilka omständigheter detta sker. Vid krig kan Försvarsmakten av ren nödvändighet i praktiken neka tillträde för färjesjöfarten till Gotland med stöd av skyddslagsbeslut, till exempel som gäller framför samtidiga civila skyddsobjektsbeslut eller enligt överenskommelse med Trafikverket eller motsvarande. Det finns också i krig eller hög beredskap vissa möjligheter att förbjuda tillträde enligt 4 kapitlet sjötrafikförordningen.

³ Utifrån att Trafikverket fått det uppdrag som föreslås i rapporten dvs. att Trafikverket ska ingå och ansvara för statens avtal om tillgång till alternativ hamnkapacitet i Kappelshamn.

Nyttosjöfart i Visby hamn

Trafikverket bedömer att Kappelshamn inte är nödvändig som alternativ hamn för den nyttosjöfart, utöver färjesjöfarten, som idag finns i Visby hamn.

Den nyttosjöfart som finns i Visby hamn består i huvudsak av hantering av rullande gods som transporteras på färjorna samt bränslehantering med tankfartyg. Utöver detta sker också en begränsad hantering av bulkods.

Vad gäller hanteringen av bulkods är bedömningen att Klintehamn, vid en händelse som begränsar tillträdet till Visby hamn, kan hantera dessa volymer. Om tankfartygen inte kan anlöpa Visby hamn bedöms möjligheten att transportera bränsle till Gotland med tankbilar på färjesjöfartens fartyg kunna fungera som en tillfällig hanteringen under en begränsad period. Den alternativ hamnen är en viktig del i att öka robustheten och redundansen för tillförsel av bränsle, men fler åtgärder kommer behövas framöver för att energiförsörjningen ska vara dimensionerad för ett totalförsvaret.

Åtgärder och kostnaders skalbarhet

Trafikverkets bedömning är att det inte är effektivt ur ett kostnads- och genomförandeperspektiv att bygga alternativ hamnkapacitet i Kappelshamn i etapper. Det finns också faktorer som pekar på att det inte är praktiskt genomförbart att dela upp investeringen.

Faktorer som talar för att genomföra åtgärder för Försvarmaktens och färjesjöfartens fartyg samlat, i såväl hamnområdet som i farleden, är bland annat att tillstånds- och upphandlingsfrågor bör hållas samman. Muddring av farled och hamnbassäng bör genomföras vid samma tillfälle utifrån höga kostnader för etablering av muddringsutrustning. Planer finns också att, om möjligt, nyttja muddermassor från farleden till kajbyggnation. På så sätt bedöms kostnaderna för hantering av byggmaterial kunna hållas nere. Fördelarna ligger framförallt i att eventuellt kunna deponera projektets egna förorenade massor i samband med en utbyggnad av hamnen. Att nyttiggöra icke förorenade muddermassor genom att ta upp dessa på land är generellt dyrare än att tippa på en havsdeponi. Det finnas också en problematik i att i efterhand, efter att hamninfrastrukturen finns på plats, muddra hamnbassängen till ett djup som är tillräckligt för färjesjöfartens fartyg.

Ingen av de övriga befintliga hamnarna på Gotland bedöms kunna fungera som tillfällig alternativ hamn i väntan på en slutlig lösning. En alternativ hamn behöver vara dimensionerad och utformad så den kan fungera för den typ tonnage som idag storleksmässigt kan anlöpa Visby hamn och det finns fysiska begränsningar i såväl Slite hamn som i Klintehamn.

Utgångspunkten är att en alternativ hamn behöver vara lokaliserad på annan plats än Visby och därmed anses inte heller mindre anpassningar av kryssningskajen som aktuella skalbarhetsåtgärder.

Anslutande landinfrastruktur

Bedömning av åtgärdsbehov

Trafikverket bedömer att inga investeringsåtgärder är nödvändiga på anslutande vägar mot bakgrund av nuvarande standard och utifrån den trafik som en alternativ hamn bedöms generera. Däremot kan enklare vägvisningsåtgärder tillämpas för att få trafiken att flyta. Om Kappelshamn pekas ut som alternativ hamn kommer Trafikverket ta fram en kontinuitetsplan för det anslutande vägnätet för att identifiera till exempel trafikledningsåtgärder.

Befintliga förhållanden och förutsättningar

Väg 149 ansluter till Kappelshamn från både östra och sydvästra sidan av Gotland.

Trafikverket har tillsammans med Region Gotland pekat ut ett funktionellt prioriterade vägnätet på Gotland. Utpökade vägar är de som är viktigast för den nationella och regionala tillgängligheten på Gotland. Väg 149 till Kappelshamn från sydöst ingår i det prioriterade vägnätet för gods och har bärighetsklass 4 (BK4). Därmed tillåts upp till 74 ton bruttovikt. Övriga delen av väg 149 har bärighetsklass 1(BK1) vilket innebär att max 64 tons bruttovikt tillåts. På sträckan mellan Kappelshamn och Visby finns inga begränsningar i bärighet i form av broar eller byggnadsverk.

Vägen har en vägbredd på 6,5 – 9,5 meter och uppfyller idag driftklass 4 av 5 för vinterväghållning där 1 är den högst prioriterade driftklassen.

Åtgärder och kostnader

Kappelshamn ägs av Fortifikationsverket som har i uppdrag av Försvarmakten att utveckla hamnen för Försvarmaktens behov. Om regeringen fattar beslut om att alternativ hamnkapacitet ska lokaliseras till Kappelshamn är avsikten att hamnen ska utformas för att möjliggöra anlop för såväl Försvarmaktens fartyg som för de fartyg som idag trafikerar färjesjöfarten.

Fortifikationsverket har tagit fram ett preliminärt förslag till utformning. Förslaget innehåller två alternativ – ett för utformning av hamnen enbart för Försvarmaktens behov och ett för samlokalisering av verksamheterna. Utformningsförslagen är framtagna i ett mycket tidigt skede i planeringen och kommer sannolikt att justeras när planeringen förfinas. I dagsläget ligger dessa förslag till grund för Fortifikationsverkets grova kostnadsbedömningar som redovisas i uppdraget. Förslaget omfattar såväl hamnområdet som farled och vändyta.

Förutsättningar

Osäkerhet i kostnadsbedömningarna

För såväl hamnområdet som för farled finns betydande osäkerheter i kostnadsbedömningarna. Främsta orsakerna är:

- Planeringen är i ett tidigt skede och utformningen av hamnområdet kan komma att ändras.
- Slutlig farledsdesign finns inte framme.
- Krav i miljötillstånd kan påverka behov av åtgärder och därmed kostnaderna.
- Kunskap om bottenförhållandena i såväl hamnområde som i farled och vändyta är bristande. En geoteknisk bottenundersökning krävs för att kostnaderna ska kunna preciseras närmare.
 - Typ av berg, fördelning mellan berg som skall sprängas respektive grävbara massor, är den största osäkerheten i kostnadsbedömningen.
 - Typ av föroreningar samt föroreningsgrad påverkar kostnaderna för omhändertagande. Kan förorenade sediment omhändertas i ett lokalt särskilt

omhändertagande bör detta kunna reducera såväl transporter som kostnaden för omhändertagandet.

Tidplan

Fortifikationsverket och Försvarmakten har tagit fram en preliminär tidplan för utbyggnad av Kappelshamn för Försvarmaktens och färjesjöfartens behov. Tidplanen utgår från Försvarmaktens behov att hamnen ska vara i drift senast 2030.

Projekteringen, som är det inledande skedet i den fortsatta processen, kan ge svar som kan komma att påverka tidplanen. Det finns också en osäkerhet i hur lång tid nödvändiga tillståndsprocesser, såsom miljötillstånd, kan ta och även berörda myndigheters handläggningstider kan i väsentlig grad påverka tidplanen.

- Projektering Q2 2024 – Q4 2026
 - detaljprojektering
 - miljötillstånd
 - framtagande av FFU mm
- Upphandling Q1 2027 – Q3 2027
- Entreprenad Q4 2027 – Q2 2030
- Nyttjande av hamn Halvårsskiftet 2030
- Administrativt avslut Q4 2030

Bedömningen är att åtgärder för att etablera alternativ hamnkapacitet måste genomföras samordnat med att hamnen iordningsställs för försvarmaktens behov. Det är därför väsentligt att nödvändiga beslut för alternativ hamnlokalisering inte dröjer.

För att öka möjligheten att tidplanen ska kunna hålla önskar Trafikverket beslut om att få påbörja planeringsinsatser som bör genomföras under våren 2024.

Hamnområde – åtgärder och kostnader

Åtgärder

Hamnen är idag obrukbar, den har nyttjandeförbud och någon hamn- eller kajförmåga existerar inte överhuvudtaget. Det innebär att den nya kajen

behöver byggas upp från grunden. Ny kaj och ramp för rullande gods och personbilar med därtill tillhörande utrustning för förtöjning och landstigning behöver anläggas. Åtgärder krävs också för att iordningsställa hamnplanen. Planeringen är i ett mycket tidigt skede och för precisering av ytterligare åtgärder behöver en behovsanalys för hamnsfunktionen göras.

Hamnbassängen behöver muddras. Åtgärden avser dels miljömuddring och dels fördjupning. Behov av fördjupning är enbart utifrån färjesjöfartens behov.

Vissa delar av hamnområdet kommer att kunna samnyttjas mellan Försvarmakten och färjesjöfarten medan andra delar behöver anläggas specifikt för färjesjöfartens fartyg.

Behov av utrustning från Försvarets materielverk

En del av den utrustning som behövs för hamnens funktion anskaffar Försvarmakten ifrån Försvarets materielverk.⁴ Försvarets materielverk har till uppdrag att upphandla sådana varor, tjänster och byggtreprenader inom materieförsörjningsområdet som Försvarmakten inte själv ska ombesörja upphandling av.⁵

Det kommer finnas behov av sådan utrustning för att hamnen ska kunna fungera som en alternativ hamnkapacitet för färjesjöfarten till Gotland. Den utrustningen, som ska bekostas av Trafikverket, bör också beställas ifrån och tillhandahållas av Försvarets materielverk. Detta då Försvarets materielverk har kunskapen och gjort analysen av materialet och de behov som finns särskilt vid höjd beredskap/krig och att materialförsörjning och funktion ska kunna upprätthållas. Det finns även kostnads- och driftfördelar med att det är lika utrustning och samma leverantör till exempel vad gäller administration, inköp (andra volymer), underhåll och lagerhållning.

Försvarets materielverk får inom sitt verksamhetsområde även tillhandahålla tjänster åt andra än Försvarmakten⁶. Det torde således inte finnas något hinder att även den utrustning som behövs i hamnen för färjesjöfartens behov beställs därifrån.

⁴ Tex följandeskåp, teknisk bevakning, fyr, voj, växlingsbrunn fiber, skylt, saneringsbox, grind, länshus.

⁵ Se 1 § i förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

⁶ Se 6 § i förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

Kostnadsbedömning

Kostnaderna för de åtgärder inom hamnområdet som tillkommer utifrån alternativ hamnens behov bedöms med utgångspunkt i Fortifikationsverkets beräkningar uppgå till 185 - 280 Mkr. Därtill kommer en kostnad för drift och underhåll.

Trafikverket föreslår att Trafikverket ska tillämpa principerna för den modell som finns mellan Fortifikationsverket och Försvarmakten. Det innebär att Trafikverket betalar en årlig hyra till Fortifikationsverket för att möjliggöra färjesjöfartens nyttjande av hamnen (se vidare avsnitt Förslag till finansiering). Hyran börjar betalas när Trafikverket får tillträde till hamnen, med andra ord när den är färdigställd och tas i drift.

Fortifikationsverket ska enligt sitt uppdrag ta ut en hyra som gör att myndigheten får full kostnadstäckning, med andra ord självkostnadstäckning.⁷ Inga kostnader ska stanna på Fortifikationsverket utan samtliga kostnader för investering, drift och underhåll ska tas av Trafikverket. Hyran består förenklat av två delar; dels av finansieringskostnader (avskrivningar och räntekostnader) och dels av kostnader för drift- och underhåll av hamnen. I kapitalkostnader ingår att få täckning för det avkastningskrav som Fortifikationsverket har att uppnå för sin verksamhet enligt sitt regeringsbrev. Den årliga hyran bedöms, med en avskrivningstid på 50 år, uppgå till:

År 1 – 50: 6 - 11 Mkr

Därefter: Kostnader för underhåll

Fortifikationsverket har utifrån utformningsförslagen gjort grova kostnadsbedömningar, dels för om hamnen skulle anläggas enbart för Försvarmaktens behov och dels för en samlokalisering.

I kostnadsbedömningen för alternativa hamnen är utgångspunkten kostnader för hela hamnområdet varefter uppskattade kostnader för Försvarmaktens behov dras ifrån. Kostnaden för fördjupningsmuddring av hamnbassängen faller helt på alternativa hamnen.

Farled – åtgärder och kostnader

Åtgärder

Åtgärder i farled och vändyta krävs enbart för färjesjöfartens behov. För Försvarmaktens fartyg är dagens utformning av farleden tillräcklig.

⁷ Se 5 § andra stycket i avgiftsförordning (1992:191).

För att möjliggöra för färjesjöfarten att anlöpa Kappelshamn krävs muddring i såväl farled som vändyta. Faktorer som påverkar omfattningen av åtgärder är primärt farledens bredd och djup idag, kommande farledsdesign, utformning av färjesjöfartens fartyg samt att farleden till Kappelshamn är helt oskyddad för nordlig vind. Man måste bland annat ta höjd för fartygets vertikala rörelser orsakat av höga vågor. Färjesjöfartens fartyg har stor sidoyta och därmed stor avdrift.

Simuleringar har genomförts och kunskap finns om att farleden är för smal och för grund och att muddring krävs. Utifrån simuleringarna finns bedömningar av omfattningen av muddringsbehov. När man slutligt valt alternativ för farleds- och hamndesign samt vändyta kan bedömningarna verifieras och eventuellt förfinas med vidare simulering och analys.

Farleden har idag en bredd av 80 meter och erforderlig bredd uppskattas till mellan 125 och 150 meter. Det krävs ett större djup i Kappelshamn än i Visby utifrån påverkan av den nordliga vinden med åtföljande sjöhävning.

Utöver muddring krävs åtgärder i form av sjösäkerhetsanordningar.

Efter färdigställande ska farleden löpande underhållas. Underhållet innefattar tillsyn och service på farledsutmärkningen samt vid behov underhållsmuddring av farled och vändyta.

Kostnadsbedömning

Enligt Fortifikationsverkets bedömning, med beaktande av de osäkerheter som redovisats ovan, uppgår kostnaden för åtgärder i farleden till 138 – 363 Mkr. Bedömningen har stämts av med Sjöfartsverket. För en säkrare kostnadsbedömning krävs en geoteknisk bottenundersökning.

Den årliga kostnaden för underhåll av farleden bedöms av Sjöfartsverket till cirka 700 000 kronor.

Anslutande landinfrastruktur – åtgärder och kostnader

Trafikverket bedömer att inga investeringsåtgärder är nödvändiga mot bakgrund av vägens nuvarande standard och utifrån den frekvens som en alternativ hamn är tänkt att användas.

Huvudmannaskap för föreslagna åtgärder

Ansvar för att säkerställa tillgång till alternativ hamn i Kappelshamn

Trafikverket föreslår att Trafikverket ska få i uppdrag att genom avtal säkerställa tillgång till alternativ hamnkapacitet i Kappelshamn.⁸

Varför bör staten ta ansvar för alternativ hamnkapacitet i Kappelshamn?

Trafikverket ska enligt uppdraget beakta etablerade former för ansvarsfördelning mellan stat, region, kommun och näringsliv.

Trafikverkets bedömning är att utifrån att åtgärden syftar till att säkerställa att färjesjöfarten till Gotland kan bedrivas utan längre avbrott och att staten, sedan tidigare, tagit ansvar för färjesjöfarten till Gotland så bör staten ta ansvar för alternativ hamnkapacitet i Kappelshamn. Det finns även tydliga statliga och nationella intressen av att färjesjöfarten till Gotland kan fortgå, inte minst ur ett totalförsvarsperspektiv, eftersom sjöfarten till Gotland är viktig både för det civila och militära försvaret av ön. Gotland är beroende av färjesjöfarten och den är en del av den civila beredskapen genom till exempel livsmedelstransporter och annat gods. Försvarmakten har ett behov av att färjesjöfarten kan bedrivas. Det är även en faktor att övriga aktörer är statliga (Fortifikationsverket äger Kappelshamn som byggs för Försvarmaktens behov och Sjöfartsverket är ansvarig för farleder), vilket gör att staten har möjlighet att ta kontroll över helheten. När det enbart är statliga myndigheter så innebär det att samtliga aktörer är inom samma juridiska person vilket till exempel ger större möjligheter att ingå överenskommelser utan upphandling.

De regionala aktörerna (Region Gotland och näringsliv) har starka intressen och är beroende av färjesjöfarten till Gotland. Men utifrån så tydliga statliga intressen och ett större nationellt behov bör inte ansvaret för den alternativa hamnkapacitet, i den storleksordning som nu är ifråga, läggas på de regionala aktörerna.

Staten genom Trafikverket har ett avtal om utförande av färjesjöfart till och från Gotland. Av avtalet följer att det är operatörens ansvar att säkerställa att trafiken kan bedrivas i enlighet med villkoren i avtalet. Det

⁸Se avsnitt Förslag till finansiering och Behov av uppdrag, beslut och finansiering.

inbegriper, enligt dagens avtal, att det är operatören som genom avtal med respektive hamn har att säkerställa tillgång till de hamnar som ska trafikeras enligt avtalet (Oskarshamn och Nynäshamn på fastlandet och Visby hamn, på Gotland). Operatören har bland annat att säkerställa att de fartyg som används är anpassade för förutsättningarna i respektive hamn samt att fartyg som används har förmågan att gå i trafik året runt. Det är enbart i avtalet specificerade händelser som gör att en inställelse av trafik eller försening inte leder till vite. Det är inte aktuellt att lägga uppdraget att säkerställa alternativ hamnkapacitet i avtalet om utförande av färjesjöfarten till Gotland. Framförallt då det är en privat aktör. Totalförsvarsberedskap, oavsett civil eller militär, bör hanteras av offentliga aktörer för att säkerställa kontroll och styrning över aktörerna.

Varför föreslås Trafikverket få statens uppdrag att säkerställa alternativ hamnkapacitet?

Trafikverket har idag till uppgift att ingå och ansvara för statens avtal om färjesjöfarten till Gotland.⁹ Det är i första hand en civil beredskapsåtgärd och den bör därför inte ligga på Försvarmakten.¹⁰ Antalet inblandade aktörer bör även begränsas och Trafikverket behöver ändå vara delaktig i och med uppdraget att ansvara för statens avtal om färjesjöfarten till Gotland.

Mot bakgrund av detta är det därför lämpligt att Trafikverket ges i uppdrag att säkerställa alternativ hamnkapacitet i Kappelshamn för färjesjöfartens behov.

Ansvar för farledshållning utanför hamnområdet

Sjöfartsverket bör ha ansvar för de åtgärder, muddring och farledsutmärkning, som behöver vidtas i farleden utanför hamnområdet samt farledshållning¹¹. Detta eftersom Sjöfartsverket har till uppgift att i egenskap av infrastrukturhållare för statens farleder svara för farledshållning och vid behov inrätta nya farleder¹². Sjöfartsverket ansvarar idag inte för farledshållningen och det är framförallt för att farleden inte leder till en allmän hamn och i princip bara privata brukare. Staten har rådighet i allmän farled, oavsett vem som svarar för driften av

⁹ Se 12 a p.2 i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

¹⁰ Se avsnitt ovan Folkrättsliga överväganden.

¹¹ T.ex. underhålla och ansvara för att sjövägarna är framkomliga, tillgängliga och säkra.

¹² Se 2 § p.2 i förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

farleden. Vid en anpassning för färjesjöfartens behov och en hamn för Försvarmaktens behov och den trafik som marinen bidrar med i farleden finns det ett starkt allmänintresse av att staten genom Sjöfartsverket har ansvar för farledshållningen och inte en privat aktör. Det finns inget juridiskt hinder för Sjöfartsverket att ta ansvar för farledshållningen och Sjöfartsverket kan göra det inom ramen för nuvarande uppdrag.

Eftersom utgångspunkten är att Sjöfartsverket ansvarar för sjösäkerhetsanordningar för sjöfarten, oavsett ansvar för farledshållning eller inte, så kan Sjöfartsverket ta över ansvaret i farleden för att säkerställa detta.¹³ Att Sjöfartsverket tar över ansvar för farledshållning innebär inte nödvändigtvis en rätt att ta över ägandet över befintliga sjösäkerhetsanordningar ifrån Nordkalk. Förutsättningar för att ta över ägandet, av Nordkalks sjösäkerhetsanordningar, har inte utretts närmare här utan är en fråga för Sjöfartsverket att ta vidare om behov uppstår.

Hamnområdesgräns föreslås att sättas till 50 meter utanför de nya kajerna med tillhörande hamnbassäng. Detta för att säkerställa att Fortifikationsverket som ägare av hamnen har den rådighet som krävs för att till exempel kunna utföra underhåll i hamnen. Hamnområdesgränsen föreslås regleras i överenskommelse mellan Fortifikationsverket och Sjöfartsverket. Därigenom tydliggörs också var gränsen för ansvar och kostnader går för respektive myndighet. Det torde rymmas inom ramen för respektive myndighets nuvarande uppdrag att ingå en sådan överenskommelse.

¹³Jfr. 3 kap. 1 och 2 §§ i sjötrafikförordning (1986:300)

Statstödsrättslig analys

Det är inte fråga om statligt stöd

Trafikverkets bedömning är att finansiering av investering i hamn och farled samt den statliga finansieringen av driften av dessa inte är att betrakta som statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget på någon nivå (ägare, operatör, användare). Detta eftersom beträffande staten och de statliga myndigheterna är det enbart en överföring av medel inom staten och då det är fråga om icke-ekonomisk verksamhet som faller inom ramen för staten ansvar¹⁴ så omfattas det inte av statstödsregelverket.¹⁵ Avseende operatören av färjesjöfarten till Gotlands är det inte heller fråga om statligt stöd. Användningen är icke-ekonomisk verksamhet och det är inte fråga om något gynnande.

Varför omfattas finansieringen av åtgärderna inte av statstödsregelverket?

Vad är statligt stöd?

Statligt stöd definieras i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget. En åtgärd är statligt stöd enbart om den uppfyller alla kriterier i artikeln.¹⁶

Artikel 107.1 EUF-fördraget

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag¹⁷

¹⁴ Eftersom myndigheterna agerar i egenskap av offentliga myndigheter, se punkt 17 och avsnitt 7 i kommissionens tillkännagivande.

¹⁵ Artikel 107.1 i fördraget är inte tillämplig om staten agerar "genom myndighetsutövning" eller när offentliga organ agerar "i egenskap av offentliga myndigheter". På engelska "*exercise of public powers*", punkt 17 i kommissionens tillkännagivande eller "*public remit*". Det handlar således om att staten agerar inom ramen för statens offentliga uppdrag.

¹⁶ Hur dessa kriterier ska tolkas och bedömas utvecklas genom rättspraxis från EU-domstolen. Europeiska kommissionen har i, Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01) (härefter kommissionens tillkännagivande), sammanfattat denna praxis samt, i de fall där praxis ännu saknas, kompletterat med hur kommissionen anser att begreppet statligt stöd ska tolkas.

¹⁷ Ett företag och ed det avses enheter som bedriver ekonomisk verksamhet. Ekonomisk verksamhet ska tolkas mycket brett och omfattar varje organisation,

eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Inom ramen för statens ansvar

Fortifikationsverket är fastighetsägare och byggherre för hamnen både vad gäller hamninfrastruktur, muddring samt farledsmarkeringar. Hamnen är en svensk försvarsegendom. Att äga och utveckla egendom som ska användas för försvaret av Sverige hör till statens offentliga uppdrag.

Trafikverket ska enligt förslaget få statens uppdrag att ansvara för att säkerställa en alternativ hamnkapacitet för färjesjöfarten till Gotland så att trafiken kan bedrivas utan längre avbrott. Färjesjöfarten är en viktig del av transporten av människor och gods till och från ön. Eftersom Gotland är beroende av färjesjöfarten för sin försörjning utgör den alternativa hamnkapaciteten i Kappelshamn en viktig del i att trygga den. Den alternativa hamnkapaciteten är alltså en del av den svenska statens beredskapsplan och totalförsvaret.

Hamnen kommer således endast att användas för icke-ekonomisk verksamhet eftersom både Försvarmaktens militära användning (i användning inbegrips här inte bara Försvarmaktens egna nyttjande utan även till exempel allierades nyttjande av hamnen) och färjesjöfartens användning¹⁸ av hamnen ingår i statens offentliga uppdrag.¹⁹

Sjöfartsverket ansvarar för sjösäkerheten och tillgängligheten och ansvarar för att utveckla och hålla farlederna öppna, säkra och i gott skick samt för att sköta drift och bärning. Detta faller inom statens offentliga uppdrag, är icke-ekonomisk verksamhet och utgör inte statligt stöd.

Det är enbart en överföring av medel inom staten och då det är fråga om icke-ekonomisk verksamhet som faller inom ramen för staten ansvar så omfattas det inte av statstödsregelverket. Den statliga finansieringen är inte till någon del statligt stöd.

Användaren av den alternativa hamnkapaciteten och farleden

Avseende operatören av färjesjöfarten till Gotland är det inte heller fråga om statligt stöd. Operatören av färjesjöfarten är inte tänkt att betala någon ersättning till Trafikverket för att lägga till de gånger när färjan nyttjar

oavsett juridisk form, ägande eller finansiering, som med eller utan vinstsyfte erbjuder varor eller tjänster på en marknad.

¹⁸ Se avsnitt ovan Behov och nyttjande av alternativ hamnkapacitet och Huvudmannaskap för föreslagna åtgärder.

¹⁹ Se punkt 17 a och c och avsnitt 7.2 och 7.3 i kommissionens tillkännagivande.

Kappelshamn. Kostnaden för den alternativa hamnkapaciteten stannar såldes primärt på staten i och med att denna kostnad täcks av den hyra som Trafikverket betalar till Fortifikationsverket. Färjesjöfartens användning av Kappelshamn är en icke-ekonomisk verksamhet (se ovan). Trafikverkets finansiering av reservhamnen och att staten tar kostnaden för nyttjandet av hamnen utgör därmed inte statligt stöd till operatören av färjesjöfarten till Gotland.

Oaktat detta så är det ändå inte statligt stöd eftersom det inte är fråga om någon förmån.²⁰ Ersättningen till operatören under avtalet om utförande av färjesjöfarten till Gotland, ska efterleva Altmark-kriterierna, eftersom att om samtliga Altmark-kriterier är uppfyllda så är inte ersättningen statligt stöd.²¹ Om staten står för en kostnad innebär det att den ersättning som operatören begär i sitt anbud för att bedriva trafiken blir lägre. Detta bör dock bevakas i framtida avtal så att det blir rätt i förhållande till statsstödsreglerna.

Beträffande finansiering av farleden utgör det inte statligt stöd till operatören av färjesjöfarten till Gotland eller någon av de övriga användarna av farleden. Att de statliga sjövägarna är framkomliga och säkra är statens ansvar och en icke-ekonomisk verksamhet. Åtgärden initieras för att färjesjöfarten ska kunna gå i farleden men det är inte att betrakta som en skräddarsydd åtgärd. Att farleden blir rakare, bredare och djupare gör att sjösäkerheten och framkomligheten höjs. Det är till fördel för alla som använder farleden i Kappelshamnsviken. För Försvarsmakten fartyg och gästade allierades fartyg innebär det även en potentiell nytta för försvaret av Sverige eftersom det möjliggör en större flexibilitet i valet av fartyg som har möjlighet att gå i farleden och till hamnen. Farleden är även öppen för alla på lika villkor och den är tillgänglig på ett icke-diskriminerande sätt.²² Det är således inte fråga om statligt stöd till någon av användarna av farleden.

²⁰ Eftersom Trafikverket inte tar en kostnad som operatören av färjesjöfart till Gotland enligt avtalet borde burit.

²¹ Avtalet om färjesjöfart är ett avtal om allmän trafik m.a.o ett avtal om en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Se artikel 4.1 i Rådets förordning (EEG) 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) och 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.

²² Se avsnitt 7.4 i kommissionens tillkännagivande. Farledsavgifter är författningsstyrt och tas ut av Sjöfartsverket.

Trafikverkets finansiering av Sjöfartsverkets genomförande av muddring av farleden så att färjesjöfarten har möjlighet att använda hamnen i händelse av kris eller krig utgör därför inte statligt stöd.

Förbud mot korssubventionering

Statsstödsreglerna innebär ett krav på att säkerställa att medel avsedda för icke-ekonomisk verksamhet inte kan används för att korssubventionera den ekonomiska verksamheten.²³ Då hyran från Trafikverket och Försvarmakten endast täcker de kostnader som Fortifikationsverket har för hamnen så bör det inte finnas någon risk för korssubventionering. Dessutom har Fortifikationsverket separat redovisning. Regler om korssubventionering gäller även i förhållande till operatören av färjesjöfarten till Gotland men det kan omhändertas genom att säkerställa att villkoren i Altmark-domen uppfylls.

Behov av fortsatt statsstödsanalys

Statsstödsanalysen är baserad på den beskrivning av projektet som fanns vid tidpunkten för analysen och de omständigheter som då var kända. Statsstödsfrågan behöver således fortsatt bevakas och i planeringen av hur åtgärden ska genomföras bör, om möjligt, eftersträvas att det görs på ett sådant sätt att det fortsatt faller utanför statsstödsregelverket. Detta för att inte i onödan begränsas av det genomförandeförbud som råder för statligt stöd, antingen genom att behöva anpassa åtgärden till ett regelverk som undantar åtgärden från kravet på anmälan eller genom att behöva avvakta att Europeiska kommissionen ger sitt godkännande till den anmälda åtgärden.

²³ Fortifikationsverket bedriver även ekonomisk verksamhet när myndigheten hyr ut fastigheter till verksamheter som är att betrakta som företag i statstödsrättsligt hänseende.

Förslag till finansiering

Finansiering hamnområdet

Trafikverket föreslår ingå hyresavtal med Fortifikationsverket

Trafikverket föreslår att säkerställande av nyttjanderätt till alternativ hamnkapacitet i Kappelshamn för färjesjöfarten till Gotland sker genom att Trafikverket ingår överenskommelse om hyresavtal med Fortifikationsverket, i enlighet med den modell som tillämpas för Försvarsmakten. Detta då Fortifikationsverket äger och förvaltar Kappelshamn och hyresavtal med ägaren till fastigheten ger bäst möjlighet för Trafikverket att som ansvarig myndighet säkerställa lokalförsörjning för färjesjöfarten till Gotland.

Trafikverket föreslår att Trafikverket tilldelas finansiering för att täcka hyreskostnader. Verkets syn är att åtgärderna inte bör finansieras med medel från Nationell plan för transportinfrastruktur, då de är att betrakta som beredskapsåtgärder.

Hyresavtalet föregås av bland annat preliminärt investeringsavtal och slutligt investeringsavtal mellan Fortifikationsverket och Trafikverket, vilka reglerar genomförande av själva investeringen och att de åtgärder som behövs för färjesjöfartens behov byggs. När preliminärt investeringsavtal är undertecknat tar Fortifikationsverket ansvar för framdrift och genomförande med stöd av beställaren, i detta fall Trafikverket.

Beträffande Fortifikationsverket ryms detta inom befintligt uppdrag i förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket och det finns en etablerad modell med Försvarsmakten som man kan använda. Då är det endast Trafikverket som behöver ett nytt uppdrag och finansiering för att kunna teckna nödvändiga överenskommelser såsom investeringsavtal och hyresavtal. Det föreslagna alternativet är därför den enklaste och snabbaste lösningen för att få på plats en alternativ hamnkapacitet för färjesjöfarten.

Genom direktavtal med Fortifikationsverket, till skillnad mot ett andrahandshyresavtal med Försvarsmakten, har Trafikverket bättre förutsättningar för kontroll och styrning över tillgänglighet till och rätten att nyttja hamnen som en alternativ hamn för färjesjöfartens behov.

Vid en samlokalisering mellan militär och civilverksamhet är det, om förutsättningar finns, angeläget att både i praktiken och så långt som möjligt verksamhetsmässigt och ansvarsmässigt hålla isär de två.²⁴ En finansieringslösning bör därför utformas så att den bidrar till att stärka uppdelning mellan militär och civil verksamhet. Genom att åtgärderna i hamnen byggs med Trafikverket som beställare samt att det är Trafikverket som ingår hyresavtal direkt med Fortifikationsverket och därigenom är ansvarig för den delen av hamnområdet, både genom uppdrag och hyresavtal samt rent faktiskt, understryks den skillnad.

I förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning²⁵ regleras statliga förvaltningsmyndigheters förutsättningar att säkerställa sitt behov av lokaler till exempel genom hyresavtal. Genom hyresavtalet upplåter Fortifikationsverket hamnområdet²⁶ till Trafikverket. Det innebär som utgångspunkt enligt förordningen att Trafikverket är brukare (hyresgäst) av hamnområdet och ansvarar för hur hamnområdet används.²⁷ I detta fall är det dock en militär hamn och Fortifikationsverket tillsammans med Försvarsmakten är de som kommer ha faktiskt ansvar för drift med personal på plats. De delar av hamnområdet som nyttjas av färjesjöfarten till Gotland kommer även nyttjas av Försvarsmakten och där behöver parterna komma överens om de närmare förutsättningarna för detta.

Myndighetsstruktur

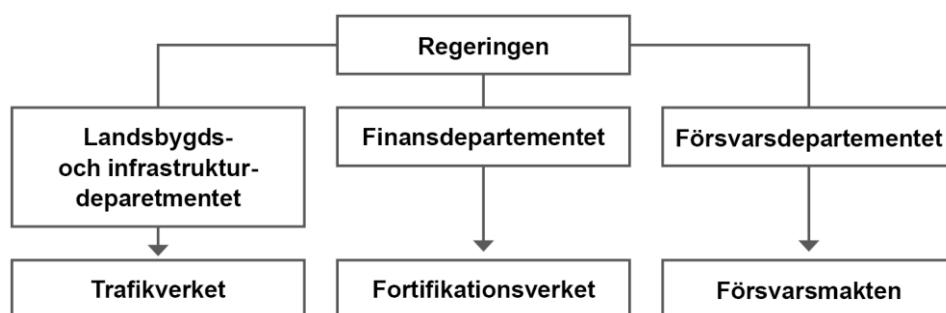


Bild 3 visar regeringens styrning av myndigheterna Trafikverket, Fortifikationsverket och Försvarsmakten.

²⁴ Se avsnitt ovan Folkrättsliga överväganden.

²⁵ Med lokalförsörjning avses åtgärder för att, genom hyra eller arrende, förse en myndighet med lokaler, mark och anläggningar för myndighetens verksamhet, se 3 § i ordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

²⁶ Se närmare om vilka anläggningar på fastigheten som ingår i avsnitt Hamnområdet.

²⁷ Se 1,3 och 6 §§ i förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

Finansieringsstruktur

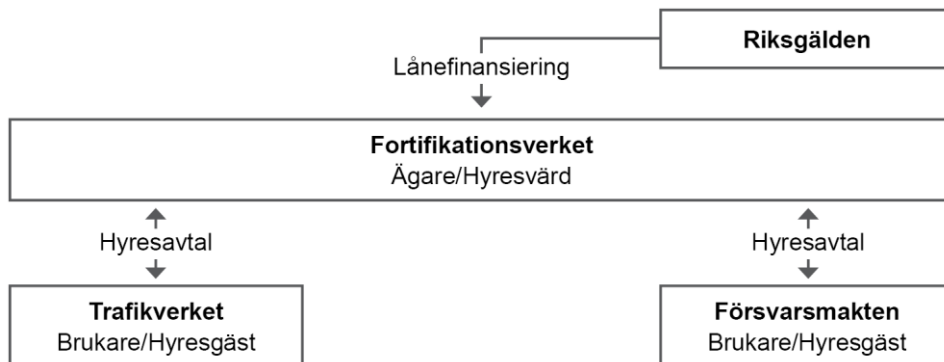


Bild 4 visar modell för finansiering av hamnområdet utifrån Trafikverkets förslag.

Överenskommelse med Försvarmakten

De närmare förutsättningar för tillträde till hamnområdet som till exempel praktisk hantering av tillträde, parternas nyttjande av gemensamma och icke-gemensamma delar och ansvar bör kunna regleras i en överenskommelse mellan Trafikverket och Försvarmakten.

Överenskommelsen torde, utifrån vad som nu är känt om vad den är tänkt att reglera, kunna ingås inom ramen för respektive myndighets uppdrag²⁸ eftersom det handlar om att rent faktiskt och praktiskt reglera gränssnittet mellan de två myndigheterna. Inför överenskommelsen bör även ses över eventuella tidigare överenskommelser mellan parterna så att denna om lämpligt är i linje med dessa.

Det finns dock ett behov av att i uppdraget, eller på annat sätt, till Trafikverket och/eller Försvarmakten förtydliga vad som gäller i form av beslutanderätt avseende vilka fartyg som kommer att få anlöpa Kappelshamn och under vilka omständigheter detta sker. Vid krig kan Försvarmakten av ren nödvändighet i praktiken neka tillträde för färjesjöfarten till Gotland med stöd av skyddslagsbeslut, till exempel som gäller framför samtida civila skyddsobjektsbeslut eller enligt överenskommelse med Trafikverket eller motsvarande. Det finns också i krig eller hög beredskap vissa möjligheter att förbjuda tillträde enligt 4 kapitlet i Sjötrafikförordningen.

²⁸ Utifrån att Trafikverket fått det uppdrag som föreslås i rapporten dvs. att Trafikverket ska ingå och ansvara för statens avtal om tillgång till alternativ hamnkapacitet i Kappelshamn.

Finansiering av åtgärder utanför hamnområdet

Muddring

Av avsnitt Ansvar för farledshållning utanför hamnområdet framgår att Sjöfartsverket föreslås ta ansvar för farledshållning och byggande utanför hamnområdet. Trafikverket föreslår att Trafikverket tilldelas medel för finansiering av investeringsåtgärder i farleden. Farleden bör inte finansieras med medel från Nationell Plan för transportinfrastruktur då farledsåtgärden är att betrakta som en beredskapsåtgärd. Trafikverket bedömer, utifrån nuvarande reglering, att den aktuella åtgärden därför inte kan finansieras via planen.

Trafikverket finansierar således Sjöfartsverkets genomförande av muddringåtgärderna i farleden, de praktiska förutsättningarna kan regleras i en överenskommelse. Trafikverket och Sjöfartsverket har sedan tidigare en överenskommelse som reglerar parternas mellanhavanden och principerna för den bör kunna användas.

Fortifikationsverket och Sjöfartsverkets överenskommelse om hamnområdesgräns och andra nödvändiga överenskommelser för att reglera praktiska gränssnitt mellan myndigheterna torde kunna ingå inom ramen för respektive myndighets befintliga uppdrag.

Farledshållning

Trafikverket föreslår att Sjöfartsverket tilldelas särskild finansiering från regeringen för farledshållningen.²⁹ Skäl till att inte finansiera drift- och underhåll av farleden enligt ordinarie förfarande är att farledsåtgärderna inte tillkommit utifrån handelssjöfartens behov och därför förväntas intäkterna (gods över kaj) vara för låga för de ökade kostnader som uppstår årligen för farledshållningen. Utan ett särskilda medel skulle såldes avgifterna behöva höjas, trots att kostnaderna inte uppstått till följd av att uppfylla handelssjöfartens behov utan i första hand statens.

²⁹ Eftersom de farledsavgifter som Sjöfartsverket tar ut inte är kopplad till vilken farled som fartyget trafikerat så påverkar detta inte om trafik i Kappelshamnsviken ska betala farledsavgift eller inte. Sjöfartsverkets möjlighet att avgiftsbelägga regleras i förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket, förordning (1997:1121) om farledsavgift, förordning (1999:215) om lotsavgifter samt förordning (1982:569) om lotsning m.m.

Behov av uppdrag, beslut och finansiering

I utredningen görs bedömningen att det bara är Trafikverket som behöver ett nytt uppdrag. För övriga myndigheter, Fortifikationsverket, Försvarmakten samt Sjöfartsverket är således bedömningen att det saknas behov av författningsförändring för att kunna ingå nödvändiga överenskommelser. Detta eftersom det torde falla inom ramen för befintliga uppdrag enligt respektive myndighets instruktion (se dock behov av förtydligande avseende tillträde i punktlistan nedan).³⁰

Då förslaget är att åtgärderna ska finansieras av staten via Trafikverket så bör kostnaderna för att anpassa hamnområdet för att bygga och säkerställa tillgång till den alternativa hamnkapaciteten samt kostnader för åtgärder i farleden endast påverka Trafikverkets finansiering.³¹ Beträffande farledshållning (drift- och underhåll) föreslås Sjöfartsverket få särskild finansiering.

Trafikverket bedömer att följande styrning/beslut behövs:

- Nytt uppdrag till Trafikverket, i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket, för att få ingå nödvändiga överenskommelser.³² Det torde räcka för de överenskommelser som det kan finnas behov av med till exempel Fortifikationsverket, Försvarmakten, Sjöfartsverket.
- Finansiering behöver säkerställas för att Trafikverket ska kunna ingå nödvändiga överenskommelser med Fortifikationsverket. Trafikverket behöver kunna förbinda sig direkt både vad gäller investering och drift- och underhållskostnad för att anpassa hamnen och hamnområdet för färjesjöfarten till Gotland. Verkets syn är att åtgärderna inte bör finansieras med medel från Nationell plan för transportinfrastruktur, då de är att betrakta som beredskapsåtgärder.

³⁰ Förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket, förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten och förordning (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket.

³¹ Fortifikationsverket finansierar investering och drift genom lån hos Riksgälden. När Fortifikationsverket investerar så tillser myndigheten att nödvändig låneram finns och att investeringen tas upp i investeringsplaner till regeringen så inget särskilt bemyndigande krävs.

³² Se avsnitt nedan Förslag författningsändring.

- Finansiering behöver säkerställas för att Trafikverket ska kunna ingå nödvändiga överenskommelser med Sjöfartsverket. Trafikverket behöver kunna förbinda sig direkt vad gäller investeringen i farleden. Verkets syn är att åtgärderna inte bör finansieras med medel från Nationell plan för transportinfrastruktur, då de är att betrakta som beredskapsåtgärder.
- Finansiering till Sjöfartsverket för farledshållning.
- Medgivande om att Trafikverket att under våren 2024 får påbörja nödvändiga planeringsinsatser.
- Regeringens medgivande för att Trafikverket ska kunna ingå hyresavtalet eftersom hyrestiden sannolikt kommer överstiga sex år samt att det är fråga om en lokalförändring som kräver ökade medel.³³ Utgångspunkten är tillsvidareöverenskommelse i enlighet med Försvarmakten och Fortifikationsverket modell.
- Förtydligande om vad som gäller i form av beslutanderätt avseende vilka fartyg som kommer att få anlöpa Kappelshamn och under vilka omständigheter detta får ske. Detta kan göras till exempel i uppdraget, eller på annat sätt, till Trafikverket och/eller Försvarmakten.

Förslag författningsändring

Trafikverket föreslår att uppdraget att säkerställa alternativ hamnkapacitet i Kappelshamn ges genom ändring av 12 a § punkten 2 i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Detta då det är hänförligt till Trafikverkets uppdrag att ingå och svara för statens avtal om färjesjöfarten till Gotland i samma paragraf. Ett uppdrag bör inte ges genom en ny punkt i den allmänna uppdragslistan i 2 § eftersom uppräknningen består i övergripande uppdrag. Om det varit fråga om att säkerställa detta allmänt hade det varit en annan sak, jfr 2 § p.15 om nät av beredskapsflygplatser.

Författningsförslag (ändring/tillägg i kursivt)

12 a § Trafikverket ska ingå och ansvara för statens avtal om
 2. linjesjöfart till Gotland *samt tillgång till alternativ hamnkapacitet i Kappelshamn.*

³³ Se 9 och 10 §§ i Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning

Den föreslagna ändringen ger Trafikverket, tillsammans med beslut om finansiering, det mandat som krävs för att ingå nödvändiga överenskommelser som kan komma att aktualiseras för att kunna beställa investering och säkerställa tillgång till hamnen genom anpassning av hamnområdet samt farleden till färjesjöfarten till Gotlands behov.

Bilaga

Hamnar på Gotland – Bilaga 1

Nedan följer en fördjupad beskrivning av de strategiska regionala samt de statliga hamnarna. Inledningsvis beskrivs Visby hamn. För övriga hamnar beskrivs framförallt faktorer som kan ha betydelse för lämpligheten som alternativ hamn, såsom läge, verksamhet samt utformning av hamn och farled.

Regionens strategiska hamnar

Visby hamn

Visby hamn är en allmän hamn som ägs av Region Gotland.

Hamnverksamheten i Visby omfattar idag primärt passagerar- och kryssningstrafik, hantering av rullande gods, bränslehantering samt gästhamnsverksamhet. Även viss hantering av bulkods sker, men i begränsad utsträckning. Fartyg i färjesjöfart hanterar förutom passagerare också godskategorier av avgörande betydelse för Gotlands försörjning såsom livsmedel, reservdelar och sjukvårdsmateriel. Huvuddelen av den hantering av bulkods som tidigare skett i hamnen har flyttats till Klintehamn och Slite hamnar.

Hamnen kan i huvudsak delas upp i inre och yttre hamnen. Färjesjöfarten samt övrig nyttotrafik är koncentrerad till den yttre hamnen, där även oljehanteringen sker. Den inre hamnen har en förhållandevis mer publik funktion och inbegriper bland annat en gästhamn. År 2018 kompletterades Visby hamn med en kryssningskaj.

Yttre hamnen, som framför allt används av linje- och oljetrafiken, är dimensionerad för maximalt 200 meters fartyg med ett maximalt djupgående på 7,5 meter. I den inre bassängen är maxlängden drygt 160 m och djupgåendet mellan 5,5–6,5 m. Gränssättande är i första hand fartygens manöverförmåga.

Färjesjöfart till Gotland

Färjesjöfarten förfogar över ett terminalområde som omfattar tre färjelägen i den yttre hamnen. Godsterminalsbyggnaden och passagerarterminalsbyggnaden har logistiktor i anslutning till kajerna för fordon och godstrailers. Färjesjöfarten disponerar även en större yta för farligt gods i direkt anslutning till terminalområdet.

Övrig nyttosjöfart

Ett antal tankfartyg ankommer årligen till oljekajen i Visby yttre hamn med eldningsolja och fordonsbränsle. Oljeprodukterna lagras i det näraliggande cisternområdet öster om Färjeleden. Förutom oljehantering är godshantering i Visby hamn idag mycket begränsad.

Lantmännen har sin huvudsakliga hantering i Klintehamn men har kvar utlastningen av särskilda sorteringar, exempelvis durumvete, i Visby. Visby hamn nyttjas ibland för att ta iland specialgoods på Holmen, i den inre hamnen. Inre hamnen nyttjas också för statsfartyg, såväl nationella som internationella.

Det finns en bunkerstation för diesel och bensin i inre hamnen. Här har även Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Sjöräddningssällskapet bunkertankar.

Kryssningskajen i Visby

Kryssningskajen i Visby invigdes och togs i drift 2018. År 2023 hade kajen 101 anlöp med totalt ca 165 000 passagerare från i stort sett hela världen. Vid kajen kan två kryssningsfartyg på en maximal fartygslängd av 340 meter lägga till. Det maximala djupgåendet är ca 10 meter.

Kryssningskajen nyttjas framför allt under sommarhalvåret. Kajen är belägen utanför vågbrytare i ett utsatt läge vilket innebär restriktioner vad gäller vindstyrka för när fartyg får lägga till. Restriktionerna innebär att det endast är under ett begränsat antal dagar som kajen kan nyttjas under höst och vår.

Klintehamn

Klintehamns hamn är idag regionens största godshamn och är av stor betydelse för Gotland som helhet. Hamnen, som är en allmän hamn och ägs av Region Gotland, är belägen drygt 3 mil söder om Visby.

Hamnverksamheten i Klintehamns omfattar idag främst godshantering, men där ryms också färjan till turistdestinationen Stora och Lilla Karlsö.

Det gods som hanteras utgörs primärt av skogsprodukter, spannmål och kalksten. Enligt Region Gotlands hamnstrategi ska Klintehamn fortsatt utvecklas som godshamn.

År 2016 – 2017 utfördes en omfattande muddring av hamn och farled. Hamnen kan nu ta emot fartyg med en kapacitet om 6 000 ton, jämfört

med tidigare knappa 2 000 ton. Åtgärderna har underlättat flytten av godshantering från Visby till Klintehamn.

Farleden till Klintehamn är helt oskyddad för vind och sjö från sydväst, som också är den dominerande vindriktningen. Rännan håller idag 7,2 meters djup med en bredd om ca 50 – 55 meter.

Fartyg med maximal längd på 115 meter, bredd 16,5 meter samt djupgående av 6 meter kan hanteras i hamnen.

Slite

Slite hamn är en av region Gotlands tre prioriterade hamnar och är lokaliserad på Gotlands nordöstra kust. Hamnen används idag framför allt för hantering av kalk- och cementprodukter och som hamn för Kustbevakningen, men nyttjas även som småbåts- och fiskehamn.

Huvudkajen för kommersiell trafik är Apotekskajen som nyligen kompletterats med en ny landramp på pirens norra sida. Apotekskajen är 150 meter lång.

Längre in i viken har Heidelberg Minerals Cement AB en anläggning för produktion av cement med egna kajer för import/export av gods. Heidelberg Materials planerar och söker tillstånd för en fullskalig CCS-anläggning (Carbon Capture and Storage) vid Heidelberg Minerals fabrik i Slite. Satsningen kommer att innebära en väsentlig om- och tillbyggnad av den befintliga verksamheten i Slite. Satsningen kommer att innebära utbyggnad av bolagets hamn i Slite för transport av material och utlastning av koldioxid.

Beräknad överfartstid för färjesjöfarten från Slite till Nynäshamn är ungefär en timme längre än från Visby. Överfartstiden från Slite till Oskarshamn fördubblas i det närmaste jämfört med överfart från Visby.

Vid tidigare simulering med Destination Gotlands SF 1500 har vattendjup i farled och vändyta visat sig vara tillräckligt för dagens färjesjöfart.

Statliga hamnar

Kappelshamn

Fortifikationsverket äger sedan 2016 Kappelshamn och har i uppdrag att anpassa hamnen för Försvarmaktens behov.

Hamnanläggningen har uppnått sin tekniska livslängd och har idag nyttjandeförbud. Någon hamn- eller kajförmåga existerar inte överhuvudtaget.

Farleden till Kappelshamn/Storugns är belägen på östra sidan av Kappelshamnsviken. Rännan är idag 9,5 meter djup och ca 80 meter bred. Simuleringar har visat att muddring kommer att krävas för att anpassa såväl farled som vändyta samt hamnbassäng till dagens färjesjöfart.

Fortifikationsverket och Försvarsmakten har i sin planering inför anpassning av hamnen fångat totalförsvarets behov av en alternativ hamn för färjesjöfarten. Behovet bedöms ur ett krisberedskapsperspektiv och för öns samlade totalförsvarsförmåga vara mycket angeläget. Därav har Fortifikationsverket och Försvarsmakten tagit fram ett utformningsförslag för samlokalisering.

Beräknad överfartstid för färjesjöfarten från Kappelshamn till Nynäshamn är ungefär 45 minuter kortare än från Visby. Överfartstiden från Kappelshamn till Oskarshamn är ungefär 35 minuter längre än från Visby

Fårösund - marinhamnen

Fortifikationsverket äger sedan 2018 marinhamnen i Fårösund och har i uppdrag att anpassa den för Försvarsmaktens verksamhetsbehov. Försvarsmakten avser inte att öppna upp hamnen för annan verksamhet.

