

**GODSTRANSPORTERTILL GOTLAND**

BELYSNING AV STÖDÅTGÄRDER

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	<b><i>SAMMANFATTNING</i></b>	1
2	<b><i>ALLMÄNNA FÖRUTSÄTTNINGAR</i></b>	6
2.1	Bakgrund	6
2.2	Syfte med ytterligare utredning	6
3	<b><i>NOLLTAXA</i></b>	<b>8</b>
3.1	Konkurrens och omfördelningseffekter	8
3.2	Prisbildning och effektivitet	9
3.3	Transportstödet omfattning	10
4	<b><i>AVVECKLING AV GOTLANDSTILLÄGG</i></b>	12
4.1	Generella systemeffekter	12
5	<b><i>INRIKTNING AV FRAMTIDA STÖDÅTGÄRDER</i></b>	13
5.1	Åkerinäringen	13
5.2	Transportköpare	14
5.3	Färjetrafik	15
5.4	Selektivitet	18
6	<b><i>VÄGKOSTNADSPRINCIPEN</i></b>	19
6.1	Definitioner	19
6.2	Väggkostnader och färjetransporter	20
6.3	Väggkostnader och transportköpare	24
6.4	Trafikens merkostnader	25
6.5	Konkurrenssituationen	26
7	<b><i>FÖRSLAG TILLÅTGÄRDER</i></b>	27

## *1 SAMMANFATTNING*

### *Nuläge*

Gotlandstillägget skall efter beslut i riksdagen 1995 **avvecklas** successivt. Samtidigt avskaffas också den **s.k.** högstprisregleringen. En konsekvens av dessa åtgärder har blivit att åkerierna gentemot transportköparna på Gotland har genomfört betydande prishöjningar. Med anledning av det svårbedömda läget för godstrafikens fortsatta utveckling har regeringen beslutat att tills vidare avbryta genomförandet av tilläggets **avveckling**. För att kompensera transportköparnas kostnadsökningar har också färjetaxan som debiteras åkerierna reducerats med nästan 30%. I anslutning till dessa åtgärder har ett utredningsförslag lagts fram som innebär att färjetaxan ytterligare skall **sankas**. Detta föreslås ske genom att trafikanterna helt befrias från kravet att **erlägga** färje-, hamn- och stuveriavgifter, **s.k.** nolltaxa. En konsekvens av förslaget skulle bli att statsbidragets storlek ökade med ca 40 miljoner kronor per år.

### *Transportkostnader i Gotlandstrafiken*

Näringslivet och transportköparna på Gotland har ända sedan Gotlandstrafiken reglerades hävdad att transportkostnaderna p.g.a. **färjeöverfarten** trots statligt stöd är för höga jämfört med transporter på fastlandet under i övrigt likvärdiga förutsättningar. SPK och Konkurrensverket har med stöd av återkommande granskningar hävdad att det inte går att **belägga** några avgörande skillnader avseende kostnader. En rakt motsatt **ståndpunkt** framlägges dock av vissa utredare **bl.a.** NUTEK som hänvisar till jämförelser som genomförs med transportkostnader i Norrland. I dessa undersökningar redovisas skillnader som uppgår till mellan **40-65%** till nackdel för Gotland. Det kan konstateras genom olika utredningar och skrivelser under årens lopp att uppfattningarna om transportkostnadernas nivå kan karaktäriseras av en mycket stor **spännvidd**. Därmed saknas förutsättningar att i denna fråga kunna peka på en entydig och allmänt **accepterad** uppfattning.

Från en övergripande synvinkel torde kunna hävdas att det med största säkerhet är en **olöslig** uppgift att på ett rättvisande och oantastligt sätt genomföra dylika jämförelser. Verkligheten är alltför komplex och inrymmer så många faktorer som måste hållas under kontroll att någon av alla parter **accepterad** slutsats inte går att redovisa. En rekommendation blir därför att fasta mindre vikt vid dessa beräkningar. Istället borde framtida bedömningar för Gotlands del avseende stödåtgärder inriktas åt olika näringsgrenars och produktionssektorsers allmänna effektivitets- och lönsamhetsproblem.

### *Gotlandstillägg*

Genom sänkningen av Gotlandstillägget från 0.6% till 0.4% 1997 påbörjades genomförandet av riksdagsbeslutet. Åkerierna svarade med en kraftig frakthöjning för Gotlandstransporter. Samtliga utredare och remissinstanser tycks dock ha en gemensam uppfattning att systemet med fraktutjämning är svårt att genomlysa, kontrollera och utvärdera. Det råder en stor enighet att reglerna bör avskaffas. Det väsentliga måste vara att stödet kommer kunderna till godo och att stödgivningen bidrar till konkurrens och ökad effektivitet.

### *Transportköparen*

Diskussionen om trafiksubventioner har till övervägande del handlat om dels trafikens merkostnader p.g.a. öläget och dels effekterna av fraktutjämningen. Allt för lite uppmärksamhet har ägnats åt hur stödåtgärderna påverkar relationen och prisbildningen mellan åkerier och transportköpare. Subventionerna har uteslutande riktats till åkerisidan i syfte att kompensera en odefinierad mängd merkostnader. Vidare har åkeriernas frakttaxor reglerats genom bestämmelser om högsta pris och fraktutjämning. De senare har dock enligt samstämmiga uppfattningar inte givit de effekter som eftersträvats. Genom en, sedan lång tid, etablerad praxis har en betydande och varierande rabattgivning medfört att det i praktiken kan sägas att en allmänt gällande frakttaxa hos åkerierna inte existerar.

Konsekvensen har blivit att statens subvention av längdmetertaxan har kanaliserats till i huvudsak två stora transportföretag. Vidare har subventionsgivaren inte haft någon möjlighet att kontrollera i vilken utsträckning och till vilka mottagare dessa skattemedel har vidarebefordrats i form av rimliga transportkostnader.

Med en viss förenkling kan sägas att hela ansvaret för och handläggningen av en regionalpolitisk fördelning av skattemedel avseende fraktstöd har lämnats över till ett fåtal åkerier. Dessa skall utan egentlig möjlighet till en rimlig kontroll från subventionsgivarens sida genom egen utformad, helt fri prissättning fördela tillgängligt stödutrymme till olika transportköpare.

En slutsats av detta resonemang är att staten bör helt upphöra med att styra fraktstöd till olika aktörer i transportkedjan av det skälet att fördelningen och användningen inte är tillräckligt effektivitetsbefrämjande. En rekommendation är att rikta framtida stödåtgärder direkt till de näringar som bedöms ha ett **från** en regionalpolitisk och samhällsekonomisk synvinkel motiverat behov.

### *Vägbkostnadsprincipen*

Åkeriföretagen har under lång tid hävdade att nulägets stödåtgärder inte räcker för att kompensera Gotlandstrafikens merkostnader. Genom förslaget om nolltaxa ökar statsbidraget till åkerinäringen med ca **40** miljoner kronor. Samtidigt slopas Gotlandstillägget vilket teoretiskt betyder ett bortfall av intäkter i nästan motsvarande omfattning. Att byta en fraktutjämnning mot nolltaxa ger följaktligen för åkeriföretagen ingen effekt. Däremot ökar belastningen på statsbudgeten. Eftersom transportörerna fortfarande, även med en nolltaxa, anser att tillräcklig kompensation inte tillskapas föreligger en stor risk att de intäkter som genererades av Gotlandstillägget även i fortsättningen debiteras ut på transportköpare men helt inriktade mot Gotlandstransporter. Den bakomliggande orsaken i form av merkostnader kan härledas till den s.k. vägbkostnadsprincipen.

Genom denna beräkningsmodell konstaterades att kostnader utöver vad som skulle ha uppkommit genom vanlig landsvägbtransport med lastbil skall kompenseras med statligt fraktstöd. Samtliga utredare har framhållit att detta synsätt medför stora tolkningsproblem eftersom både vägb- och merkostnader är svåra att fastställa. Spännvidden mellan olika beräkningar blir därmed alltför stor för att principen skall vara användbar. En rekommendation är att i framtiden ej rikta något fraktstöd till aktörer i transportnäringen. Färjetaxan bör istället marknadsanpassas. Detta kan ske genom olika jämförande beräkningar. Exempelvis kan avstämning göras med taxor på likartade marknader. Vidare kan kostnadsberäkningar utföras avseende effektivare sjöfartslösningar för godstrafik på Gotland.

### *Regionalpolitiskt transportbidrag*

Sedan början av **1970-talet** har statsbidrag lämnats till vissa delar av Norrland i form av regionalpolitiskt transportbidrag. Syftet med detta är i grunden detsamma som för Gotland, nämligen att för näringslivet stödja kostnadsrämsiga olägenheter med avseende på det geografiska läget. Den avgörande skillnaden är dock att bidraget i det senare fallet ej riktas direkt till transportköparen. I nuläget måste dock bedömningen framhållas att detta förhållande sannolikt har medfört alltför stora negativa effekter. Orsaken till att stödet för Gotlands del inte har givits samma utformning är oklar. Inom EU har utarbetats nya riktlinjer för hur stödåtgärder kan utformas i syfte att lösa olika problem i medlemsstaternas öregioner. Där fastläggs mycket vida ramar för möjligheterna att till dessa regioner rikta ekonomiskt verksamhetsstöd. Det betyder följaktligen att det knappast föreligger några juridiska restriktioner för en grundläggande reformering av stödåtgärder till Gotland.

### ***Konkurrenssituationen***

Konkurrenssituationen för fjärrtransporter i Sverige karaktäriseras av en stark variation mellan olika regioner. Volymstarka områden med stor befolkningskoncentration och stora industrier ger en attraktionskraft som skapar hård konkurrens mellan transportslag och transportörer. Situationen kännetecknas av stort transportutbud och hård priskonkurrens. I volymsvaga och glesbefolkade områden råder ett rakt omvänt förhållande. Transportbehovet kan endast tackas genom landsvägstransport och utbudet av kapacitet är koncentrerat till ett eller ett fåtal åkerier ingående i en rikstäckande transportförmedling.

Rådande marknadsförhållanden på Gotland kan hävdas vara mycket särpräglade i den meningen att priskonkurrensen är sämre än i de flesta andra regioner. Möjligheterna att med privat risktagande öka utbudet av transportkapacitet måste bedömas som mycket små. Samtidigt är det av stor betydelse att fästa uppmärksamheten på att stödåtgärder i olika former riskerar att bli helt verkningslösa om det inte skapas förutsättningar att främja utvecklingen i riktning mot en sund prisbildning. Detta kan endast uppnås genom att konkurrenssituationen förbättras. Möjligheten att utveckla konkurrensen också från kombinerade jämvägstransporter på fastlandet bör övervägas. Under de gångna åren med regleringar har olika åtgärder prövats t.ex. högstprisreglering. Samtliga försök har dock visat sig vara så gott som verkningslösa eftersom det ej varit möjligt att detaljstyra den verkliga prissättningen efter rabattgivning.

Framtida ansträngningar från statlig sida borde följaktligen inriktas på att skapa bättre förutsättningar för en sund marknadsutveckling och prisbildning. En sådan inriktning torde vara den enda möjligheten att medverka till att andra stödåtgärder kan leda fram till önskvärda effekter. I denna fråga har staten genom länsstyrelsen i samverkan med kommunen och näringslivet ett stort ansvar för att utvecklingen påskyndas och att former skapas för ökad stimulans av transportmarknaden.

## *Åtgärder*

Framtida stödåtgärder för Gotland bör sammanfattningsvis utformas med målsättningen att

Främja en sund konkurrens och prisbildning för alla slag av transporttjänster.

Förekommande subventioner skall genom verksamhetsstöd styras direkt till näringsverksamhet med dokumenterat behov utifrån ett regionalpolitiskt och samhällsekonomiskt perspektiv.

Priser avseende färjetransporter marknadsanpassas för att bilda ett effektivitetsfrämjande underlag till transportköparens logistikberäkningar och transportval.

Återstående delar av Gotlandstillägget slopas i anslutning till att andra åtgärder införes.

Väggkostnadsprincipen som underlag för beräkning av kompensation till åkerinäringen avskaffas helt.

På längre sikt bör fartygstonnaget bättre anpassas till de olika transportbehoven för passagerare och gods.

## 2 ALLMÄNNA FÖRUTSÄTTNINGAR

### 2.1 Bakgrund

Linjesjöfart mellan Gotland och fastlandet har varit statligt reglerad sedan år 1970. Detta har inneburit att taxor och turplaner fastställs av staten i syfte att tillförsäkra regionen en godtagbar transportförsörjning. År 1971 beslöt riksdagen att transportstöd skulle införas genom att rederiets taxa för godstransporter subventionerades. Stödets utformning har ändrats vid flera tillfällen.

Statsbidraget till trafiken har varierat från en lägsta nivå om ca 30 miljoner kr i mitten på 80-talet till nuvarande ca 175 miljoner kr. Summan innefattar även en subventionering av passagerartrafiken.

Godstrafiken expanderade kraftigt under **70-talet** men har sedan 1980 legat på en relativt stabil nivå strax under 500 000 ton per år.

Vid sidan av stödet till och regleringen av linjesjöfarten på Gotland har riksdagen genomfört viss lagstiftning och stöd riktat till godstransporterna. Regleringen har varierat och bl.a. omfattat sjöföretag, högstprisreglering, Gotlandstillägg och särskilt statligt stöd till vissa lastbilsföretag.

Enligt ett riksdagsbeslut år 1995 skall Gotlandstillägget, som f.n. ger åkeriföretagen rätt att debitera ett pålägg om 0.4% på varje transportuppdrag, avskaffas genom successiv nedtrappning. Som en konsekvens av detta har transportörerna genomfört prishöjningar i Gotlandstrafiken för att kompensera inkomstbortfallet. Mot bakgrund av ovanstående händelseutveckling har regeringen ändrat sitt beslut avseende tilläggets nivå för 1998 och bibehållit samma procentpålägg (0.4%) som under 1997 i avvaktan på vidare utredningar.

### 2.2 Syfte med ytterligare utredning

NUTEK fick regeringens uppdrag att utarbeta förslag till långsiktig lösning av stödets utformning för godstransporter. Rapporten avlämnades i början av 1998 och innehöll ett förslag om att Gotlandstillägget skulle avvecklas helt, samtidigt som längdmetertaxan för färjeöverfarten för gods reduceras till noll ("nolltaxa").

Mot detta förslag har framställts ett antal viktiga invändningar varför kommunikationsdepartementet uppdragit åt Sjöfartsverket att utveckla sitt remissvar för att därigenom få en ytterligare belysning av vissa konsekvenser och problem.

I föreliggande utredning görs vissa avgränsningar för att koncentrera framställningen till dagens problem och tänkbara lösningar vid sidan av förslaget att införa "nolltaxa".

För beskrivningar av historik samt allmänna fakta kring näringsliv och demografiska uppgifter hänvisas till tidigare mycket utförliga utredningar tex. SOU 1995:42 om "Framtidsanpassad Gotlandstrafik" och Sjöfartsverkets rapport "Vägval i Gotlandstrafiken" från år 1992. Vidare inriktas problemdiskussionen mot godstrafiken.

### 3 NOLLTAXA

#### 3.1 Konkurrens och omfördelningseffekter

Prisbildningen avseende **färjeöverfarten** med gods har varit ett återkommande ämne för diskussion och politiska överväganden. Med lagen om linjesjöfart på Gotland (1970:87 1) krävdes koncession och vidare att turplaner och taxor skulle fastställas av staten. År 1971 fattade riksdagen beslut om införande av transportstöd och som en följd därav reducerades godstaxorna i syfte att minska transportkostnaderna. Trots detta uppstod omgående en debatt om huruvida taxesubventionen räckte för att täcka transportföretagens merkostnader i Gotlandstrafiken.

Stödet till trafiken har sedan tillkomsten av nämnda lag genomgått ett stort antal förändringar. Utmärkande drag för debatten kring problemet har varit att transportföretagen fortlöpande hävdar att trafikens kostnader inte kompenseras i tillräcklig utsträckning samt att statens utgifter för stödet kontinuerligt ökar.

Grunden till att frakttaxan subventioneras i allt större grad är en föreställning att åkerierna som motprestation skall sänka sina priser gentemot transportköparna. Trots detta hävdar företrädare för näringsliv och handel på Gotland genomgående att transportkostnaden är för hög i jämförelse med motsvarande situation på fastlandet.

Den senaste prisändringen genomfördes 1997 när längdmetertaxan sänktes från 73 kr till 52 kr per meter. Åtgärden vidtogs sedan åkerierna genomfört kraftiga taxehöjningar för Gotlandstransporter gentemot transportköparna.

NUTEK har föreslagit att längdmetertaxan på **färjetrafiken** reduceras till noll. Åkerierna skulle därmed helt befrias från kravet att erlægga avgift för **färjetransport**, hamn- och stuverikostnader. Samtidigt är avsikten att kvarvarande Gotlandstillägg på 0.4% awecklas helt.

Förslaget om nolltaxa ligger därmed i linje med tankegången att en subvention av kostnaderna som direkt orsakas av sjötransporten skall leda till att den slutlige **transportköparen/varuägaren** kompenseras på ett sätt som leder till likställdhet med konkurrenter på fastlandet.

Åkerisidan har kommenterat förslaget om nolltaxa med att understryka att en sådan subventionsnivå inte räcker för att täcka alla merkostnader i trafiken. **Bl. a.** hänvisas till lägre utnyttjandegrad på fordonsparken och förarens lönekostnader.

**BTL** (Bilspedition Transport och Logistik) anger att behovet av prishöjning gentemot kunderna för att kompensera dessa kostnader ligger kring 15-20%.

ASG påpekar att en risk med nolltaxa är att antalet aktörer ökar vilket kan orsaka sämre kapacitetsutnyttjande. Vidare hävdas att systemet med för låga farjetaxor styr mot “ett felaktigt beteende” och bl.a. nämnes att vissa varuägare är “underprissatta”.

Det är märkligt nog ytterst få intressenter som framhåller aspekten med prisbildningens påverkan på transportemas effektivitet och konkurrensen gentemot övrig sjöfart. RRV understryker att den frågeställningen är ett problem som måste behandlas ytterligare. Man nämner att stödet måste utformas så att rederiet ges incitament till att effektivisera sin verksamhet. Vidare uppmärksammas särskilt formuleringen att ett införande av en fri nyttighet kan leda till sämre effektivitet. Det är värt att uppmärksamma att det inte är rederiet som i första hand är den kritiska länken utan biltrafikens effektivitet och konkurrenssituation.

Det är angeläget att stödets utformning i möjligaste mån skall säkerställa effektivitetsutveckling och undvika snedvriddningseffekter. Eftersom näringsidkare och transportköpare trots stigande subventionsgrad hävdar att transportkostnaderna är för höga måste frågan resas om det är en riktig och framsynt metod att styra skattemedel i riktning mot taxesytemet för sjötransporter.

Det är högst sannolikt att styrningen leder till felaktiga transportmetoder och en ökad risk för omfördelning mellan transportslag eftersom transportköparen får en felaktig prisbild i sina kalkyler avseende den verkliga resursförbrukningen och totalkostnaden i transportkedjan.

### **3.2 Prisbildning och effektivitet**

Subventionerna riktas i nuläget helt mot aktörerna i transportkedjan. Åkerierna erlägger låga avgifter för farjeöverfarten och kan från transportköparen inkassera tillägg på frakttaxan. Samtidigt dimensioneras **farjetrafiken** utifrån vad statsmakten bedömningsmässigt anser svara mot en tillfredsställande transportförsörjning. Detta medför att kopplingen mellan resurskostnaden och intäkterna från trafikanterna glider allt mer isär.

På godsmarknaden utgör prisbildningen normalt sett en mycket viktig komponent för **transportköparen/varuägaren** i valet mellan transportmetoder och andra logistiska urvalskriterier. Det kan exempelvis föreligga konkurrens mellan lastbilssekipage och lösa lastbärare. Vidare kan valet stå mellan fler hamnalternativ och högre turtäthet eller bulkfartyg jämfört med vägtransporter för att nämna några exempel.

Det är uppenbart att i det fall en naturlig prisbildning kopplad till resurskostnader helt eller delvis sätts ur spel ökar risken för snedvridning av både transportmetoder och resursdimensionering.

Konkret betyder detta en risk att onödigt dyra lastbilskipage utnyttjas när lösa lastbärare i många fall vore ett lämpligt alternativ. Vidare föreligger risken att varuslag såsom **massaved/flis**, cement eller sockerbetor befordras med lastbilar där dragbilar och förare medföljer under färjeöverfarten vilket fördyrar transporten. Med en rättvisande prissättning skulle i det senare fallet sannolikt bulkfartyg vara en mer effektiv transportmetod.

Både **RRV** och Konkurrensverket berör problemet i sina remissvar men förutsätter att åtgärder och regler skapas för att kontrollera och reglera taxesättningen så att icke önskvärda effekter elimineras. En förenklad administration av stödet skulle m.a.o. kräva ökad reglering och kontroll. Konkurrensverket pekar också på förekommande anmälningar och klagomål från företag på Gotland rörande stödgivning som diskriminerar konkurrensmässigt och ger snedvridande effekter i olika former.

Sett utifrån ett effektivitetsperspektiv bör nuvarande utformning av systemet i sin helhet ifrågasättas. Istället för stöd till olika aktörer i transportkedjan borde det vara mer ändamålsenligt att orientera stödet mot transportköparna. Därigenom skulle dessa ha bättre möjlighet att göra sitt val av transportmetoder utifrån verklig resurskostnad.

Det är väsentligt notera att prissättning för passagerar- och godstransporter skiljer sig åt genom att den berör helt olika marknader och distributionsled. Passagerare (turister) är slutkonsumenter och gör sitt val utifrån att alternativet i regel utgöres av andra resmål eller andra aktiviteter. I dessa valsituationer medverkar ofta starka känslomässiga och personliga värderingar i besluten.

Priset för en godsleverans med lastbil är en del i ett eller flera förädlingsled. Transportkostnaden bildar en komponent i en sammansatt industriell lönsamhetskalkyl där till övervägande del en rationell effektivitetsvärdering råder. Tidpunkten för slutkonsumtion inträffar först när ett val står mellan t.ex. flera trädgårdsprodukter från olika regioner och med varierande priser i detalj handeln.

### **3.3 Transportstödet omfattning**

I nuläget omfattar stödet till Gotlandstrafiken en subvention av längdmetextaxan. Det råder delade meningar om hur mycket godstrafiken tar i anspråk av stödet som för hela Gotlandstrafiken uppgår till ca 175 miljoner kr per år. Eftersom trafiksystemet är utformat som en sammanhållen fartygsinsats med kombinerade person- och godsfärjor kan en bedömning av godstransportstödet göras från olika

utgångspunkter. En metod är att göra en beräkning över vad en separerad renodlad godstrafik med rena lastfärjor skulle kosta och vilken fraktnivå en sådan trafik skulle behöva i intäkter utan stödåtgärder. Utifrån en sådan kalkyl kan statens kostnad bedömningsvis utgöra ca 40 miljoner kr i nuläget. NUTEK hävdar att stödet uppgår till ca 80 miljoner kr men redovisar inte hur beloppet räknas fram. Förslaget med nolltaxa bedömes kräva ytterligare ca 40 miljoner kr i statligt stöd som skulle belasta statsbudgeten.

Vid ett införande av nolltaxa är en förutsättning att det kvarvarande Gotlandstillägget om 0.4% slopas. Detta tillägg debiteras av åkeriföretagen på samtliga kunder och beräknas uppgå till ca 35-40 miljoner kr. Detta system belastar inte statsbudgeten utan är tänkt att fungera som en utjämning mellan transporter på fastlandet och Gotland. Eftersom åkerierna ser detta som ett nollsummespel så innebär ett slopande av avgiften att man istället enbart belastar kunderna i Gotlandstrafiken med motsvarande summa.

Systemet med Gotlandstillägg är dock svårt att genomlysa och dess effekter är vanskliga att bedöma. Anledningen är att åkerierna vid sin taxering av transporter tillämpar en mycket varierande och i vissa fall kraftig rabattgivning som kan uppgå till 50-60% eller mer beroende på volymer och transportrelationer m.m. Det kan t.o.m. ifrågasättas om det existerar en fast taxa i egentlig mening. Situationen på marknaden kännetecknas snarare av offertgivning och prisbestämning från fall till fall.

En effekt av ett slopande av Gotlandstillägget innebär dock att åkerierna momentant drabbas av ett minskat kassaflöde eftersom det torde vara svårt att i samma ögonblick hos stora kunder under löpande kontrakt hävda att rabattnivån måste justeras. I flertalet fall har kunden inte ens några transporter till eller ifrån Gotland varför det är en svår pedagogisk uppgift att förklara varför rabatten skall ändras.

Det är därför logiskt att åkerierna vill kompensera sig med ökade priser på trafik som i verkligheten berör Gotland. På längre sikt torde inte ett slopat tillägg innebära en ändrad kostnadsstruktur för åkeriet eftersom trafikdimensioneringen inte ändras.

## 4 AVVECKLING AV GOTLANDSTILLÄGG

### 4.1 Generella systemeffekter

Det är tveksamt om Gotlandstillägget under någon tid har fungerat i enlighet med den ursprungliga avsikten. I förhandlingar med stora kunder diskuteras endast ett nettopris som har sin nivå härledd på en marknad i konkurrens med andra transportmedel och med åkerier som ej debiterar ett tillägg. Det betyder att faktureringen utifrån taxenivåer och olika tillägg till stor del blir en teoretisk konstruktion.

I ett stort antal utredningar har påpekats vilka nackdelar systemet har och vilka konsekvenser som uppkommer på marknaden. **Bl.a.** har åtskilliga rapporter fort fram kritiken att Gotlandskunder debiteras högre transportkostnader än konkurrenter trots rådande subventioner och utjämningsystem.

Det är betecknande att ASG i sitt remissvar angående nolltaxan hävdar att en avgörande nackdel med rådande system är att det styr mot ett felaktigt beteende och att vissa kunder åtnjuter alltför låga priser.

Det finns därför inte några barande skäl för att behålla Gotlandstillägget. En slutlig avveckling bör samtidigt göras inom ramen för en samlad bedömning av stödet till godstransporterna till och från Gotland.

## 5 INRIKTNING FÖR FRAMTIDA STÖDÅTGÄRDER

### 5.1 Åkerinäringen

Under den tid som färjetrafiken subventionerats har diskussionen kring transportstödet varit inriktat på en reduktion av den godstaxa som debiteras åkerinäringen. Syftet har varit att den senare gentemot varuägaren skulle iaktta måttfullhet genom en lägre prissättning för hela transport prestationen.

Det har samtidigt förts en debatt om hurvida den lägre färjetaxan har givit tillräcklig kompensation för trafikens merkostnader. För att om möjligt styra in diskussionen mot en enkel jämförelse infördes den sk. vägkostnadsprincipen. Denna innebär att subventionen skall motsvara och eliminera merkostnaderna som uppstår p.g.a. öläget i jämförelse med en tänkt transportkostnad med lastbil för motsvarande sträcka på fastlandet. Det stora problemet i sammanhanget är att någon detaljerad definition av begreppen väg- och merkostnader inte har upprättats och därmed givit utrymme för mycket breda tolkningar.

Ett annat problem avseende åkerinäringen är konkurrenssituationen för fjärrtransporter vilken på Gotland kan hävdas fungera särskilt illa. Mot den bakgrunden är det av ett visst intresse att resa frågan om en reduktion av färjetaxor verkligen kommer den slutlige transportköparen till godo i den omfattning som subventionsgivaren tänkt sig. Eventuella brister i detta hänseende behöver inte betyda att åkerierna i denna trafik tillskansar sig orättmätiga vinstmarginaler. Trafiken kan också tankas brista i effektivitet, tillämpa onödigt kostsamma transportlösningar eller att stödet riktas endast mot vissa kundkategorier. Det senare har påpekats bl.a. av ASG i ett remissvar avseende förslaget om nolltaxa. Det kan heller inte uteslutas att en högre prisnivå på Gotland förklaras av bristande konkurrens och att trafiksvaga relationer kan vara en slags finansieringskälla som kompenserar för en hård konkurrens i andra regioner.

NUTEK framhåller i sin rapport att fördelen med nolltaxan är dess enkelhet avseende administration. Det är svårt att se varför det är enklare att slippa debitera färjetaxor än att debitera tex. marknadsanpassad taxa. Bl.a. hävdar RRV att kring en nolltaxa måste skapas regelverk som med hjälp av kontrollfunktioner reglerar vilka varuslag som skall åtnjuta en slopad färjekostnad. Samtidigt skapas större avvägningsproblem för statliga handläggare i vars uppgift det också ingår att kontrollera rimligheten av stödets omfattning och andel i statsbudgeten. Ett ytterligare sänkt färjepris kan tänkas öka åkerivolymen genom att varuslag omfördelas från andra transportslag och kan därmed leda till krav på ökad färjekapacitet.

Den sammanvägda bedömningen av förslaget till nolltaxa är att nackdelarna vida överstiger den egentligen enda preciserade fördelen, nämligen enkelheten.

Sammanfattningsvis kan de viktigaste nackdelarna preciseras enligt följande:

En nolltaxa motverkar *effektivisering*. En nödvändig och sund effektiviseringsprocess i åkerinäringen motverkas av låga färjetaxor, vilket i nästa led kan ge för höga transportkostnader.

Risk för att stödet *inte når sitt syfte*. Genom låga färjetaxor riktas stödet till åkerinäringen. Därmed finns en risk att fördelningen och omfattningen av stödinsatserna inte når transportköparen i enlighet med subventionsgivarens syfte.

Risk för *snedvridning av transporter*. Risken ökar för att varuslag omfördelas från andra transportvägar t.ex. att konkurrensläget för transport med bulkfartyg försämras och att godset överföres till lastbilstransporter.

- *Ökat subventionsbehov*. Med lägre **färjetaxa** ökar subventionsvolymen samtidigt som trycket på effektivisering av transporterna motverkas.

## 5.2 Varuägare/transportköpare

Ett statligt regionalt transportstöd har också riktats mot Norrland. I detta fall ansågs de stora avstånden till marknaden vara en hämmande faktor medan öläget med färjeförbindelsen var den viktigaste frågan när det gällde Gotland. Det kan dock ifrågasättas om sjötrafik i grunden är en tillräckligt negativ kostnadsmässig faktor utan att det snarare även i Gotlandsfallet är en fråga om glesbygdsproblem.

Principiellt sett borde orsaken till regionernas kostnadsmässiga nackdelar egentligen inte spela någon roll för hur stödåtgärderna utformades och framför allt till vilka mottagare stödet riktades. Det är snarare en fråga om regionens förutsättningar att kunna konkurrera med effektiv produktion som borde finnas i förgrunden. Ändock har reglerna om regionalpolitiskt transportbidrag (1980:803) avseende Norrlandslänet ("Norrlandsstödet") erhållit en annan inriktning än de åtgärder som gäller för Gotland.

Den viktigaste skillnaden är att "Norrlandsstödet" lämnas till varuägaren där denne måste kunna verifiera sina erlagda transportkostnader och som utbetalats till transportföretag. Det betyder att transportköparen kan välja bland transportörer eller metoder utifrån en fungerande marknad och en konkurrenspåverkad prisbildning som bättre återspeglar resurskostnaden samt olika logistiska lösningar. Såvitt kan bedömas utifrån gällande lagstiftning borde grunddragen i "Norrlandsstödet" även kunna användas i ett reformerat system för regionalt stöd till Gotland.

NUTEK har kortfattat berört denna frågeställning men avfärdat lösningen med hänvisning till EU:s regler som medför en begränsning av transportbidrag till regioner där befolkningstätheten ej får överstiga 12.5 personer per kvadratkilometer. Vidare hävdar NUTEK att "Norrlandsstödet" skulle medföra en onödig administrationskostnad trots att systemet redan är i drift och att en handläggning av ytterligare en region inom befintliga rutiner måste bedömas som marginell.

Det är emellertid mycket väsentligt notera att EU har öppnat för möjligheten att rikta specifika åtgärder till öregioner för att kompensera deras ofördelaktiga situation. Dessa möjligheter finns återgivna i ett betänkande från EU-parlamentets utskott för regionalpolitik. Där stadgas bl.a. att medlemsstaterna har rätt att bevilja verksamhetsstöd, inbegripet transporter, till sina egna öregioner.

Vid en översiktlig bedömning av dessa regler förefaller tanken vara att ge varje stat ganska vida ramar för att efter egna förutsättningar och önskemål vidtaga olika former av stödåtgärder utan några egentliga restriktioner.

Om en sådan tolkning är riktig borde det vara möjligt att helt bortse från de olika begränsningar som tidigare gjorts gällande hur transportbidrag kan utformas. Sålunda förordas att ett reformerat eller nykonstruerat system för verksamhetsstöd till öregioner utarbetas. Riktlinjerna för ett sådant borde bl.a. koncentreras på

vilka mottagare i förädlingsprocessen som är lämpliga

vilka näringar (produktsektorer, handelsgrenar) skall gynnas mot bakgrund av regionens lämplighet från konkurrensperspektiv

vilken ekonomisk omfattning stödet skall ges.

### **5.3 Färje trafik**

Gotlandstrafiken har under lång tid bedrivits som kombinerad passagerar- och lastbilstrafik med s.k. **Ro/Ro-fartyg**.

Tekniken utvecklades i början av 60-talet med trafiken mellan Göteborg och England samt mellan Göteborg och Danmark. Innan dess hade dock sedan lång tid kombinationstrafik bedrivits med järnvägsfärjor. överskeppningar med hela lastbilar utan omlastning var däremot ovanligt. Under senare år har tillkommit ett visst utbud av snabbfärjetrafik.

En viktig orsak till den kraftiga expansionen av färjelinjer med kombifärjor främst till våra nordiska grannländer är dock nöjestrifiken. Viktiga inslag i denna

företeelse är **bl.a.** rekreation i kombination med konferensaktiviteter och kanske mest betydelsefullt sk. taxfree-handel ombord.

Det är väsentligt notera att det ekonomiska bidraget från dessa passageraraktiviteter har varit betydande för färjelinjemas totala lönsamhet. Ett framtida bortfall av dessa ekonomiska tillskott kommer att medföra vissa konsekvenser.

Den mer långväga **färjetrafiken** (Göteborg till England, Holland och Tyskland) har sedan mitten av **70-talet** redan **succesivt** omstrukturerats. Det visade sig svårt att på ett rationellt sätt kombinera passagerar- och godstrafik. Det kunde konstateras att för speciellt den senare uppstod nackdelar och en försämrad kostnadsbild. Liknande resonemang börjar nu foras avseende kortare linjer (Stockholm-Finland, Trelleborg-Tyskland). Tendensen är således ganska klar att **färjetrafiken** i allt större utsträckning separeras avseende gods och passagerare. Anledningen torde vara att förutsättningarna beträffande efterfrågevariation, fartygsteknik och driftsekonomi utvecklas i olika riktningar.

I samtliga utredningar om Gotlandstrafiken redovisas en etablerad utgångspunkt att det är mer fördelaktigt ur kostnadssynpunkt att transportera gods på landsväg än med fartyg. Därför definieras den **s.k.** vägkostnadsprincipen så att kostnader orsakade av **färjetransporten** (färjetaxa, hamn- och stuveriavgifter) betraktas som tillägg ovanpå en naturlig kostnadsnivå för ett rullande lastbils ekipage eventuellt med undantag för minskad bränsleåtgång.

Det bör noteras, mot denna bakgrund, att **Ro/Ro-trafiken** från Göteborg och Trelleborg till kontinenten uppvisar en kraftig expansion. Om trafik på landsväg bedömes ge lägre transportkostnader borde färjetrafiken inte kunna konkurrera så framgångsrikt. Färjelinjen mellan Trelleborg och Rostock redovisar exempelvis mycket kraftiga ökningstal för trailertrafik. Överfartstiden är ca 5 timmar och kan därmed ur vissa aspekter jämföras med trafiken till Gotland.

I **SOU (1995:42)** behandlas olika trafiklösningar i ett särskilt avsnitt. Där beröres tankegången huruvida det vore möjligt att överge koncessionskravet och trafiksubventionerna. Bedömningen blev dock att detta inom överskådlig tid inte är möjligt. I anslutning till denna slutsats nämnes i korthet frågeställningen till vilka mottagare det statliga stödet skall kanaliseras.

Utredningen är på detta område synnerligen kortfattad och ytlig och konstaterar att om trafiken bedrivs av en enda subventionerad trafikutövare så existerar inga valmöjligheter för olika prisbildningsmodeller avseende godstrafik. Det formuleras ingen utvecklad analys och preciserad motivering som svar på frågeställningen. En fri tolkning av andemeningen är att utredaren anser att prissättningens betydelse för efterfrågestyrning och effektivitetsutveckling är ointressant i sammanhanget.

I ett annat kapitel konstateras att nuvarande system med **bl.a.** Gotlandstillägg bör avskaffas. Samtidigt framhålles att det finns möjligheter att rationalisera trafiken genom förbättrade tekniska och organisatoriska lösningar. Däremot berörs inte i vilken utsträckning en mer marknadsanpassad prisbildning skulle möjliggöra för transportköparen att genom egna logistikbaserade beslut styra trafikutvecklingen i en sund riktning. En bättre kostnadsanpassning med förfinad prisstruktur står knappast i något motsatsförhållande till statlig upphandling av fartygskapacitet.

Prisbildningens betydelse och dess anpassning till rådande förhållanden på marknaden avseende såväl fartygens drifts- och tidskostnader och fraktnivåer på jämförbara marknader synes vara ett område som i de flesta utredningar ej har analyserats i tillräckligt omfattning. Framför allt är det viktigt att uppmärksamma en betydelsefull skillnad mellan passagerare inom turistnäringen å ena sidan och åkerier eller transportförmedlare å andra sidan.

Transporter med lastbilar och godsartyg deltar i en förädlingsprocess inom industri och handel. Där fungerar priser som ett urvalsinstrument i lönsamhetskalkyler för lokalisering, lagerhållning och transportteknik m.m. Därav följer att **bl.a.** effektivitetsaspekter är mycket betydelsefulla. Av det skälet bör därför olika prisnivåer så nära som möjligt spegla en verklig kostnad för resursförbrukning.

Det kan ifrågasättas om godstrafiken också på Gotland är gynnad av att kombineras med passagerartrafik. I detta sammanhang bör beaktas vilka möjligheter det kan föreligga med att t.ex. sammanfoga lastbärarteknik med kombitransporter på jämväg på fastlandet. En dylik frågeställning har i förbigående nämnts i SOU men har inte ytterligare penetrerats.

Det är möjligt att det på kort sikt fortfarande totalt sett är fördelaktigt med en sammanhållen trafik. Dock bör en större vikt läggas vid att prisbildningen för godstrafiken får en god överensstämmelse med de fartygsalternativ och trafiklösningar som skulle återfinnas på marknaden i en anpassning där färj eöverfarten utgör en länk i en längre transportkedja. Vidare är det tänkbart att ökad efterfrågan på befordran av passagerare med snabbfärjor i ett närliggande perspektiv gör att fartygsinsatsen bör ändras tidigare än de ursprungliga planerna.

Mot bakgrund av den begränsade konkurrensen inom åkerinäringen på Gotland finns det skal att resa frågan vilka åtgärder som är lämpliga för att stimulera en ökad konkurrens och ge ett bättre utbud av transporttjänster. En oprövad fråga är t.ex. om subventionsutrymmet skulle kunna användas i helt andra former. Istället för att sankta färjetaxor kunde vissa medel användas till att etablera ett nytt utbud av intermodal lastbärartrafik mellan Gotland och vissa stora trafikcentra på fastlandet. Det borde vidare vara intressant att överväga möjligheten att utveckla ett konkurrensalternativ baserat på kombinerade jämvägstransporter på fastlandet.

#### 5.4 Selektivitet

Stödåtgärderna för godstransporter har alltsedan tillkomsten riktats till åkerinäringen. Därigenom har detta förädlingsled också i realiteten tilldelats uppgiften och ansvaret för hur och i vilken omfattning subventionerna skall fördelas vidare. Det yttersta syftet med stödet till godstransporter är att förutsättningarna för olika näringsaktiviteter på Gotland skall främjas. Följaktligen har därför prisbildningen hos åkerisidan gentemot transportköparen en stor betydelse för hur olika näringsgrenar kan utvecklas och fortleva.

Ett ständigt återkommande problem i Gotlandstrafiken trots stigande subventionsgrad är att företag i denna region anser sig missgynnade avseende transportkostnaderna. Det kan betyda att stödet inte i tillräcklig och förväntad omfattning förmedlas vidare utan stannar i ett mellanled t.ex. genom att inte marknaden fungerar tillfredsställande.

Prisnivåerna påverkas erfarenhetsmässigt av många faktorer. Viktiga inslag är teknikutveckling, konkurrenssituationen, effektivitetsmätning och köparens förhandlingsposition.

Det åvilar vidare åkerinäringen ett ansvar för hur subventionsutrymmet skall fördelas. Med detta avses hur styrningen av prisvariationer genomföres. En låg **färjetaxa** eller ett Gotlandstillägg utgör ingen säkerhet för att en ur samhällsekonomisk synvinkel önskvärd fördelning genomföres. En viss näringsgren eller visst företag kan i nuläget erhålla för låga priser medan andra tvingas betala högre utan att subventionsgivaren har möjlighet att styra fördelningen mot önskvärda mål.

Ansvaret för transportstödet selektivitet faller helt på transportföretagen med rådande handläggning av transportstödet. Från remissvaren kan utläsas att t.ex. ASG har påtalat att befintligt system ger ett felaktigt beteende och att vissa kunder är gynnade i en utsträckning som inte kan motiveras. Vidare har både RRV och Konkurrensverket kritiskt berört dess problemställningar.

Mot denna bakgrund är det uppenbart att sänkta färjetaxor ökar ansvaret på förädlingskedjans mellanled och än mer risken för "felaktigt beteende". Det torde också stå klart att det föreligger ett samband i företeelsen att ju lägre färjetaxor desto mer ökar risken för olämplig fördelning bland transportköparna.

## 6 VÄGKOSTNADSPRINCIPEN

### 6.1 Definitioner

Motivet till införandet av en statlig reglering av Gotlandstrafiken var att garantera en tillfredsställande transportförsörjning. Som en grund för lagstiftningen hävdades en princip att transportkostnaden till och från Gotland inte fick överstiga vad motsvarande transport skulle uppgå till på fastlandet. Staten ansvarade genom upphandling av sjötrafik för att fartygsresurser och kvalitet motsvarade de behov som kunde tänkas förekomma på marknaden.

Ett särskilt problem i samband med färjetrafiken är dock prissättningen för resenärer och gods. Eftersom resursinsatserna dimensioneras med avseende på en mycket hög efterfrågenivå endast under sommarsäsong uppkommer ovillkorligen högre totalkostnad än vad intäkterna kan täcka. För prissättning av personbefordran har då bl.a. använts jämförelser med tex. jämvägstaxor på fastlandet.

För godstransporter har vägkostnadsprincipen utgjort beräkningsgrunden för kompensation till åkerinäringen. Härvidlag har tankegången förutsatt att transportören drabbas av extrakostnader genom att p.g.a. av öläget tvingas använda **färjetransport** i stället för att köra fordonet på landsväg. Extrakostnaden består främst av ersättningen till rederiet i form av den sk. längdmetertaxan med tillägg för vissa avgifter till hamnförvaltning och för stuveritjänster. Utöver dessa kostnadsposter hävdar åkeriföretagen att även andra faktorer utgör merkostnader i Gotlandstrafiken. Exempel på detta är bl.a. sämre tidsutnyttjande av fasta resurser (fordon), fordyrad administration, ökad tomkörningsgrad, väntetider och ökad skadefrekvens m.m.

För att tillförsäkra transportköparen (varuägaren) en acceptabel totalkostnad för summan av land- och sjötransporter har två möjligheter utnyttjats. Dels har åkerierna debiterat samtliga kunder i fjärrtrafik ett Gotlandstillägg som 1980-1996 uppgick till 0.6% pålägg på frakten vilket torde ha medfört en totalintäkt för åkerierna om ca 50 miljoner kr per år.

Dels har längdmetertaxan för färjetransporten fixerats på en nivå (73 kr/meter 1996) som innebar en subvention med skattemedel till åkerierna om bedömningsvis ca 30 miljoner kr/år. Summan är då beräknad som en alternativkostnad till ett härlett marknadspris.

Efter sänkningen av Gotlandstillägget till 0.4% aviserade åkerierna en höjning av fraktnivån för Gotlandstransporter. För att mildra effekterna beslöt regeringen att som motprestation sänka längdmetertaxan till 52 kr/meter vilket till viss del kompenserar bortfallet för Gotlandstillägget. Prisändringen motsvarar en

subventionsökning om ca 10 miljoner kr medan intäktsbortfallet för åkerierna ligger mellan 15-20 miljoner kr.

Genom dessa åtgärder har priset på **färjetransporten** i allt större grad kommit att användas som reglermekanism för subventionsnivån varvid kopplingen mellan den verkliga resurskostnaden (fartygsinsatsen) och intäkterna från godsbefordran minskar allt mer. En mycket betydelsefull nackdel med ett sådant tillvägagångssätt är att färjepriset som värderingsinstrument förlorar i betydelse ju mer det reduceras i förhållande till marknadsnivån. Därmed försämras också möjligheten att göra korrekta effektivitetsbedömningar vid val av olika transportmetoder. Det kan medföra att existerande biltrafik sker med onödigt höga kostnader eller att varuslag överföres från andra transportvägar och att därmed skattemedel i onödigt hög utsträckning tas i anspråk.

Den bakomliggande tankegången med vägkostnadsprincipen har varit att det i grunden är dyrare att transportera lastbärare med fartyg än att köra ett fordon samma sträcka på landsväg. Av detta skäl framlägger åkerierna kalkyler där merkostnaden för ett ekipage med förare innefattar **bl.a. färjetaxan**, ökade lönekostnader, ökad tomkörning m.m. som enligt detta synsätt bör kompenseras med subventioner.

I en diskussion om merkostnader p.g.a. öläget uppkommer emellertid ett antal besvarliga och komplicerade frågeställningar som måste beaktas. I ett flertal utredningar har påtalats att det föreligger många praktiska problem med att finna för alla parter acceptabla avgränsningar och värderingar. Därmed borde utgångsläget för rådande situation vara att det måste ifrågasättas om vägkostnadsprincipen över huvudtaget i fortsättningen skall anses vara tillämplig.

## **6.2 Väggkostnader och färje transporter**

I tidigare utredningar har utgångspunkten för resonemanget om merkostnader nästan uteslutande behandlat en situation där bemannade 24 meters ekipage studeras. Det är uppenbart att det i jämförelse med vägtransporter uppkommer merkostnader i form av främst färjetaxa men också hamnavgifter och längre transporttider.

Det är samtidigt förvånande hur lite av analysen som riktats mot vilket bortfall av kostnadsposter som uppkommer eller som skulle kunna uppstå med utnyttjande av t.ex. lösa lastbärare.

NUTEK hävdar i sin rapport (febr 1998) att **färjeöverfarten** medför en inbesparing av rörliga bilkostnader på ca 550 kr vilket skulle motsvara ca 37 kr per mil för ett ekipage med förare. I Sjöfartsverkets rapport (juni 1992) anges den inbesparade

kostnaden till 40 kr per mil med hänvisning till branschuppgifter. Beloppen kan anses motsvara kostnaden för bränsleförbrukning vid landsvägskörning.

En normalkalkyl för ett ekipage torde i nuläget ge vid handen en total kostnad om ca 150 **kr/mil**. De fasta kostnaderna brukar anses omfatta värdeminskning, försäkring, skatt, administration och förarlön. Sammanlagt beräknas dessa till ca 90 **kr/mil**. Det skulle betyda att den vägberoende delen uppgår till ca 60 **kr/mil** avseende bränsle (inkl skatt) och underhåll samt rörlig del av värdeminskning och lön.

Vid bedömningen av trailertransporter nöjer sig däremot NUTEK med att påpeka att det är mer lönsamt att välja detta alternativ utan att kvantifiera sitt påstående. Sjöfartsverket anger en inbesparing per mil om ca 40 kr och som enligt branschen skulle vara likvärdig med bortfallande kostnader för ekipage.

Vid trailertransporter medföljer inte dragbilen på färjan till skillnad från ekipage. Följaktligen uppkommer en kostnadsreduktion som motsvarar hela kostnaden för ett dragfordon. Enligt branschen uppgår milkostnaden för ett sådant till **ca 95-105 kr/mil**.

I bägge fallen hävdas med viss rätt att det uppstår merkostnader avseende fordonens utnyttjandemöjligheter p.g.a. öläget. Det betyder att utrustningen generellt sett har lägre "milbelastning" än transporter på fastlandet med mera gynnsamma förutsättningar.

I de flesta utredningar har den minskade utnyttjandegraden av fordonet bedömts ge upphov till en merkostnad för åkeriet. Sjöfartsverket anger 20 **kr/mil** som ett riktvärde för dessa tidsberoende merkostnader och motiverar dessa med att föraren måste medfölja ombord. I SOU 1995:42 avstår man från att precisera merkostnaden med hänvisning till att det är svårt att finna tillräckligt bra underlag utöver rena längdmetertaxan och **hamn/stuverikostnader**. NUTEK hävdar att den lägre utnyttjandegraden medför en ökning av merkostnaden med ca 500 kr eller ca 34 **kr/mil**. Till detta skall adderas förarens lönekostnad.

Ett lägre antal körda mil ger erfarenhetsmässigt emellertid ett lägre slitage på fordonet och borde därmed påverka den del av fordonskostnaden som annars traditionellt inräknas i den fasta eller tidsberoende delen.

Diskussionen som rör tidsberoende kostnader eller utnyttjandegraden av fordonets årskapacitet är synnerligen komplicerad. Allt är mycket beroende av vilken jämförelsesituation som avses. Det finns självfallet transportrelationer och kundunderlag på fastlandet där förutsättningarna är betydligt mer gynnsamma och därmed ger låga transportkostnader och hög utnyttjandegrad. Det finns också många fall där dylika förhållanden inte är för handen t.ex. i glesbygd och andra volymsvaga relationer med obalans. Åkeriernas taxsystem är dock uppbyggt

utifrån att dessa skiftande förutsättningar råder och därmed redan hansyn tagen till. Problemet är emellertid att det tillämpas en varierad och ibland generös rabattgivning vilket betyder att i verkligheten råder ett offertsystem. Hur detta genomsnittligt står sig i jämförelse med Gotlandstransporter har ingen redovisat. Rimligen borde åtskilliga transportuppdrag ha sämre förutsättningar avseende både fyllnadsgrad och volymbalans än trafiken på Gotland.

Eftersom en avgiftsväxling från Gotlandstillägget till en sankt längdmetertaxa börjat tillämpas i allt större utsträckning kommer också frågan om förarlönen mer i centrum. En lägre färjetaxa från 73 kr till 52 kr eller med NUTEK-förslaget en nolldebitering innebär en direkt ökning av skattesubventionen. Samtidigt gynnas transporter med dyrare fordonskonfigurationer p.g.a. att det anses fastlagt att förarlön och dragbil bedömes vara en bas för merkostnadsberäkningen som skall kompenseras med skattemedel. Det kan inte anses vara förenat med några större problem att låta en förare eller dragbil avdelas till enbart landbaserade uppgifter för körning av lastfordon och därmed höja effektiviteten.

En sammanvägd bedömning av problemställningen kring färjeöverfartens merkostnader ger vid handen att ett flertal utredningar inte kunnat leda fram till en gemensam och entydig värdering. Åkerinäringen hävdar att även om nolltaxa införes som kompensation för slopande av Gotlandstillägget kan inte merkostnaderna tackas i tillräckligt grad. Av detta följer att åkerierna egentligen skall kompenseras utöver nolltaxan för att täcka trafikern.

Längdmetertaxan kan som ett tankeexperiment istället räknas fram som en restpost eller "debiteringsutrymme" gentemot åkerierna där en tänkt vägkostnad för sträckan **Nynäshamn-Visby** minskas med verifierade merkostnader. I en sådan kalkyl skulle en grov indikation om möjlig taxenivå kunna beräknas till **115- 150 kr/meter** beroende på om det är trailer eller ekipagetransport. Hela dragbilskostnaden och förarlönen har då räknats bort för **färjeöverfarten**. Detta kan då jämföras med dagens subventionerade längdmetertaxa på 52 kr.

För ovanstående beräkningar antages att Gotlandstillägget är 0.4% och att åkerierna till fullo har möjlighet att inkassera detta av kunderna utan rabatter. Vidare tillämpas en ganska snäv definition av begreppet merkostnader. Dessa består då av längdmetertaxa, **hamn/stuveriavgifter** samt den egentliga tidsberoende delen av fordonet. För en trailertransport innebar detta att endast själva lastbäraren medföljer på **färjetransporten** samt att tidskostnaden antages uppgå till mellan **200-250kr/dygn**.

Detta sätt att göra en snäv och effektivitetsbaserad kalkyl skall för jämförelsens skull ställas mot den ståndpunkt som hävdas från åkerierna där **t.ex.** BTL i sitt remissvar framhåller att en nolltaxa medför ett behov av prishöjning för Gotlandskunder med **15-20%**. Det skulle betyda att åkerierna anser sig i nuläget

underkompenserade med ca 50-60 miljoner kr per år för merkostnader orsakade av färjetrafik och därav indirekta konsekvenser.

Restpostkalkylen anvisar vad åkerierna borde kunna erlægga i **färjetaxa** om trafiken gavs en effektiv struktur. Spännvidden mellan dessa ståndpunkter ligger följ **aktligen** i storleksordningen 100 milj **oner** kr per år.

I enlighet med beräkningarna kan ett sådant synsätt ge stöd åt uppfattningen att Gotlandstrafiken är översubventionerad i relation till hur en rationell trafikstruktur skulle kunna fungera.

Åkerierna hävdar att merkostnaderna innehåller fler element än längdmetertaxa, **hamn/stuveriavgifter** och den tidsberoende fordonskostnaden. I vissa utredningar har hanvisats till kostnadsposter som ökad tomkörningsgrad, transport mellan farjeläge och terminal samt väntetider i hamn för att nämna de viktigaste. Någon mer noggrann analys av detta förhållande jämfört med andra transportrelationer på fastlandet har inte redovisats. Samtidigt är det viktigt att påpeka att resonemanget tenderar att bli alltför teoretiskt och med en hög komplexitetsgrad. Erfarenheten från transporter i glesbygd och med udda godsslag visar att i taxor och fraktnoteringar måste inkalkyleras en hög grad av osäkerhet p.g.a. nyss nämnda kostnadsposter. Följaktligen kan detta förhållande knappast vara unikt för Gotlandstrafiken.

Det tycks allmänt råda en viss enighet att trafiken tilldelas alltför stora penningstöd. I detta sammanhang uppkommer också en viktig frågeställning om till vilka aktörer dessa medel fördelas.

Med stöd av gjorda beräkningar kan följande slutsatser preciseras.

Stödet riskerar att bidra till en orationell trafiklösning där stora resurser i form av dyrare fordon och avlönade förare ingår i sjötransporten.

Åkerierna i trafiken erhåller sannolikt högre ersättningar från kunder i Gotlandstrafik än vad som gäller för andra regioner. Det behöver därmed inte medföra en högre redovisad lönsamhet i trafikverksamheten.

Vissa viktiga åkerikunder kan erhålla större rabatter än vad som gäller för andra kunder i **trafi** ken.

Sannolikt medför rabattgivning att Gotlandstillägget till viss del är en teoretisk konstruktion och därmed ej fungerar som en fraktutjämning.

### 6.3 Vägkostnader och transportköparen

Väggkostnadsprincipen formulerades med avsikten att tillförsäkra näringslivet på Gotland en rimlig transportkostnadsnivå. Meningen var att åkerier i sina transporttaxor inte skulle behöva utkräva tillägg för merkostnader p.g.a. öläget. Två åtgärder genomfördes för att intentionerna skulle uppfyllas. Dels infördes Gotlandstillägget på alla inrikes fjärrtransporter och utgår f.n. med 0.4% pålägg. Dels har godstaxorna på färjetransporten reducerats i olika omgångar i förhållande till verklig resurskostnad för att möjliggöra en lägre fraktdebitering på den slutlige transportköparen.

I det utredningsmaterial som legat till grund för olika regeringsbeslut i frågan har till övervägande delen framförts kritik av lämpligheten i åtgärderna. Det har också genomgående pekats på nödvändigheten av genomgripande förändringar av systemet. I SOU 1995:42 beskrives situationen som ett **20-årigt** provisorium.

Åkerinäringen har under många år hävdats att de sammanräknade åtgärderna inte räcker för att kompensera förekommande merkostnader i trafiken. Det har dock inte preciserats hur mellanskillnaden balanseras eftersom åkerierna ännu fortsätter sin verksamhet och därmed uppenbarligen täcker sina kostnader. Transportköpare och varuägare har under lång tid redovisat sin uppfattning att prisnivån för hela sträckan mellan orter på Gotland och olika destinationer på fastlandet är signifikant högre än motsvarande priser på fastlandet.

I samband med att åkerierna efter den senaste sänkningen av Gotlandstillägget aviserade prishöjningar har olika företrädare för transportköparna beräknat att skillnaderna i fraktnivån kan uppgå till **25-30%**.

Samtidigt med att många intressenter pekar på att de statliga åtgärderna inte räcker för att uppnå avsedd effekt har flera utredningsinstanser konstaterat att det sammanräknade stödet innebär en viss överkompensation.

En sammanvägd bedömning från en mer övergripande nivå ger vid handen att situationen kan beskrivas som ytterst motsägelsefull framför allt beroende på att stödåtgärderna överförts till regionen i alltför komplicerade former och med stöd av principer som inte har enkla och praktiska referensramar.

Det föreligger en brist på entydiga och klara definitioner avseende främst problemen rörande merkostnader och jämförelsen med transportkostnader på fastlandet. Detta medför att diskussionen har mycket svårt att mynna ut i riktlinjer som kan accepteras av berörda aktörer.

#### 6.4 Trafikens merkostnader

Åkerierna hävdar att merkostnaderna inte kan täckas fullt ut genom befintliga stödåtgärder. NUTEK menar att merkostnaderna främst står att hänföra till **färjetransporten** och består av taxan, hamnavgifter och stuverikostnader. Sammanräknat torde detta motsvara drygt 40 miljoner kr per år. Kvarvarande Gotlandstillägg uppgår till ca 35 miljoner kr/år. NUTEK påpekar också, i likhet med åkerierna, att det föreligger andra merkostnader som kan rubriceras som indirekta t.ex. sämre fordonsutnyttjande. Emellertid hävdas helt riktigt att dylika kostnadsfaktorer även förekommer i fastlandstrafik exempelvis framför allt i glesbygd.

Vad som däremot saknas i samtliga utredningar är en diskussion om det vore möjligt att stimulera till att kostnadselement kunde exkluderas om trafikstrukturen förändrades i en ökad rationaliseringsprocess. NUTEK berör problemet endast ytligt genom formuleringen att det mycket ofta är mest lönsamt att välja traileralternativet. Det bör foljaktligen riktas en ökad genomlysning av problemet om dagens prissättning i tillräcklig utsträckning påverkar åkeriföretagen till rationella transportlösningar.

Väggkostnader är ett mycket diffist och otydligt begrepp. I SOU 1995:42 understrykes detta förhållande genom bedömningen att det inte är realistiskt att ge väggkostnadsprincipen en operationell definition. Åkeriförbundet publicerar i olika sammanhang vad som kan kallas normalkostnads kalkyler. Emellertid är det allmänt känt att dessa i en konkurrenssituation på marknaden kraftigt modifieras. Exempelvis anses kostnaden för en dragbil i svensk trailertrafik uppgå till ca 95-105 kr/mil vid en årlig körsträcka om 12 000 mil. Som jämförelse kan nämnas att de flesta speditörsföretag räknar med priser kring 65 kr/mil. Dessutom kan ökande möjligheter för utländska åkerier att konkurrera bedömas sänka prisnivån ytterligare. Följaktligen framstår jämförelsen med väggkostnader alltmer som en både teoretisk och praktiskt omöjlig princip att använda för att lösa problemet.

Det övergripande målet bör vara att stimulera utveckling av rationella transportlösningar baserade på en kombination av modern fartygsteknik och intermodalt lastbärrutnyttjande som ger låga underväggkostnader. Subventionerade färjepriser är mot en sådan bakgrund sannolikt fel väg att lösa ett effektivitetsproblem.

Slutsatsen av det förda resonemanget om trafikens merkostnader blir alltså att stödåtgärder med skattemedel i princip inte skall riktas till några aktörer som deltar som länkar i transportprocessen. De transportköpare som föredrar dyrare och högkvalitativa transportlösningar med dyra lastbilssektorer skall också vara beredda att betala högre transportpriser för att uppnå logistiska fördelar.

### 6.5 Konkurrenssituationen

Konkurrensproblemen kan ses ur flera synvinklar bl.a. hur åkerimarknaden fungerar på Gotland. Vidare behandlas ofta aspekten hur vissa näringar på Gotland kan hävda sig gentemot liknande verksamheter på fastlandet på gemensamma avsättningsmarknader.

Åkerimarknaden i hela Sverige för fjärrtransporter fungerar generellt sett mycket dåligt ur konkurrenssynpunkt. Situationen torde vara än sämre i glesbygd och trafiksvaga relationer. Problemet består bl.a. i att prisnivåerna och tjänsteutbudet domineras av ett fåtal och mycket stora aktörer i form av transportförmedlingsföretag till vilka ett stort antal åkerier av skiftande storlek är anslutna. Samtidigt uppvisar de aktuella åkerierna för det mesta inga uppseendeväckande vinstmarginaler, snarare det motsatta. En förklaring till detta är att prisbildningen är skiktad. I befolkningstäta områden kring storstäder och i närheten av stora företagskoncentrationer pressas priserna p.g.a. stort volymunderlag och möjligheten för transportköpare att etablera egen åkeriverksamhet utan större initialkostnader. Samtidigt är det viktigt för rikstackande åkerier att ha tillgång till en stor volymbas som bildar ett underlag för konkurrensfördelar främst avseende frekvens och regularitet. Låga priser på volymstarka marknader kompenseras av högre prisnivåer hos mindre kunder och trafiksvaga relationer och glesbygd som tex. Gotland.

I detta sammanhang är det viktigt att peka på nödvändigheten av att näringsidkare tillsammans med kommun och länsstyrelse har ett stort ansvar för att själva verka för att lösningar skapas och utvecklas för att starka Konkurrenssituationen t.ex. genom samverkan mellan varuägare och handel på Gotland.

NUTEK hävdar i sin rapport att vissa företag på Gotland drabbas av mycket höga fraktkostnader i jämförelse med t.ex. jämförbara företag i Norrland. Detta konstaterande stammer inte med de undersökningar som tidigare kontinuerligt genomförts av SPK. Jämförelsen har hos NUTEK ej heller redovisats särskilt utförligt varför vissa slutsatser måste ifrågasättas.

En belysning av transportkostnader i Norrland är mycket vansklig att genomföra. Fraktkostnader kan variera kraftigt beroende på bl.a. om transporter går i nord- eller sydlig riktning. Vidare kan balansen i godsflödet mellan orter inom Norrland skifta dramatiskt på ett sätt som inte kan noteras i övriga Sverige. Slutligen är det mycket svårt att finna likartade företag och godsslag som kan utgöra en rättvisande bas för en dylik jämförelse med Gotland. De näringar i denna region som främst bör omfattas av en skärpt uppmärksamhet för att stärka utvecklingsförmåga och överlevnad har i allmänhet sina konkurrenter lokaliserade söder om Norrlandslänen.

## 7 FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER

### *Nuläge*

Nuvarande prisnivåer för längdmetertaxan bibehålles i avvaktan på att möjligheterna till omstrukturering av stödåtgärderna undersökes ytterligare. Likaså bör Gotlandstillägget om 0.4% övergångsvis behållas för att rådande jämviktstillstånd ej skall rubbas.

### *Nya stödåtgärder*

En fördjupad utvärdering genomföres angående möjligheterna till att för godstrafiken på ett grundläggande sätt ändra stödpolitiken. I detta sammanhang bör särskild uppmärksamhet riktas mot effekterna av att styra verksamhetsstöd direkt till olika transportköpande näringsgrenar på Gotland. Det bör också genomföras fördjupade undersökningar om vilka nya möjligheter betänkandet från EU:s utskott för regionalpolitik inom öregioner kan medföra.

### *Färjetaxan*

En bättre genomlysning av kostnadsstrukturen för intermodala godstransporter bör arbetas fram där olika **färjetrafiklösningar** ingår som en komponent. Särskild vikt bör läggas vid effektivitetsförbättringar avseende olika tekniska transportlösningar för att skapa ett underlag för bedömningar av en marknadsanpassad längdmetertaxa. En avstämning bör också genomföras av prisnivåer för **färjetrafik** med lastbärare på likartade marknader.

När tillräckligt faktaunderlag finns tillgängligt bör en ny marknadsanpassad längdmetertaxa införas. Samtidigt skall Gotlandstillägget slopas i sin helhet. Förändringen förutsätter dock att åtgärder i form av ett nytt verksamhetsstöd kommer att styras direkt till vissa transportköpande **näringsgrenar** som från samhällsekonomiska utgångspunkter är i behov av stöd. Inriktning och storlek på dessa måste löpande underkastas statlig prövning för att avpassas till mottagarens situation avseende lönsamhet och konkurrensförhållanden.

### *Konkurrenssituationen*

En mycket viktig fråga är från rent övergripande utgångspunkter problemställningen rörande transportmarknadens konkurrenssituation på Gotland.

Med en viss förenkling kan hävdas att i stort sett alla stödåtgärder riskerar att bli verkningslösa om inte åkerimarknaden stimuleras till en bättre effektivitet. Det är därför viktigt att stödets konstruktion inte begränsar transportköparens valfrihet. Det är vidare viktigt att det inom ramen för näringspolitiken utvecklas förutsättningar för ökad konkurrens på transportmarknaden.