

Konsekvenser av att taxfree- försäljningen avvecklas inom EU.

**Betänkande 2 från utredningen om
sjöfartens struktur- och kapitalsituation**

SOU 1998:49

Till statsrådet och chefen för Kommunikationsdepartementet.

Regeringen bemyndigade den 15 maj 1997 chefen för Kommunikationsdepartementet att tillkalla en utredare med uppdrag att utreda sjöfartens struktur- och kapitalsituation.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 22 maj 1997 landshövdingen, numera generaldirektören Birger Bäckström som utredare.

Till sekreterare utsågs den 26 maj 1997 Bertil Edin.

Till sekreterare utsågs den 9 december 1997 även ek.mag. Niklas Bengtsson.

Till experter förordnades den 22 maj 1997 departementssekreteraren Margaretha Granborg vid Näringsdepartementet, avdelningsdirektören Stig Näsman vid Närings- och teknikutvecklingsverket, förre verkställande direktören vid Skeppshypotekskassan Lennart Petersson och avdelningsdirektören Lars Vieweg vid Sjöfartsverket.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om sjöfartens struktur- och kapitalsituation (SSK-utredningen). Ett första betänkande (SOU 1997:171), "Den svenskflaggade handelsflottans konkurrenskraft" överlämnades till regeringen den 21 november 1997.

Jag överlämnar härmed ett betänkande om effekterna av avskaffandet av taxfree den 1 juli 1999.

Mariestad 25 mars 1998.

Birger Bäckström

Sammanfattning

Sverige är från transportförsörjningssynpunkt att betrakta som en ö. Den största delen av export- och importvolymerna transporteras på fartyg. Färjetrafiken är av strategisk betydelse för inte bara industrins utan även för turistnäringens transportbehov och utgör en viktig del av den svenska handelssjöfarten.

Det är vanskligt att med anspråk på träffsäkerhet beskriva konsekvenserna av att taxfree avskaffas den 1 juli 1999. Svårigheten ligger bl.a. i att bedöma hur marknaden och dess aktörer kommer att agera i den nya situation som då uppstår. Regelverket är ännu oklart. Andra förändringar kommer att påverka färjetrafiken, t.ex. Öresundsbron, förändringar av skatter på alkohol och tobak och ändrade införselregler.

Jag har vid min analys av konsekvenserna av taxfreeförsäljningens avskaffande inte funnit att några påtagliga strukturella effekter behöver befaras. Intäktsbortfallet blir dock betydande för flera färjerederier samtidigt som konkurrensen från andra länder med väsentligt lägre kostnader tilltar även på färjeområdet. En viss förändring av trafikmönstret kan också förutses.

Mina generella bedömningar är följande:

- Färjerederiernas intäktsbortfall blir besvärande stort.
- Priserna för godstransporter på färjorna måste höjas med genomsnittligt knappt ca 15 %.
- Vissa färjelinjer kan komma att läggas ned, medan andra får ny sträckning och nya tidtabeller.
- Sysselsättningen för mellan 700 och 1 200 personer beräknas försvinna, beroende på hur punktskattereglerna utformas.

- Ytterligare 500 tillkommer om rederierna som trafikerar Sverige, Svealandsområdet - Finland inte anser det praktiskt möjligt att lägga om all sin trafik mot tredje land.
- Ytterligare ca 300 arbetstillfällen försvinner inom färjenäringen genom Öresundsbron.
- Industrins transportförsörjning hotas inte.
- Några strukturella effekter på näringslivet behöver inte befaras.
- Turistströmmarna till Sverige påverkas inte i någon större omfattning
- En viss marginell ökning av lastbilstransporterna på väg blir följden.
- Kvarcentrafiken kommer på sikt inte att kunna drivas utan stöd.

Kvarcentrafiken kan ses som ett public-serviceintresse, liksom Gotlandstrafiken. Sverige och Finland bör därför gemensamt överväga upphandling av trafik för att säkra åretruntrafik.

Färjetrafiken har en avgörande betydelse för den svenska utrikeshandeln och utgör en viktig del av handelssjöfarten. Konkurrensen kommer sannolikt att öka inom färjesektorn. Det finns skäl att uppmärksamt följa utvecklingen och att på sikt överväga en likabehandling av färjesjöfart och annan stödberättigad sjöfart. Det åligger Sjöfartsverket att, i samråd med Rederinämnden, lämna årliga redovisningar av den svenska färjenäringens konkurrenskraft, inom ramen för uppdraget som innefattar hela den svenska sjöfartsnäringen konkurrenskraft.

Innehållsförteckning

1 UPPDRAGET OCH UPPLÄGGNINGEN AV ARBETET ..	1
2 TAXFREE	4
2.1 De nya villkoren	6
Moms	6
Punktskatt	7
Taxfreeförsäljning för ombordkonsumtion	7
2.2 Skattenivåer och införselregler	8
Skattenivåer	8
Införselregler	9
Ombordförsäljning av beskattade varor	10
2.3 Utgångspunkter för utredningen	11
3 FÄRJESJÖFARTEN I SVERIGE.....	12
3.1 Historik, utveckling och betydelse	13
Trafikvolymens utveckling under de senaste åren	14
Sveriges plats i färjesjöfarten.....	17
3.2 Färjemarknadens struktur i Sverige	19
Tonnaget på de svenska färjelinjerna	21
Nyckeltal för svenska färjerederier under perioden 1992 -1996	22
Intäktsstrukturen på svenska färjelinjer 1997	23
3.3 Färjesjöfarten i sjöfartspolitikerna	25
Rederistödet för olika fartygstyper.....	26
Villkor för färjesjöfarten i andra länder	26
4 VIDTAR VÅRA GRANNLÄNDER NÅGRA	
ÅTGÄRDER?	28
4.1 Danmark.....	28
4.2 Finland.....	29
4.3 Tyskland	30
4.4 Norge, Polen och Baltikum.....	31

5 KONSEKVENSER AV AVSKAFFANDET AV TAXFREE.....	32
5.1 Transportförsörjningen för industrin.....	32
Transportkostnaden	33
Regularitet och transporttid	35
5.2 Taxfree och turistströmmarna från utlandet.....	35
Motiv och mål för utländska turistresor	36
5.3 Regionala effekter	38
Sverige, Norrlandskusten (Kvarken) - Finland	38
Sverige, Svealandsområdet - Finland	42
Sverige - Baltikum, Polen	42
Sverige - Tyskland.....	44
Sverige - Danmark, Öresund	44
Sverige, Västkusten - Danmark	45
Sverige - Norge.....	45
5.4 Sysselsättningen.....	45
5.5 Statens inkomster och utgifter	47
5.6 Miljön	47
6 UTREDNINGENS FÖRSLAG.....	48
6.1 Förslag till åtgärder i Kvarken	49

BILAGA 1: FÄRJEMARKNADEN - TAXFREE EN KONSEKVENSANALYS

BILAGA 2: KOMMITTÉDIREKTIV

Figurförteckning

Figur 1: Före och efter taxfree.....	2
Figur 2: Totala volymer till och från Sverige 1993-1997.....	15
Figur 3: Totala volymer till och från olika regioner i Sverige, 1997..	15
Figur 4: Karta över färjelinjer 1996 (källa: SAI).....	19
Figur 5: Fördelning av kostnader, 1997.....	24
Figur 6: Fördelning av intäkter, 1997.....	24
Figur 7: Bruttotäckningsbidraget från restauration och butik.....	25
Figur 8: Nyckeltal för fördelning av intäkter på vissa färjelinjer.....	39

Tabellförteckning

Tabell 1: Skatt på alkohol och tobak m.m. med gemensam marginal	9
Tabell 2: Trafikförändring mellan 1993 och 1996 (tusental).....	16
Tabell 3: De största internationella färjelinjerna i världen.....	18
Tabell 4: Alla färje- och vissa RoRolinjer på Sverige 1996.....	20
Tabell 5: Flaggorna på färjorna till och från Sverige.....	22
Tabell 6: Anställda svenskar på svenska färjerederier som är medlemmar i Redareföreningen.....	46

1 Uppdraget och uppläggningsen av arbetet

Enligt direktiven skall jag utreda sjöfartens struktur- och kapital-situation med inriktning på de mindre och medelstora rederierna. Direktiven tar upp tre områden som jag särskilt skall belysa; den svenska sjöfartsnäringsens konkurrenssituation, effekterna av att den skattefria försäljningen upphör och slutligen struktur- och kapital-situation för i första hand de mindre och medelstora rederierna. Första delen (SOU 1997:171), "Den svenskflaggade handelsflottans konkurrenskraft" överlämnades till regeringen den 21 november 1997.

Detta betänkande avser effekterna av att den s.k. taxfree-försäljningen upphör vid halvårsskiftet 1999. Enligt direktiven skall jag "... göra en samlad analys av de effekter som avvecklingen av taxfreeförsäljningen skapar för industrin och färjesjöfarten". För att bilda mig en uppfattning om enskilda färjerederiers olika strukturer och strategier har jag träffat representanter för de stora rederier som trafikerar Sverige, berörda branschorganisationer i Sverige och våra grannländer, likväl som berörda ministerier. Jag har även mött företrädare för den svenska industrin och fackföreningarna.

Det finns krafter inom EU-länderna som verkar för att beslutet om att avskaffa taxfreeförsäljningen skall skjutas upp. Flera av dem jag träffat har sådana intressen. Jag utgår i detta betänkande från att beslutet om att avskaffa taxfree kommer att verkställas den 1 juli 1999.

Jag vill dock här redovisa vad jag har erfarit i frågan. Skälen för att förlänga undantaget från taxfreeförbudet som anförs är att: det skall

ges tid till att utreda konsekvenserna inom EU, rederinäringen behöver ytterligare tid för att genomföra den struktumställning som blir nödvändig och de regioner i Europa, som kommer att drabbas, är sådana som redan har hög arbetslöshet.

För att ett uppskov skall kunna beslutas krävs enighet av alla EU-länder. I våra kontakter med företrädare för rederinäringen och ministerier i olika länder har det redovisats en förväntan om att Tyskland skall aktualisera frågan om uppskov inom EU. Hur, när och framförallt om ett sådant initiativ kommer att tas är oklart.

Det går heller inte att idag bedöma sannolikheten av att ett uppskov kan bli verklighet och det faller utanför mitt uppdrag att bedöma angelägenheten och värdet av ett uppskov för Sverige.

Jag skall belysa effekterna av att taxfree avvecklas. Man måste dock alltid sätta in saker i sitt sammanhang. Jag vill därför visa några av de makrofaktorer som har påverkat färjesjöfarten i Sverige under tiden innan beslutet träder i kraft den 1 juli 1999. Jag visar dessutom några av de hot och möjligheter som följer efter detta beslut.

Perioden före**taxfreeavvecklingen**

- Depreciering av kronan
- Åtstramning av finanspolitiken
- Estoniakatastrofen
- Effekter av EU-medlemskapet, bl.a.
 - Nya införselregler
 - Ändrade tullregler

Perioden efter**taxfreeavvecklingen**

- Ändrade införselregler
- Öresundsbron är klar
- Valutaunionen implementeras
- Skärpta säkerhetskrav (Solås)
- Harmonisering av skatter och avgifter
- Eventuella nya EU-medlemmar

Figur 1: Före och efter taxfree

Jag har uppdragit åt Sjöfartens Analys Institut (SAI) att utarbeta en bilaga till detta betänkande. Merparten handlar om färjenäringen i allmänhet och den svenska färjemarknaden i synnerhet. Färjenäringen i Sverige har särbehandlats i sjöfartspolitikerna och omfattas därför inte av den sjöfartspolitiska utredningen från 1995 (SOU 1995:112), vilket har gjort en beskrivning av näringen och marknaden nödvändig. Resterande del av bilagan är beräkningar av

effekterna vilka är gjorda utifrån svar från färjerederier som trafikerar Sverige på frågor av ekonomisk natur.

Jag har i detta betänkande försökt visa taxfreefrågans betydelse för de svenska rederierna. Jag har bedömt effekterna på enskilda regioner för att sedan kunna bedöma hur färjenäringen, den svenska industrin, turistnäringen och miljön kommer att påverkas av avvecklingen av taxfree. Mina bedömningar grundar sig på nationella och regionala perspektiv.

En särskild uppgift som jag har fått är att belysa taxfreeförbudets effekter på Kvarkestrafiken, som bedrivs under förhållanden som i vissa hänseenden avviker från annan färjetrafik. Kvarkestrafiken har ägnats särskild uppmärksamhet i mitt arbete.

2 Taxfree

Jag skall nedan ge historiken bakom taxfree och även visa de tolkningar jag gör av de regler som träder i kraft när taxfree tas bort i trafiken mellan länder inom den Europeiska Unionen. Taxfree innebär i korthet att det är lagligt att sälja varor skattefritt för personligt bruk, ombord eller iland, på exempelvis färjor, flygplan och flygplatser skattefritt.

Den skattefria försäljningen är dock begränsad till följande kvantiteter per resenär¹:

- 1 liter sprit el. 2 liter starkvin
- 50 gram parfym
- 200 cigaretter el. 100 cigarriller el. 50 cigarrer el. 250 gram tobak
- Högst 2 liter starköl samt andra varor än de tidigare nämnda till ett högsta sammanlagt värde av 800 kr.
- 2 liter vin
- 0,25 liter eau de toilette

Den historiska bakgrunden till taxfreeförsäljningen finns i den traditionella skattefria status som sjöfarten hade på internationella vatten redan under 1800-talet. Två konventioner, Chicago-konventionen från 1944 och New York-konventionen från 1954, utvidgade möjligheten till försäljning på fartyg på internationellt vatten och gav samma rättigheter också till flygplatser. Bägge konventionernas syfte var att underlätta resandet över nationella gränser.

Detta regleras i artikel 28 k i det s.k. sjätte direktivet². Taxfree-reglerna inom EU omfattar befrielse från momsbeskattning för

¹ 3 kap. 30C § mervärdesskattelagen (1994:200)

² 77/388/EEG: Sjätte Rådskdirektivet av den 17 maj 1977. Viktiga ändringar i direktivet är bl.a.: 91/680/EEG, 92/111/EEG och 94/5/EEG.

ombordförsäljning på fartyg och flygplan. Reglerna för befrielse från punktskatter ombord på fartyg och flygplan finns i artikel 28, direktiv 92/12/EEG.

Varubeskattningen inom EU består av punktskatter (eng. excise duty) och/eller mervärdesskatter (moms, eng. VAT). När jag i denna text skriver taxfree avser jag befrielse från båda skatterna, om ej annat anges. EU är enligt artikel 9 i Romfördraget en tullunion. Tullunionen omfattar all handel med varor och innebär att tullar på import och export, samt alla avgifter med motsvarande verkan är förbjudna mellan medlemsländerna. I syfte att harmonisera reglerna för varubeskattningen inom unionen antog därför EU:s ministerråd 1991 en ändring³ i sjätte direktivet, vilket harmoniserar metoderna för uttag av moms, och 1992 en ändring till⁴, som innebär gemensamma regler för hantering av punktskatter inom EU fr.o.m. 1993.

Undantagen från direktivet är flera och olika till sin karaktär. Taxfreeundantaget och det undantag som rör tillåten införsel av beskattade varor till Danmark och Finland är tidsbegränsade. Det finns också permanenta territoriella undantag. Dessa medför i skatte- och tullhänseende att taxfreeförsäljningen till resande till och från dessa områden kan fortsätta även efter den 30 juni 1999 och dessutom att import från dessa områden i förekommande fall utsätts för EU:s gemensamma yttre tullmur. Möjligheterna till fortsatt taxfreeförsäljning är naturligtvis gynnsam för turismen medan tullmuren är negativ för de aktuella områdenas näringsliv. I direktiven från 1991 och 1992 anges flera territoriella undantag T.ex. Helgoland (D), Ceuta (E), Kanarieöarna (E), Melilla (E), Livigno (I) och Lake Lugano (I). I samband med Finlands medlemskap i EU kom Åland att räknas till denna grupp. Ur utredningens perspektiv är detta väsentligt eftersom trafik som passerar internationellt vatten med destination i land utanför EU (tredjelandstrafik) behåller de

³ Direktiv 91/680/EEG.

⁴ Direktiv 92/12/EEG.

nuvarande villkoren för försäljning av taxfreevaror. Införselreglerna för taxfreevaror från tredjelandstrafik förändras inte heller.

Min utredning går ut på att studera konsekvenserna av att taxfree-undantaget upphör. För att kunna göra det har jag gjort vissa antaganden om hur olika regler skall tolkas när varorna beläggs med skatt.

2.1 De nya villkoren

Det finns många oklarheter och brister när det gäller reglerna för hur varor skall kunna beskattas rent praktiskt när taxfreeförsäljningen upphör i juli 1999. Berörda myndigheter i olika länder, däribland Sverige, har ännu inte utarbetat regelverk för den praktiska hanteringen. Den svenska regeringen tillsatte dock den 18 december 1997 en utredning "Översyn av förfaranderegler för punktskatter, m.m." (direktiv 1997:152) som bl.a. skall se över provianteringsförordningen och skattestatusen för ombordförsäljning efter den 30 juni 1999. Utredningen skall redovisas i oktober 1998. Det regler som idag finns innebär följande.

Moms

När det gäller hur momsen skall tas ut på varorna är reglerna inom EU ganska klara och regleras i artikel 8.1 i sjätte direktivet. Artikeln motsvaras av 5 kap. 2b§ mervärdesskattelagen som har följande lydelse:

"En vara som transporteras på fartyg, luftfartyg eller tåg under del av en passagerartransport mellan EG-länder, skall anses som omsatt i Sverige om avreseorten är belägen i Sverige. - - -

Med avreseorten avses den första orten för påstigning av passagerare inom EG. Detta gäller även om en del av transporten dessförinnan utförts utanför EG. - - -"⁵

⁵ (1997:331)

Det är alltså avgångslandets momsats som skall gälla. Den osäkerhet som eventuellt finns angående momsen är om det är lagligt för ett medlemsland att ta ut moms på varor som säljs på internationellt vatten.

Punktskatt

När det gäller hur punktskatt skall tas ut finns det också regler inom EU. Problemet är att de är svårt att förstå hur de skall fungera rent praktiskt. Det finns därför ett klart behov av att EU-kommissionen förklarar hur dessa regler skall tillämpas i god tid före den 1 juli 1999. Ett av de områden som anses vara osäkert är huruvida ett EU-land har rätt att ta ut punktskatt på varor som säljs på internationellt vatten. De flesta av de befintliga färjelinjerna mellan Sverige och ett annat medlemsland passerar internationellt vatten, men det finns speciella regler som gäller för enskilda färjelinjer. Territorialgränsen som hävdas av Sverige ligger 12 sjömil utanför kusten och det pågår diskussioner om att utvidga territoriumområdet.

Taxfreeförsäljning för ombordkonsumtion

Beroende på en skattetvist mellan ett danskt färjerederi och tysk skattemyndighet (Faaborg-Gelting fallet⁶) har EG-domstolen meddelat en dom som kan tolkas som att nuvarande skattefrihet för ombordkonsumtion saknar stöd i tillämpligt EG-direktiv. Men för trafik mellan medlemsländer, som passerar internationellt vatten, kan knappast något enskilt medlemsland eller EU-institution reglera skattevillkoren under själva passagen. Det innebär möjlighet till fortsatt taxfreeförsäljning där. Frågan har sedan en tid diskuterats inom EU:s Momskomite, i vilken representanter för medlemsländernas finansministerier och EU-kommissionen deltar. Komitten synes inte vara beredd att vidta några åtgärder med anledning av EG-domstolens dom, varför det är rimligt att anta att nuvarande skattefrihet kan fortgå. EU:s beslut om att avskaffa

⁶ C-231/94.

taxfree och medlemsländernas skatte- och införselregler kommer däremot att förhindra införsel eller framtvinga beskattning av ilandtagna taxfreevaror. Det är troligt att av rent praktiska kontrollskäl möjligheten till taxfreeförsäljning, för konsumtion ombord, i förekommande fall utsträcks till att gälla redan vid hamnavgång.

2.2 Skattenivåer och införselregler

De nya villkoren leder oss in på något som är mycket betydelsefullt vid en bedömning av effekterna av att taxfree avskaffas, nämligen skillnaden mellan EU-ländernas skatter på alkohol och tobak samt gällande och kommande införselregler för dessa varor.

Skattenivåer

Det danska skatteministeriet presenterade i december 1997 en omfattande analys och värdering av verkningarna för Danmark av upphörandet av taxfreeförsäljningen. I denna analys finns ett omfattande siffermateriel över hur stora skillnader i skattenivåer det är fråga om mellan olika EU-länder.

Bedömningar av nationella effekter av upphörandet av taxfreeförsäljningen hamnar oundvikligen i värderingar av konsumenternas framtida köpbeteende. De nationer som har låga punktskatter bör kunna attrahera en väsentlig del av den försäljning, som hittills har skett skattefritt ombord på färjorna.

Skillnaderna är, som visas i tabellen nedan, stora på skatten avseende speciellt alkohol och tobak. Tabellen är från den danska skattemyndigheten och arbetar med enhetliga marginaler för återförsäljaren, för att man skall kunna jämföra skattesatsernas effekt. Skillnaden som visas är i svenska kronor.

Tabell 1: Skatt på alkohol och tobak m.m. med gemensam marginal

EU-land	Cigaretter	Sprit	Vin	Öl	Parfym- varor
	skatt	skatt	skatt	skatt	skatt
	SEK/ pkt	SEK/L 40%	SEK/75cl	SEK/ 33 cl	SEK/ st
Sverige	32	270	44	3	23
UK	29	127	27	3	16
Danmark	28	181	20	2	23
Irland	25	137	37	3	19
Finland	22	234	39	5	20
Frankrike	19	78	8	1	19
Tyskland	16	65	6	1	14
Belgien	18	87	13	1	19
Österrike	16	47	8	1	19
Holland	14	76	12	1	16
Luxemb	14	54	6	0	14
Italien	16	43	7	1	18
Grekland	16	54	7	1	17
Portugal	23	50	8	1	16
Spanien	15	41	6	1	15

Valuta kurs från november 1997. 1 SEK = 1,16 DK, SAI källa: Skatteministeriet Danmark

Införelregler

För varor för personligt bruk som transporteras mellan medlemsländer av resenär gäller särskilda regler. De innebär i korthet normalt att varorna beskattas i det land som inköpet sker. EU:s vägledande gränsvärden för vad som normalt skall anses som varor för personligt bruk är:

- 10 liter sprit
- 90 liter vin
- 800 cigaretter
- 1000 g röktnobak
- 20 liter starkvin
- 110 liter öl
- 400 cigariller
- 400 cigarrer

Från detta har Sverige, Danmark och Finland undantag. Danmark och Finlandsundantag är tidsbegränsade fram t.o.m. den 31 december år 2003. Vid Sveriges och Finlands inträde i Unionen

hade Danmark redan möjlighet att tillämpa mer restriktiva regler för personlig införsel av i ett annat medlemsland beskattade varor. Medlemsförhandlingarna medförde att Sverige kunde fortsätta att tillämpa sina den 31 december 1994 tillämpade och mer restriktiva införselregler.

För Sveriges vidkommande tillämpas, för närvarande, följande införselbestämmelser för personer som vistats utomlands och antingen; reser med flygplan, har varit utomlands i minst 20 timmar eller varorna har beskattats i ett annat EU-land.

- 1 liter sprit eller 3 liter starkvin
- 5 liter vin
- 15 liter öl
- 300 cigaretter el. motsvarande

Undantaget från dessa regler om införsel är trafiken i Öresund. Där innebär reglerna att ingen alkohol och endast ett paket cigaretter eller motsvarande får säljas ombord för konsumtion iland.

Det svenska undantaget avseende kvantiteter skall ses över innan halvårsskiftet år 2000. Om Sverige efter en sådan översyn får behålla sitt undantag vill Danmark och Finland förhandla om sina slutdatum igen. Det är inte sannolikt att ett eventuellt slutdatum för Sveriges undantag kommer att ligga närmare i tiden än det som gäller för Danmark och Finland. Om EU:s generella och mer generösa regler kommer att tillämpas i framtiden kommer gränshandeln med medlemsländer som tillämpar lägre skatter på alkohol och tobak att flyttas närmare Sverige och sannolikt också öka.

Ombordförsäljning av beskattade varor

Denna typ av försäljning kommer sannolikt att förekomma efter den 30 juni 1999. Frågan är vilka skattesatser som skall tillämpas, avgångs- eller destinationslandets. Moms skall enligt EU:s regler tas ut med avgångslandets skattesats. Hur punktskatten skall tas ut är fortfarande en öppen fråga.

Eftersom det är stor skillnad mellan Sveriges och framförallt Danmarks respektive Tysklands punktskatter (jfr. avsnittet ”skatteinivåer” ovan) påverkar detta de ekonomiska förutsättningarna för färjetrafiken efter att taxfree har avvecklats. Om försäljning på en

färja mellan Tyskland och Sverige enbart beskattas med tysk moms och punktskatt, kommer rederierna fortfarande kunna ha goda marginaler på alkohol- och tobaksförsäljningen och ändå hålla konkurrenskraftiga priser jämfört med priserna i Sverige.

2.3 Utgångspunkter för utredningen

Som jag tidigare har nämnt är det alltså klart hur skattereglerna för försäljning ombord på färjorna skall tillämpas fr.o.m. den 1 juli 1999. För att kunna belysa och bedöma konsekvenserna av taxfreeförbudet har jag gjort följande antaganden.

- Villkoren för försäljning ombord och ilandförande av taxfreevaror från färja i trafik på tredjeland förblir de nuvarande.
- Försäljning av taxfreevaror för konsumtion ombord på färjor i trafik mellan länder i EU kommer att vara möjlig under passage av internationellt vatten. Eventuellt kan denna möjlighet också ges direkt när färjorna lämnar hamn.
- Beskattade varor avsedda för att konsumeras iland kommer att säljas ombord, men det fordras någon form av klargörande eller tilläggsdirektiv från EU-kommissionen för att beskattningen på varorna skall kunna hanteras praktiskt.

3 Färjesjöfarten i Sverige

Följande kapitel syftar till att ge en kort historisk beskrivning av den svenska färjemarknadens utveckling. Jag kommer att visa bl.a. vilken relativt stor betydelse färjemarknaden har i Sverige jämfört med övriga världen. Efter detta kommer jag kortfattat att beskriva Sveriges färjesjöfarts struktur idag avseende linjer, tonnage, flagg och ekonomi.

Färjesjöfarten skiljer sig från sjöfarten i övrigt p.g.a. att den är mer integrerad med infrastrukturen för transporter iland. Merparten av färjetransporterna utförs på kommersiella villkor även om det utanför Sverige finns betydande inslag av nationella intressen i enskilda rederier samt stöd från staten. Att det finns ett relativt stort inslag av internationella transporter på färjemarknaden innebär tillsammans med den internationella integreringen på utbudssidan, exempelvis via varv, underleverantörer, försäkringar, finansiering, bemanning, utbildning och säkerhetsfrågor, att färjemarknaden bör betraktas som en integrerad del av den internationella handels-sjöfarten.

Färjetransporterna är idag en mycket betydande länk i transporterna till och från Sverige med 38 miljoner passagerare och 25 miljoner godston 1997. Till dessa volymer kommer gods på järnvägsfärjorna. Färjelinjerna har haft en snabbt växande betydelse för industrins godstransporter, eftersom det högvärdiga godset från och till Europamarknaden i allt högre grad körs på lastbilar som utnyttjar dessa linjer.

3.1 Historik, utveckling och betydelse

Följande historiska beskrivning bygger på rapporter från ShipPax Information i Halmstad och Sjöfartens Analys Institut i Göteborg.

Redan före andra världskriget var Sverige kopplat till kontinenten genom ett antal färjelinjer, vilka mest transporterade passagerare och järnvägsvagnar. Linjerna återspeglade ett naturligt transportbehov. Efter andra världskriget ändrades linjedragningarna till att mer gå i sydvästlig riktning med Travemünde som en av de stora hamnarna. Före kriget trafikerades följande linjer med regelbundna turer flera gånger om dagen:

- Göteborg - Fredrikshamn
- Trelleborg - Sassnitz
- Helsingborg - Helsingör
- Stockholm - Åbo
- Malmö - Köpenhamn

Efter svåra trafikstörningar eller totalstopp kom trafiken åter igång på dessa linjer åren efter kriget. I början av sextioalet inträffade emellertid en stor förändring när intresset av att semestra i utlandet och utbyta kulturella erfarenheter ökade och dessutom passtvänget försvann mellan t.ex. de nordiska länderna. Industrin blev samtidigt mer beroende av en fungerande utrikeshandel, vilket ett väl utbyggt nät av färjelinjer kunde bidra till. Detta ledde till en kraftig etablering av färjelinjer, och under första hälften av 1960-talet tillkom, eller hade tillkommit, följande färjelinjer:

- Strömstad - Sandefjord
- Ystad - Rönne
- Halmstad - Århus
- Södertälje - Kappelshamn
- Varberg - Grenå
- Norrtälje - Åbo
- Trelleborg - Travemünde
- Kapellskär - Pargas
- Umeå - Vasa
- Malmö - Travemünde
- Helsingborg - Travemünde

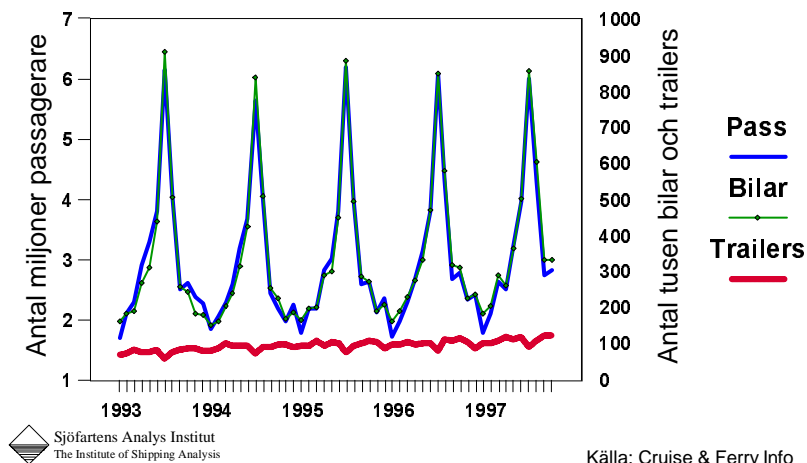
Den kraftiga ökningen av trafiken och etablering av nya färjelinjer ledde till restriktioner i fråga om den skattefria försäljningen. Öresundstrafiken begränsades genom "Lex Öresund" (se avsnittet Taxfree). Under 1970-talet etablerades färjelinjen Ystad-Swinouj-

scie och finlandstrafiken utvecklades kraftigt. Med energikrisen förändrades emellertid hela strukturen. För att uppnå transportekonomi beställdes s.k. "jumbo-färjor" som ersatte de betydligt mindre äldre färjorna. Som exempel kan nämnas Kapellskär-Nådendal, där sex tidigare färjor ersattes med två nya.

Den samlade transportkapaciteten blev oförändrad men antalet anställda ombord och antalet fartygsrörelser minskade betydligt. Denna utveckling bidrog i hög grad till att färjerederierna gick in i 80-talet med en struktur som favoriserade personresandet. I kombination med en expanderande godstrafik fick trafiken några mycket attraktiva år. EU hade tidigare beslutat om ett slut på all skattefri försäljning från 1992, men tillät ett undantag på ytterligare sju år för att ge mer tid för anpassning till den nya situationen. Detta ansågs ge rederierna ordentligt med andrum. Från och med 1992 försämrades dock färjornas marginaler i takt med den övriga samhällsekonomiska krisen. Både konsumtionen och butiks-försäljningen minskade. Till detta kom negativa effekter av den tragiska ESTONIA-olyckan.

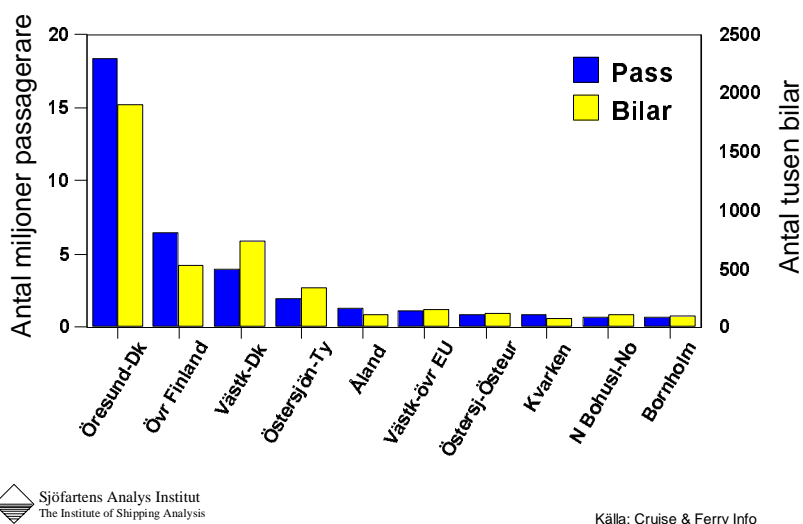
Trafikvolymens utveckling under de senaste åren

Den totala volymen av passagerartrafiken har ej ändrat sig mycket under åren 1993-97. Det har däremot godstrafiken, som har haft en tydlig årlig ökning. I diagrammet nedan presenteras trafiken med månadsobservationer, för att visa den extrema säsongvariation som förekommer främst på passagerarsidan.



Figur 2: Totala volymer till och från Sverige 1993-1997.

Trafikens fördelning mellan olika regioner av landet framgår nedan.



Figur 3: Totala volymer till och från olika regioner i Sverige, 1997.

Förändringen i transporterna till och från Sverige mellan 1993 och 1996 har som vi ser nedan varit liten på både passagerar- och lastsidan till Norge, Baltikum och Polen, d.v.s. de länder som med stor sannolikhet får behålla taxfree tillsvidare.

Tabell 2: Trafikförändring mellan 1993 och 1996 (tusental)

Land	Sverige		Danmark		Tyskland		Finland		UK/Netherl.	
	Pass	Last	Pass	Last	Pass	Last	Pass	Last	Pass	Last
Estland	-16	8	0	0	0	0	2847	57	0	0
Lettland	-53	-3	0	0	0	0	0	0	0	0
Litauen	2	9	0	0	23	40	0	0	0	0
Ryssland	-93	-4	0	0	0	0	0	0	0	0
Polen	88	11	8	1	74	0	-26	-4	0	0
Åland	-384	-1	0	0	0	0	-19	-13	0	0
Norge	145	5	404	-2	39	8	0	0	46	2
Summa	-312	25	412	-1	136	48	2802	40	46	2
Ej taxfree 1999										
Sverige			1887	113	-486	159	-815	99	-109	0
Danmark	1887	113			-1613	53	0	0	-60	0
Tyskland	-486	159	-1613	53			4	0	8	0
Finland	-815	99	0	0	4	0			0	0
UK/Holland	-109	0	-60	0	8	0	0	0		
Summa	476	370	214	166	-2086	212	-810	99	-161	0
TOTALT	165	396	626	165	-1950	260	1992	139	-115	2

För Sveriges del har den stora tillväxten på lastsidan varit i de relationer där taxfreeförsäljningen kommer att upphöra. Den enda stora tillväxten i passagerare har varit på Danmark. Det är en alldeles egen historia, då den har stimulerats kraftigt av att skillnaden ifråga om punktskatter på alkohol och tobak i Danmark jämfört med Sverige är stor i kombination med de nya gynn-sammare införselreglerna. Om vi jämför Sverige med andra länder kan vi se att den totala lasttrafiken har ökat markant för Sveriges del.

Lastbilstransporterna på färjor uppvisar en mycket snabb och stadig ökning. Utvecklingen under 90-talet visar dessutom snarare på en acceleration än en avmattning jämfört med utvecklingstakten

mätt över en längre tidsperiod (1982-1997). 1997 transporterades preliminärt 24,6 miljoner godston på lastbilar via färjor.

Utvecklingstakten sedan 1982 har legat på 7 % per år och sedan 1990 på drygt 9 % per år. Järnvägsgodset på gods färjor är inte inkluderat. Färjetransporternas godsvolymer på lastbilar växer i en betydligt högre utvecklingstakt än volymerna på lastfartyg. Att lastbilstransporterna ökar starkt förklaras av att förädlingsgraden i svensk export och import ökar och att den nordeuropeiska marknaden är dominerande.

År 1994 var det genomsnittliga varuvärdet per exporterat ton med lastbil drygt 21 000 kr och drygt 24 000 kr per importerat ton. Det genomsnittliga varuvärdet var samma år på drygt 4 000 kr per ton för gods transporterat med lastfartyg och knappt 2 000 kr per ton för gods transporterat med järnväg (inkl. järnmalm över norsk gräns). Om vi antar att 22 miljoner godston avser svensk handel (resterande är transittrafik) ligger det samlade varuvärdet på lastbilar med svenska export/importprodukter på mer än 495 miljarder SEK.

Sveriges plats i färjesjöfarten

Svensk färjesjöfart är p.g.a. Sveriges geografiska läge oproportionerligt stor internationellt sett. De 10 största färjelinjerna på Sverige finns samtliga med bland de 35 största internationella linjerna i statistiken från Cruise & Ferry Info. Färjesjöfart med internationella linjer dominerar i Europa medan de nationella marknaderna dominerar i framförallt Fjärran Östern och Amerika. Totalt i världen beräknas förhållandet vara 60 % nationella linjer och 40 % internationella. Andelen internationella lasttransporter är väsentligt högre och förhållandet är det motsatta d.v.s. ca 60 % av lasten transporteras i internationella relationer.

Den europeiska internationella marknaden uppskattas till 90 miljoner passagerare, 13 miljoner bilar och 4,5 miljoner lastbilar/-trailers. Trafiken till och från Danmark var 1996 37 miljoner passagerare, till och från Sverige 36 miljoner, England 35 miljoner och

Frankrike 28 miljoner. Dessa länder dominerar helt den internationella färjemarknaden. All denna trafik är dubbelräknad vilket innebär att de flesta av alla dessa resenärer passerar över Engelska kanalen och Öresund, två ställen där det numera finns eller kommer att finnas fast förbindelse. Detta gör att den internationella färjetrafiken inom Europa förmodligen kommer att sluta växa, oavsett taxfree eller ej. Utvecklingen i övriga delar av världen bedöms dock bli fortsatt volymmässigt expansiv både nationellt och internationellt.

Tabell 3: De största internationella färjelinjerna i världen.

Line	Operator	Nm	Time	Pass'	Cars'	Buses'	Lorries'	
Helsingör	Hesingborg	ScandLines	3	0,33	10 216	1 393	42	279
Calais	Dover	P&O Euro F	21	1,2	9 071	1 449	95	410
Calais	Dover	Eurotunnel			8 399	2 076	57	519
Rödby	Puttgarden	ScandLines	10	1	6 181	924	34	233
Calais	Dover	Stena Line	21	1,5	5 608	978	44	243
Frederikshavn	Göteborg	Stena	48	3,5	2 680	484	8	139
Dragör	Limhamn	ScandLines	9	0,5	2 223	256	22	36
Helsingör	Helsingborg	Sundbussarna	3	0,33	2 194			
Calais	Dover	SeaFrance	21	1,5	2 120	339	13	163
Turku	Stockholm	Silja Line	160	10,5	1 943	123	4	31
Helsinki	Tallinn	Tallink	45	3,5	1 763	62	4	37
Calais	Dover	Hooverspeed	21	0,5	1 743	225	0	0
Holyhead	Dun Laoghaire	Stena Line	56	3,5	1 681	288	4	23
Oostende	Ramsgate	Sally/RMT	57	4	1 467	222	7	102
Gedser	Rostock	ScandLines	26	2	1 402	176	12	36

Source: Cruise & Ferry Info

Färjemarknaden består av ett mycket stort antal små lokala operatörer. Enbart i Europa finns det mer än 200 färjerederier. En tydlig tendens till koncentration finns däremot i den nordeuropeiska färjemarknaden och sannolikt kommer det i framtiden att finnas färre men större färjeoperatörer i hela Europa. Nya landförbindelser och avskaffandet av taxfree bidrar till denna utveckling. Bland operatörerna är Stena Line, P&O och Silja störst när det gäller tonnage och i antalet passagerare är ScandLines med bl.a. 10 miljoner passagerare mellan Helsingborg och Helsingör störst.

3.2 Färjemarknadens struktur i Sverige

År 1996 fanns det 50 Färje- och RoRolinjer som seglade på Sverige. Flera gick parallellt, vilket gav 31 linjestreckningar.



Figur 4: Karta över färjelinjer 1996 (källa: SAI)

Tabell 4: Alla färje- och vissa RoRolinjer på Sverige 1996.

Preliminary totals 1996	Distance	Pass	Cars	Buses	Lorries	Trips
<i>SWEDEN-GERMANY</i>		2 861 604	452 062	12 653	519 968	14 452
Göteborg-Kiel (Stena)	217	912 000	119 000	6 037	41 400	833
Göteborg-Travemünde (Stena)	268				72 900	840
Trelleborg-Travemünde (TT-Line)	120	596 841	92 727	1 787	172 952	2 818
Trelleborg-Rostock (TT-Line)	85	350 600	85 789	614	48 615	2 934
Malmö-Travemünde (Nordö-Link)	144	94 402	4 598	17	134 643	1 292
Trelleborg-Sassnitz (Hansa Ferry)	54	754 705	110 213	3 640	21 066	3 862
Trelleborg-Rostock (Hansa Ferry)	85	153 056	39 735	558	28 392	1 873
<i>NORTH SEA</i>		898 793	140 693	1 490	4 790	1 308
Göteborg-Newcastle (Scand Sea)	481	24 671	5 982	78	0	22
Göteborg-Harwich (Scand Seaways)	526	167 226	30 119	244	0	200
<i>FINLAND/ÅLAND-SWEDEN</i>		8 919 613	765 521	20 162	212 758	14 986
Helsinki-Stockholm (Viking)	243	1 016 431	49 886	2 397	24 419	728
Turku-Stockholm (Viking)	156	1 374 906	119 050	3 564	39 997	1 426
Naantali-Kapellskär (Viking)	119	83 604	22 276	110	424	126
Mariehamn-Kapellskär (Viking)	36	433 167	97 151	718	1 959	1 990
Mariehamn-Stockholm (Viking)	83	147 742	6 648	91	148	657
Helsinki-Stockholm (Silja)	243	1 331 781	72 249	2 348	24 806	718
Turku-Stockholm (Silja)	156	1 943 199	123 013	4 951	31 647	1 404
Mariehamn-Stockholm (Silja)	83	36 380	1 275	15	7	0
Turku-Stockholm (SeaWind)	156	106 924	26 451	305	30 146	1 171
Mariehamn-Stockholm (Birka)	83	554 502	4 010	61	0	566
Stockholm-Rönne (Birka)		19 097	139		0	18
Stockholm-Mariehamn (Ånedin L)	83	142 273			0	479
Vaasa-Umeå (Silja)	54	733 908	68 696	2 539	7 703	1 146
Vaasa-Sundsvall (Silja)	134	598	50		10	2
Jakobst/Karleby-Skell/Umeå (Silja)	72-75	127 698	4 911	358	269	208
Nystad-Hargshamn (FinnLink)	115				43 012	1 224
Helsinki-Norrköping (FinnLink)					5 517	197
Eckerö-Grisslehamn (Eckerö)	23	622 542	125 134	1 298	1 279	2 087
<i>SWEDEN-EAST EUROPE</i>						
Stockholm-Tallinn (Estline)	225	263 963	25 455	1 054	21 364	717
Åhus-Klaipeda (LISCO Line)	233	2 181	0	0	6 625	301
Malmö-Klaipeda (DFDS Baltic)		8	26	0	2 825	107
Oxelösund-Gdansk (PZB)	265	93 967	19 668	130	1 714	403
Karlskrona-Gdynia (Lion Ferry)	170	141 003	23 000	585	9 200	609
Malmö-Swinoujscie (PZB)	123	207 103	46 908	1 441	10 469	1 235
Ystad-Swinoujscie (Unity Line)	95	157 910	38 808	617	48 025	2 074
<i>NORWAY-SWEDEN</i>		697 210	109 973	2 512	14 683	3 108
Sandefjord-Strömstad (Scandi Line)		697 210	109 973	2 512	14 683	3 108

Forts. nästa sida

SWEDEN-DENMARK		23 062 473	2 754 365	80 574	522 078	131 245
Göteborg-Frederikshavn (Stena)	48	2 680 000	484 000	8 535	139 100	5 689
Göteborg-Frederikshavn ColorSeaCat)	48	531 515	93 616		0	1 826
Göteborg-Köpenhamn (Scand S)		43 031			0	51
Varberg-Grenå (Lion Ferry)	64	334 000	74 000	1 650	15 700	1 346
Halmstad-Grenå (Lion Ferry)	66	395 000	93 000	1 637	23 300	1 434
Helsingborg-Helsingör (ScandLines)	3	10 216 934	1 426 475	42 937	279 302	43 227
Helsingborg-Helsingör (Sundsbuss)	3	2 194 736				25 720
Helsingborg-Helsingör (Sundbroen)	3	715 101	226 767	1 537	21 881	1 557
Helsingborg-Copenhagen (DanLink)	21					5 624
Limhamn-Dragör (SweFerry)	9	2 223 997	255 099	22 711	36 994	11 148
Malmö-Copenhagen (Pilen)	17	1 112 783				8 634
Malmö-Copenhagen (DSÖ)	17	1 379 651				14 454
Landskrona-Copenhagen (DSÖ)	15	160 370				3 235
Malmö-Kastrup (DSÖ/SAS)	13	391 592				6 526
Ystad-Rönne (Bornholmstrafikken)	38	683 763	101 408	1 567	5 801	774

Tonnaget på de svenska färjelinjerna

Trafiken med passagerarfärjor till och från Sverige bedrevs 1996 av 19 olika operatörer med 52 fartyg fördelat på 9 olika flaggor. Genomsnittsåldern på såväl de 16 svenskflaggade färjorna som de övriga var 16 år.

De 52 färjorna kunde på en tur ta 72 000 passagerare, 16 000 personbilar och 45 000 längdmeter last. Färjorna gjorde 1996 170 000 resor och fraktade 36 miljoner passagerare, 4,4 miljoner personbilar, 120 000 bussar och 1,4 miljoner lastbilar/trailers.

Jämfört med andra tonnagetyper blir färjor normalt väsentligt äldre och många färjerederier har börjat sin verksamhet med billigt andra-handstonnage. Noterbart är att de finskflaggade färjorna har en betydligt högre passagerarkapacitet i relation till lastkapaciteten (lanemeters) än de svenskflaggade färjorna.

Tabell 5: Flaggorna på färjorna till och från Sverige

Flag	No. vessels	Share %	Operators	Average age	Pass. cap.	Share %	Cars cap.	Lanemeters	Share %
SWE	16	30	10	16	22 285	31	4 648	16 464	36
FIN	9	17	3	14	19 070	26	3 705	7 517	17
DEN	9	17	5	13	9 253	14	2 240	4 766	11
POL	6	12	2	23	6 983	10	1 645	3 032	7
GER	6	12	2	13	5 095	7	1 780	7 576	17
DIS	2	4	1	13	3 840	5	835	1 460	3
NOR	2	4	1	30	2 535	4	415	712	2
BAH	1	2	1	3	1 000	1	172	2 200	5
CYP	1	2	1	18	2 000	2	500	936	2
Total	52	100	19	16	72 061	100	15 940	44 663	100

För trafiken till och från Sverige gäller, liksom internationellt, att färjelinjerna i väsentligt högre grad än handelssjöfarten utnyttjar nationella flaggor. 30 % av färjetrafiken till och från Sverige bedrivs med svenskflaggat tonnage. Motsvarande siffra för handels-tonnaget är ca 8 %, mätt i antal fartyg. Men även här är en förändring på gång och tredjelandsflagg blir allt vanligare. Den regionala prägeln finns även i den nordeuropeiska färjenäringen, även om koncentrationen här är större än i näringen i sin helhet.

Nyckeltal för svenska färjerederier under perioden 1992 -1996

Utvecklingen under perioden 1992-1996 kan kort sammanfattas med att rederierna har haft en ökad omsättning med 19 % samtidigt som de har ökat balansomslutningen med nästan lika mycket. Antal anställda har under perioden ökat med 9%.

Branschen är inte homogen och visar under perioden upp stora fluktuationer i vinstmarginaler och resultatmått. Detta samtidigt som den kännetecknas av låga soliditetsnivåer. Detta förklaras av de tidigare beskrivna osäkerhetsfaktorerna som har rått under perioden.

Den bild som träder fram på grundval av de analyserade nyckeltalen är alltså svåröverskådlig, mestadels beroende på de stora förändringarna och de olika rederiernas svårigheter att snabbt anpassa

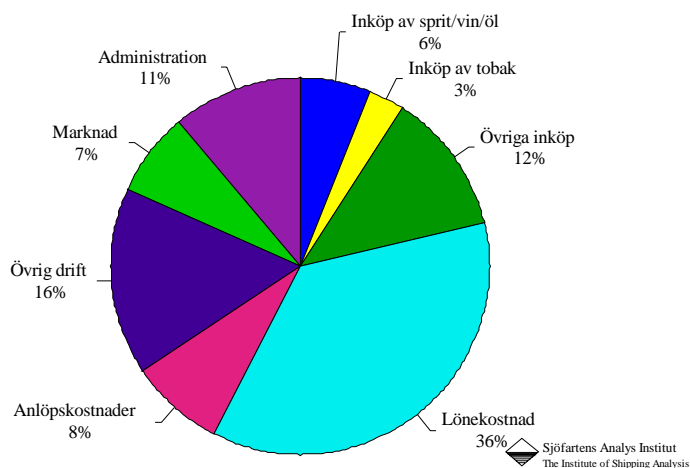
sig till dessa. Tillväxten i sig har inte gett några garantier för goda resultat. Vinstmarginalerna och avkastningen på eget och totalt kapital visar prov på stor variation. Detta gäller för både rederier med och utan fartyg i balansräkningen. Stena Line är en stor aktör och det försvårar ibland analysen när ett enda bolag har så stor vikt i branschen. Det är dock viktigt att komma ihåg deras påverkan på branschtalen som helhet. När det gäller kapitalstyrka och finansiell ställning kan nivån anses vara något låg t.ex. avseende soliditeten.

Intäktsstrukturen på svenska färjelinjer 1997

Nedanstående figurer visar nyckeltal för färjerederier som trafikerade Sverige under 1997. Kalkylerna bygger på ett detaljerat underlag från 11 svenska färjerederier där de har gett uppgifter om sina kostnads- och intäktsstrukturer. Detta har samlats in med hjälp av ett standardiserat frågeformulär. Tillsammans är dessa rederier verksamma på alla regioner och har ca 75 % av trafiken på Sverige. Nyckeltalen nedan redovisas på aggregerad nationell nivå. Av marknads- och konkurrensskäl kan underlaget inte redovisas regionalt. Nyckeltalen som är underlag till tabellerna baserar sig på:

- biljettintäkt per passagerare, personbil, buss
- ombordkonsumtion per passagerare
- inköp av alkohol- och tobaksvaror per passagerare
- konsumtion i restaurang
- butiksförsäljning per passagerare
- lastintäkt per enhet
- rederiets marginal på all konsumtion/inköp ombord

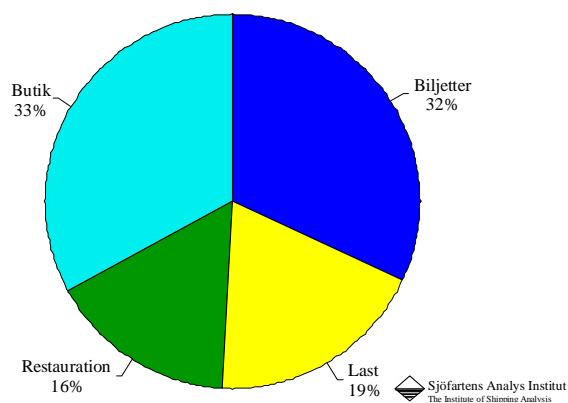
Vi kan lätt se betydelsen av taxfree genom att jämföra strukturen för kostnaderna med den för intäkterna.



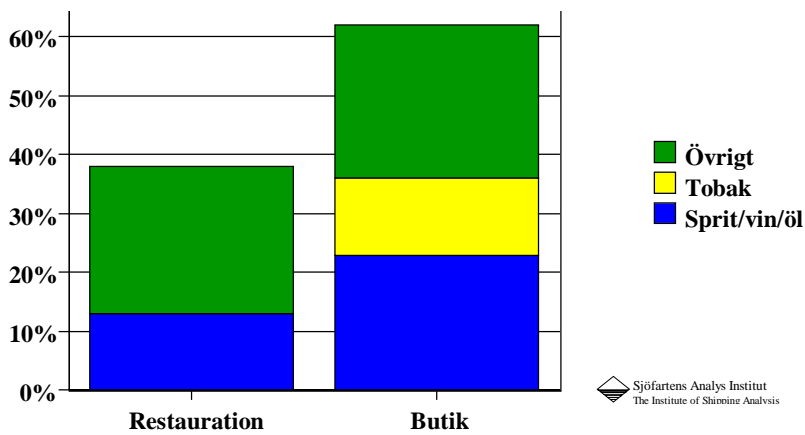
Figur 5: Fördelning av kostnader, 1997

Inköp av alkohol, tobak och övrigt svarar för knappt 20% av kostnaderna, men genererar nästan 50% av intäkterna.

Fördelning av intäkter



Figur 6: Fördelning av intäkter, 1997



Figur 7: Bruttotäckningsbidraget från restauration och butik.

Det som är mycket typiskt för färjenäringen är att den har haft bra täckningsbidrag i butiken. Till stor del beror det givetvis på de goda marginalerna för alkohol. Täckningsbidraget för restauration blir givetvis ändå mycket mindre när man tar med personalkostnaderna.

3.3 Färjesjöfarten i sjöfartspolitik

Mellan 1982 till 1987 särbehandlades inte färjesjöfarten inom den svenska sjöfartspolitik. Färjerederierna var följaktligen berättigade till den tidens stödformer. I regeringens proposition (1987/88:129) om vissa sjöfartspolitiska åtgärder fördes färjesjöfarten ut ur systemen med följande motivering. ”Med hänsyn till färjesjöfartens relativt gynnsamma marknadsförutsättningar saknas anledning att innefatta denna del av sjöfarten i övervägandena om sjöfartspolitiska åtgärder.”

Rederistödet för olika fartygstyper

För att man skall förstå de regler som omgärdar färjesjöfarten är det viktigt att ha klart för sig skillnaden definitionsmässigt mellan olika typer av fartyg. Med färja avses antingen en ren passagerarfärja eller en passagerarfärja som också i olika hög grad transporterar last. Med RoPax avses RoRofartyg med utrymme för lastbilschaufförer. Om passagerarkapaciteten överstiger 0,25 passagerare per längdmeter betecknas det som RoPax, annars RoRo enligt Cruise&Ferry information. Om fartyget har kapacitet för mer än 12 passagerare medför det krav på passagerarcertifikat, vilket bl.a. innefattar högre krav på säkerhet.

I Sverige lämnas inte statligt rederistöd till passagerarfartyg. Med passagerarfartyg avses enligt förordningen (1996:1559) om statligt bidrag till svensk sjöfart "fartyg som transporterar även andra passagerare än chaufförer till lastbilar som transporteras på fartyget". I ovanstående termer menas följaktligen att ett RoRofartyg mer eller mindre alltid är berättigat till rederistöd, medan RoPax är berättigad enbart när de ej har några betalande passagerare ombord. En passagerarfärja är aldrig berättigad till stöd, oavsett om den transporterar last eller ej.

Omvänt uttryckt innebär definitionen att fartyg, som enbart transporterar chaufförer och deras lastbilar, kan vara berättigade till rederistöd under de villkor som i övrigt anges i förordningen.

Villkor för färjesjöfarten i andra länder

I Norge utgår rederistöd till färjenäringen i form av återbetalning av inkomstskatter och sociala avgifter för ombordanställda inklusive s.k. cateringpersonal (Refusionsordningen). Detta motsvarar en minskning av rederiernas bruttolönekostnader med ca 20 procent. I dessa NIS-registrerade (det norska internationella registret) fartyg kan utländsk arbetskraft anställas på lokala avtal utan att betala inkomstskatt eller socialförsäkringsavgifter i Norge. För ombordanställda skrivna i Norge medges numera också stöd till NIS-fartyg förutsatt att fartyget har fastställd säkerhetsbemannning som i princip

innebär att halva besättningen skall vara från Norge. NIS får inte användas i passagerarsjöfart mellan nordiska länder. Den norska regeringen kan emellertid tillåta att NIS-fartyg används i sådan sjöfart, om den finner att norska färjor utsätts för en konkurrensnedvridning till följd av andra nordiska länders åtgärder.

I Finland utgår inte rederistöd till passagerarfartyg i nordisk trafik, men rederistöd kan emellertid ges till sådana "såsom passagerarfartyg besiktigade fartyg som huvudsakligen är avsedda för godstransporter och har högst 120 passagerare". Detta stöd innebär återbetalning av inkomstskatter och sociala avgifter för ombordanställda och motsvarar en minskning av rederiernas bruttolöne-kostnader med ca 25 procent.

I Danmark utgår inte särskilt rederistöd till färjenäringen. En färja kan emellertid registreras i det danska internationella skeppsregistret (DIS). Registrering i DIS innebär möjlighet att anställa utländskt sjöfolk på internationellt konkurrenskraftiga löne- och anställningsvillkor. Vidare är sjömän på DIS-fartyg skattebefriade. En DIS-färja får dock inte gå i trafik som till övervägande del sker mellan dansk hamn och utländsk hamn innanför ett område utgörande Nordsjön, Skagerack, Kattegatt och Östersjön upp t.o.m. Gotland. Denna begränsning i linjesträckning hindrar inte ett danskt rederi från att bedriva reguljär trafik med DIS-färjor mellan Köpenhamn och Oslo, via Helsingborg. Trafiken anses härvid inte till övervägande del ske mellan dansk och utländsk hamn. Det finns dessutom inget som hindrar att en DIS-färja används i s.k. crosstrade, d.v.s. i utrikestrafik som inte berör dansk hamn, t.ex. mellan Göteborg och Kiel eller mellan Stockholm och Helsingfors.

I Tyskland finns ett förslag om att det skall betalas ut rederistöd till passagerarfartyg, men då endast med avseende på fartygets driftsbesättning.

4 Vidtar våra grannländer några åtgärder?

I direktiven för utredningen står det att "Utredaren skall studera förhållandena i Finland, Danmark och Tyskland och undersöka om dessa länder avser vidta åtgärder i syfte att mildra effekterna av avvecklingen av taxfreeförsäljningen." Jag har därför besökt berörda ministerier (Finans och Kommunikation) samt Redareföreningen i respektive länder.

European Travel Research Foundation (ETRF) har initierat en EU-omfattande undersökning av konsekvenserna för färjetrafiken i de länder som främst kommer att påverkas av borttagandet av taxfree. En analys av konsekvenserna för svenskt vidkommande utfördes av Gestgifvaren Utbildning AB. I denna analys ingick en intervjuundersökning av de resandes köpvanor och deras reaktion på borttagandet av taxfree. Precis som i Sverige finns det i de andra länderna alltså rapporter som försöker förutspå effekterna av en taxfreeavveckling. Jag har tagit del av dessa.

4.1 Danmark

I Danmark har gjorts ett antal rapporter för Danish Duty Free Association av bl.a. AKF (Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut) som pekar på att Danmark skulle förlora 3 000 - 8 000 arbetstillfällen. Det danska skatteministeriet har också gjort en rapport där resultatet blir en minskning med 1 800 arbetstillfällen. AKF rapporten säger också att den danska staten kommer att förlora pengar på att taxfree försvinner, medan skatteministeriet

menar att staten kommer tjäna pengar, även om det inte är några stora summor.

De största förtjänsterna ligger i en samhällsekonomisk vinst genom att man ersätter en distributionsform som är mindre effektiv med en som är mer effektiv. Det anses vara mindre effektivt att distribuera alkohol och tobak ombord på färjor än iland.

Svenskarna bedöms bli en väsentlig inkomstkälla för danska staten. Skälet till detta är att Danmark har lägre skatter på alkohol och tobak än Sverige. De ökade skatteintäkterna (framförallt från svenskarnas konsumtion i Danmark) används också för att reducera effekterna av bortfallet av danska arbetstillfällen när taxfree-försäljningen upphör. De danska färjeoperatörerna bedöms kunna kompensera det förlorade bidraget från taxfree försäljningen genom ökning av biljettpriserna.

Danmarks regering har intagit ståndpunkten att taxfree inte skall finnas inom den gemensamma marknaden. Några åtgärder planeras således inte inför taxfreehandelns avskaffande.

Det finns inte något som talar för att Danmarks regering kommer att agera för att stödja färjenäringen när taxfreeförsäljningen upphör. Den danska färjenäringen har redan idag samma villkor som den övriga danskflaggade sjöfarten.

4.2 Finland

I Finland har den finska taxfree organisationen också presenterat en rapport. Den visar att det skulle försvinna ca 3 000 arbetstillfällen och en från ETRF visar på 10 000. Båda siffrorna förefaller höga, eftersom taxfreeförsäljningen ombord på de färjor som trafikerar Finland i allt väsentligt kommer att kunna fortsätta ungefär som idag.

Att fortsätta sälja taxfree blir möjligt genom att rederierna kommer att trafikera Åland på linjerna mellan Åbo och Stockholm samt

Tallinn på linjerna mellan Helsingfors och Stockholm eller Travemünde.

Motsvarande möjligheter att fortsätta taxfreeförsäljningen finns inte i Kvarken. Några konkreta ställningstaganden har ännu inte gjorts om man från finska regeringens sida är beredd att ekonomiskt stödja Kvarkestrafiken.

I det finländska sjöfartspolitiska programmet står det angående taxfree att "I fall beslutet träder i kraft är det viktigt att försäkra färjetrafiken tillräckliga förutsättningar att dra nytta av Ålands skattemässiga särställning." Jag har den uppfattningen att Finlands regering utöver detta inte kommer att vidta några särskilda åtgärder för att stödja färjetrafiken. Det finns däremot tankar på att utreda hur en trafik över Kvarken skall kunna bibehållas.

4.3 Tyskland

I Tyskland har det gjorts en utredning av den tyska dutyfree organisationen. Den har gjorts av företaget ISL (Institute of Shipping economics and Logistics). Rapporten kommer fram till att biljettpriset på färjorna behöver höjas med mellan 20-30 % för både gods och passagerare. I samma utredning uppskattas antalet arbetstillfällen som försvinner till ca 3 000. Denna siffra förefaller kanske inte stor, men det bör noteras att dessa arbetstillfällen idag finns i regioner som redan har hög arbetslöshet, vilket gör problemet större. I Tyskland är taxfreefrågan alltså mycket regional till sin karaktär.

I Tyskland finns något som kallas för Butterfahrt, vilket innebär att en färja kan segla utanför Tysklands territorialgräns tur och retur utan att angöra utländsk hamn och under färden sälja taxfree. Detta system har genom åren väckt stora protester från köpmännen i de berörda hamnstäderna. Butterfarten har två gånger varit uppe i EU-domstolen, anmäld av handlare, men den har dock överlevt båda gångerna. På grund härav har exempelvis det tyska Industrieförbundet tagit ställning mot taxfree.

I Tyskland har emellertid Förbundsdagens båda kamrar uttalat sitt stöd för en förlängning av uppskovet. Några nationella åtgärder avseende regler eller dylikt för att möta ett avskaffande av taxfree planeras inte.

Det finns inte något som tyder på att Tysklands regering kommer att agera för att stödja färjenäringen i stort, men det förekommer viss diskussion om att klassificera om färjesjöfarten till vanlig sjöfart, vilket skulle leda till att driftspersonalen ombord blev berättigad till ett visst stöd.

4.4 Norge, Polen och Baltikum

Norge är kopplat till EU via sitt EES-avtal. Det är oklart hur taxfreefrågan skall bedömas i detta sammanhang. Från olika håll i Norge har framförts att man avser att fortsätta med taxfreehandeln. Relationen till EU kan dock leda till att taxfreeförsäljningen på sikt även försvinner i färjetrafiken med Norge.

Polen och de baltiska staterna har inlett diskussioner med EU om att få bli medlemmar. Så länge dessa stater står utanför EU räknar jag med att taxfreeförsäljningen på färjelinjer till dessa länder kan fortgå. Det är dock inte helt uteslutet att det under medlemsförhandlingarna sker en successiv anpassning till EU:s olika regelverk, där taxfree skulle kunna vara en av frågorna. Sannolikheten av ett sådant scenario är idag inte möjlig att bedöma.

5 Konsekvenser av avskaffandet av taxfree

Osäkerheten som har funnits, och fortfarande finns, om regelverk på nationell och internationell nivå, nationell skattepolitik, förändringar av efterfrågan på färjetransporter som en konsekvens av borttagandet av taxfree osv. innebär ett stort antal variabler när bedömningar av konsekvenserna skall göras. Utvecklingen framöver innehåller ett antal ytterligare förändringar, som tillsammans med sloandet av taxfree påverkar olika regioner och aktörer i olika grad beroende på marknadskarakteristik respektive nischer.

Det är därför vanskligt att med anspråk på träffsäkerhet beskriva konsekvenserna av att taxfree avskaffas den 1 juli 1999. En svårighet ligger i att bedöma hur marknaden och dess aktörer kommer att agera i den nya situation som uppstår. Ett annat problem är att reglerna om hur skatterna skall tas ut i samband med försäljning ombord på färjorna är mycket oklara. En tredje försvårande faktor är att det under de närmaste åren kommer att inträffa andra förändringar som påverkar villkoren för färjetrafiken: tillkomsten av Öresundsbron, en eventuell förändring av införselreglerna för alkohol och tobak samt utvecklingen av punktskatter på samma varor i Sverige och våra grannländer.

5.1 Transportförsörjningen för industrin

Sverige är från transportförsörjningssynpunkt att betrakta som en ö. Över 90 % av import och export, både vad gäller volym och värde,

transporteras på fartyg. Färjetrafiken är av strategisk betydelse för industrins transportbehov.

De risker och hot som har befarats i samband med att taxfree-försäljningen upphör är att den minskade lönsamheten i färjenäringsen skall leda till minskad regularitet, längre transporttider och höjda priser.

I de kontakter som jag under utredningens gång har haft med företrädare för transportnäringen i Sverige och våra grannländer har det inte kommit fram något som talar för att det generellt kommer att uppstå stora problem för industrin att få sina transportförsörjningsbehov tillgodosedda även efter den 30 juni 1999. Däremot kan sannolikt vissa företag tvingas att söka andra transportvägar och andra transportmedel än de nuvarande passagerarfärjorna.

Transportkostnaden

Det är mycket sannolikt att priserna på godstransporter kommer att öka till följd av att taxfreeförsäljningen upphör. Prishöjningen blir nödvändig för att lönsamhet skall kunna nås. Den strukturomvandling av tonnage som kommer att påkallas av minskad passagerarvolym och ökad godsvolym kräver investeringar som måste betalas av trafiken.

Den bedömning som kan göras på grundval av det material som föreligger idag (bilaga 1) pekar på att prishöjningar på knappt 15 % kan komma att krävas för både gods och passagerare. Denna siffra inkluderar effekterna från Öresundsbron, vilka enligt kalkylerna uppskattningsvis påverkar färjenäringsen i södra Sverige lika mycket som taxfreeavvecklingen. Denna siffra är givetvis en grov uppskattning och osäker eftersom prissättningen är en marknadsfråga. Man måste också ha i minnet att priseffekterna för godstrafiken kan uppvisa stora regionala skillnader, i vissa regioner behöver man inte räkna med någon prishöjning p.g.a. avskaffandet av taxfree.

Transportkostnaderna är en strategisk fråga för svensk industri och dess konkurrenskraft i förhållande till andra företag, som befinner

sig geografiskt närmare de stora marknaderna i Europa. Varje höjning av transportkostnaderna är självklart till nackdel för den svenska exportindustrins konkurrenskraft. Effekterna på varans pris av att just färjetaxorna höjs kommer givetvis att variera starkt beroende på längden av den totala transporten och på varans värde.

En grov uppskattning pekar på att färjetransportkostnadens andel av exportpriset generellt sett uppgår till cirka 0,5 % för svensk export. Om färjepriserna skulle stiga med 15 % skulle detta betyda att en vara som tidigare sålts för 10 000 kronor skulle bli 50 kronor dyrare till konsument p.g.a. ökade priser på färjan. Detta skall enbart ses som ett räkneexempel men kan ändå bidra till att ge en viss uppfattning om storleken på de konkurrensnackdelar som kan följa av att taxfreeförsäljningen upphör.

När taxfreeförsäljningen försvinner innebär detta en uppskattad nettoförlust för färjerederierna på drygt 900 miljoner kr. Av detta utgörs den uppskattade effekten av Öresundsbron drygt 400 miljoner kr och bortfallet av bidrag från taxfreeförsäljning knappt 500 miljoner kr. Denna förlust kan kompenseras via ökade biljett- och godspriser. Om godset antas bära hela nettoförlusten skulle det ge en frakthöjning med 35 %. Beräknas behovet av frakthöjning enbart baserad på taxfreeavvecklingen blir resultatet 17 %. Sjöfraktens andel av det genomsnittliga varuvärdet på lastbilen, 1994 ca 300 000 kr, ökar från 0,5 till mellan 0,6 och 0,8 % beroende på om broeffekten räknas in eller inte.

Sjöfrakten på färjor betalas per fordonsenhet och är inte differentierad efter typ av vara eller varuvärde. Det innebär att de mer lågvärdiga godssegmenten som transporteras på lastbil drabbas mer. Antar vi ett varuvärde på 5 000 SEK per ton, som t.ex. en del av de lågvärdiga skogsprodukterna, ökar färjefraktens andel av det totala varuvärdet från 2,5 till 3 % alternativt 3,5 %.

De företag som drabbas av påtagliga prishöjningar måste möta dessa med kostnadsrationaliseringar i någon form, vilket säkerligen kan bli en svår uppgift på en konkurrensutsatt marknad. Min bedömning är dock att man knappast behöver befara påtagliga strukturella förändringar i form av företagsnedläggningar eller

minskad produktion i svensk exportnäring som en följd av att taxfreeförsäljningen på färjorna upphör.

Regularitet och transporttid

Det kan inte uteslutas att trafikomläggningar, i vart fall på kort sikt, kan leda till vissa förlängningar av transporttiderna, bl.a. genom att tredjeländ trafikeras för att taxfreeförsäljningen skall kunna fortsätta på vissa linjer. I ett nationellt perspektiv är det inte troligt att svensk industri kommer att drabbas av några påtagliga störningar ifråga om regularitet och transporttid när taxfreeförsäljningen upphör.

Transportköparen arbetar kontinuerligt med att effektivisera logistiken och pressa kostnaderna från dörr till dörr, vilket har medfört att frekvenskraven ökat och sändningsstorleken minskat. För vissa halvfabrikat kan det också ha skett en överföring från fartygs-transporter till lastbilstransporter, vilka i sin tur har hamnat på färjor.

På sikt kan en omstruktureringen av färjenäringen med ökat inslag av godstransporter vara till fördel för exportindustrin. Gods-transporterna har de senaste åren haft en tillväxttakt som vida överstiger passagerartillväxten, som om man räknar bort Öresunds-trafiken har varit i stort sett noll under en följd av år. Det betyder att godset blir viktigare relativt sett för färjebolagen. Den gängse bedömningen idag är att godstrafiken kommer att fortsätta att öka under de närmaste åren medan avvecklingen av taxfree kommer att minska passagerarvolymen.

5.2 Taxfree och turistströmmarna från utlandet

De risker och hot som har befarats i samband med att taxfreeförsäljningen upphör är att en förmodad prishöjning på biljetterna och det borttagna mervärdet i att man inte får handla taxfree

kommer att leda till att det blir färre utländska turister i Sverige. Vid de kontakter som jag under utredningens gång har haft med företrädare för turistnäringen i Sverige har det inte kommit fram något som talar för att det generellt kommer att uppstå stora problem inom turistnäringen beroende på avvecklingen av taxfree. Däremot kan sannolikt vissa regioner och turistanläggningar drabbas av att ett mindre antal turister väljer andra resmål.

Motiv och mål för utländska turistresor

För att kunna bedöma detta måste man identifiera turistströmmarnas resvägar, hur människor tar sig till Sverige, samt deras motiv och mål för turistandet. Detta kan i sin tur utgöra underlag för bedömningar om dels vilken roll taxfreeförsäljningen har, dels vilken priskänslighet i fråga om färjepriser som turistandet har. Det senare kan bland annat bedömas utifrån vilken andel av resans totala pris som färjeöverfarten utgör.

Publikationen "Utländsk turism i Sverige sommaren 1994" som gavs ut av Styrelsen för Sverige bilden 1995 bygger på intervjuundersökningar med drygt 17 000 hemvändande turister under månaderna juni till september 1994. Dessa månader är de som har flest turister, vilket gör att man inte kan räkna om följande siffror till årsstatistik. I syfte att ge en mycket översiktlig bild av utländska turister i Sverige dessa fyra månader 1994 har jag bearbetat delar av undersökningen.

Av de drygt 2,4 miljoner utländska besökare som kom under de fyra månaderna, tog sig en överväldigande majoritet, 61 % eller nästan 1,5 miljoner människor till Sverige via någon färjelinje. 18 % kom via flyg, 19 % via bil och endast 2 % via tåg. Eftersom tåg- och bilresande endast kan ske över en begränsad del av Sveriges gräns, från Tornedalen och Norge där möjligheterna till sjötransport är begränsade, kan färjesjöfartens betydelse antas var ännu större för utlandsbesökare, än vad de 61 procenten anger.

Av nationaliteterna stod tyskarna för 30 % av besöken och hela 44 % av färjepassagerartransporterna. Nordiska medborgare stod

sammanlagt för 46 % av antalet besök och 40 % av sjötransporterna. Nordiska och tyska besök stod således för sammanlagt cirka tre fjärdedelar av både antal besök och 84 % av antalet färjepassagerartransporter. Av antalet besökande utgjorde drygt 90 % semesterbesökande, resten var tjänstresande.

Jag antar att både tillgången till taxfree och biljettprisernas betydelse för volymen av besök avtar med avståndet till besökarens hemort. Detta skulle med en viss försiktighet kunna leda till att man kan dela in besökarna i olika känslighetskategorier avseende taxfreeförsäljning och biljettpriser.

Närboende med höga alkohol- och tobakspriser. För dessa har biljettpris och taxfree relativt stor betydelse för resebenägenheten. Till denna kategori hör norrmän och finländare, som står för 15 % av antalet färjeresor. Frånsett Kvarken (jfr. avsnitt Sverige, Norrlandskusten (Kvarken) - Finland) kommer båda dessa grupper att kunna handla taxfree även efter den 30 juni 1999.

Närboende med låga alkohol- och tobakspriser. För dessa har biljettpriset men knappast taxfree någon betydelse för resebenägenheten. Gruppen består av danskar och tyskar, vilka stod för 70 % av antalet färjeresor.

Fjärrboende med låga alkohol- och tobakspriser. För denna grupp har sannolikt varken taxfree eller biljettpris ett avgörande inflytande på resebenägenheten. Dessa resenärer svarar för 16 % av antalet färjeresor.

För ingen av dessa kategorier synes taxfreeförsäljningen spela någon avgörande roll för resandet till Sverige. Däremot kan ca 70 % av turisterna anses vara känsliga för biljettpriset. Av dessa kan man eliminera tjänsteresorna från diskussionen.

Ca 60 % av resenärerna kan således anses priskänsliga. Enligt andra studier som är utförda av bl.a. Gästgifyaren AB i Göteborg kan man anta att färjeresenärernas priselasticitet är 1 (en prishöjning på 10 % gör en minskning av antalet resande med 10 %), vilket ger att en prishöjning med 15 % (se bilaga 1) skulle ge ett tapp av resenärer på knappt 10 % av den totala passagerarvolymen

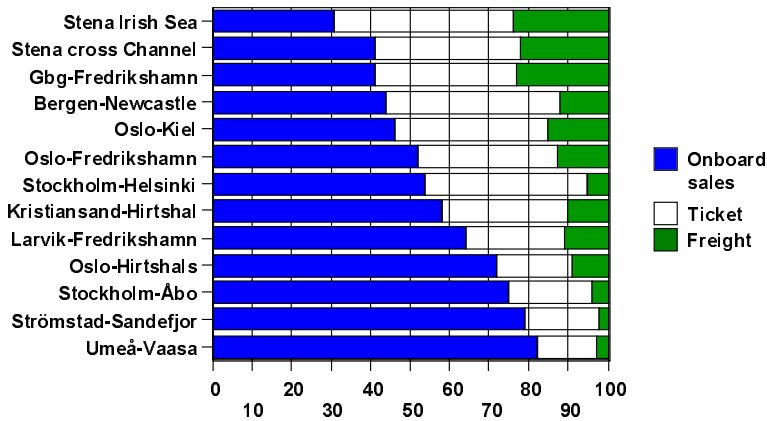
på färjorna. Detta är givetvis en grov uppskattning, men ändå en rimlig indikation på vad som kommer att hända när taxfree-försäljningen upphör.

5.3 Regionala effekter

Sverige, Norrlandskusten (Kvarken) - Finland

Den här trafiken lär vara en av de mest drabbade inom hela EU när taxfree avvecklas. Konkurrenterna i söder drabbas inte (se avsnittet "Sverige, Svealandsområdet - Finland") på samma sätt. Ytterligare något som talar mot trafiken här uppe är att färjelinjerna går mellan två länder med ungefär samma skatter, vilket gör att försäljning av beskattade varor ombord ej kan förväntas ta över efter taxfree. Kvarkenrådet har under utredningens gång skickat en skrivelse till regeringen som har överlämnats till mig.

Mellan Umeå och Vasa har det sedan 1837 gått mer eller mindre regelbunden trafik. Kvarkentrafiken har stora regionala näringsinslag, likväl som kulturella och sociala aspekter av betydelse. I ett längre perspektiv kan den också utgöra en viktig nordeuropeisk transportlänk, då den är en naturlig länk på E12:an, vilken binder samman den region som sträcker sig från norra Norge över Sverige, Finland och vidare till Ryssland samt Baltikum. Diagrammet nedan, där Kvarkentrafiken jämförs med en del andra färjelinjer, visar beroendet av taxfree.



Source: SAI and Cruise & Ferry

Figur 8: Nyckeltal för fördelning av intäkter på vissa färjelinjer

Silja Line bedriver trafiken med en färja vintertid, Fennia byggd 1966, och sommartid ytterligare en färja, Wasa Express. Totalt genomfördes 1996 närmare 1 400 turer, vilket gav en omsättning på ca 430 miljoner SEK. Färjorna fraktade ca 900 000 passagerare, 8 000 lastbilar, drygt 2 900 bussar och 72 000 personbilar. Av den totala omsättningen i Kvarcentrafiken kom ca 5 % från lasten, 17 % från biljettintäkter (person-, bil- och bussbiljetter) samt 78 % från ombordkonsumtion och butiksförsäljning. Ca 80 % av försäljningen ombord hänför sig till butik. Detta kan jämföras med färjetrafik i södra Sverige med ungefär samma distans. Där är nyckeltalen i stället ca 20 % från last, 30 % från biljetter och 50 % från ombordkonsumtion/försäljning. Personresandet över Kvarken svarade alltså för ca 95 % av omsättningen och Silja har ett högt kapacitetsutnyttjande med ca 640 passagerare, som i snitt spenderade nästan 400 SEK per resa. Marginalerna på försäljningen i butik och restaurang låg mellan 65 och 72 %. Lastbilskapaciteten är låg, men hade hög nyttjandegrad. Gammalt tonnage och därmed låga kapitalkostnader tillsammans med väl anpassad kapacitet till nuvarande strategi har bidragit till god lönsamhet under de senaste åren. Stegvis kommer dock förutsättningarna för att driva verk-

samheten att förändras dramatiskt. Först genom taxfreeavvecklingen och därefter år 2002 genom införandet av nya säkerhetsregler (SOLAS), vilka kräver betydande ombyggnader av Fennia.

Kalkylen för färjetrafik är känslig för små förändringar i nyckeltalen. Det framgår av de kalkyler som Silja tog fram för att beräkna resultatet när taxfree upphör. Passagerarunderlaget beräknades minska från 900 000 till 300 000. Resultat blev att dagens goda lönsamhet skulle vändas till en driftsförlust på ca 25 miljoner SEK. Sedan denna kalkyl gjordes har det bl.a. på Kvarkenrådets uppdrag inom ramen för projektet "Transportlänk Kvarken" kommit ett stort antal analyser av de effekter som avskaffandet av taxfree kan få.

Kvarkentrafiken idag är effektiv från kommersiell synpunkt, kapaciteten på färjan är väl avvägd och avsteg från nuvarande koncept kommer att reducera vinsten. Det kommer att vara svårt att höja priserna, eftersom avvecklingen av taxfree i sig kommer att medföra att passagerarunderlaget och resandet kommer att minska. Nedan följer de antaganden som Sjöfartens Analys Institut har gjort i den kalkyl som jag anser vara mest trolig. Därefter följer resultatet av kalkylen.

Antalet passagerare antas minska till 400 000. Försäljningen per passagerare minskar till 110 SEK, samtidigt som biljettpriiser och fraktpriser antas vara oförändrade jämfört med 1996. Bidraget för ombordkonsumtionen ligger kvar på 72 %, medan bidraget i butikerna sjunker från 65 till 50 %. Omsättningen kommer då att sjunka från drygt 400 miljoner SEK till ca 130 miljoner SEK. Det innebär att driften som bäst kommer att kunna gå ihop och att verksamheten inte kommer att kunna lämna något bidrag till kapital. Analyserna visar att Kvarkentrafiken, i ett EU-perspektiv, troligtvis är den enskilda linje som drabbas hårdast av att taxfree upphör. Nuvarande färja med borttagen taxfree och införda SOLAS-regler är alltså inte ett livskraftigt alternativ.

En överslagsberäkning från SAI visar att en ren lastfärja, med kapacitet enbart för lastbilschaufförer, inte heller är något alternativ på sikt, även om det finns potential för ökad godstransport. Konkurrensen om godset är redan stor, eftersom att det finns ett land-

baserat alternativ via Haparanda och flera färjealternativ över Stockholmregionen. Vissa av dessa transporter beviljas dessutom ett avsevärt statligt transportbidrag.

1996 passerade närmare 200 000 lastbilar och 150 000 trailers över finsk sjögräns. Ytterligare närmare 50 000 godsenheter passerade över finsk/svensk landgräns vid Haparanda/Torneå. Via Vasa passerade 6 000 lastbilar. Kvarkestrafiken har de senaste åren minskat sina andelar inom såväl personbils- och busstrafik som inom lastbilstrafiken (-7,4 % per år mellan 1994 och 1996). Under samma period har den helt landbaserade trafiken över Haparanda/-Torneå expanderat med 11 % per år. Kvarkestrafikens godskunder är till 86 % finska och förlusten avser såväl finska som utländska lastbilar. Transportbidragen är en påverkande faktor som sätter ett tak för hur mycket ett färjealternativ får kosta. En teoretisk kalkyl över transportkostnaden på olika transportrelationer indikerar att Kvarkestrafikens omland, när det gäller svenska kunder, kan vara starkt begränsat beroende på transportbidraget.

Kalkylerna förutsätter inga ändringar i dagens trafik-, närings- eller sjöfartspolitik i Sverige eller Finland för att kompensera förlusten av den subvention som taxfree idag innebär. Skulle sådan förändring göras inom t.ex. transportpolitiken i Sverige kan det innebära att lönsamhet sannolikt kan uppnås på ett tidigare stadium. Transportbidraget är en sådan faktor som stimulerar till landsvägsistället för sjötransporter. Färjesjöfarten över Kvarken innebär ett alternativ som ger den kortaste resvägen och en mycket konkurrenskraftig restid för transporter i ost - västlig riktning. I miljöperspektiv är detta något som ej skall undervärderas.

Sammanfattningsvis kommer det enligt min bedömning att bli svårt att på sikt upprätthålla en åretruntrafik på sträckan Umeå - Vasa utan särskilda stödinsatser. En nedläggning skulle beröra drygt 200 anställda.

Sverige, Svealandsområdet - Finland

När det gäller finlandstrafiken är det högst troligt att vissa av linjerna tar vägen om Mariehamn och andra vägen om Tallinn. Det innebär att taxfree kommer att finnas kvar. En omläggning av trafiken kan ge vissa negativa konsekvenser avseende prisbilden, både för personresandet och godstransporterna. Det går också att förutspå en ökad konkurrens på rutterna över Åland, eftersom fler aktörer kan förmodas vilja utnyttja dess särställning avseende taxfree.

Industrin kan på kort sikt få problem både med prishöjningar och med att tidtabellen ändras, eftersom färjorna kommer att färdas en längre sträcka. Tillväxten på godstransporter talar dock för att det kommer att ske strukturförändringar mot ett mer transportanpassat system, där tonnage och tidtabeller är mer anpassat till industrin.

För turistnäringen torde det inte bli några effekter. De kryssningslinjer som finns mellan Sverige och Finland kommer sannolikt att byta destinationsort på den finska sidan till Mariehamn eller till land i Baltikum, men det drabbar förmodligen inte turismen på den svenska sidan.

För sysselsättningen är det av betydelse om färjerederierna anser det praktiskt möjligt att lägga om trafiken mot tredje land. Om rederierna klarar det innebär omläggningen av trafiken förmodligen ingenting på kort sikt, men på sikt kan den ökade konkurrens-situationen innebära svårigheter för svenska och finska sjömän att konkurrera om arbetsplatserna med en minskad sysselsättning som följd. Minskad sysselsättning blir också följderna om inte tredjelands trafik går att genomföra.

Sverige - Baltikum, Polen

Eftersom Baltikum och Polen står utanför EU kommer taxfree-stoppet inte att ha någon negativ effekt på dessa rutter. Estland, Lettland och Litauen är intressanta tillväxtområden för färjesjöfarten. Sedan början av 1990-talet finns en färjelinje mellan

Stockholm och Tallinn som, efter nedgången till följd av Estonia-katastrofen, nu börjar öka sina volymer igen. Flera nya linjer har öppnats under senare år. En linje har startats mellan Kapellskär och Paldiski i Estland och färjeförbindelser finns också mellan Stockholm och Riga resp Klaipeda i Litauen. Från södra Sverige går linjer mellan Karlshamn och Liepaja i Lettland och Åhus har en förbindelse med Klaipeda. Taxfreeförsäljningens betydelse kan illustreras av den kraftiga trafikökningen mellan Helsingfors och Tallinn. Denna trafik har på några år ökat från ca 1 miljon passagerare till nu närmare 5 miljoner.

Så länge de baltiska staterna står utanför EU kommer taxfreeförsäljning att vara möjlig och detta gör att trafiken kan förväntas öka. Som tidigare nämnts kan en viss del av finlandstrafiken genom att passera t.ex. Tallinn fortsätta med taxfreeförsäljningen. En redan av andra skäl förväntad ökning av trafiken mellan Sverige och de baltiska länderna kommer ytterligare att stimuleras av att taxfree upphör mellan EU-staterna. I detta sammanhang bör noteras att de nya linjer som inrättas uteslutande trafikeras med utländskt tonnage med lågkostnadsbesättningar. Den allt hårdare konkurrensen för svenska färjeoperatörer förväntas bestå eller t.o.m. skärpas.

Mot Polen har färjemarknaden expanderat stegvis sedan mitten av 1970-talet. Den polska marknaden, med sina närmare 40 miljoner innevånare, är intressant för svenska exportörer och importörer. Det faktum att man i denna trafik kommer att ha kvar taxfreeförsäljningen talar för att marknaden kan komma att öka ytterligare. En del av den gods- och passagerartrafik som idag går mellan t.ex. Trelleborg och Sassnitz kan, genom närheten till rutten mellan Ystad och Swinoujsie, komma att flyttas över till Polenrutten i syfte att minska kostnaderna. Det är svårt att uppskatta överflyttnings-effekten, men berörda rederier anser att det bör röra sig om en relativt måttlig överflyttning. Anledningarna till detta är dels att linjen till Tyskland är kortare och rederierna får därav ett bättre kapacitetsutnyttjande av tonnaget och dels att Polen kan förväntas bli medlem i EU redan inom några år.

Några större förändringar i landtransportmönstren kan inte förväntas. Den förutspådda utökningen av färjetrafiken kommer huvudsakligen att ske med utländska färjor med lågkostnadsbesättningar.

Sverige - Tyskland

Färjetrafiken mellan Sverige och Tyskland är en av "huvudvägarna" för gods och passagerare till och från EU. Volymerna är stora och rutterna förhållandevis många men relativt korta. Under senare tid har den konventionella färjetrafiken kompletterats med höghastighetsfärjor vars trafikomlopp gör att inköpsresor kan ske till Tyskland över dagen. Denna utveckling skall ses som en förberedelse från rederierna att möta situationen när taxfree avvecklas. Inköpen i Tyskland kan därmed, så länge skatteskillnaden finns mellan Sverige och Tyskland, till viss del ersätta bortfallet av taxfreeintäkterna. Mot en sådan bakgrund kan Tysklandstrafiken bestå till sin omfattning och huvudsakliga inriktning, men kompletteras med nya koncept.

För Tysklandstrafiken och därmed sysselsättningen är det av högsta vikt hur reglerna för punktskatteuttaget formuleras.

Sverige - Danmark, Öresund

För Öresundslinjerna blir konsekvenserna av att taxfree avvecklas sannolikt små. Det är möjligt att avvecklingen leder till att dessa kan höja priset för godstransporter, utan att för den skull tappa kunder. Eftersom priselasticiteten för godstransporter torde vara låg i intervall inom rimlig närhet till dagens prisnivåer. Det finns dock ett behov av att förändra strukturen p.g.a. den kommande fasta förbindelsen. Även för dessa linjer spelar det stor roll hur reglerna för försäljning av alkohol och tobak kommer att skrivas. Trafiken över Öresund har historiskt sett under flera decennier haft en tendens att finna nya former av inköpstrafik där priser på ena eller andra sidan Sundet attraherar passagerare. F.n. är det priserna på öl i Danmark som lockar till sig resandeströmmar.

En del förändringar i landtransportmönstren kan förväntas i Örestadsregionen p.g.a. dels Öresundsbron och dels ny trafik via Sydsverige mot både Tyskland och Polen.

Sverige, Västkusten - Danmark

Trafiken på Kattegatt har redan börjat anpassa sitt tonnage efter de nya reglerna, och denna anpassning kommer förmodligen fortsätta.

Även västkusten tillhör de regioner som drabbas av att Öresundsförbindelsen blir klar. Därför kan man antaga att det kommer att bli viss trafikökning söderut på vägarna. På grund av Öresundsbron finns det förmodligen inte utrymme för några stora prishöjningar på godset.

Sverige - Norge

Trafiken på Norge kommer förmodligen att öka i viss utsträckning. Dels beroende på att existerande linjer mellan Sverige och England kommer att "mellanlanda" i Norge för att åtnjuta taxfree även fortsättningsvis, dels genom att viss ny trafik uppstår.

5.4 Sysselsättningen

Den europeiska färjesjöfarten omfattar totalt ca 1 000 färjor med en genomsnittlig kapacitet på 900 passagerare per fartyg. Med ett antagande om att i genomsnitt 65 personer per fartyg arbetar ombord och iland, kan den totala sysselsättningen uppskattas till ca 65 000 personer.

Den svenska sysselsättningen i de svenska rederierna är dokumenterad av Sveriges Redareförening. Färjerederierna inom Redareföreningen sysselsätter 4 856 ombordanställda svenskar, varav 3 915 utgör manskap och 941 befäl. Med ytterligare ca 1 600 landanställda blir den totala sysselsättningen av svenskar inom den svenska färjenäringen ca 6500 personer.

Tabell 6: Anställda svenskar på svenska färjerederier som är medlemmar i Redareföreningen

Färjor 1997	Drift			Intendentur		
	Bef	Mansk	Tot.	Bef	Mansk	Tot.
Ant. personer	539	990	1529	402	2925	3327
Ant. befattningar	234	430	665	175	1272	1447
Månadslön	20,4	12,5	15,3	13,5	12,4	12,5
Årslönesumma	131,6	148,3	279,9	65,3	434,4	499,7
Årslönesumma + KV	153,0	187,5	340,5	81,2	550,2	631,4
Sjöskatt, 21%	32,1	39,4	71,5	17,1	115,5	132,6
Soc. avgifter, 32,16%	49,2	60,3	109,5	26,1	176,9	203,1

Den rapport som sjöfartsverket lämnade över till regeringen i december 1996 med namnet "TAXFREE - betydelsen för färjor i trafik på svenska hamnar" uppskattade att avvecklingen av taxfree skulle leda till att 2 770 personer skulle förlora sina arbeten, varav drygt 1 700 svenskar. Min bedömning skiljer sig väsentligt från dessa siffror. Det finns flera orsaker till den stora skillnaden. Den viktigaste är att Sjöfartsverkets rapport utgick från en prishöjning på ca 30 %, medan jag har räknat med ca 15 % som en trolig siffra. Den andra stora skillnaden är de olika bedömningarna på hur avvecklingen drabbar Finlandstrafiken.

I Sjöfartsverkets rapport redovisas den minskade sysselsättningen region för region. Jag kommer inte att redovisa siffrorna region för region utan anger effekterna på en aggregerad nationell nivå. Nedanstående är bedömningar och skall läsas med viss försiktighet. Det är som sagt svårt att veta hur en marknad reagerar.

Totalt räknar jag med en minskad sysselsättning med mellan 700 och 1 200 personer, beroende på hur punktskattereglerna utformas. Ytterligare 500 tillkommer om rederierna som trafikerar Sverige, Svealandsområdet - Finland inte anser det praktiskt möjligt att lägga om all sin trafik mot tredje land. Utöver detta drabbas minst 300 personer i södra Sverige av minskad sysselsättning p.g.a. effekter från Öresundsbron.

5.5 Statens inkomster och utgifter

Färjerederierna svarade under perioden 90-95 för drygt 23 miljoner av de samlade skatterna från rederinäringen. Totalt svarade näringen för 71 miljoner kronor (jfr. SOU 1997:171, bilaga 3). När taxfreeförsäljningen avskaffas sjunker bolagsskatten på kort sikt till nästan ingenting, eftersom färjerederiernas lönsamhet minskar kraftigt.

Några påtagligt ökade intäkter från punktskatter på alkohol och tobak torde inte vara att påräkna. Den försäljning för konsumtion i Sverige som idag sker på färjorna, kan i stor utsträckning antas i stället ske i länder med lägre punktskatter, framförallt Tyskland och Danmark. Inkomsterna från punktskatter är givetvis beroende på vilka regler som dessa kommer att omfattas av.

Vissa kostnader för arbetsmarknadsåtgärder tillkommer.

Sammantaget torde avskaffande av taxfreeförsäljningen att leda till små förändringar i den svenska statskassan.

5.6 Miljön

Taxfreeavvecklingen i kombination med den fasta förbindelsen över Öresund kan leda till en del ändringar av flödet för både gods och passagerare. Detta kan ge konsekvenser på miljön, men dessa torde i nationellt perspektiv vara att betrakta som ringa.

De färjor som idag går mellan Svealandsområdet och Finland kan på goda grunder antas ändra sina resrutter, vilket ger viss marginell påverkan på miljön i form av ökad bränsleåtgång.

I Kvarkenregionen leder däremot ett indragande av färjelinjen till att last- och personbilarna tvingas köra en mycket längre sträcka. Detta är givetvis inte tillfredsställande i ett miljöperspektiv.

6 Utredningens förslag

Färjetrafiken har en avgörande betydelse för den svenska utrikes-handeln och utgör en viktig del av handelssjöfarten. Den svenska sjöfartspolitikerna har historisk sett tre centrala mål. Effektivitetsmålet, det handelspolitiska målet och beredskapsmålet. Efterhand har ytterligare några delmål kommit att få betydelse, det sysselsättningspolitiska målet och sjösäkerhets- och miljöpolitiska målet. Jag redovisade dessa i mitt förra betänkande (SOU 1997:171).

Dessa mål har minst lika stor giltighet för färjesjöfarten som för annan sjöfart. Färjetrafiken har en avgörande betydelse för den svenska utrikeshandeln och utgör en viktig del av handelssjöfarten. Färjerederierna omfattas dock inte av rederistöd i Sverige. Konkurrensen kommer sannolikt att öka inom färjesektorn. Bilden är dock inte lika entydig som för handelssjöfarten. Att taxfree försvinner betyder dock otvivelaktigt ett intäktsbortfall för berörda rederier som kan bli besvärande stort.

Det finns därför skäl att uppmärksamt följa utvecklingen och att på sikt överväga en likabehandling av färjesjöfart och annan stödberättigad sjöfart. Anledningen att färjetrafiken är särbehandlad är att branschen 1988, när beslutet om rederistödet fattades i riksdagen, kunde beskrivas som varande i en gynnsam men hård konkurrenssituation och med gynnsamma marknadsförutsättningar. Det är inte fallet idag. Här, likväl som i övrig sjöfart, måste fokus riktas mot konkurrenskraftsfrågorna. Det åligger Sjöfartsverket att, i samråd med Rederinämnden, lämna årliga redovisningar av den svenska färjenäringens konkurrenskraft, inom ramen för uppdraget som innefattar hela den svenska sjöfartsnäringen konkurrenskraft.

6.1 Förslag till åtgärder i Kvarken

Kvarkentrafiken intar en särställning i Sverige avseende effekterna av taxfreeavvecklingen. Färjelinjen har mycket högre andel passagerare per godsmängd än genomsnittet, vilket gör att det inte kommer göra det lönsamt på sikt att driva trafiken utan taxfree.

Kvarkentrafiken intar också en särställning vad det gäller alternativa resvägar, eftersom alternativet är en landsvägstransport på tio timmar, jämfört med färjans fyra. Det finns alltså ingen annan naturlig länk mellan de två regionerna som berörs. Det är alltså relevant att kalla färjelinjen för en bro mellan två regioner med gemensamma traditioner och kulturella värderingar.

Det bör därför från samhällets sida finnas ett intresse av att upprätthålla viss kontinuitet, regularitet, kapacitet och prisnivå över Kvarken. Främst för att upprätthålla ovanstående bindningar, men även för att främja den lokala marknad som redan idag finns avseende arbete, utbildning och turism. I sammanhanget får man inte heller glömma att Kvarkenlinjen är en naturlig länk efter E12:an som binder samman de norra regionerna i Norge, Sverige, Finland och Ryssland.

Mitt förslag är mot bakgrund av ovanstående att Kvarkentrafiken bör ses som ett public-serviceintresse, liksom Gotlandstrafiken. Sverige och Finland bör därför gemensamt överväga upphandling av trafik för att säkra åretruntrafik.