

# Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 21 december 2000 chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en utredare med uppgift att genom förhandlingar med berörda parter söka nå en långsiktig hållbar totallösning för trafiken till och från Gotland, vilket omfattar att även se över möjligheterna att inkludera flygtrafiken. Direktiven för kommittén (dir 2000:108) framgår av bilaga 1 till detta betänkande.

Som utredare förordnades den 12 februari 2001 f.d. generaldirektören Berit Rollén.

Den 21 februari 2001 förordnades kommunikationsdirektör Björg Nordenankar, avdelningsdirektör Anders Torbrand och avdelningsdirektör Lars Vieweg som experter i kommittén.

Härmed överlämnar jag betänkandet Garanterad transportstandard för Gotland (SOU 2001:66).

Stockholm den 9 augusti 2001.

Berit Rollén

# Innehåll

Sammanfattning .....	7
Överväganden och förslag .....	9
<b>1</b> Uppläggningsen av arbetet .....	<b>29</b>
<b>2</b> Tidigare överväganden om gotlandstrafiken och aktuella utredningar m.m. ....	<b>31</b>
2.1 Tidigare överväganden om gotlandstrafiken .....	31
2.2 Godstransportdelegationen .....	33
2.3 Utredningar om flygtrafiken .....	35
2.4 Ankomst- och avgångstider – slot-tider .....	37
2.5 Öar i ett EU-perspektiv .....	38
<b>3</b> Nuvarande trafik .....	<b>41</b>
3.1 Färjetrafiken .....	41
3.2 Flygtrafiken .....	46
<b>4</b> Nuvarande stöd till Gotland .....	<b>55</b>
4.1 Avtal om färjetrafik .....	55

4.2	Avtalets konstruktion .....	56
4.3	Upphandling av trafik .....	61
4.4	Gotlandstillägget .....	62
4.5	Lag om begränsning av rätten att bedriva linjesjöfart på Gotland .....	64
5	Merkostnader för godstrafiken.....	65
5.1	Bakgrund.....	65
5.2	Bedömning av merkostnaderna .....	66
5.3	Kostnadsförändringar vid färjetransport .....	68
6	Gotlands kommuns och andra intressenters synpunkter på trafiken .....	71
6.1	Frakt och passagerare.....	71
6.2	Gotlands kommuns vision och mål.....	73
6.3	Gotland – nuläge, omvärld och framtida profilområden.....	73
<b>Bilagor</b>		
Bilaga 1	Kommittédirektiv .....	75

# Sammanfattning

Jag föreslår följande:

- Riksdagen beslutar om en garanterad transportstandard för Gotland enligt förslag i denna utredning. Den ska gälla fullt ut senast den 1 januari 2003. Det ankommer på Rikstrafiken att inom sina ekonomiska ramar successivt fram till dess anpassa trafiken till standarden.
- Rikstrafiken får i uppdrag att anpassa avtalet med Destination Gotland med hänsyn till nya fartyg under förutsättning att transportstandarden kan garanteras till oförändrad kostnad för staten.
- Rikstrafiken ges i uppdrag att sluta nytt avtal med Visby kommun som svarar mot innehållet i den upphandlade trafiken.
- Gotlandstillägget slopas senast den 1 januari 2003.
- Rikstrafiken ges i uppdrag att senast från den 1 januari 2003 sänka längdmetertaxan för gods i gotlandstrafiken till 40 kr – indexerat – inklusive hamn- och stuveriavgifter. Rikstrafiken tillförs 29 mkr för detta.
- Rikstrafiken ansvarar, som en följd av den sänkta taxan, för nödvändiga justeringar av avtal med Destination Gotland, Gotlands Stuveri AB och fastlandshamnarna.
- Högstprisförordningen slopas senast den 1 januari 2003.
- Länsstyrelsen på Gotland får 1 miljon kronor år 2002 för att stimulera samverkan mellan företag på Gotland i fråga om köp och uppläggnings av transporter.

# Överväganden och förslag

Jag har i enlighet med direktiven (bilaga 1) haft tre utgångspunkter för mitt arbete:

- Gotlandstillägget ska tas bort.
- Det alternativa förslaget till stöd för Gotlands ekonomiska utveckling bör inte överstiga nuvarande ram.
- Förslaget ska omfatta såväl flyg som färjetrafik.

Enligt direktiven ska jag föreslå en långsiktigt hållbar totallösning för trafiken till och från Gotland. Det begrepp som används är "förhandlingslösning". Men jag har inte haft något förhandlingsuppdrag i den meningen att jag kunnat träffa en uppgörelse med någon eller några parter. Jag har tolkat "förhandling" som att mitt förslag ska vara "diskuterat med och förankrat hos så många som möjligt av de berörda." Jag har därför inledningsvis haft ingående samtal med alla berörda grupper och i slutskedet stämt av förslagen helt eller delvis med olika grupper.

Man kan fundera över vad som menas med en totallösning. Ordvalet grundas måhända på att gotlandsutredningarna avlöst varandra i en strid ström genom åren. Och på att tillsättandet av en ny utredning möts av viss skepsis på Gotland, där önskelistan är lång och dyr.

Vad är det som kräver en totallösning? Och vad är det som är olöst?

- Regeringen vill i enlighet med riksdagens beslut nu ta bort det säregna s.k. Gotlandstillägget.
- Gotlänningarna anser att priserna på flyget och på frakten är för höga och att snabbfärjan borde gå året runt. Man efterlyser förutsägbarhet för tidtabeller och priser på litet längre sikt än

idag. Det finns flera intressegrupper med olika behov: fraktköparna, turisterna, pendlarna och privatresenärerna.

Totallösning i betydelsen förslag som i ett tar bort alla klagomål och som inte kostar mer för staten än dagens stöd är en chimär. Ska klagomålen minska måste staten öka stödet något. Alla kan inte heller få alla önskemål tillgodosedda. Och gotlänningarna måste fundera över vilken verkan den ständiga kritiken mot "usla kommunikationer" har på Gotland som turistmål och etableringsort och därmed på tillväxten, liksom över vad de själva kan göra för sin egen utveckling utan statliga bidrag.

"Det är ställt utom varje tvivel att förbindelserna mellan Gotland och fastlandet ha en avgörande betydelse för arten och omfattningen av det näringsliv som bedrivs och som kan komma att bedrivas på Gotland. Dess näringsliv är så beroende av tillförseln från fastlandet och avsättningen därstädes av råvaror och färdiga produkter att sjöförbindelserna och i synnerhet den reguljära sjöfarten på ett mer intimt sätt beröra befolkningen och näringslivet än fallet är med flertalet reguljära förbindelser på fastlandet."

1945 års Gotlandskommitté

Som grund för mitt arbete ligger de transportpolitiska målen och de många tidigare utredningarna. Regeringen har i direktiven särskilt hänvisat till de olika trafikeringsalternativ som Rikstrafiken och Sjöfartsverket utan eget ställningstagande redovisat i en färsk rapport. Jag har emellertid inte fördjupat mig i jämförande studier av dessa och inte gjort några ytterligare studier av den arten. Det samma gäller analyser av konsekvenserna av enhamnsalternativet. Utredningar om detta har tidigare gjorts av Sjöfartsverket 1992 och av Lars-Erik Ottosson som underlag till den rapport som Rikstrafiken och Sjöfartsverket lämnade i juni 2000.

Detta är måhända självväldigt. Men jag finner sådana analyser ganska meningslösa då det inte går att förutsäga vilka väg- och järnvägsinvesteringar som kommer att göras på ett antal års sikt. Det går inte heller att förutse förändringar i speditörsföretagens organisation och trafikuppläggning och andra förändringar inom transportsektorn som får konsekvenser för transporter på fastlandet. Förändringar i t.ex. hamnstrukturen påverkar också olika

företag olika. Det som är bra för ett företag kan vara till nackdel för ett annat. Redovisning av genomsnittliga effekter upplevs inte som korrekta av någon.

Vidare drar jag av tidigare utredningar och konsultrapporter slutsatsen att det inte går att finna någon vetenskaplig sanning på detta område. Genom anlitan av rätt konsult kan man redovisa de effekter i olika avseenden som man önskar. Därav följer att varje presentation av kostnader och andra effekter alltid kan bemötas av en expert med andra åsikter och andra fakta.

Jag menar att en "totallösning" måste innebära ett *politiskt* ställningstagande till den transportstandard som staten vill garantera Gotland.

## Värderingar

De personliga värderingar som styr mitt arbete är dessa:

- Gotland är en underbar del av Sverige som måste få stöd för utveckling och bevarande av det som uppnåtts. Visby är dessutom ett Världskulturarv.
- Gotlänningarna måste ha rimliga möjligheter att ta sig till och från fastlandet.
- Fler från fastlandet borde få möjlighet besöka ön under en större del av året.
- Statligt stöd till olika landsändar ska upplevas som rättvist.
- Marknadskrafter ska utnyttjas så långt det bara går – men måste ibland tyglas eller kompletteras med samhälleliga insatser.
- Myndigheter och politiska organisationer är sällan skickliga producenter.

## Andra utredningar

Jag har tagit del av Godstransportdelegationens slutsatser och utgår från den fördjupade analys av flygtrafiken mellan Gotland och fastlandet som Luftfartsverket m.fl. gjort, i fortsättningen kallad Flygutredningen. Den överlämnas samtidigt med detta betänkande. Jag har haft kontakter med dem som arbetar med de regionalpolitiska och de infrastrukturella frågorna på Näringsdepartementet.

Jag har också stämt av innehållet i mina förslag med den s.k. Omställningsgruppen i Näringsdepartementet.

De aktuella utredningar och propositioner som är relevanta för denna utredning stöder utgångspunkten att Gotland är en region som bör få statligt stöd. Det finns dock inte i dem några mer konkreta riktlinjer som är styrande för mitt förslag.

### Nuvarande stöd till Gotland

Enligt direktiven bör målsättningen vara att förslaget inte medför ett större statligt ekonomiskt engagemang än dagens. Det är emellertid inte självklart vad som är dagens stöd. Den största subventionen ligger i upphandlingen av färjetrafiken. Då staten står för risken när det gäller bränslekostnaden, som ökat kraftigt på senare år, är det svårt att exakt precisera kostnaden för färjetrafiken. Jag utgår i mitt förslag från den senast kända verkliga kostnaden, dvs. 228 mkr år 2000.

Gotlandstillägget har förutsatts ge ett fraktstöd till Gotland och ska nu tas bort. Dess märkliga konstruktion kan beskrivas så här: riksdagen har överlåtit en "skatteuppbördsrätt" på 0,4 procent av värdet av alla inrikes fjärrtransporter med lastbil till de speditiönsföretag som trafikerar Gotland. Förhoppningen har varit att dessa medel ska användas till att sänka kostnaden för frakter till och från Gotland. Det finns ingen möjlighet att kontrollera vare sig uppbördens storlek eller i vilken utsträckning den kommit Gotland till godo. Enligt speditiönsföretagens uppgift handlar det i dagsläget om ca 45 mkr som taxeras ut och i sin helhet minskar priset på gotlandsfrakterna.

Det framförs nästan som ett mantra från fraktköpare och åkare att konkurrensneutralitet med fastlandet skulle råda på fraktområdet om subventionen återfördes till det värde den hade då Gotlandstillägget var 0,6 procent. Detta alltså trots att ingen kan visa hur många kronor man fick i subvention då eller hur mycket man får idag.

Då det är omöjligt att kontrollera vilken subvention som kommit gotlänningarna till del finner jag det inte skäligen att ta speditiönsföretagens uppgifter som utgångspunkt för vilken nivå en ny subvention ska ha.

Något måste ändå Gotlandstillägget ha inneburit för priset på gotlandsfrakterna. Därför anser jag att en kompensation bör ges.



Kostnaden för mitt förslag på den punkten, 29 mkr, lägger jag alltså till ramen även om denna i formell mening inte ingår i statens engagemang för Gotland idag, dvs. i statsbudgeten. Men att man en gång genom ett mindre klokt beslut delegerat en statlig uppgift till privata företag kan inte idag få missgynna gotlänningarna.

Jag utgår som en följd av detta resonemang från en ram på 228 plus 29 mkr, avrundat till 260 mkr per år. Jag anser därmed att subventionsramen för gotlandstrafiken reellt är oförändrad även om förslagen i formell mening innebär en mindre ökning i statsbudgeten.

### **Subventioner till vem och vad och i vilken utsträckning?**

Det finns inget sådant som jämlikhet när det gäller de ekonomiska villkoren i olika delar av landet. Många orter ligger långt bort från de stora marknaderna. En del orter har tillgångar i form av naturrikedomar, någon har huvudstadsställning. Gotland har ett transporthinder i form av Östersjön, vilken samtidigt är dess kanske största tillgång. Färjefrakten fördyrar morötterna från Gotland, men de växer å andra sidan bättre där. Genom olika former av statliga ingrepp försöker vi utjämna välfärden och möjligheterna till ekonomisk utveckling över landet. Jag finner det skäligt att subventionera gotlänningarnas transporter på grund av ö-läget.

Den regionalpolitiska utredningen säger i sitt slutbetänkande (SOU 2000:87 , s. 281):

Trots en lång rad utredningar har ingen långsiktig plan för färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet kommit till stånd. Det finns en samstämmig uppfattning bland gotländska aktörer om att detta på sikt kan få allvarliga konsekvenser för Gotlands tillväxt och välfärd. Utredningen ser det som rimligt att bibehålla strävan att transportkostnaderna till fastlandet ska motsvara kostnaderna för vägtransporter.

### **Garanterad transportstandard**

Jag tar regeringens krav på en totallösning och dessa rader i regionalpolitiska utredningen som utgångspunkt för mitt förslag:

För att skapa förutsägbarhet och långsiktighet föreslår jag att riksdagen lägger fast en rimlig transportstandard för Gotland som garanteras av staten och som tar hänsyn till såväl gods som passage-rare. Standarden är ett minimiutbud. Den kan sedan kompletteras

kvalitativt och volymmässigt med trafik på rent kommersiella villkor. Diskussionen om turlistor och olika fartygstyper tycker jag inte hör hemma på det politiska planet.

Regeringen har i direktiven poängterat att förslaget ska tillgodose de transportpolitiska målen och då främst delmålen om tillgänglighet och positiv regional utveckling. De kontakter jag haft med olika intressentgrupper visar att man, när det gäller båda målen, prioriterar två fastlandshamnar för såväl passagerare som gods. Detsamma framkommer av Flygutredningen. När det gäller utvecklingsmålet värnar godsköparna om sin behovsanpassade tidtabell, som inte stämmer med passagerarnas behov eller turistnäringens önskemål.

Jag föreslår att följande transportstandard för Gotland garanteras:

- Två fastlandshamnar.
- En dubbeltur per dygn året runt för gods och passagerare till nordliga hamnen, anpassad till godsets behov.
- En snabb dubbeltur per dygn året runt på bekväma tider för passagerare och med möjlighet att frakta gods till den nordliga hamnen.
- En dubbeltur per dygn året runt för gods och passagerare till den sydliga hamnen, anpassad till godsets behov.
- Sittplats av god standard till alla passagerare.
- Rabatterat biljettpris året runt för gotlänningar.
- Kostnaden för godstransport över vattnet ska vara jämförbar med motsvarande transport på land. Längdmetertaxan sänks till 40 kr senast den 1 januari 2003 och indexeras.
- Flygförbindelser med flera avgångar morgon och kväll till och från Arlanda. Rabatter för grupper som studenter, pensionärer och barnfamiljer.

Att genom ett politiskt beslut lägga fast en garanti på detta sätt borde innebära en möjlighet att sätta punkt för den ständiga diskussionen om gotlandstrafikens standard. Att olika grupper sedan alltid ändå kommer att ha olika synpunkter på tidtabeller och annat är förmodligen oundvikligt. Men det är en diskussion som får klaras internt på Gotland genom det s.k. Trafikantrådet. Riksdag och

regering lägger fast standarden. Det är sedan Rikstrafikens sak att genomföra den.

### Kommentarer till transportstandard

Transportstandarden är vad jag anser staten bör stå för. Staten ska garantera den bastrafik året runt som inte kommer till stånd på marknadsmässiga villkor. Trafik därutöver under t.ex. sommarveckorna och storhelger bör det upphandlade rederiet klara på kommersiella villkor.

Bastrafiken bygger på samtransport av passagerare och gods. Det nya är att ytterligare en tur, helt anpassad efter passagerarnas behov men också med möjlighet att ta gods, läggs in på den norra linjen. Tanken att staten subventionerar en minimistandard, som sedan byggs på efter marknadens behov, kan inte genomföras fullt ut med nuvarande avtalskonstruktion.

Den fastlagda standarden med tre dubbelturer på två hamnar varje dag året runt bör kunna justeras av Rikstrafiken i samförstånd med Trafikanrådet och rederiet om man finner lösningar som bättre tillgodoser efterfrågan. Det kan handla om att flytta turer mellan hamnar och dagar. Det bör dock vara ett memento att många mycket starkt trycker på behovet av förutsägbarhet och regelbundenhet i färjetransporterna. "Tidtabellen ändras ständigt" är ett omdöme som ofta framförs.

Passagerarnas möjlighet att få tillgång till samtliga turer måste också inskränkas något genom att vissa godsturer måste "avlysas", dvs. de får inte ta passagerare på grund av transporter av farligt gods. Av naturliga skäl kan även väder och vind påverka trafiken.

### Hamnstrukturen

Fraktköparna understryker med stor skärpa att de är beroende av två hamnar på fastlandet för att vara konkurrenskraftiga i såväl Mälardalen som i södra Sverige och på kontinenten. Godsmängderna är ungefär lika stora på de två hamnarna. Från turistnäringen framhålls att södra Sverige och kontinenten, framförallt Tyskland, är stora och växande marknader. För denna expansion är den sydliga hamnen helt nödvändig. Idag är dock Nynäshamn helt dominerande när det gäller passagerartrafiken.

Det finns konsulter som kan visa att *en* fastlandshamn skulle bli billigare för staten och kanske även totalekonomiskt. Men det är helt uppenbart att ett sådant beslut skulle möta starkt motstånd på Gotland. Det finns också tillväxtpolitiska skäl för två hamnar, både när det gäller gods och turister.

Jag bedömer att det inte är politiskt möjligt att idag koncentrera trafiken till endast en hamn på fastlandet. Ett sådant förslag skulle av gotlänningarna uppfattas som en standardsänkning och omedelbart ifrågasättas av alla partier i Almedalen.

Med *en* fastlandshamn vore Oxelösund det enda alternativet. Men Oxelösunds hamn är ännu inte utbyggd med terminal för att klara passagerartrafik. Dessutom saknas kollektivtrafikanknytning till och från Stockholm. Ett sådant förslag skulle med all sannolikhet ställa investeringskrav på staten samtidigt som det skulle ge upphov till starka protester på Gotland och i Nynäshamn.

Jag utesluter dock inte att frågan om endast en fastlandshamn kan bli aktuell igen om säg tio år då mycket klarnat om strukturen för vägar, hamnar och järnvägar i Stockholmsregionen och Mälardalen. Då bör också tillväxtpotentialen från de sydliga marknaderna ha blivit tydligare.

I löpande avtal är Nynäshamn den fastlagda norra hamnen. Jag finner inte att det finns något skäl för staten att idag göra ett val för en kommande framtida upphandling mellan Oxelösund och Nynäshamn. Båda hamnarna har i dag fördelar och nackdelar. Nynäshamn har besvärlig anslutning till godsets marknader i Mälardalen och Mellansverige genom den dåliga standarden på vägarna 225 och 73. Dessa är också ett hinder för passagerare med bil. Vägverket har nu fått 5 mkr för att starta planering för ombyggnad av väg 73. Ombyggnaden kan i bästa fall vara genomförd om sex år. Nynäshamn ligger dock i kilometer räknat närmare den viktiga Stockholmsmarknaden och från hamnen finns kollektivtrafik, om än ganska dålig, till och från Stockholm. Oxelösund har motorvägsstandard till såväl Stockholm som Mellansverige i övrigt. Nackdelarna här är, som nämnts, det längre avståndet från Stockholm, frånvaron av terminal för passagerare och kollektivtrafik av skälig standard.

Jag menar att det på längre sikt – om två hamnar då fortfarande bedöms som viktigt – bör vara en fråga för Rikstrafiken att samråda med fraktköparna, passagerarna och rederiet om vilken som ska vara den nordliga hamnen. Man kan också tänka sig att berörda

finner att båda hamnarna är möjliga parallellt under hela året eller delar av året.

Vid mina intervjuer på Gotland värnade några om Nynäshamn som den nordliga hamnen. Men vanligare var att man inte hade några starka värderingar för den ena eller den andra hamnen i norr. Det viktiga är, poängterade alla, att det finns två hamnar – en nordlig och en sydlig – på fastlandet.

### Villkor för gods och passagerare

Fraktköpare och passagerare är de två stora huvudintressenterna i färjetrafiken till och från Gotland. De har inte samstämmiga behov. De skiljer sig framförallt i synen på bästa avgångs- och ankomsttider för färjorna. Fraktköparna vill ha en sen eftermiddagsavgång från Gotland och en tidig ankomsttid på morgonen. Snabb överfart prioriteras lägre än detta. Tidvis räcker inte kapaciteten idag för godset.

Passagerarna värderar starkt kort överfartstid. Båda grupperna efterlyser lägre priser (före införandet av maxtaxan). Det finns dock de som är beredda att betala högre pris än idag, t ex färjependlare till Stockholmsregionen som vill resa fram och tillbaka samma dag. Då de mest eftertraktade och dyra avgångarna under sommarperioden fullbeläggs snabbast finns det uppenbarligen betalningsvilja även bland turisterna.

Jag tycker att det från tillgänglighetssynpunkt finns skäl att garantera en dubbeltur till den nordliga hamnen som tillgodoser passagerarnas behov. Dessa har hittills i stor utsträckning fått anpassa sig till godsets tidtabell. För passagerare tycker jag också att det är skäligt att utnyttja möjligheten till snabbare överfart – ca 3 timmar. Pendlarna och andra passagerare har inte samstämmiga intressen. Pendlare och många gotlänningar vill åka tidigt och komma tillbaka sent för att hinna göra ett dagsverke eller uträtta ett ärende på fastlandet. Det ger obekväma tider för andra privatpersoner. Det bör vara upp till Rikstrafiken och Trafikantrådet att i diskussioner med rederiet hitta en rimlig avvägning mellan olika intressen.

Snabbhet är dyr genom den större förbrukningen av bränsle och jag kan inte finna skäl att subventionera ökad snabbhet i gods-transporterna. Däremot är det naturligtvis en fördel för fraktköparna att de genom att utnyttja passagerarturen kan få ytterligare

en tur, som dessutom är snabb, på dagtid. När det gäller den sydliga hamnen är utnyttjandet sådant att godset bör få prioritet och att passagerarna under större delen av året får anpassa sig till godsets villkor. Under turistsäsongen kan överfarten göras snabbare. Turer helt anpassade till passagerarnas villkor kan införas när det är möjligt på marknadens villkor. Om en godstur genom ökad snabbhet kan ge högre passagerarintäkter och därmed totalt sett bli billigare för staten är den naturligtvis förenlig med standarden.

Väderförhållandena och överfartens längd kräver viss storlek på fartygen för såväl gods som passagerare. Om man helt skulle separera de två kundtyperna med tanke på deras olika behov blir det ofrånkomligen, med undantag av sommartoppen, överkapacitet hos fartygen. Det är därför lönsamt att samköra gods och passagerare.

### Ersättning för Gotlandstillägget

Jag anser att det är viktigt att subventionen av godstransporterna är lätt att urskilja för fraktköparna och att den kan indexeras utan problem. Den bör kunna användas för de godsslag man önskar stödja, vara konkurrensneutral och administrativt lätthanterlig.

Jag föreslår att Gotlandstillägget ersätts av en indexerad längdmetertaxa, sänkt till 40 kr per längdmeter, som inkluderar alla hamn- och stuverikostnader. Det innebär en drygt 50-procentig sänkning jämfört med dagens pris. Med detta förslag neutraliseras de kostnader som kan hänföras till ö-läget och det blir därmed lätt för gotlänningarna att jämföra sina fraktkostnader med vad som gäller på fastlandet.

”Vad fraktkostnaderna angår är det uppenbart, att Gotland i detta hänseende är missgynnat i jämförelse med fastlandet. De rationaliseringar, som Gotlandsbolaget genomfört beträffande trafiken, har ej varit tillräckliga för att ändra detta förhållande och det torde ej vara möjligt för bolaget att åstadkomma taxemässig likställighet mellan Gotland och fastlandet. I princip synes en sådan likställighet böra eftersträvas. Enligt utredningens mening skulle det bästa stödet till det gotländska näringslivet lämnas om de nuvarande fraktkostnaderna kunde nedbringas.”

1954 års Ö-utredning

Eftersom den reella subventionen kan antas vara oförändrad med detta förslag och med tanke på EU:s positiva syn på utvecklingsstöd till öar kan jag inte finna att förslaget på någon punkt skulle vara oförenligt med EU:s regelverk. Enligt EU:s regler för s.k. Public Service Obligation (PSO) kan stöd medges för att täcka förluster som av staten uppställda servicekrav innebär för ett rederi. För att sådant stöd ska godkännas måste offentlig upphandling tillämpas.

Det finns många utredningar och många synpunkter på vilka kostnader som bör ingå i en kalkyl över merkostnaderna i gotlandstrafiken. Dessa kan alla ifrågasättas och man kan kalkylera dem på olika sätt. Ovedersägligt är dock att längdmetertaxan inklusive hamn- och stuveriavgifter är en kostnad som inte finns på vägen. På Gotland framför man ofta åsikten att det inte ska kosta mer att åka över vattnet till fastlandet än att åka motsvarande sträcka på land. Den regionalpolitiska utredningen såg det också som "rimligt att bibehålla strävan att transportkostnaderna till fastlandet ska motsvara kostnaderna för vägtransporter." Även om man kan ha invändningar mot den jämförelsen har jag ändå använt den som utgångspunkt för mitt förslag.

Genom att längdmetertaxan sänks till 40 kr menar jag att merkostnaden för sjötransporten neutraliseras. Jag visar med exempel att trailertrafiken rentav blir billigare än motsvarande transport på land, vilket kan kompensera för eventuella andra merkostnader, som inte går att beräkna.

Högstpriserordningen har spelat ut sin roll och bör slopas.

Mot bakgrund av erfarenheterna från den tidigare nedjusteringen av Gotlandstillägget är det en viktig uppgift för Konkurrensverket att följa prisbildningen på lastbilstransporter efter borttagandet av Gotlandstillägget och verka för att konkurrensen fungerar inom detta område.

Längsiktighet är ett begrepp som ofta återkommer i synpunkterna från alla berörda. Med detta menar fraktköparna förutsägbarhet vad gäller tidtabeller och priser under en tidsrymd på 5–10 år, svarande mot olika investeringars längd. Turistnäringen måste ha turlistor och priser tillgängliga 18 månader före säsongstart. Med detta förslag till transportgaranti menar jag att Gotland får långsiktighet och förutsägbarhet för en rimlig framtid.

Transportstandarden kan inte genomföras omedelbart på grund av löpande avtal och befintligt tonnage. Jag föreslår att den ska gälla fullt ut senast den 1 januari 2003 då även högstpriserordningen

och Gotlandstillägget föreslås slopade och den nya längdmetertaxan införd. Möjlighet finns, om man så vill, till successivt genomförande av alla förändringar.

### Samverkan för att pressa kostnaderna

Jag har i mina intervjuer med olika berörda efterlyst exempel på samverkan på ön, som syftar till att pressa priserna. Det kan gälla distributionen på ön och frakter till fastlandet. Det kan också gälla upphandling av flygbiljetter. Jag har inte kunnat finna några sådana exempel och efterlyser en diskussion inom framförallt näringslivet på ön kring vad som skulle gå att åstadkomma den vägen. Exempel finns på andra håll i landet, t ex i Kramfors, där ett av NUTEK stött samverkansprojekt pressat de totala logistikkostnaderna med över 40 procent. Jag föreslår att länsstyrelsen i Gotlands län får medel – 1 mkr – för att finansiera ledning av ett samverkansprojekt med deltagande av olika intressenter. Omställningsgruppen har också förklarat sig intresserad medverka till detta projekt. En analys som omställningsgruppen låtit Eurofutures göra visade att företagsklimatet från olika aspekter bedömdes som mindre gott på Gotland. Ett samarbetsprojekt av detta slag kan kanske förbättra detta.

### Visby hamn

Det kan diskuteras huruvida Visby hamn ska vara en del av den statliga infrastrukturen eller ej. Hittills har staten tagit ett stort ansvar för hamnen. Genom ett särskilt avtal mellan staten och Gotlands kommun i början på 1980-talet bidrog staten till den utbyggnad av hamnen i Visby som föranleddes av färjetrafiken. I detta avtal fastställdes också att staten skulle besluta om hamnavgifterna i Visby.

Hamnarna är landet runt ofta aktiebolag och drivs som vanliga företag även om de oftast är helt eller delvis kommunägda. Framtiden ställer stora krav på nya investeringar för att klara nya behov. Näringslivets förändring påverkar också hamnstrukturen och många förutsäger att vissa hamnar inte kommer att överleva medan behov kommer att uppstå av helt nya lägen. Inom branschen ser man behovet av samverkan och klusterbildningar.



I denna framtidsvision måste Visby hamn hitta sin plats, kanske i allians med någon större hamn. På detta sätt skulle man få tillgång till de större hamnarnas know-how och kunna dela kostnaderna för utveckling och viss administration.

Jag finner det rationellt att stuveriverksamheten och hamnens service samordnas i *en* organisation så som sker i många andra hamnar. Det är kommunens sak att överväga, såsom man påbörjat, om detta bör ske i aktiebolagsform.

Den statligt subventionerade trafiken är den helt dominerande trafiken för Visby hamn. Även om jag lägger totalansvaret för Visby hamn på kommunen, anser jag att staten bör ta ansvaret för den del av kostnaderna som svarar mot färjetrafiken genom ett långsiktigt arrendeavtal som täcker såväl drift som investeringar. Detta arrende bör samordnas med upphandlingen av färjetrafiken och skötas av Rikstrafiken.

På motsvarande sätt bör Rikstrafiken ansvara för att avtal finns med fastlandshamnarna och stuveribolaget.

### Avtal i färjetrafiken – tidigare och nuvarande

När ett privat företag, som fallet är i gotlandstrafiken, får monopol och samtidigt en statlig garanti för verksamheten uppstår alltid frågan om endera parten gynnas eller missgynnas. Av det skälet vore det önskvärt att staten genom en controller med jämna mellanrum granskade utfallet av avtalet. Den slutsats som kan dras av de två senaste operatörernas årsredovisningar är att trafiken inte varit en dålig affär för dem. Å andra sidan finns det heller inte skäl att hävda att de gjort orimliga vinster.

Att staten står för kapitalkostnaderna under avtalets löptid är skäligt. Det är också skäligt att staten för den trafik som garanteras genom upphandling svarar för stora svängningar i bränslekostnaden.

Eftersom kapitalkostnaden vid en upphandling av detta slag i stor utsträckning hamnar hos staten finns det de som förespråkar att staten borde äga kapitalet, färjorna. Men jag menar att det inte finns någon enhet inom staten som kan bedömas kompetent att äga, underhålla fartyg och framför allt inte att följa marknaden och vid lämpligt tillfälle avyttra resp. beställa och köpa nya fartyg. Även om ägandet i sig skulle kunna ge lägre kapitalkostnad bedömer jag att den vinsten i stor utsträckning skulle ätas upp av administration

och konsultkostnader för bedömning av marknaden och upphandling. Statligt ägda färjor skulle också kunna utsättas för större slitage, då entreprenören inte har tillräckligt incitament att sköta underhållet.

Nuvarande avtal kan inte sägas ha en optimal utformning. Incitamenten för rederiet att pressa kostnaderna och öka intäkterna är små. Staten går dessutom in i detalj på områden, som man inte behöver lägga sig i. Exempel är kostnader för administration och marknadsföring.

Det är för framtiden önskvärt med ett s.k. nettoavtal, dvs. en modell där rederiet ansvarar för intäkter och kostnader och staten står för en på förhand bestämd subvention av garanterad trafik som inte skulle komma till stånd utan upphandling. Jag menar att staten i framtiden inte behöver upphandla trafik över den av mig föreslagna basnivån och kan reglera avsevärt mindre än idag, i princip endast det som ligger i transportstandarden och i miljö- och säkerhetskrav. Jag föreslår att Rikstrafiken ges direktiv att ta fram och i framtiden upphandla enligt en sådan modell.

Delar av avtalet är nu hemligt och jag finner att det ger upphov till onödiga spekulationer. Jag kan inte se att ett offentliggörande av avtalet efter slutförd upphandling skulle skada rederiet och jag finner det skäligt då det inrymmer en subvention med skattemedel på ungefär en kvarts miljard per år.

### Uppsägning av nuvarande avtal?

Även om det vore önskvärt att finna en ny form för avtal finner jag att det löpande avtalet ändå inte bör sägas upp i december 2001. Detta är under följande förutsättningar:

- Rederiet sätter in två nybyggda fartyg så fort de levereras.
- Den av mig föreslagna transportstandarden garanteras.
- Kostnaden för staten överstiger inte 230 mkr per år under 6 år t.o.m. år 2008. Rikstrafiken kompenseras med 29 mkr för kostnaden för den sänkta längdmetertaxan.
- Rikstrafiken kan för regeringen redovisa ett avtal med detta innehåll senast den 1 november 2001.

Rikstrafiken och Destination Gotland har en tid fört diskussioner i denna riktning och har nått en principöverenskommelse. Om denna mot förmodan inte skulle kunna fullföljas till ett avtal bör det löpande avtalet sägas upp i december 2001 och en ny upphandling göras inför år 2004.

Den expertis jag talat med bedömer att det finns andra rederier, om än inte många, förutom det nuvarande, som då skulle vara intresserade av att lägga bud.

## Flyget

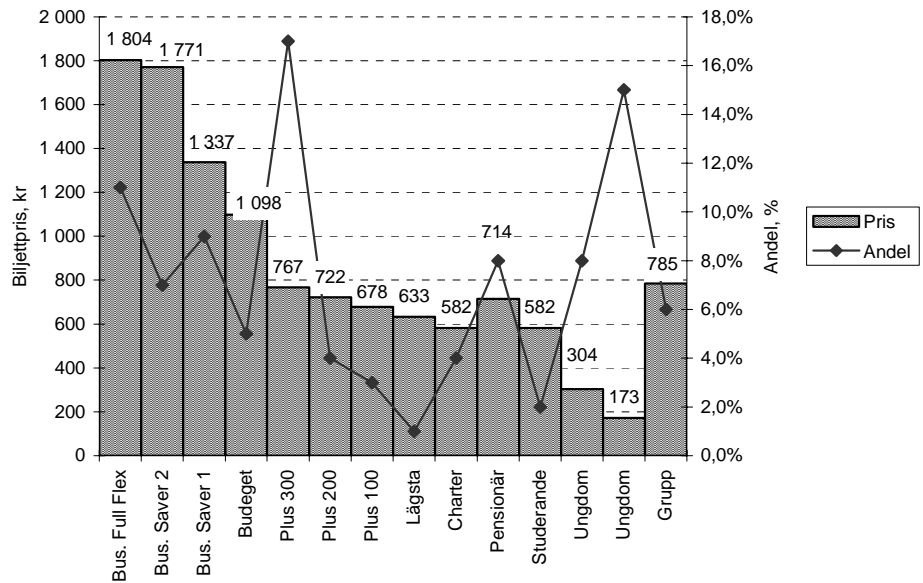
”På den senaste tiden har visserligen Aerotransport öppnat en flyglinje till Gotland. Alldeles fränsett flygets begränsade möjligheter att befordra gods är det väl dock ovisst om och när detta nya trafikmedel skall kunna mer allmänt anlitas av det stora flertalet trafikanter, nämligen alla dem, främst bland öns egen befolkning, vilkas rese-möjligheter är strängt avhängiga av kostnaden för resan.”

Statsutskottets utlåtande 203/1945  
över motioner om gotlandstrafiken

Mot den dominerande och tidigare ensamma operatören, Skyways, finns stark kritik när det gäller priserna. Den tycks ha sin grund i tämligen högt tabellpris för affärsresenärer och med det förhållandet att det för andra passagerare är svårt att förutsäga vilket pris man kommer att få betala. Den statistik Skyways redovisat för mig visar på en medelintäkt på 736 kr exkl. moms under år 2000 för enkelturer, alltså ca 1 500 kr exkl. moms för en tur- och retur-biljett. För 2001 ligger den budgeterade snittintäkten på 786 kr. Bolaget uppger att snittintäkten sedan 1994 ökat med ca 2 procent per år. Rabattfloran är riklig med låga priser för pensionärer och ungdomar som kan vara stand-by. Det är en mindre grupp affärsresenärer som betalar de högsta priserna.

Följande diagram visar hur stor del av Skyways resenärer som betalar de olika priserna.

Figur 1. Biljettpriser och andel resenärer per biljettyp Stockholm-Visby, år 2001.



Källa: Luftfartsverket

Diagrammet gäller enkelturspriset exkl. moms Visby-Arlanda under år 2000. I diagrammet finns också Skyways personalresor.

Ett konkurrerande flygbolag, Gotlandsflyg, har nu startat med fyra dubbelturer till Bromma. Det har två fasta priser tur och retur, inkl moms, 1 295 kr för icke ombokningsbar biljett och 1 795 för ombokningsbar. Vid starten den 2 april hade företag och organisationer tecknat biljetter för 15 mkr. Det är ungefär 20 procent av den nödvändiga trafiken enligt bolaget. Vid slutet av juni uppgav bolaget att man – i enlighet med budget – ännu inte nått break-even, ”det fattas 26 passagerare per dag för uthållig lönsamhet”. Beläggningen var 50 procent.

Ytterligare ett flygbolag – Trygg-Flyg AB – flyger ett begränsat antal turer under sommarperioden från Nyköping (Stockholm-Skavsta). Priset är 1 200 kr inkl. moms för ej ombokningsbar tur och returbiljett och 1 600 kr för ombokningsbar. Medföljande vuxen och barn får kraftiga rabatter.

När det gäller turtäthet och tidtabell är såvitt jag kunnat utröna alla grupper mycket nöjda.

En del i mitt uppdrag är frågan: bör flygtrafiken på något sätt regleras av staten? En första förutsättning är då enligt min mening att staten är beredd att satsa ytterligare medel på subventioner till Gotland. Jag vill bestämt avvisa att ett eventuellt flygstöd skulle tas från färjesubventionen. Mitt argument är detta: Färjan uppfattas av alla på Gotland som öns väg för både passagerare och gods. Önskemålet är att den inte ska vara dyrare än motsvarande sträcka på land. Man önskar sig också större turtäthet än idag och snabbhet året runt för att i någon mån kunna nå upp till jämförelsen med en väg. Med mitt förslag till transportgaranti menar jag att man får en standard som svarar mot detta krav. Därför bör inga medel tas bort från färjetrafiken för att läggas på flyget. Effekten skulle då kunna bli att ingetdera transportslaget upplevs som acceptabelt.

Jag kan inte se att det finns något värde i sig i att staten skapar konkurrensneutralitet mellan de två trafikslagen. Det kan inte vara avsikten med en transportpolitisk subvention. Risken är i stället att de två subventionsslagen delvis skulle ta ut varandra. I nuvarande färjeavtal ger en ökad passagerarvolym minskad kostnad för staten. Att då försöka locka över några färjepassagerare till flyget med nya subventioner förefaller inte särskilt ekonomiskt rationellt.

Med det specialpris gotlänningarna har på färjan förefaller det inte ekonomiskt möjligt att genom subventioner pressa ned flygpriset till samma nivå. Mycket litet talar därför för att ett något sänkt flygpris skulle göra flyget mer attraktivt på färjans bekostnad för dem. Flyget är heller inte något alternativ för de två tredjedelar av passagerarna på den norra linjen som tar med sig bilen.

Enligt Skyways är 35 procent affärsresenärer och 65 procent privatresenärer.

Skyways redovisade genomsnittsintäkt tyder på att ganska många redan reser så billigt att en subvention är föga motiverad. Man kan anta att de flesta av dem hör till gruppen privatresenärer. För lågbudgetresenärer finns nu också Gotlandsflygs pris på 1 295 kr inkl. moms för en tur och returresa.

Affärsresenärerna betalar enligt Skyways ett genomsnittligt pris om 2 800 kr exkl. moms. En mindre del av dessa resor kostar mer än 3 000 kr. Det finns 20 personer som har årskort och de som reser mycket kan få rabatter vid köp av "buntar" av biljetter.

Man kan tycka att de som betalar de höga priserna borde strömat över till Gotlandsflyg om priset är viktigt för dem. Om även detta bolags pris är för högt måste vi anta att priset för att tillfreds-

ställa denna kategori måste ned till 1 500 kr tur och retur. Detta betyder en subvention på minst 50 mkr.

Staten kan reglera priset på flyg enbart genom införande av trafikplikt och upphandling. Subventionen skulle kanske kunna pressas under de angivna 50 mkr om man accepterar färre avgångar med större plan. Affärsresenärerna skulle få färre turer men lägre pris. En stor del av privatresenärerna skulle inte kunna räkna med lägre pris, vissa kanske t.o.m. högre, men även de skulle få färre valmöjligheter.

Därtill kommer de följd effekter som skulle komma på andra orter. Varför ska inte Kiruna, Hultsfred och Trollhättan få motsvarande pris? Och vilken effekt skulle en sådan subvention få på det upphandlade flygbolagets vilja att rationalisera och hålla nere priserna?

Det förs då och då fram argument att staten genom att ta bort sina avgifter via Luftfartsverket skulle kunna bidra till ett sänkt pris. Effekten av en sådan åtgärd skulle enligt Skyways innebära ca 100 kr per enkelresa. Jag tror inte att en sådan prissänkning skulle uppfattas av eller uppskattas till den kostnad den innebär för staten, ca 20 mkr.

En möjlighet vore dock att under något år använda 20 mkr för investeringar i Visby flygplats.

Jag finner mot den bakgrund jag redovisat ovan inget skäl för staten att idag ingripa med trafikplikt eller upphandling. Denna uppfattning delas även av Flygutredningens styrgrupp.

För att skapa handlingsberedskap inför framtiden anser jag att det är värdefullt att Luftfartsverket i anslutning till sitt regeringsuppdrag ytterligare analyserar förutsättningarna för att särskilt stödja flyget till och från Gotland, såsom Flygutredningens styrgrupp förordat.

Jag tycker vidare att det bör ligga i statens intresse att stimulera och möjliggöra konkurrens. På Visby flygplats är stationsplattans storlek idag en begränsande faktor. Reguljärflyget har behov av ytterligare en hangar. För att möjliggöra för flera bolag att konkurrera och för att underlätta och möjliggöra tillväxt anser jag att vissa investeringar på flygplatsen bör prioriteras.

Frågan om vem som äger slotsen, dvs. rätten att fördela ankomst- och avgångstider, diskuteras inom EU. I dagsläget är det i realiteten flygbolagen som förfogar över denna rätt även om det formellt är luftfartsmyndigheterna som samordnar. Gotlandsflyg AB känner sig utsatt genom att bolaget inte har tillgång till några

egna slots. För att säkra konkurrens och ytterst garantera flygtrafik över huvudtaget på Gotland bör regeringen ha beredskap för att kunna styra slots till gotlandstrafiken. Detta innebär också självklart ett stöd till kommissionens strävanden att göra slotsen till allmän egendom – även i realiteten.

# 1 Uppläggningsen av arbetet

I enlighet med värderingen att en viktig uppgift för utredningen är att ta in synpunkter och förankra förslag har jag haft en lång rad möten med olika intressenter såväl i början som i slutet av utredningen.

Jag har träffat den politiska ledningen i Visby och i de tre aktuella hamnstäderna på fastlandet, Nynäshamn, Oxelösund och Oskarshamn.

Jag har vidare haft kontakter med landshövdingarna på Gotland och i Sörmland, myndighetscheferna för Sjöfartsverket, Glesbygdverket, Nutek och förre generaldirektören på Sjöfartsverket Anders Lindström.

Jag har vid flera tillfällen träffat såväl centrala som lokala företrädare för de stora speditiönsföretagen, åkare på Gotland, Rederi AB Gotland, Destination Gotland, Skyways, och Gotlandsflyg. Därutöver hamnbolagen i Stockholm och Oskarshamn och hamnen i Visby samt stuveribolaget på Gotland.

Jag har samarbetat nära med Rikstrafiken och framför allt dess chefsförhandlare Björn Sundelin.

Jag har haft kontakt med handläggare på Näringsdepartementet som förbereder de aviserade infrastruktur- och regionalpolitiska propositionerna, med Omställningsgruppen i Regeringskansliet och med Godstransportdelegationen. På Gotland har jag sammanträffat med representanter för näringslivets organisationer och med företagare inom jordbruk, turism och industri. Jag har diskuterat med pendlare och sommargötlänningar.

Jag har testat mina synpunkter på andra rederier och på Gotlandslinjens dåvarande VD Hans Laidwa, liksom på Sveriges Rese- och Turisträds VD Karl-Erik Strand.

Konsulten Lars Asplund och journalisten Richard Björnelid liksom Jan T Persson på Nutek har bidragit med underlagsmaterial.



Utredningen har mottagit ett antal skrivelser och brev från myndigheter, politiker, organisationer och privatpersoner.

## 2 Tidigare överväganden om gotlandstrafiken och aktuella utredningar

”En av turistföreningens viktigaste uppgifter är att försöka utsträcka den korta turistsäsongen.”

Gotlands Turistförening, ur protokoll år 1902

### 2.1 Tidigare överväganden om gotlandstrafiken

Utredningar och överväganden om gotlandstrafiken har varit en regelbunden och ofta återkommande företeelse. Av de citat som jag lagt in under olika avsnitt framgår att trafiken till och från Gotland varit en viktig fråga allt sedan det blev möjligt att upprätthålla reguljär sjöfart.

I detta sammanhang tar jag dock bara helt kort, som en bakgrund, upp de viktigaste utredningarna och besluten under de senaste decennierna.

#### **1970 års lag om linjesjöfart på Gotland**

Efter flera statliga utredningar om gotlandstrafiken på 1950- och 60-talet beslutade staten 1970 att reglera trafiken. Syftet med denna reglering var att skapa garantier för en tillfredsställande året runt- trafik till och från Gotland. Från den 1 januari 1971 kom lagen om linjesjöfart på Gotland att gälla. Lagen föreskrev att koncession krävdes för att bedriva regelbunden linjesjöfart på Gotland. Rederi AB Gotland erhöll den första koncessionen och staten fastställde taxor och turlistor för trafiken. Ett särskilt transportstöd för Gotland, som skulle reducera taxorna för transport av godsfordon, beslutades samma år av riksdagen.

### **1977 års avtal**

Ett nytt avtal mellan staten och Rederi AB Gotland, men en delvis ny uppläggning, träffades 1977. Avtalet fick formen av under-skottstäckning. Huvudprincipen var att staten garanterade bolagets alla intäkter av koncessionstrafiken genom trafikintäkter och statsbidrag så att rederiet fick full kostnadstäckning. Avtalet fick flera tillägg i samband med nybeställningar av fartyg, bl.a. M/S Gute och M/S Visby.

### **1983 års avtal**

En av regeringen utsedd särskild förhandlare arbetade fram ett nytt avtal med Rederi AB Gotland som kom att gälla från 1984. Förhandlaren hade endast begränsade möjligheter att upphandla trafiken i konkurrens. Avtalet fick i huvudsak samma inriktning som det tidigare, men vissa verksamheter som restauration, rederiets resebyråverksamhet och viss finansförvaltning flyttades ut ur avtalet.

### **1987 års avtal**

Den ogynnsamma kostnadsutvecklingen i gotlandstrafiken medförde att regeringen ansåg det nödvändigt att radikalt ompröva trafikens uppläggning och omfattning. I en skrivelse till riksdagen 1985 antydde regeringen att man kunde tänka sig konkurrerande sommartrafik under förutsättning att den inte krävde statsbidrag. Regeringen påpekade också att man genom en trafikomläggning med inriktning på en hamn på fastlandet (bashamnsalternativet) under större delen av året skulle kunna begränsa statsbidraget väsentligt.

I takt med den fortgående avregleringen inom bl.a. transportsektorn kom genom motioner i riksdagen allt fler propäer om en mer konkurrensinriktad färjetrafik. Mot denna bakgrund fick dåvarande Transportrådet i uppdrag att ta upp förhandlingar med olika företag om den framtida gotlandstrafiken. I december 1986 redovisade Transportrådet en principöverenskommelse mellan staten och Nordström & Thulin om färjetrafiken och i slutet av år 1987 tecknades ett slutligt avtal om trafiken under en tioårsperiod. Avtalet gavs en ny form och ersättningarna till rederiet beräknades

efter varje enkeltur och indexerades samtidigt som de fasta kostnaderna för fartygen och hamnavgifterna betalades av staten. Avtalet fick en viss incitamentskaraktär genom bonus till trafikutövaren om denne lyckade öka trafikvolymen.

### **1995 års utredning om gotlandstrafiken**

En parlamentariskt sammansatt utredning fick 1993 i uppdrag att utarbeta förslag till en långsiktig lösning av färjetrafiken efter det då löpande avtalets utgång 1997. Utredningen redovisade resultatet av sitt arbete i betänkandet Framtidsanpassad gotlandstrafik (SOU 1995:42). Förslagen redovisades under fem sammanfattande punkter:

1. Säker och miljöanpassad färjetrafik
2. Tryggad och tillförlitlig basstrafik från två fastlandshamnar
3. Förbättrad persontrafik under dagtid
4. Effektivt resursutnyttjande som begränsar subventionsbehovet
5. Trafiklösning på Gotlands villkor

Mot bakgrund av utredningens förslag redovisade regeringen riktlinjer för upphandling av gotlandstrafiken (prop. 1995/96:44) och en förhandlare tillkallades efter riksdagsbeslutet för att upphandla trafiken i konkurrens. Det nuvarande avtalet behandlas närmare i kapitel 4.

## **2.2 Godstransportdelegationen**

Regeringen inrättade den 25 juni 1998 en särskild godstransportdelegation. I delegationens huvuddirektiv (dir. 1998:51) anges att

en särskild godstransportdelegation ska inrättas med uppgift att öka samverkan mellan godstransportsystemets aktörer och staten samt att förtydliga statens roll i detta system. Delegationen ska följa utvecklingen på godsområdet samt utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt med syftet att effektivisera godstransportsystemet och göra det säkert och ekologiskt hållbart.

Ett medel för att utföra uppdraget, särskilt delen att "utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt", är den samlade godstransportstrategi som delegationen ska utforma. Direktivet uttrycker detta så här:

Godstransportdelegationens huvudsakliga uppgift ska vara att följa utvecklingen på godstransportområdet och lämna förslag till regeringen. Den inledande uppgiften för delegationen bör vara en närmare analys av godstransportsystemets nuvarande funktion och brister sett ur kundperspektivet, samt av framtida behov och utveckling av godstransporter inom, till och från Sverige.

Godstransportdelegationen överlämnade sitt slutbetänkande till regeringen den 5 juli 2001. I betänkandet redovisar delegationen bl.a. sin syn på de regionalpolitiska motiven för att ingripa i marknaden genom transportstöd, för att kompensera för merkostnader för transporter i vissa delar av landet. Stödet sker för närvarande i två olika former, dels genom regionalpolitiskt transportbidrag direkt till företagen i Norrlandslänen, dels genom upphandling av järnvägstrafik och färjetrafik till Gotland, även inkluderat vissa regler om utjämningsystem för fraktpriser hos de största transportförmedlingsföretagen, det s.k. Gotlandstillägget.

Godstransportdelegationen anser att den svenska godstransportmarknaden i väsentlig grad ska vara marknadsstyrd. Även i det transportpolitiska beslutet från år 1998 bygger de transportpolitiska principerna på en sådan marknadsstyrd utveckling.

Varuägarnas/slutkundernas intressen kan enligt delegationen bäst tillgodoses på en väl fungerande fri transportmarknad. Vid de ingripanden i marknaden som görs eller kan behöva göras med hänsyn till transport- eller andra politiska mål måste stor hänsyn tas till denna syn, liksom till den internationella situationen. Det arbete som pågår med ytterligare liberaliseringar inom särskilt den internationella transportmarknaden bör mot denna bakgrund stödjas.

Godstransportdelegationen anser att denna utredning om gotlandstrafiken bör notera delegationens allmänna syn på regionalpolitiska stödinsatser och beakta godstransporternas intressen i sitt arbete.

Godstransportdelegationen anser sammanfattningsvis:

- Åtgärder i godstransportmarknaden utifrån gällande transport- och regionalpolitiska målsättningar måste grundas på ett transparent och trafikslagsövergripande synsätt som så långt möjligt tar hänsyn till principerna för kostnadsansvaret inom godstransportsystemet.
- Transportbidrag till varuägare av den modell som nu tillämpas för Norrland synes i huvudsak vara i enlighet med dessa riktlinjer.

- Sverige bör verka för att det inom den europeiska unionens ram ska finnas goda möjligheter för staten att bedriva en effektiv förutsättningsskapande verksamhet på godstransportområdet också vad gäller målsättningarna om tillgänglighet och transportkvalitet för näringslivet i landets olika delar samt för positiv regional utveckling.

### 2.3 Utredningar om flygtrafiken

Luftfartsverket har i en delrapport i december 2000, "Upphandling av flygtrafik – en kartläggning", presenterat ett förslag till modell för upphandling av flygtrafik. I rapporten rekommenderar verket att ett förfarande påbörjas med sikte på att genomföra en upphandling av flygtrafik som är regionalpolitiskt motiverad.

Utgångspunkten för upphandlingen bör vara att

- de transportpolitiska målen ska uppnås,
- den av kommunerna upphandlade trafiken ska säkerställas.

Luftfartsverket har fördjupat underlaget för en upphandling av flygtrafik inom följande områden:

- Analys av de relationer som skulle kunna komma ifråga för upphandling.
- Kartläggning av olika flygföretags intresse för att delta i en upphandling av trafik.
- Förslag till en kombinerad statlig och kommunal upphandling av flygtrafik.
- Översiktliga kalkyler för att få bättre kunskap om flygföretagens driftkostnader och intäkter.
- Anbudsunderlag med detaljerad tidsplan.
- En vidare granskning av de norska erfarenheterna från upphandling av flygtrafik och av villkoren för upphandling av flygtrafik och fördelning av slot-tider vid allmän trafikpakt.

Luftfartsverket konstaterar vidare i sin rapport att för resenärer till och från Gotland står valet mellan sjö- och flygtransport. Det faktum att landförbindelse med fastlandet saknas gör kommunikationsfrågorna unika. Detta motiverar trafikpolitiska särlösningar

för Gotland i enlighet med regeringens mål att "transportsystemet ska utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov tillgodoses" (prop. 1997/98:56).

Genom statens stöd och aktiva medverkan i fråga om färjetrafiken har åtgärder vidtagits för att den trafikpolitiska målsättningen ska uppnås. Statens kostnader för färjetrafiken uppgick till 228 mkr under år 2000. Samtidigt finns det för flygets del inget statligt stöd idag. Flyget, som fullt ut står för sina egna kostnader, missgynnas av den rådande situationen, anser Luftfartsverket. Om utgångspunkten är att tillgodose grundläggande transportbehov till och från Gotland, förutsätts att staten ombesörjer att såväl sjö- som flygtrafik upprätthålls med ett stabilt trafikutbud samt med rimliga biljettpriser för resenärerna.

Rapporten överlämnades den 15 december 2000 till Näringsdepartementet, Rikstrafiken och berörda flygplatskommuner för ytterligare överväganden.

Luftfartsverket har därefter tagit initiativ till att genomföra en fördjupad analys av situationen för gotlandsflyget efter avregleringen, här kallad Flygutredningen. En arbetsgrupp och en styrgrupp har bildats för arbetets genomförande. I grupperna ingår företrädare för Luftfartsverket, Glesbygdverket, Länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands kommun.

Styrgruppen för Flygutredningen överlämnade i juli 2001 sin rapport "Gotlandsflygets utveckling efter avregleringen – en behovsanlys", till mig för vidare överväganden. I rapporten konstateras bl.a. att regeringen lämnat ett uppdrag åt Luftfartsverket att kartlägga marknadssituationen för inrikesflyget. I uppdraget ligger bl.a. att analysera vilka flyglinjer som skulle kunna komma ifråga för införande av allmän trafikplikt och att i övrigt analysera möjligheterna och förutsättningarna för statliga stödåtgärder på flyglinjer med stor transport- och regionalpolitisk betydelse.

I styrgruppens rapport lämnas följande rekommendationer:

- Luftfartsverket ska i samband med redovisningen av ovan nämnda regeringsuppdrag kartlägga och analysera förutsättningarna för att särskilt stödja flyget till och från Gotland.
- Luftfartsverket ska kartlägga förutsättningarna för att införa allmän trafikplikt på flyglinjen Stockholm-Visby.

## 2.4 Ankomst- och avgångstider – slot-tider

Flygbolagen är beroende av att deras tider såväl vid avgång som vid ankomst passar resenärernas behov och anknyttande trafik. För bolag som konkurrerar om affärsresenärer är bristen på tillräckligt många ankomst- och avgångstider, s.k. slot-tider, under högtrafik en flaskhals som begränsar flygbolagens flexibilitet och konkurrensförmåga.

Den 18 januari 1993 antog Europeiska rådet förordningen 95/93 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider på gemenskapens flygplatser. Syftet med förordningen var att skapa ett gemensamt regelverk för fördelning av slot-tider anpassad till dagens förutsättningar med fritt marknadstillträde för de europeiska flygbolagen inom Europa.

Förordningen bygger på att fördelningen av slot-tider sker på basis av neutrala, transparenta och icke-diskriminerande regler och är till stor del en kodifiering av IATA:s rekommendationer. Den går dock i ett par avseenden längre då den

- ålägger medlemsstaten att besluta om det finns ett behov av att koordinera en flygplats,
- föreskriver ett visst institutionellt arrangemang och ett system med juridiskt bindande regler för fördelning av slot-tider.

Förordningen fastslår att ankomst- och avgångstider vid en bristsituation ska fördelas av en samordnare (koordinator) för flygplatsen. Koordinatorn ska agera i enlighet med förordningen på ett neutralt, icke-diskriminerande och genomblickbart sätt.

I Sverige finns det två fullständigt samordnade flygplatser, Arlanda och Bromma, med en samordnare (s.k. slot-koordinator) och en samordningskommitté för vardera flygplatsen. Luftfartsverket, som är behörig myndighet på det civila luftfartsområdet, samordnar och fördelar genom Airport Coordination Sweden (ACS) avgångs- och ankomsttider på Arlanda och Bromma.

På Arlanda sträcker sig peaken under förmiddagen från kl 6.30 till 9.30. Mellan kl 07.00 och 08.00 är det i princip fullt och tiden strax före och efter kan det vara svårt att få tider som överensstämmer med varandra under veckan. Under eftermiddagen sträcker sig peaken från kl 17.00 till 19.00. För Bromma gäller administrativt satta kapacitetsbegränsningar.



Enligt rådets förordning (EEG) nr 95/93 kan en medlemsstat reservera ankomst- och avgångstider för en linje vid en fullständigt samordnad flygplats. Förutsättningen är dock att medlemsstaten infört allmän trafikplikt enligt artikel 4 i förordning (EEG) nr 2408/92 på linjen.

Kommissionen presenterade den 28 juni 2001 ett förslag på ändring av nuvarande förordning. Frågan om vem som ytterst disponerar slot-tiderna är omdebatterad. Flygbolagen betraktar dem som sin egendom, flygplatserna likaså. EU-kommissionen har i förklaringen till sitt förslag om ny förordning framfört att slot-tiderna bör betraktas som allmän egendom.

## 2.5 Öar i ett EU-perspektiv

Genom Amsterdamfördraget 1997, artikel 158 (f.d. 130a), som behandlar Gemenskapens sociala och ekonomiska sammanhållning, gjordes ett tillägg med en särskild referens till öar. Denna artikel anger numera bl.a. att

Gemenskapen ska särskilt sträva efter att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna eller öarna, inbegripet landsbygdsområdena.

Medlemsstaternas egna ansvar understryks i den följande artikeln:

Medlemsstaterna ska bedriva och samordna sin ekonomiska politik i syfte även att uppnå de mål som anges i artikel 158. Vid utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och åtgärder och vid genomförandet av den inre marknaden ska de beakta målen i artikel 158 och bidra till att dessa uppnås.

Regeringschefskonferensen resulterade också i att en gemensam förklaring, nummer 30, om ö-regioner antogs. I den slås fast att ö-regioner har strukturella begränsningar som beror på deras ö-status och att detta försvårar deras ekonomiska och sociala utveckling. Därför anges vidare i förklaringen att Gemenskapslagstiftningen måste ta hänsyn till detta och att speciella åtgärder får vidtas där det är befogat så att dess regioner på rättvisa villkor kan integreras bättre i den inre marknaden.

Vikten av tillgänglighet för öarna framgår även av kommissionens nyligen publicerade rapport om den ekonomiska sammanhållningen. I avsnittet Områden med speciella geografiska förutsättningar skrivs om öarna:

Öarnas speciella förutsättningar är i synnerhet av vikt i de fyra södra medlemsstaterna, av vilka tre är sammanhållningsländer. Det finns emellertid också ett stort antal öar i Frankrike, Storbritannien och de tre nordiska länderna, där många är berättigade till stöd från strukturfonderna. När det gäller de mindre öarna så är öarnas tillgänglighet det huvudsakliga problemet. Bristande tillgänglighet minskar möjligheterna att bibehålla ett konkurrenskraftigt näringsliv och en ung välutbildad arbetskraft.

## 3 Nuvarande trafik

### 3.1 Färjetrafiken

Färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet bedrivs med statligt stöd och utformningen av trafiken regleras i ett avtal mellan staten och färjeoperatören. Den trafikförsörjning som staten garanterar ska vara tillfredställande och kännetecknas av att den är passagerarvänlig, näringslivsanpassad, säker och miljöanpassad. Statens åtagande och rättigheter i detta avtal bevakas och ombesörjs av Riks- trafikens. Förutom reglering av specifika ekonomiska förhållanden innehåller avtalet bestämmelser om fartyg, hamnar och trafik. Det finns också angivet på vilket sätt fastställelse av turlista och priser ska ske och ett särskilt avsnitt ägnas åt information, marknadsföring och samordning.

Regelbunden färjetrafik bedrivs året runt mellan Visby och Nynäshamn (norra linjen) och Visby och Oskarshamn (södra linjen). Trafiken sysselsätter idag två konventionella färjor och en höghastighetsfärja. Under sommarperioden kompletteras tonnage med en lastfärja.

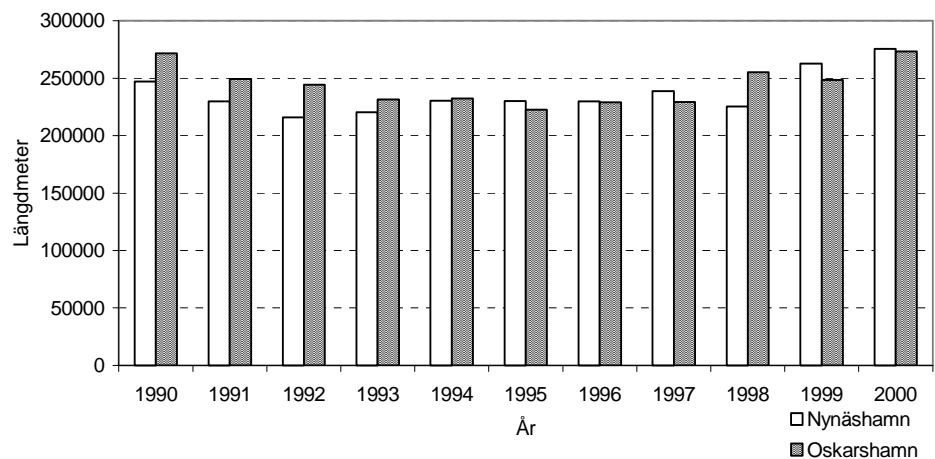
Traditionellt har denna linjetrafik i stor utsträckning varit anpassad till näringslivets transportbehov. Avgångstiderna från Visby har sålunda lagts så att det som producerats på ön lastas och transporteras eftermiddag/kväll för att nå mottagaren på fastlandet påföljande morgon. På motsvarande sätt har, genom de sena avgångarna från Nynäshamn respektive Oskarshamn, gods från fastlandet kunnat distribueras tidigt på morgonen till de gotländska mottagarna. De senaste åren har totala antalet turer ökat så att det nu på norra linjen under större delen av året finns mer än en möjlighet per dygn att nå fastlandet. Introduktionen av snabbgående färjor har medfört en kvalitetshöjning och avsevärda förbättringar för

persontrafiken genom förkortade restider och en turlista bättre anpassad till passagerares behov och önskemål.

### Godstrafiken

Praktiskt taget allt gods som ska till/från Gotland sjötransporteras, godsvolymen med flyg är mycket liten. Totalt transporterades år 2000 nästan 550 000 längdmeter gods i färjetrafiken, vilket motsvarar ca 500 000 ton. Detta gods utgör viktmissigt endast ca 10 procent av alla godstransporter och består till största delen av förädlade varor. Den övervägande delen av de godslag som inte går på färja, t.ex. cement, skogsråvara och spannmål fraktas med lastfartyg.

*Figur 3.1.* Antalet längdmeter gods i färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet åren 1990–2000 i Nynäshamns respektive Oskarshamns hamnar.



*Källa:* Gotlands kommun

Som framgår har godsmängderna på färjorna stadigt ökat de senaste åren och kapacitetstaket för godstransporterna har nu nåtts under delar av året. Godstransporterna är i stort sett jämnt fördelade under året och mellan de båda linjerna. Det mesta godset på den norra linjen är trailerbundet och ska till eller kommer från stockholmsområdet. På den södra linjen dominerar bil och släp.

I genomsnitt vägde lasten 0,88 ton per längdmeter år 2000. Mängden ankommande gods till Gotland är större än den som av-

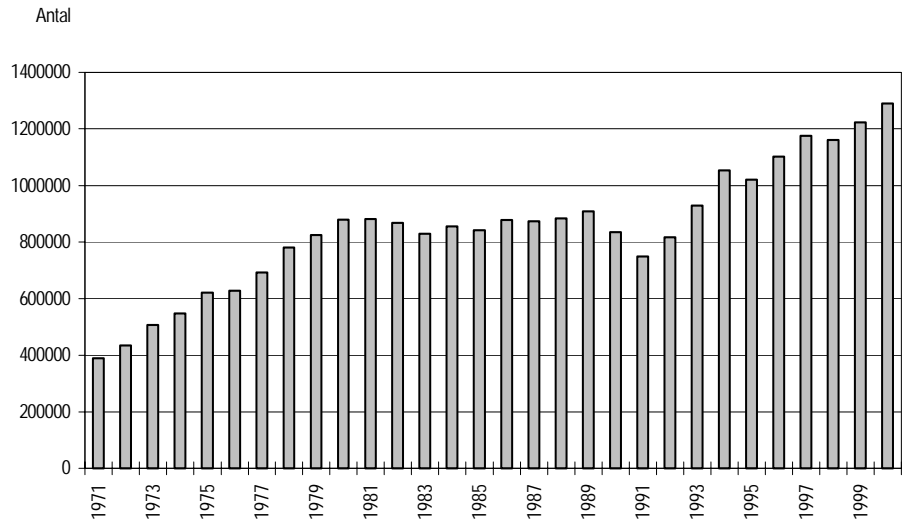
går (förra året 57 procent respektive 43 procent). Enligt den senaste rapporten om gotlandstrafiken, gjord av TR Projektutveckling AB på uppdrag av Rikstrafiken, uppvisar den norra linjen genomgående bättre effektivitet, mätt som fyllnadsgrad, vilket bl. a. anges bero på en högre andel trailers.

Det finns en tendens att allt fler varor klassificeras som farligt gods. Transporten av sådana varor genomförs i enlighet med Östersjöavtalet. I dag transporteras farligt gods på s.k. avlysta turer (ej passagerarförande) en gång i veckan till och från Oskarshamn. Var femte vecka går dessutom en extratur med explosiva varor. Farligt gods räknas inte som transportstödberättigat och debiteras därför efter en längdmetertaxa som är ca tre gånger högre än för vanligt gods. Totalt transporterades 8 530 längdmeter farligt gods under år 2000.

Danzas-ASG och Schenker-BTL är tillsammans de helt dominerande aktörerna och svarar vardera för 40–45 procent av godstransporterna i färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet. Dessa företag samt Fraktarna AB och i förekommande fall andra företag, som regelbundet bedriver inrikes fjärrtrafik till och från Gotland får ifråga om all inrikes fjärrtrafik ta ut ett pristillägg med högst 0,4 procent (det s.k. Gotlandstillägget) på nettofraktsumman i varje enskilt fraktavtal.

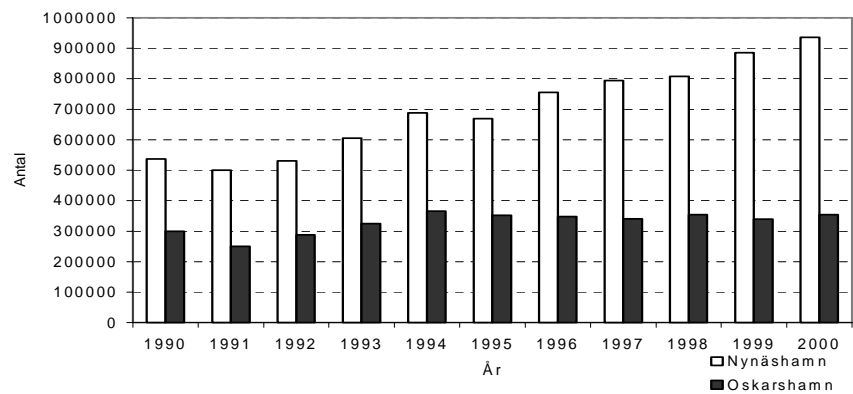
### **Persontrafiken**

År 2000 reste 1 290 674 passagerare med gotlandsfärjorna – 936 179 på den norra linjen och 354 495 på den södra. Nedanstående diagram visar passagerarutvecklingen i reguljär färjetrafik mellan Gotland och fastlandet samt Öland åren 1971–2000.

*Figur 3.2.* Antalet passagerare i inrikes linjetrafik åren 1971 – 2000.

*Källa:* Gotlands kommun

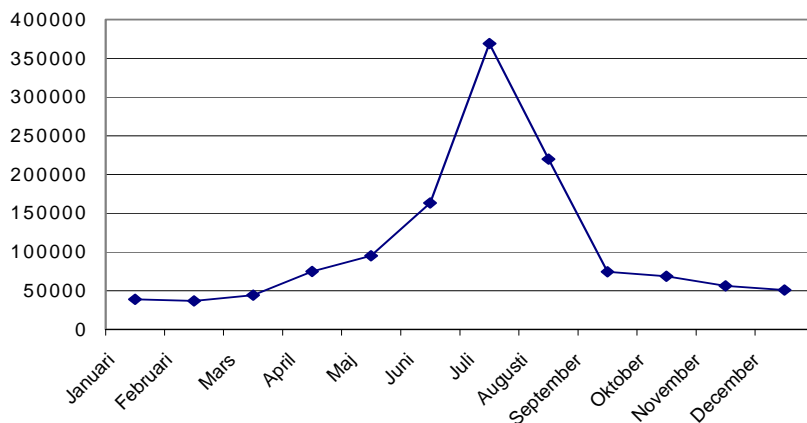
De flesta resenärerna finns på den norra linjen som de senaste åren förstärkt sin dominans – den har nu drygt 70 procent av totala antalet passagerare. Stapeldiagrammet nedan visar passagerarutvecklingen på norra respektive södra linjen åren 1990–2000. Sommaren 1997 bedrevs också regelbunden kommersiell trafik mellan Klintehamn och Grankullavik på Öland, passagerarantalet uppgick till drygt 41 000.

*Figur 3.3.* Antalet passagerare via Nynäshamn och Oskarshamn åren 1990–2000.

*Källa:* Gotlands kommun

Utmärkande för persontrafiken är de mycket kraftiga variationerna i resandet såväl under året som över månadens dagar då veckoslut och särskilda evenemang kräver stor kapacitet.

*Figur 3.4.* Totala antalet passagerare januari–december år 2000.



*Källa:* Gotlands kommun

Generellt gäller att de allra flesta resor äger rum under sommarperioden med en markant topp i juli månad. År 2000 uppgick antalet passagerare under juli till drygt 368 000 medan de under februari månad var drygt 36 000. Trots förhållandevis få resenärer i februari är även i denna månad vissa turer fullbokade t.ex. i samband med sportlov. Av det totala antalet resenärer utgör gotlänningarna en liten andel, ca 15 procent. Deras resande är å andra sidan relativt jämnt fördelat över årets månader. Folkbokförda på Gotland har speciella rabatter på alla avgångar under hela året och från och med sommaren 2001 gäller ett högsta pris på 165 kr för enkelbiljett på snabbfärjan, 105 kr på de konventionella färjorna.

En sak att notera just när det gäller de konventionella färjorna och när kapacitetsutnyttjande diskuteras är att biljett på konventionell färja inte garanterar resenären en fast sittplats. På naturerna kan tillgång till hytt begränsa resmöjligheterna.

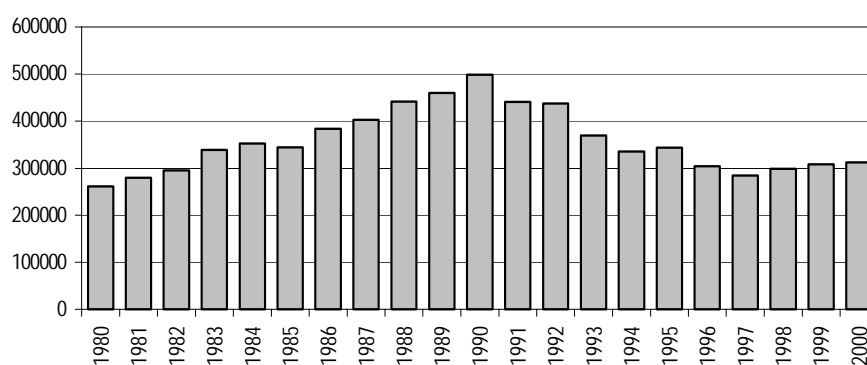
Bildäckskapaciteten är ytterligare en viktig begränsande faktor vilket bl. a. medför att kollektiva anslutningsmöjligheter i hamnarna har stor betydelse för möjligheten att öka passagerarantalet.

## 3.2 Flygtrafiken

### Trafikutvecklingen

Som mest har Visby flygplats haft närmare 0,5 miljoner årspassagerare. Denna hittills största volym inträffade år 1990 efter ett 1980-tal med en närmast obruten trafiktillväxt. I samband med lågkonjunkturen i början av 1990-talet minskade trafiken drastiskt. Mellan 1990 och 1997 närmast halverades antalet passagerare. Trafikvolymen har emellertid ökat de tre senaste åren. Under år 2000 uppgick antalet passagerare till 312 000 vilket är drygt 180 000 färre än under rekordåret 1990. I följande figur visas passagerarutvecklingen de senaste tjugo åren.

*Figur 3.5.* Antal inrikespassagerare på Visby flygplats 1980–2000

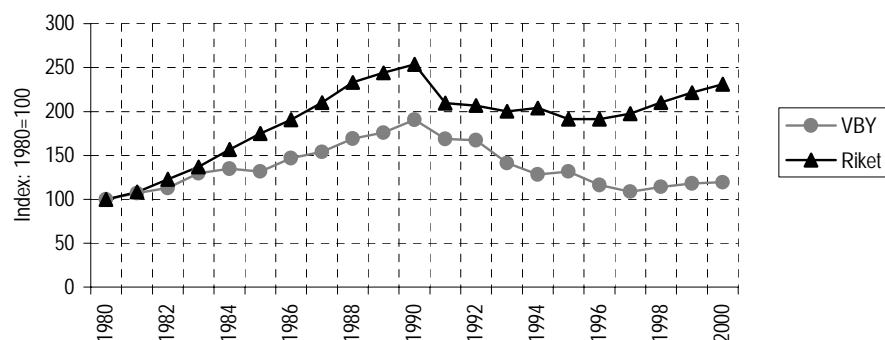


*Källa:* Luftfartsverket

I nästa figur visas, i form av indexserier, utvecklingen på Visby respektive riket som helhet.



Figur 3.6. Jämförelse av passagerarutvecklingen inrikes Visby-Riket 1980–2000

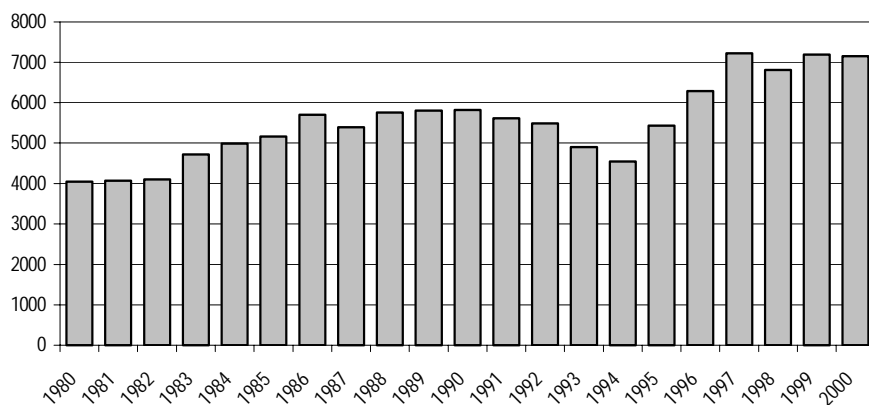


Källa: Luftfartsverket

Utvecklingsförloppet har varit likartat på Visby som för riket. Dock har Visby haft en betydligt sämre utveckling, detta har gällt under såväl 1980- som 1990-talet där gapet dessutom har ökat. Sett över hela perioden har antalet inrikespassagerare för riket ökat med 130 procent medan motsvarande för Visby är 20 procent. Således har passagerartillväxten under de senaste 20 åren släpat efter på flygplatsen, en eftersläpning som tog sin början under mitten av 1980-talet. Detta har också förstärkts successivt under 1990-talet.

I följande två figurer visas dels utvecklingen av antalet landningar på flygplatsen, dels en jämförelse med riket.

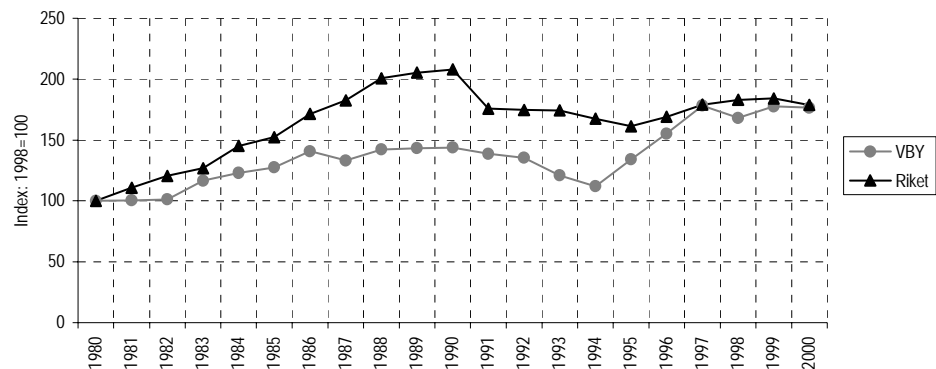
Figur 3.7. Antal inrikes landningar på Visby flygplats 1980–2000



Källa: Luftfartsverket

Landningarna har haft en mer positiv utveckling än antalet passagerare. Under år 2000 var landningarna 1 300 fler än under år 1990. Särskilt kraftig var tillväxten under åren 1995–1997. Huvudförklaringen är att SAS lade ned trafiken till Stockholm som övertogs av Skyways som opererade med betydligt mindre flygplan. Utvecklingen på Visby släpade efter under hela 80-talet och första halvan av 1990-talet. Tack vare en mycket snabb tillväxt mellan åren 1995 och 1997 så är den årliga genomsnittliga tillväxten över hela perioden i nivå med riksgenomsnittet.

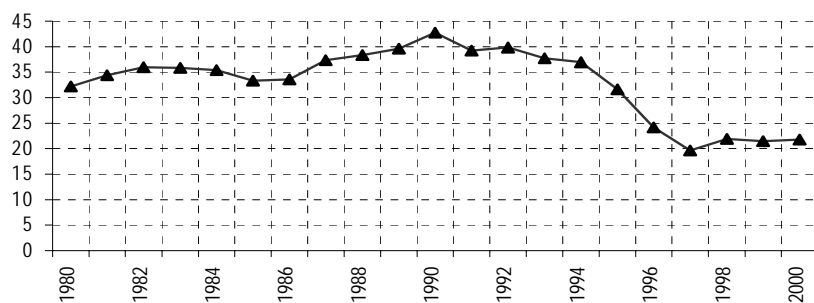
*Figur 3.8. Jämförelse av utvecklingen av antal landningar mellan Visby och riket 1980–2000*



*Källa:* Luftfartsverket

De olika utvecklingsförloppen av antal passagerare och landningar under senare delen av 1990-talet har inneburit färre passagerare per flygning. Medan det för riket som helhet blivit fler passagerare per flygning har de blivit betydligt färre för trafiken till och från Visby, där det skett en halvering under de senaste tio åren. Visbys utveckling visas i nedanstående figur.

Figur 3.9. Antal passagerare per landning 1980–2000

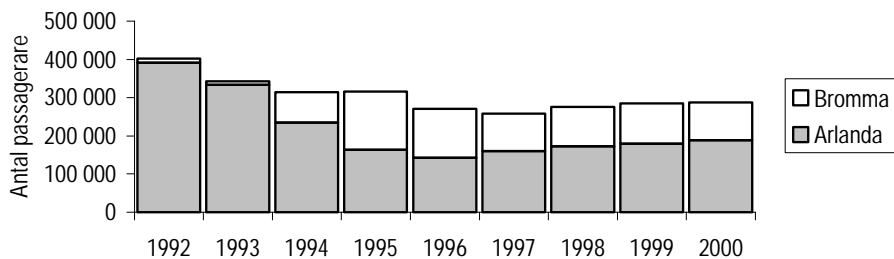


Källa: Luftfartsverket

### Stockholmstrafiken – efterfrågan

I detta avsnitt kommer trafikutvecklingen mellan Visby och Stockholm under perioden 1992 till år 2000 att beskrivas och analyseras. Avgränsningen mot andra linjer beror på att Stockholmstrafiken svarar för den övervägande majoriteten av antalet passagerare (93 procent under år 2000). Under år 2000 förekom utöver trafik till Stockholm, säsongstrafik till Nyköping (1 400 passagerare) och åretruntrafik till Norrköping (20 000 passagerare). Avgränsningen i tiden motiveras av i första hand tillgången till data och att de största förändringarna i såväl utbud som efterfrågan skett under denna period. I följande figur visas antalet passagerare mellan Visby och Stockholm uppdelat på Arlanda respektive Bromma.

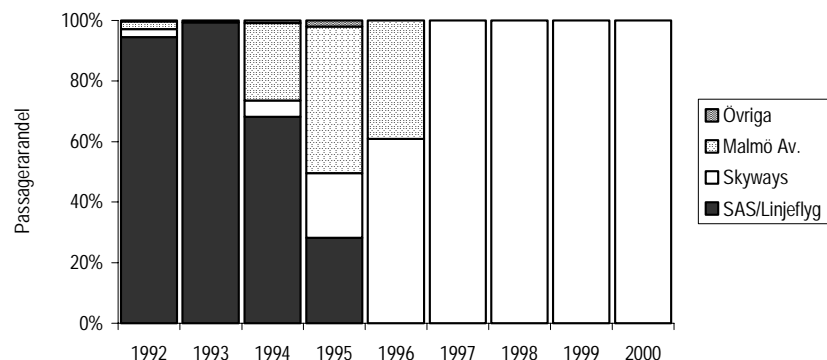
Figur 3.10. Antal avresande och ankommande passagerare, Visby–Stockholm, 1992–2000



Källa: Luftfartsverket

Under år 1992 ankom och avreste totalt 402 000 passagerare. År 2000 var de 287 000. Det innebär 115 000 färre passagerare motsvarande en minskning med närmare 30 procent. När inrikesflyget avreglerades sommaren 1992 blev det åter tillåtet att bedriva linjetrafik på Bromma. Trafik därifrån till Visby kom igång tämligen omgående. Dock rörde det sig om relativt små volymer under de första åren (ca 2,5 procent av totaltrafiken). Men bara ett par år senare, år 1995, var fördelningen tämligen jämn mellan de två stockholmsflygplatserna. Till och från Bromma var det i huvudsak Malmö Aviation som flög. Trafiken till Arlanda dominerades fortfarande av SAS, men också Skyways hade en hel del passagerare. År 1996 hade SAS helt lämnat Visbytrafiken som övertogs av Skyways. Detta innebar för Gotlands del att det fortsättningsvis endast gick att flyga propeller till Arlanda. Malmö Aviation fortsatte att flyga på Visby ytterligare ett år och år 1997 hade också de lämnat Gotland. Också denna trafik togs över av Skyways som de senaste fyra åren varit ensam om trafiken till och från Stockholm (om vi räknar in Flying Enterprise, som i början av år 2000 köptes upp av Skyways). Under denna tid har Arlanda befast sin ställning som den dominerande flygplatsen för gotlandstrafiken. Huruvida detta är en medveten strategi eller framtvingat av den rådande kapacitetsbristen på Bromma är oklart. I nedanstående figur visas hur marknadsandelarna utvecklats.

*Figur 3.11.* Passagerare Visby-Stockholm fördelat på flygbolag, 1992–2000

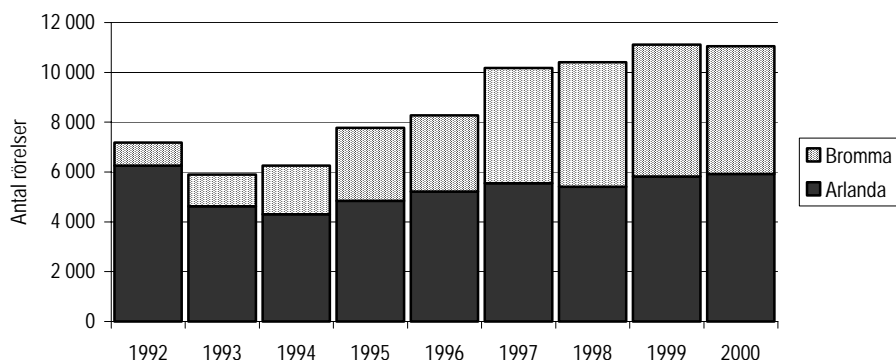


*Källa:* Luftfartsverket

## Utbudet

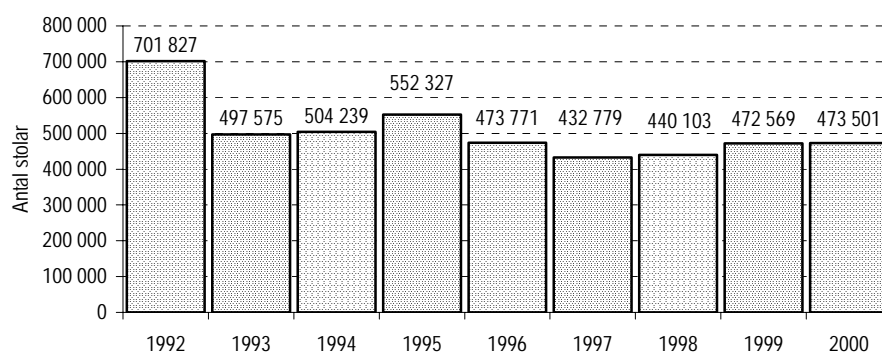
Utbudet på en flygplats eller flyglinje kan mätas och beskrivas på flera olika sätt. Vanligast är antal flygrörelser eller utbudna flygstolar under olika tidsenheter, vanligen år, vecka, dag eller timma. I nästa figur visas antal flygrörelser mellan Stockholm och Visby mellan åren 1992 och 2000.

Figur 3.12. Antal starter och landningar Visby-Stockholm, 1992–2000



Källa: Luftfartsverket

Till skillnad från antalet passagerare har antalet flygplansrörelser (starter och landningar) ökat under perioden. Totalt har de ökat med 54 procent, motsvarande närmare 3 900 rörelser. Den stora ökningen beror framförallt på att det idag flygs med betydligt mindre flygplan. År 1992 var den genomsnittliga flygplanstorleken mätt i antal utbudna stolar 98. Under år 2000 var motsvarande siffra 43 stolar, dvs. mer än en halvering. De vanligaste flygplanstyperna är för närvarande Fokker 50 och SF340. Detta har inneburit betydligt tätare avgångar men med avsevärt mindre flygplan. Ett ytterligare sätt att beskriva utbudets utveckling är att studera antalet utbudna stolar. Hur denna storhet utvecklats framgår av nedanstående figur.

*Figur 3.13. Antal utbudna stolar Visby-Stockholm, 1992–2000*

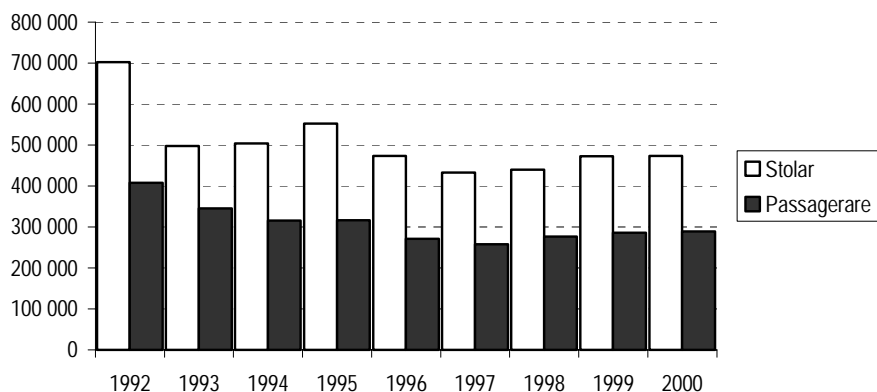
*Källa:* Luftfartsverket

Utbudet i form av antalet stolar har således till skillnad från antalet rörelser minskat under perioden. Stolsutbudet var under år 2000 två tredjedelar av motsvarande utbud år 1992. Den stora minskningen skedde redan år 1993 och berodde i huvudsak på en kraftig minskning av antalet avgångar. Därefter har stolsutbudet legat på i genomsnitt 478 000 stolar per år.

### **Förhållandet mellan efterfrågan och utbud**

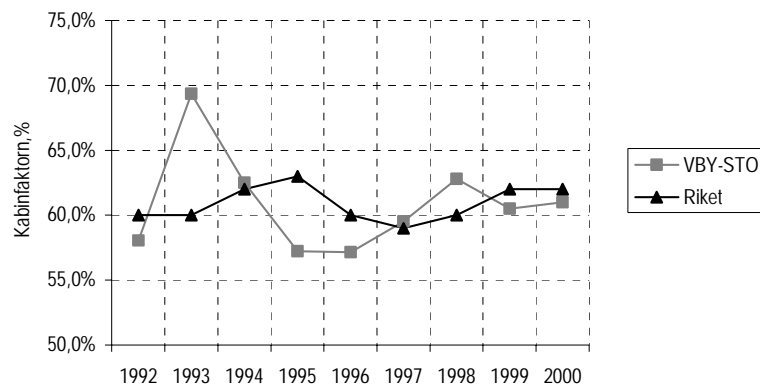
Ovan har beskrivits hur efterfrågan och utbudet utvecklats på en övergripande nivå för trafiken till och från Stockholm. En berättigad fråga är om det på denna aggregerade nivå råder någon form av obalans, t.ex. för litet utbud i förhållande till efterfrågan. I följande figur ges en sammanställning av det totala stolsutbudet och passagerarefterfrågan under den studerade perioden.

Figur 3.14. Antal passagerare och antal utbudna stolar Visby-Stockholm, 1992–2000



Källa: Luftfartsverket

Av figuren framgår, att som tidigare visats har såväl utbudet som efterfrågan minskat under perioden. Antalet utbudna stolar har minskat med 33 procent medan antalet passagerare minskat med 29 procent. Förhållandet utbudna stolar och antalet passagerare har legat stabilt mellan 1,6 och 1,7. Detta innebär ett utbudsöverskott på mellan 60 och 70 procent. Undantaget är 1993 då kvoten var 1,4. För år 2000 uppgick det genomsnittliga antalet stolar per flygning till 43 och det genomsnittliga antalet passagerare till 26. Detta innebär att det på varje avgång fanns i snitt 17 tomma stolar. Ett annat sätt att beskriva förhållandet mellan utbud och efterfrågan är att beräkna den så kallade kabinfaktorn (antal passagerare/antal utbudna stolar).

*Figur 3.15. Kabinfaktorns utveckling 1992–2000*

*Källa:* Luftfartsverket

Bortsett från år 1993 då den kraftiga utbudsminskningen skedde har kabinfaktorn på sträckan Stockholm-Visby varierat mellan 57 och 63 procent. Jämfört med riket är det heller inte några större skillnader. Med några undantag har det rört sig om differenser med några procentenheter såväl uppåt som nedåt.



## 4 Nuvarande stöd till Gotland

### 4.1 Avtal om färjetrafik

Regeringen föreslog i proposition 1995/96:44 "Riktlinjer för upphandling av gotlandstrafiken m.m." att staten, även fortsättningsvis skulle garantera en tillfredsställande person- och godstrafikförsörjning mellan fastlandet och Gotland. Den framtida färjetrafiken skulle inte kosta mer för staten än för då gällande trafiksystem och kännetecknas av att vara passagerarvänlig, näringslivsanpassad, säker och miljöanpassad. Utgångspunkten var att staten skulle garantera bastrafik på två fastlandshamnar.

Riksdagen beslutade den 14 december 1995 (bet. 1995/96:TU7, rskr. 1995/96:99) att ansluta sig till regeringens uppfattning om behovet av att säkerställa en tillfredsställande trafikförsörjning med färja till och från Gotland.

Regeringen beslutade vid sammanträde den 18 januari 1996 att tillkalla en särskild förhandlare med uppdrag att förhandla om statens köp av färjetrafik till och från Gotland (dir. 1996:5). Förhandlaren skulle upprätta ett preliminärt avtal om upphandling, vilket skulle underställas regering och riksdag för godkännande. Riksdagen godkände avtalet i november 1996 (prop. 1996/97:33, bet. 1996/97:TU4, rskr.1996/97:60). Avtalet trädde i kraft den 1 januari 1998. Nedan beskrivs avtalet i de delar det är öppet. I de avsnitt där ekonomiska mellanhavanden berörs är avtalet hemligstämplat.

Regeringen beslutade den 21 augusti 1997 att uppdra åt Sjöfartsverket att i enlighet med avtalet fastställa årliga turlistor och taxor för linjesjöfarten på Gotland. Vidare skulle verket hantera ekonomiska mellanhavanden mellan staten och Destination Gotland samt i övrigt bevaka statens rättigheter och åtaganden enligt avtalet.

Statens rättigheter och åtaganden enligt avtalet om linjesjöfarten på Gotland övertogs den 1 juli 1999 av Rikstrafiken.

## 4.2 Avtalets konstruktion

### Uppsägning

Uppsägningstiden är två år. Avtalet kan dock inte upphöra före den 31 december år 2003. Uppsägning ska vara skriftlig. Skulle avtalet inte senast den 31 december 2004 ha sagts upp till upphörande den 31 december 2006 ska avtalet utan särskild uppsägning upphöra den 31 december 2007 om inte parterna senast den 31 december 2005 bekräftat att avtalet förlängs med ett år och således gäller till den 31 december 2008. Parterna ska efter den 31 december 2005 årligen senast den 31 december bekräfta en sådan förlängning med ytterligare ett år.

### Basutbud

Enligt avtalet omfattar basutbudet tre fartyg, varav två konventionella färjor, m/s Visby och m/s Thjelvar, och ett enskrovs (stål) höghastighetsfartyg.

Linjetrafiken förutsätts enligt avtalet årligen omfatta för Norra linjen totalt 1 204 enkelturer och för Södra linjen totalt 990 enkelturer; totalt 2 194 enkelturer med den närmare fördelning som fastställs i årliga turliste- och taxeöversyner av staten efter förslag från rederiet, då också antal turer avlysta för transport av farligt gods fastställs.

### Anpassning av tonnage/turutbud

Rederiet ska fortlöpande utvärdera lämpligheten av använda fartyg och föreliggande turutbud i förhållande till trafikutvecklingen. Rederiet ska, om skäl finns vidta ändringar med hänsyn till minskad eller ökad beläggning. Rederiet ska underställa staten förslag på åtgärder. Rederiet ska omedelbart anmäla till staten om anledning uppkommer att anta att i budgeten intagen kostnads- eller intäktspost väsentligen kommer att avvika från den budgeterade.

Skulle passagerar- och/eller godsunderlaget svikta och väsentligt understiga vad som förutsatts vid ingåendet av detta avtal äger staten, efter samråd med rederiet, påkalla ändringar i turutbudet under löpande verksamhetsår eller verksamheten i övrigt.

### **Turlista**

Turlista fastställs årligen av staten. Rederiet ska utföra linjetrafiken i enlighet med den fastställda turlistan. Att resor utförs i rätt tid och utan opåkallade förseningar är ett väsentligt intresse för trafikanterna och därmed för trafiken.

Före fastställande av turlista och priser ska staten och rederiet gemensamt informera ett trafikantråd om de lagda förslagen. Informationsträffen ska också ge möjlighet till idéutbyte om trafiken i sin helhet. Trafikantrådet består av de intressenter Länsstyrelsen på Gotland och Gotlands kommun vid varje tillfälle inbjuder.

### **Avbrott/ersättningsfartyg**

Skulle fartyg tas ur trafik på grund av haveri eller av annan orsak, ska rederiet göra sitt yttersta för att, genom ändringar i turlistan för övriga fartyg, upprätthålla antalet dagliga turer på respektive linje. Skulle avbrottet bedömas komma att överstiga under högsäsong (1 juni till 15 augusti) 7 dagar eller under lågsäsong 14 dagar ska rederiet snarast möjligt tillförsäkra linjetrafiken ersättningsfartyg.

Ersättningsfartyg ska skäligen motsvara det fartyg som tagits ur trafik. Rederiet ska informera staten om tillgängliga ersättningsfartyg, deras prestanda och kapaciteter samt de ekonomiska villkoren för en inhyrning. Staten ska godkänna fartyg och ekonomiska villkor samt ersätta rederiet för dess nettokostnader för inhyrningen jämte kostnadsersättning per utförd resa i linjetrafiken.

Skulle rederiet, trots att skäligen acceptabla ersättningsfartyg varit tillgängliga på marknaden, inte erbjuda ersättningsfartyg och linjetrafiken därför väsentligen inskränkas, äger staten rätt att säga upp avtalet till omedelbart upphörande eller till upphörande vid sådan senare tidpunkt som staten bestämmer.

I det fall att ett fartygs prestanda på grund av maskinhaveri eller dess prestanda väsentligen nedsätts men fartyget ändå kan kvar-

stanna i trafiken, ska rederiet göra sitt yttersta för att snarast återställa fartyget samt, genom ändringar i turlistan för övriga fartyg, upprätthålla antalet dagliga turer på respektive linje.

### **Miljö**

Fartygen ska uppfylla alla de miljökrav som Sjöfartsverkets sjöfartsinspektion och andra myndigheter ställer på passagerarfartyg i aktuell trafik. Rederiet ska sträva efter och aktivt verka för att, så långt möjligt och skäligt tekniskt och ekonomiskt, minska trafikens miljöpåverkan till havs och i hamn.

För kväveoxider gäller att emissionen från huvud- och hjälpmaskiner inte ska överstiga 2 g NO<sub>x</sub>/kWh. Måtförfarande ska vara i enlighet med ISO 8178. För bunker gäller att bränslets svavelhalt för huvudmaskiner och pannor under överresa inte ska överstiga 0,5 viktprocent svavel. Under hamnoperationer och vid kaj gäller att svavelinnehållet i hjälpmaskinernas bränsle ska vara lika med eller understiga 0,05 viktprocent svavel.

Rederiet åtar sig att genomföra regelbunden miljörevision av trafiken.

### **Bemanning**

Fartygen ska ha en fullgod och effektiv bemanning. Besättningarna ska på ett tillfredsställande sätt kunna kommunicera med passagerarna på svenska.

### **Försäkringar**

Det ankommer på rederiet att se till att fartygen och rederiverksamheten har tillfredsställande försäkringsskydd enligt för skandinaviska redare sedvanliga kaskovillkor och ansvarighetsvillkor (P&I).

## **Transportvillkor**

Rederiet åtar sig att respektera de av Sveriges Redareförening den 1 juli 1980 antagna transportvillkoren för Svenska Färjerederiers transport av passagerare och resgods.

## **Information/marknadsföring**

Rederiet ska särskilt marknadsföra linjetrafiken och Gotland som turistmål till en årlig kostnad om minst 8 mkr i kostnadsläget den 1 januari 1997 och indexuppräknat.

Rederiet ska i samband med att förslag på budget underställs staten även presentera ett förslag till marknadsföringsåtgärder under kommande år.

Rederiet ska ge allmänheten samt berörda godskunder fullgod information om avbrott, störningar och ändringar i turlistan.

## **Biljettsamordning**

Rederiet ska erbjuda ett flexibelt och väl anpassat bokningssystem som uppfyller höga krav såväl vad avser tillgängligheten inom boknings- och försäljningsverksamheten som vad beträffar statistik, rapportering och redovisning.

Rederiet avser samordna biljettsystemet med SJ:s och länstrafikföretagens Tågplus-system och rederiet ska verka för att samordna tidtabeller med anslutningstrafik i hamnarna på fastlandet och på Gotland.

## **Budget/uppföljning**

Rederiet ska senast den 7 augusti varje år underställa staten ett kommenterat förslag på budget för linjetrafiken under kommande år tillsammans med en kommenterad prognos för det ekonomiska utfallet av linjetrafiken under det innevarande året.

Staten och rederiet ska årligen vid minst två tillfällen mötas för att gå i genom turlista, priser, service och ekonomi samt övriga förhållanden inom linjetrafiken. Rederiet ska löpande överlämna trafikstatistik till staten.

## **Statens kostnader för trafiken**

### *1. Fast ersättning för fartyg*

Rederiet tillgodoräknas en fast ersättning beräknad för helår, vilken uppbärs kvartalsvis i förskott, för de inom linjetrafiken använda fartygen.

### *2. Ersättning för enkeltur*

Rederiet uppbär en ersättning för var enkeltur inom linjetrafiken (i kostnadsläget den 1 januari 1997). Ersättningarna uppräknas med kostnadsutvecklingen i enlighet med avtalet. Ersättningen för utförda enkelturer omfattar ersättning för samtliga kostnader för operationen av respektive fartyg inom linjetrafiken utom för hamnavgifter.

### *3. Ersättning för administration*

Rederiet tillgodoförs ersättning för administration, försäljning, m.m. Ersättningen utgår (i kostnadsläget den 1 januari 1997) per passagerare. Ersättningarna uppräknas med kostnadsutvecklingen i enlighet med avtalet. Oavsett faktisk försäljning under ett enskilt år ska rederiet alltid tillgodoräknas ersättning för minst 950 000 passagerare.

### *4. Hamnavgifter*

Staten ska ersätta rederiet för erlagda hamnavgifter. Begreppet hamnavgifter omfattar alla kostnader för ramper som används i linjetrafiken.

### *5. Marknadsföringsersättning*

Staten ska ersätta rederiet för marknadsföringskostnader med ett belopp på högst 8 000 000 kronor årligen (i kostnadsläget den 1 januari 1997). Det maximala beloppet ska uppräknas årligen med SCB:s nettoprisindex (NPI/1980= 100).

## 6. Incitamentsättning

Om en positiv utveckling av resandet sker är parterna överens om en resultatdelning.

Det av staten angivna taket för stöd till trafiken är 175 mkr i 1996 års penningvärde. Taket har senare höjts. Vid positivt resultat, delas så att en tredjedel därav tillgodoförs rederiet. Avräkning ska göras den 1 februari efterföljande år. Denna paragraf har varit föremål för tolkningstvister, varför den behöver förtydligas.

## Nya regler och avgifter

Skulle trafiken belastas med nya statliga sjöfartsavgifter eller andra offentliga avgifter eller skatter som inte var kända vid avtalets tecknande eller skulle nya regler och krav införas, ska parterna överenskomma om den justering av utgående ersättningar som krävs för att kompensera rederiet för kostnadsförändringarna.

## Granskning

Staten har rätt att utse en auktoriserad revisor och en ersättare för denne som har rätt att granska de delar av rederiets verksamhet och räkenskaper som påverkar kostnader och intäkter i trafiken.

## 4.3 Upphandling av trafik

I avtalet om färjetrafik till och från Gotland regleras linjetrafikens omfattning och trafikens ekonomiska förhållanden. Enligt avtalet omfattade trafiken under år 1999 tre fartyg, varav två konventionella färjor, m/s Visby och m/s Thjelvar och höghastighetsfartyget HSC Gotland.

Sjöfartsverket bedömde inför budgetåret 1999 att de tre fartygen i basutbudet inte på ett tillfredsställande sätt skulle klara de förväntade godsvolymer under högtrafikperioden juni–augusti 1999. Merkostnaderna för att ha m/s Gute i trafik under tre månader beräknades uppgå till 15 mkr.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för år 1999 ett ökat statligt bidrag med 15 mkr till gotlandstrafiken för att säkerställa en tillfredsställande trafikförsörjning för godstrafiken under perioden

juni–augusti 1999. Anslaget för transportstöd till Gotland höjdes därmed från 175 till 190 mkr.

Den 1 april 1999 sattes ett nytt höghastighetsfartyg i trafik – HSC Gotland. Inom det av riksdagen godkända anslaget på 190 mkr rymdes cirka 640 turer med höghastighetsfärjan motsvarande fyra enkelturer per dag under perioden 990401–0919.

Introduktionen av höghastighetsfärjan i gotlandstrafiken gav ett stort gensvar från resenärerna med en mycket god trafikutveckling som följd. Sjöfartsverket beslutade därför den 9 september 1999 att förlänga turlistan t.o.m. den 15 november 1999. Den utökade turlistan omfattade 65 turer med HSC Gotland till en beräknad kostnad för staten på tre mkr. Under hösten 2000 beslöt Rikstrafiken att snabbfärjan skulle gå t.o.m. den 22 december. Under våren 2001 beslöt Rikstrafiken att permanenta denna period.

Efter slutavräkning av anslaget B2 Transportstöd till Gotland för år 1999 konstaterades att det under hösten skett en fortsatt snabb kostnadsökning på bunkeroljan. Statens kostnader för transportstödet till Gotland uppgick till 202 mkr. Överskridandet på 12 mkr täcktes genom utvidgning av anslagskrediten.

Från och med budgetåret 2000 överfördes anslaget B2 Transportstöd till Gotland till anslaget D3 Rikstrafiken: Trafikupphandling. Statens kostnader för gotlandstrafiken uppgick till 228 mkr under år 2000. Rikstrafiken beslöt under våren 2001 om en särskild taxa för gotlänningar. Den är 105 kr för vanlig färja och 165 kr för snabbfärjan, enkel resa.

#### 4.4 Gotlandstillägget

Genom statens upphandling av färjetrafik till och från Gotland subventioneras både person- och godstrafiken. Utöver detta stöd subventioneras dessutom godstrafiken enligt ett särskilt system med högstprisreglering och ett s.k. Gotlandstillägg. Högstprisregleringen innebär att transportförmedlingsföretagens taxor för godstransporter till och från Gotland enligt lagen (2000:1377) med bemyndigande om utjämning av taxor för vissa lastbilstransporter och i enlighet med förordningen (1979:1036) om högsta pris för vissa lastbilstransporter ska motsvara taxan för en transport av motsvarande längd i landet i övrigt. För att kompensera transportförmedlingsföretagen får dessa debitera ett frakttillägg i all inrikes fjärrtrafik, det s.k. Gotlandstillägget. Detta tillägg är för närvarande



0,4 procent på nettofraktsumman. När denna reglering infördes betonade riksdagen (bet. 1975/76:TU15) att regleringen var provisorisk och borde få så kort varaktighet som möjligt.

I Sjöfartsverkets kungörelse med föreskrifter om högsta pris för vissa lastbilstransporter till och från Gotland (SJÖFS 1996:15) föreskrivs bl.a. följande. Den som yrkesmässigt bedriver eller förmedlar uppdrag avseende inrikes fjärrtransport av gods med lastbil till och från Gotland får, om det för transporten utgår statligt ekonomiskt stöd i någon form, inte ta ut ett högre pris än vad som tillämpas i fråga om motsvarande transport på fastlandet. Vid beräkning av fraktagift ska fraktberäkningsavståndet utgöra summan av avståndet från den aktuella orten på fastlandet till respektive färjehamn på fastlandet och avståndet från färjehamnen till Gotland. Avståndet från Nynäshamn och Oskarshamn till Gotland ska beräknas till 150 kilometer.

Gotlandstillägget (0,4 procent) kan tas ut som ett frakttillägg på all inrikestrafik med lastbilar inom de större transportförmedlingsföretagen (i huvudsak Danzas ASG AB och Schenker-BTL AB). Gotlandstillägget belastar inte statsbudgeten. Transportköpare i hela inrikestrafiken betalar ett frakttillägg för att därigenom kompensera åkerierna för deras merkostnader i trafiken på Gotland.

Det råder en viss osäkerhet om hur mycket Gotlandstillägget inbringar. NUTEK konstaterar i sin utredning "Nolltaxa för färjtransporten" (februari 1998) att år 1996, då Gotlandstillägget var 0,6 procent, uppgick tillägget till 50 mkr.

Vid remissbehandlingen av NUTEK:s utredning framfördes viss kritik mot förslaget att införa nolltaxa i gotlandstrafiken. Sjöfartsverket framhöll bl.a. i sitt utvecklade remissvar att stödet borde göras mer effektivt. I remissvaret gjorde verket en kartläggning av stödformerna för godstransporterna i gotlandstrafiken. I detta beräknades Gotlandstillägget uppgå till 34 mkr under år 2000.

Med anledning av regeringens uppdrag den 13 januari 2000 åt Sjöfartsverket och Rikstrafiken att gemensamt analysera förutsättningarna för och effekterna av en separation av gods- och persontrafiken med fartyg till och från Gotland gjordes en ungefärlig bedömning av Gotlandstilläggets storlek. Gotlandstillägget beräknades årligen uppgå till 35–40 mkr.

#### 4.5 Lag om begränsning av rätten att bedriva linjesjöfart på Gotland

Enligt cabotageförordningen (EEG) 3577/92 av den 7 december 1992, får medlemsstat, som villkor för rätten att tillhandahålla cabotagetjänster, dvs. rätt att bedriva inrikes trafik till, från och mellan öar, ingå avtal med rederier om allmän trafik eller ange förpliktelser vid allmän trafik. Sådana förpliktelser får avse vilka hamnar som ska anlöpas, regelbundenhet, kontinuitet, turtäthet, kapacitet att utföra tjänsten, fraktsatser och bemanning av fartyg.

Regeringen har med stöd i Lag (1996:19) om begränsning av rätten att bedriva linjesjöfart på Gotland meddelat föreskrifter om begränsning av rätten att utföra regelbundna sjötransporter mellan Gotland och svensk hamn utanför Gotland. I förordningen (1997:748) anges att den som utför regelbundna sjötransporter mellan Gotland och svensk fastlandshamn måste anlöpa fastlandshamnen minst fem gånger per vecka året runt. Detta ger i realiteten monopol till det rederi som genomför den upphandlade trafiken.

## 5 Merkostnader för godstrafiken

### 5.1 Bakgrund

I ett flertal utredningar har försök gjorts att beräkna merkostnader i gotlandstrafiken. Merkostnader anses uppkomma genom att lastbilar måste fraktas med färja istället för att köras på landsväg. Någon enhetlig och samstämmig definition av begreppet merkostnader föreligger inte. Skillnaden mellan olika beräkningar är stor och spännvidden uppgår till mellan ca 30 och 80 mkr per år. Merkostnaden är starkt beroende av bl.a. trafiktekniska lösningar och vilken kostnadsnivå som användes för beräkning av fordonens kalkylvärden för olika kostnadskomponenter.

I nuläget uppgår påslaget på fastlandstransporterna (det s.k. Gotlandstillägget) till 0,4 procent på nettofraktsumman. Underlaget för debiteringen (fraktsumman) skiftar givetvis med konjunkturen dvs. transportvolymen och prisnivå.

Uttagsnivån för tillägget ändrades 1997 från 0,6 procent till 0,4 procent. Ändringen medförde enligt speditörsföretagen att intäkterna från tillägget minskade med knappt 20 mkr per år vid det då rådande konjunkurläget. Åkerinäringen aviserade då att fraktnivån för gotlandstransporter måste höjas för att kompensera de lägre intäkterna. Regeringen genomförde därvid en sänkning av färjetaxan från 73 till 52 kronor per längdmeter i avsikt att mildra frakthöjningen för Gotlands näringsliv. Sänkningen torde ha medfört att kostnaden för färjeöverfarten reducerades med ca 10 mkr för åkerierna. Åkerinäringen meddelade därefter prishöjningar på 15 procent som efter en kort tid justerades till 17 procent. Denna höjning torde ha medfört ökade intäkter från fraktbetalare i trafiken med ca 20 mkr.

Den sammanräknade nettoeffekten av samtliga ändringar skulle således ha medfört att åkerisidan ökade sina intäkter med ca 10 mkr

mer än vad enbart justeringarna i Gotlandstillägg och färjetaxa påkallade. Ärendet anmäldes till Konkurrensverket för ifrågasatt brott mot konkurrenslagstiftningen. Konkurrensverket kunde inte finna belägg för brott mot lagstiftningen och avsåg inte att vidtaga några åtgärder.

I en liknande situation 1994 anmäldes ärendet till åklagarmyndigheten för misstänkt brott mot högstprisregleringen. Myndigheten beslöt att lägga ned förundersökningen med motiveringen att brott inte kunde styrkas.

En slutsats från ärendets bedömning hos rättsvärdande myndigheter är att det är mycket svårt att tillämpa högstprisregleringen. Ett viktigt skäl till detta är att det är mycket komplicerat, för att inte säga omöjligt, att göra direkta jämförelser mellan ett transportuppdrag på Gotland och ett liknande på fastlandet.

En annan slutsats är att det är omöjligt för en utomstående part att kontrollera åkerisidans beräkningar av dels prisjämförelser med fastlandet, dels nivån på de kalkylposter som hänförs till kategorin merkostnader.

Trots högstprisregleringen kan alltså konstateras att det i praktiken råder en fri prisbildning för lastbilstransporter till och från Gotland.

## 5.2 Bedömning av merkostnaderna

Som underlag för beräkningar av merkostnader har i olika utredningar använts skiftande grunduppgifter för olika kostnadskomponenter. Detta är naturligt eftersom det knappast kan sägas existera något slag av standardkostnad inom transportverksamhet. Vidare kan olika bedömningar göras för bl.a. fordonens utnyttjande eller i vilken utsträckning t.ex. löner till chaufförer ska ingå. Följaktligen kan mycket skiftande beräkningar av s.k. merkostnader förekomma beroende på utredarens antaganden och avgränsningar.

Ett vanligt sätt att dela upp lastbilstrafikens kostnadsstruktur är enligt följande.

*Fasta fordonskostnader:* kapitalkostnader för fordonsinvestering, fordonsskatt, försäkringar, fasta anläggningar, underhåll, administration.

*Rörliga fordonskostnader:* drivmedel, däck, reparation, underhåll.

*Lönekostnader: förarlön och lönebikostnader.*

I en utredning 1998 från Växjö Universitet (på uppdrag av Åkeriförbundet) har en granskning genomförts av åkerinäringens kostnads- och konkurrensvillkor varvid bl.a. kalkyler har upprättats för olika fordonstyper. Grundförutsättningarna i dessa kostnadsberäkningar är bl.a. en årlig körsträcka om 12 000 mil, 2 anställda förare med sammanlagd arbetstid om 3 600 timmar och en livslängd på fordonen på 7 år.

I utredningen beräknas kostnaden för ett 24 meters ekipage i fjärtrafik med lättgods till ca 125 kr/mil. Kostnaden för fordon i trailertrafik (dragbil och trailer) beräknas i utredningen till ca 108 kr/mil. Lönekostnaden för fordonsförare har uppskattats till ca 53 kr/mil i nuläget.

En frågeställning av betydelse är i vilken grad de kalkylvärden som beräknats ovan kan sägas motsvara de kostnader och prisnivåer som förekommer på marknaden och därmed ligger till grund för beslut i verkliga situationer.

Det blir t.ex. alltmer sällsynt att lastbilstransporter genomförs med anställda chaufförer. Vidare användes i stor utsträckning äldre fordon med låga fasta kostnader. Även de rörliga kostnaderna kan påverkas genom försämrat underhåll. Användningen ökar av utländska fordon från länder med lägre åkeriomkostnader. Vidare förekommer i ökande utsträckning att lågbetalda fordonsförare från länder utanför EU anlitas för körning i Sverige.

Grundad på vissa genomsnittliga kalkyler förekommer i branschen en form av rikstaxa eller normtaxa för olika transportuppdrag. Från denna taxa ges omfattande rabatter som styrs av marknadsvillkoren. Olika företag på Gotland har olika rabatter. Det finns alltså ingen enhetlig gotlandstaxa.

Följaktligen måste framhållas att angivna kalkylvärden bör bedömas som mycket osäkra i jämförelse med marknadens prisbildning. Det är inte ovanligt att milpriser för fordonsanvändning ligger på en nivå om ca 50 procent av ovan angivna kalkylvärden, något som även förklarar den rikhaltiga rabattfloran.

### 5.3 Kostnadsförändringar vid färjetransport

Det är uppenbart att den sträckberoende rörliga fordonskostnaden bortfaller under den tid då fordonet står stilla vid färjeöverfarten.

Det är diskutabelt i vilken omfattning ersättning till medföljande fordonsförare ska räknas in som merkostnad. Det är i stor utsträckning normalt att förare inte medföljer. Vid trailertransport torde endast i undantagsfall förare och dragbil finnas med ombord vid överfart. Det berättigade i att se medföljande förare eller dragbil som en merkostnad borde även ifrågasättas från effektivitetssynpunkt.

Vid trailertransporter är det normalt att dragbilen sysselsätts endast för transporter av trailer på landsväg till och från färjelägen varvid oftast en från färja lossad trailer hämtas i samband med att en annan trailer avlämnas till lastning för färjetransport. Vid en någorlunda god planering bortfaller såväl rörliga kostnader som hela dragbilskostnaden från färjeöverfarten. Om totalkostnaden för trailertransport på landsväg uppgår till ca 110 kr/mil torde ett bortfall om 75–80 kr/mil vara rimligt. Detta förhållande utgör naturligtvis ett viktigt skäl till att traileranvändning torde vara det normala vid färjeöverfarter överstigande en viss minsta sträcka. Som exempel kan hänvisas till färjelinjer i södra Sverige med kontinenttrafik där trailer utgör det klart dominerande inslaget.

Vissa andra faktorer spelar dock in vid val av transportlösningar. Här kan nämnas den svenska regeln om 24 meters fordonslängd, ägarstrukturen i åkeribranschen med en stor andel egenföretagare samt hamnarnas geografiska belägenhet i förhållande till åkerinäringens terminaler. För gotlandstrafiken kan sägas att *en* fastlandshamn sannolikt skulle stimulera till en ökad användning av trailertrafik.

I de flesta utredningar har det betonats att ett ökat utnyttjande av trailer skulle leda till minskande eller helt bortfall av s.k. merkostnader. Omvänt gäller således att en ökad användning av 24 meters ekipage med förare ger högre merkostnader.

Det är mot bakgrund av ovan redovisade bedömningsproblem omöjligt att, som flertalet utredare påpekat, beräkna en klart definierad merkostnad. Eftersom det råder en fri marknad för utbudet av lastbilstransporter är det till slut de enskilda åkeriernas sätt att erbjuda logistikalternativ för att lösa transportbehovet som ligger till grund för rådande prisnivåer. Det är följaktligen av betydelse hur färjeöverfartens trafikstruktur och avgiftsnivåer konstrueras

för att stimulera till effektivitet och bästa möjliga användning av skattesubventionen för hela gotlandstrafiken.

Jag har, utan krav på exakthet, för att kunna göra vissa rimlighetsbedömningar redovisat några kalkylexempel grundade på åkeribranschens egna siffror vid de sammanträffanden jag haft med olika intressenter. Det ena exemplet avser en lastbil med släp och det andra en trailertransport på färjan.

*Exempel 1: Lastbil med släp (i genomsnitt 20 meters längd)*

Kostnad på väg 15 mil, 15 x 125 kr/mil	1 875 kr
Kostnad för färja, 20 lm x 84 kr/lm	1 680 kr
Kvarvarande fast kostnad lastbil, 15 x 40 kr/mil	600 kr

Med mitt förslag om en total längdmetertaxa om 40 kr/lm minskar färjekostnaden till 1400 kr att jämföra med 1875 kr vid vägtransport. Till detta ska läggas kostnaden för chauffören som beroende på överfartstiden ger en merkostnad om 250 kr vid en tre timmars överresa och 750 kr vid fem timmars överfart.

*Exempel 2: Trailer (i genomsnitt 15 meters längd)*

Kostnad på väg 15 mil, 15 x 110 kr/mil	1 650 kr
Kostnad för färja, 15 lm x 96 kr/lm	1 440 kr
Kvarvarande fast kostnad trailer 15 x 35 kr/mil	525 kr

Med mitt förslag om en total längdmetertaxa om 40 kr/lm minskar färjekostnaden till 1 125 kr, dvs. väsentligt under kostnaden för landdragning.

Det kan konstateras att trailertransporten, som är den logistikmässigt effektivaste transportformen, får ett bättre utfall. Det är naturligt med tanke på att mindre kapital och personalresurser binds vid färjeöverfarten.

Jag har vid mina diskussioner med berörda parter inte mötts av några avgörande invändningar mot dessa kalkylexempel.

Jag har beräknat den ökade kostnaden för att sänka dagens längdmetertaxa till 40 kr/lm, inklusive hamn- och stuverikostnader till ca 29 mkr. Den föreslagna sänkningen ska gälla det idag stödberrättigade godset och alltså inte farligt gods, som idag betalar efter en högre längdmetertaxa. Omfattningen av dessa senare transporter var ca 8 500 lm.

Jag utgår därvid från omfattningen av frakterna år 2000 som var ca 540 000 längdmeteter fördelade på lastbil och släp respektive trailer enligt statistik från rederiet. Färjekostnaden – dvs. Rikstrafikens taxa 58,50 kr/lm samt hamn- och stuveriavgifter – uppgick år 2000 till 84 kr/lm för lastbil med släp och 96 kr/lm för en trailer. Skillnaden består i att stuveridragningen – 12 kr/lm – tillkommer för en trailer medan lastbilarna körs ombord av chaufförerna.



## 6 Gotlands kommuns och andra intressenters synpunkter på trafiken

### 6.1 Frakt och passagerare

Fraktköpare och passagerare är de två stora huvudintressenterna i färjetrafiken till och från Gotland. De har inte helt samstämmiga behov.

Fraktköparnas krav är bestämt och enstämmigt:

- Det måste finnas två hamnar, en sydlig och en nordlig, på fastlandet
- Det måste finnas en avgångstid från Visby i båda riktningarna efter arbetsdagens slut, dvs. vid 17–18-tiden,
- Det måste komma en båt tidigt på morgonen till Visby för leverans till butiker och turistnäring och för insatsvaror till näringslivet i övrigt.

Däremot är inte transporttiden avgörande för fraktköparna. En kort överfart är positiv, men några större problem finns inte med en överfart på ca 5 timmar. Transportkostnaden är viktig och dominerar all diskussion om frakter.

Några mer exakta beräkningar av gotlandsföretagens högre kostnad är svårt att få. Vad alla hänvisar till är dels det närmast politiska slagordet ”färjan är vår väg – den ska inte kosta mer än transport på motsvarande landsvägssträcka” och det 0,6-procentiga Gotlandstillägget. Innan det sänktes var fraktpriset konkurrensneutralt är den ofta framförda allmänna uppfattningen. Man resonerar så här: Ett Gotlandstillägg på 0,4 procent är värt ca 45 mkr, av de 0,2 procent som togs bort återfördes ca 10 mkr genom att längdmetertaxan sänktes. Slutsatsen blir att vid dagens längd-

metertaxa behöver fraktköparna tillföras minst 55 mkr för att konkurrensneutraliteten ska vara återställd.

De siffror som lämnas är speditiönsföretagens. Men ingen fraktköpare har kunnat visa hur mycket som verkligen går tillbaka av Gotlandstillägget och det går inte att bevisa att de kostnader som lagts på gotlandstrafiken kommit gotlänningarna till del. Därmed har jag inte sagt att speditiönsföretagen lämnar oriktiga uppgifter, bara att deras uppgifter inte kan verifieras.

Passagerarna har också olika intressen men alla uppskattar starkt snabbfärjan. Priskänsliga ungdomar och eventuellt några andra grupper kan tänkas föredra en längre överfart om den ger ett avsevärt lägre pris. Många gotlänningar och de flesta sommargotlänningar har behov av att kunna ta med bilen på färjan. Vissa grupper är priskänsliga, andra inte. Priserna är idag starkt segmenterade och de dyraste avgångarna under sommarsäsongen blir först fulltecknade. Den lilla grupp som pendlar från Visby vill kunna ta sig fram och tillbaka på dagen och är beredda betala ett högre pris för den möjligheten. Deras krav på tidig morgonavgång överensstämmer förmodligen inte med turisternas och andra privatpersoners önskemål om bekväm överfart till fastlandet på dagtid. Pendlarnas önskemål om avgång från fastlandet vid 18-tiden kan möjligen förenas med turisternas och sommargotlänningars behov. Båda grupperna kan med snabbfärja komma hem och somna i egen säng vid normal tid.

I diskussionen om hur ersättningen för Gotlandstillägget bör utformas har Svenska Åkeriförbundet vid möte och sedan skriftligen uttryckt följande önskemål:

Berörda transportföretag anser att ett nytt system måste omfatta alla branscher och varuslag. Det ska gälla transporter till och från Gotland. Det ska vara enkelt att administrera och ersätta transportörerna för de merkostnader som transporterna de facto medför. Det nya systemet måste utformas så att det inte medför högre fraktkostnader för näringslivet och befolkningen på Gotland. Från transportföretag har även framförts att de gärna ser att ett nytt system utformas som inte innebär att företagen själva måste utföra ekonomiska och administrativa uppgifter vilket är fallet i nuvarande system.

## 6.2 Gotlands kommuns vision och mål

Ett enigt kommunfullmäktige antog den 16 oktober 2000 ett dokument med vision och mål för kommunikationerna till och från Gotland. Bakgrunden till beslutet är den betydelse kommunikationerna har för Gotlands utveckling nu och på sikt och därigenom behovet av en grundsyn för kommunens ställningstagande i olika frågor som rör kommunikationsområdet. Sammantaget anses person- och godstransportsystemen, såväl till sjöss som i luften, vara de faktorer som påverkar utvecklingsmöjligheterna allra mest.

Målen kan sammanfattas i nord- och sydgående färjelinjer med tillräcklig kapacitet för dels näringslivets aktuella behov, dels passagerartrafikens behov av platstillgång för personer, hytt och bil. Kapaciteten ska också vara sådan att spontanresande möjliggörs. Avgångstider och turtäthet på färjor och flyg ska vara anpassade till näringslivets behov men också i möjligaste mån anpassas efter resenärernas efterfrågan. För färjetrafiken uttrycks särskilt vikten av ett varierat utbud, inkluderande snabbgående fartyg. Rimliga priser för gods- och persontrafik där den s.k. vägprincipen ska gälla för godstransporterna och normalprisbiljetten på flyg till Stockholm kosta högst 2 000 kr. Särskilda rabatter för personer folkbokförda på Gotland ska finnas på både färja och flyg med 50 procent respektive 25 procent. Berörda hamnar ska vara anpassade till trafikens behov och kopplingen till andra transportsystem ska vara god.

## 6.3 Gotland – nuläge, omvärld och framtida profilområden

Mot bakgrund av de särskilda omställningsproblem som bedömdes uppstå på grund av sysselsättningsminskningen inom försvaret beslutade regeringen i november 1999 att tillsätta en s.k. omställningsgrupp med uppgift att lämna förslag till åtgärder för att stödja en positiv utveckling av arbetsmarknaden och övergång till nya näringar på Gotland och i åtta andra kommuner. I omställningsgruppens uppdrag ingår bl.a. att upprätta och genomföra utvecklingsprogram. Att infrastrukturen anses ha betydelse för utvecklingen framgår av att omställningsgruppen också skulle lämna synpunkter på förslag till planer för åtgärder i transportinfrastrukturen, främst vägar och järnvägar, för åren 2002–2011. Denna pla-

neringsprocess har emellertid försenats men på Gotland hävdas att färje- och flygtrafiken är infrastruktur på motsvarande sätt som vägar och järnvägar är det på fastlandet.

Efter nedläggningen av A7, Lv2 och KA3 på Gotland anlätades EuroFutures AB för att belysa och analysera Gotlands framtida möjligheter ur ett omvärldsperspektiv. Denna omvärldsanalys beslutade kommunstyrelsen i april 2001 att anta som underlag för det fortsatta omställningsarbetet.

Mot bakgrund av en statistisk analys sammanfattas nuläget med konstaterandet att det finns en positiv sida av Gotland med stabil befolkningsutveckling över en längre period och ett högt antal småföretagare och en negativ sida med befolkningsminskning under de senaste åren, en liten och säsongsberoende arbetsmarknad och en låg utbildningsnivå.

Företagarnas uppfattning om företagsklimatet är inte helt positivt, något som i analysen antas bero på transportsituationen. I intervjuer som genomförts med företrädare för näringsliv, offentliga förvaltningar och organisationer lyfts också det stora beroendet av kommunikationer – både för gods- och persontransporter – fram som problem och hinder för utvecklingen.

Av omvärldsanalysen framgår att det finns brister i samarbetsklimatet mellan företag och mellan myndigheter. Det framhålls att samarbete blir avgörande för hur väl man lyckas på Gotland i framtiden. De utvecklingsområden som lyfts fram som särskilt viktiga är interaktiva media, gotländska kvalitetsprodukter och upplevelseturism. Dessa områden har också lyfts fram i andra planeringsdokument från de senaste åren.

# Kommittédirektiv



En förhandlad helhetslösning för  
gotlandstrafiken

Dir.  
2000:108

---

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2000.

## Sammanfattning av uppdraget

En utredare tillkallas med uppgift att genomföra nödvändiga kompletterande analyser av effekterna av olika trafikeringsalternativ som redovisats i Sjöfartsverkets och Rikstrafikens rapport Redovisning av uppdrag avseende gotlandstrafiken. Utredaren skall även genom förhandlingar med berörda parter söka nå en långsiktigt hållbar totallösning för trafiken till och från Gotland, vilket omfattar att även se över möjligheterna att inkludera flygtrafiken. En utgångspunkt i dessa förhandlingar skall vara att det nuvarande Gotlandstillägget avvecklas och att merkostnaderna som följer av Gotlands geografiska läge neutraliseras på annat sätt än i dag.

## Bakgrund

Gotlandstilläggets nedtrappning från 0,6 till 0,4 procent, i enlighet med riksdagens beslut (prop. 1995/96:44, bet. 1995/96:TU7, rskr. 1995/96:99), ledde till att fraktpriserna till Gotland höjdes, vilket fick negativa konsekvenser för det gotländska näringslivet. Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) har beräknat att kostnaderna är ca 17 % högre än för en motsvarande transport på fastlandet. Därför har avvecklingen av Gotlandstillägget i sin helhet skjutits upp och tillägget är alltså 0,4 procent.

NUTEK fick regeringens uppdrag att utarbeta ett förslag till modell för stöd till godstransporterna. NUTEK:s förslag innebar i korthet att ett nolltaxesystem skulle införas. Förslaget remissbehandlades och mötte viss kritik från remissinstanserna. Sjöfartsverket framhöll i sitt utvecklade remissvar att stödet borde göras

mer effektivt. Sjöfartsverket pekade bl.a. på att en separation av gods- och persontransporter bör genomföras på sikt, där gods-transporterna subventioneras genom ett regionalpolitiskt transportstöd och persontransporterna upphandlas av staten.

Regeringen delade Sjöfartsverkets principiella inställning till behovet av en separation av gods- och persontrafiken. Regeringen ansåg därför att möjligheterna till en praktisk separation av gods- och persontrafiken borde belysas närmare.

Regeringen uppdrog därför åt Sjöfartsverket och Rikstrafiken att gemensamt analysera förutsättningarna för och effekterna av en separation av gods- och persontrafiken med fartyg till och från Gotland. Utgångspunkten i detta arbete var att de olika kundkategoriernas krav på tillfredsställande transportförsörjning skulle tillgodoses.

### *Sjöfartsverkets och Rikstrafikens redovisning av uppdrag avseende gotlandstrafiken*

Sjöfartsverket och Rikstrafiken har inkommit med rapporten Redovisning av uppdrag avseende gotlandstrafiken. Rapporten grundar sig på två konsultrapporter som biläggs rapporten och redovisar sex olika trafikeringsalternativ. Myndigheterna tar inte slutligt ställning när det gäller de olika alternativen, utan konstaterar att det krävs ytterligare analyser innan mer långtgående slutsatser kan dras. Myndigheterna föreslår dock att den framtida trafikeringen diskuteras utifrån de redovisade alternativen och utvecklingen av infrastrukturen på fastlandet samt att Gotlandstillägget avvecklas genom förhandlingar men behålls i avvaktan på resultatet av dessa förhandlingar.

Sjöfartsverkets och Rikstrafikens rapport har remissbehandlats. Flertalet remissinstanser instämmer i att det krävs ytterligare analyser innan mer långtgående slutsatser kan dras. Regeringen delar denna bedömning.

Regeringen anser dock att de presenterade alternativen kan utgöra en bas för det fortsatta arbetet.

Regeringen instämmer i bedömningen att gotlandstrafiken bör ses i ett helhetsperspektiv som innefattar både händelseutvecklingen på Gotland och utvecklingen av infrastrukturen på fastlandet. Regeringen delar även bedömningen att en förhandlingslösning, där alla olika delar inkluderas och kan ställas mot varandra,

kan vara ett bra sätt att finna en långsiktig och för alla parter acceptabel lösning för gotlandstrafiken.

Regeringen delar även bedömningen att det s.k. Gotlands-tillägget inte är en tillfredsställande form för transportstöd och anser att tillägget på sikt bör avvecklas och ersättas av ett mer konkurrensneutralt system.

Regeringen bedömer dock att det behövs ett mer utvecklat beslutsunderlag inför de föreslagna förhandlingarna.

### *Konkurrensen inom inrikesflyget*

I Konkurrensverkets rapport *Konkurrensen i Sverige under 90-talet* konstateras att avregleringen av inrikesflyget inte infriat de högt ställda förväntningarna. Regeringen kan konstatera att detta kanske i synnerhet gäller effekterna på prisbilden. Regeringen anser att höga priser inte minst gäller för flygresor till och från Gotland. Luftfartsverket har initierat en studie och har presenterat en rapport som kartlägger förutsättningarna för upphandling av flygtrafik. Utgångspunkten för rapporten är att de transportpolitiska målen skall uppfyllas. Målen om ett tillgängligt transportsystem och en positiv regional utveckling beaktas särskilt.

### **Uppdraget**

En utredare tillkallas med uppgift att genomföra nödvändiga kompletterande analyser av de effekter av olika trafikeringsalternativ som redovisats i Sjöfartsverkets och Rikstrafikens rapport *Redovisning av uppdrag avseende gotlandstrafiken*. Utredaren kan också analysera andra trafikeringsalternativ som utredaren finner lämpliga.

Utredaren skall även genom förhandlingar med berörda parter söka nå en långsiktigt hållbar totallösning för färjetrafiken till och från Gotland. En utgångspunkt i dessa förhandlingar skall vara att det nuvarande Gotlandstillägget avvecklas och att merkostnaderna som följer av Gotlands geografiska läge neutraliseras på annat sätt än i dag.

Utgångspunkten för arbetet skall vara att gotlandstrafiken bör ses i ett helhetsperspektiv som innefattar inte bara själva färjetrafi-

ken utan även den allmänna utvecklingen på Gotland samt utformningen och utvecklingen av infrastrukturen på fastlandet.

Arbetet skall självfallet bedrivas med beaktande av de krav och önskemål som näringsliv och boende på Gotland ställer på en tillfredsställande trafikförsörjning.

Vidare skall arbetet bedrivas med beaktande av de transportpolitiska målen och då främst delmålen om tillgänglighet och positiv regional utveckling.

En utgångspunkt skall vara att efterfrågan skall tillgodoses på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet.

En målsättning bör vara att föreslagen lösning inte skall medföra ett större statligt ekonomiskt engagemang än dagens.

Vid de kompletterande analyserna av enhamnsalternativen som redovisas i Sjöfartsverkets och Rikstrafikens rapport, där utgångspunkten skall vara effekterna för näringslivet och boende på Gotland, skall särskild vikt läggas vid följande:

- godsflödena till och från Stockholmsregionen, västra, södra och sydöstra Sverige kopplat till effekterna för det gotländska näringslivet,
- effekterna för boende på Gotland,
- effekterna för gotlandsturismen,
- sårbarhet vid trafikstörningar,
- säkerhets- och miljöeffekter, inklusive effekter på natur- och kulturmiljön,
- påverkan på den totala fraktkostnaden, samt
- möjligheterna för en kommersiell kompletterande trafik.

Utredaren skall även genomföra en genomgång av rättspraxis inom området för att få en fullständig analys av hur konkurrens- och statsstödsregler begränsar möjligheterna att neutralisera merkostnaderna som följer av Gotlands geografiska läge. I detta inkluderas att göra internationella jämförelser där erfarenheter från liknande trafik kan utnyttjas.

Utredaren skall vidare med beaktande av Luftfartsverkets kartläggning av förutsättningarna för upphandling av flygtrafik se över möjligheterna att inkludera även flygtrafiken till och från Gotland i den helhetslösning som beskrivits ovan.



## Övrigt

Utredaren skall samråda med företrädare för Gotlands kommun, länsstyrelsen i Gotlands län, Rikstrafiken, övriga berörda nationella myndigheter, representanter för näringslivet på Gotland, transportförmedlingsföretag, övriga berörda kommuner och andra intressenter.

Uppdraget kan indelas i en analysfas och en förhandlingsfas och skall inledningsvis inriktas mot att genomföra de analyser som behövs för förhandlingarna om en totallösning. Detta hindrar inte att analys- och förhandlingsarbetet till viss del kan bedrivas parallellt.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 augusti 2001 och omfatta den förhandlade totallösningen.

(Näringsdepartementet)