

Motion till riksdagen 2025/26:2507

av **Jesper Skalberg Karlsson (M)**

Öpolitiken

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga nya åtgärder som kompletterar lagen om kommunalekonomisk utjämning (2004:773) för att beakta permanenta merkostnader på Gotland och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Sveriges kustlinje sträcker sig från Haparanda i norr till Strömstad i väster och är med sina cirka 2 400 kilometer en av Europas längsta. Vår vidsträckta kust gränsar mot Östersjön - vårt unika innanhav - liksom mot Kattegatt och Skagerrak. Med en så lång kust följer ett särskilt ansvar för havsmiljön och den biologiska mångfalden i våra omgivande havsområden. I de svenska miljökvalitetsmålen betonas att skärgårdarna ska uppnå vissa mål: Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga, den biologiska mångfalden ska bevaras och användningen av hav och skärgård ska ske på ett sätt som främjar hållbar utveckling. Samtidigt finns i den nationella strategin för regional utveckling och det övergripande målet för landsbygdspolitiken mål om att hela landet ska leva.

Sverige har dessutom en säkerhetspolitisk kontext att beakta. Mitt i Östersjön ligger den svenska ön Gotland - historiskt en strategisk nyckelpunkt som varit i fokus för militära konflikter i regionen genom århundradena. Att värna Gotlands utveckling handlar därmed inte bara om regional tillväxt utan också om nationell säkerhet.

Trots den långa kuststräckan saknas i dagsläget en samlad nationell politik specifikt inriktad på öar. Sverige har många öar, men vad som definierar en ö i politisk mening är inte självklart. En strikt geografisk definition - ett landområde omgivet av vatten - skulle till exempel innebära att hela Södertörn eller allt land söder om Göta kanal klassas som öar, vilket få skulle göra i praktiken. I denna motion avses främst de öar som saknar fast landförbindelse, det vill säga utan bro eller tunnel, ty det är framför allt sådana öar som Gotland, delar av skärgårdarna och andra avskilda öregioner som står inför de mest avvikande förutsättningarna. På öar utan broförbindelse råder särskilda villkor för boende, välfärd och regional utveckling. Man är mer isolerad från omvärlden och saknar den dagliga närheten till det nationella transportsystemet och till möjligheter att dela resurser med grannkommuner. Detta fordrar att det förs en medveten politik för livet på dessa öar - en politik som behöver vara ändamålsenlig utifrån öarnas unika behov. Den ambition som formuleras i miljömålen, i den nationella strategin för regional utveckling och det övergripande målet för landsbygdspolitiken kan bara uppnås helt om vi också utvecklar en politik anpassad för ö-samhällenas villkor.

Behovet av en sådan ö-politik illustreras av vitt skilda utmaningar i olika svenska öregioner. I vissa skärgårdsområden behöver biologiska obalanser åtgärdas - till exempel stora stammar av säl och skarv som påverkar det ekologiska systemet och utmanar fiskbestånd och kustmiljö. På andra öar handlar det om helt andra frågor, som upprustning av hamnar för att säkra kommunikationer, upprätthållande av skolororganisationen trots litet elevunderlag, eller att garantera tillgången till välfärdstjänster som vård och omsorg för ett litet och spritt befolkningsunderlag. Öarnas begränsade storlek och avskildhet medför att hållbar utveckling måste främjas med lokalt anpassade lösningar - alltifrån naturvård till näringslivsstöd - annars riskerar unika natur- och kulturvärden att gå förlorade och samhällena att utarmas. En sammanhållen svensk ö-politik skulle ge verktyg att hantera dessa skiftande utmaningar mer systematiskt än idag.

Sveriges största ö, Gotland, är det främsta exemplet på varför en nationell ö-politik behövs. Region Gotland, tillsammans med kringöarna Gotska Sandön, Fårö, Stora Karlsö och Lilla Karlsö, utgör landets enda renodlade öregion. Ändå behandlas Gotland i stort sett som vilken kommun eller region som helst - till exempel görs i det kommunala utjämningssystemet ingen egentlig åtskillnad för öns särskilda kostnadsläge. Detta trots att Gotland har unika förutsättningar och kostnader för sin välfärd. Regionen måste upprätthålla ett akutsjukhus med alla basspecialiteter, trots att

befolkningsunderlaget är mycket litet: omkring 61 000 personer är folkbokförda på ön. Som jämförelse är Gotland Sveriges minsta region sett till folkmängd. Med ett så begränsat skatteunderlag tvingas Gotland ändå själv bära kostnaderna för ett stundtals komplicerat samhällsuppdrag. Reformutrymmet för Region Gotland äts till stor del upp av de särkrav som ö-läget innebär, vilket leder till en långvarigt ansträngd ekonomi och små möjligheter att investera i utveckling på samma sätt som andra.

Att driva ett akutsjukhus på en ö utan bro till fastlandet är förenat med stora utmaningar och kostnader som andra regioner slipper. Visby lasarett måste ha dubbel uppsättning av viss vital utrustning - som laboratoriekapacitet och röntgen - eftersom man inte enkelt kan låna eller dela kapacitet med grannlän, och sjukhuset behöver en högre grundbemanning för att klara jourer och beredskap dygnet runt. Under sommarmånaderna ökar dessutom Gotlands befolkning dramatiskt genom besöksnäringen, samtidigt som många ordinarie anställda tar välförtjänt semester. Resultatet blir en ökning av kostnader för personal för att upprätthålla vården. Parallellt måste patienter med vissa diagnoser transporteras till fastlandet, oftast Region Stockholm, med ambulanshelikopter eller flyg, eftersom alla högspecialiserade kompetenser inte finns permanent på Gotland. Dessa sjuktransporter över havet är både medicinskt och ekonomiskt belastande.

Gotland har i dag en av landets högsta hälso- och sjukvårdskostnader per invånare. Även när man tar hänsyn till strukturella faktorer är Gotlands kostnad per capita hög och kostnadsökningstakten påtaglig. Nationell statistik visar att vården på Gotland i genomsnitt kan kosta omkring 10 000 kronor mer per invånare och år än rikssnittet. En genomlysning beställd av Region Gotland har identifierat att cirka 250 miljoner kronor årligen utgör rena merkostnader på grund av ö-läget, motsvarande omkring 14 procent av regionens vårbudget. Dessa extra kostnader - för dubblerad utrustning, överkapacitet i personal och frekventa patientresor - kompenseras i dag inte av staten eller utjämningsystemet, eftersom någon explicit ö-faktor inte finns inbyggd i kostnadsutjämnningen. Även efter översyner har Gotland svårt att få full täckning för sina särdragtrots höga utjämningsbidrag per invånare. Situationen är inte långsiktigt hållbar.

Konsekvenserna av den ekonomiska pressen märks. Gotlands demografiska profil bidrar dessutom till utmaningen - ön har en mycket hög andel äldre invånare, vilket driver upp vård- och omsorgskostnaderna. Även om Region Gotland i flera delar bedriver sin verksamhet effektivt räcker inte pengarna när stora resurser måste avsättas

till sjukvården. Risken är uppenbar att Gotland hamnar i en negativ spiral, där neddragningar i annan service försämrar livskvalitet och attraktivitet, vilket i sin tur hämmar näringslivets möjligheter och avskräcker inflyttning. Som lagstiftare och beslutsfattare är det omöjligt att acceptera att en region som Gotland, med sin rikedom av natur, kulturarv och strategiska läge, tvingas till nedmontering av välfärd och infrastruktur för att kommunalekonomisk utjämning inte tar full hänsyn till opåverkbara geografiska förutsättningar.

Transportsektorn är ett annat tydligt exempel på hur Gotland missgynnas av sin geografi. All trafik till och från ön går via färjor eller flyg. Transportkostnaderna för både gods och människor blir därmed avsevärt högre än på fastlandet, och dessa ökade kostnader slår hårt mot hushåll och företag på ön. När bränslepriser och frakttariffer stiger får Gotland en dyrare kostnadsbild än övriga landet, vilket urholkar konkurrenskraften för gotländska producenter och höjer prisnivån för konsumenterna. Staten medger i dag transportbidrag för de fyra nordligaste länen i syfte att minska kostnadsnackdelar och främja regional utveckling i glesbygd. Gotland har dock ingen motsvarande transportkompensation, trots att öns näringsliv riskerar att drabbas mycket negativt av extra fraktkostnader. Till exempel odlas omkring 30 procent av alla Sveriges morötter på Gotland; om gotländska bönders produkter inte längre är konkurrenskraftiga på grund av fraktkostnaderna, hotas både sysselsättningen på ön och tillgången till vissa livsmedel i hela landet. Även besöksnäringen påverkas: om färjepriserna för passagerare rusar i höjden riskerar Gotland att framstå som en alltför kostsam destination, med färre besökare som följd. Det drabbar det lokala näringslivet brett och begränsar gotlänningarnas möjligheter att resa. Likvärdiga levnadsvillkor över landet bör innefatta att öbor kan resa till rimliga kostnader. Staten behöver ta ansvar för att utjämna ö-lägets nackdelar även på transportområdet, genom till exempel riktade transportstöd och genom att i kommande upphandlingar av Gotlandstrafiken säkra färjeförbindelser till prisnivåer som inte hämmar öns utveckling.

Gotlands utsatta läge har på senare tid aktualiserats ytterligare av omvärldsläget. Det försämrade säkerhetspolitiska läget i Östersjöområdet gör Gotlands beredskap och civila försvar till en nationell angelägenhet. Försvarets behov av ett robust samhälle på Gotland - med egen kapacitet att hantera kriser, totalförsvarskrav och eventuell isolering - skapar kostnader som idag inte fullt ut täcks av nationell finansiering.

Sverige är långt ifrån det första landet som ställs inför dessa frågor. Ute i Europa finns etablerade lösningar för länder med öterritorier, till exempel Grekland, Spanien

och Frankrike. Gemensamt är att man har en uttalad ö-politik som tar hänsyn till lokala förutsättningar och kompenserar för opåverkbara nackdelar med olika verktyg. Ofta handlar det om att ge öregioner ökad autonomi, särskilda skatteinstrument eller båda delarna. Allt detta ligger i linje med artikel 174 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, där EU åläggs att stärka sin ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning och särskilt minska utvecklingsklyftor mellan regioner. I samma artikel nämns uttryckligen regioner med permanenta naturbetingade eller demografiska nackdelar, såsom öområden, som områden som ska ägnas särskild uppmärksamhet. Det europeiska regelverket uppmuntrar med andra ord stödjande åtgärder för öar, och de svenska öarna förtjänar att Sverige åtminstone utreder hur man kan utnyttja detta handlingsutrymme.

Att införa en svensk turistskatt anförs ibland som en lösning på problemet, och det kan vid en första anblick framstå som en träffsäker modell, eftersom den riktar sig mot dem som nyttjar lokala resurser och besöksnäringens infrastruktur. Men det finns flera skäl att förhålla sig skeptisk till en sådan lösning i Sverige. Besöksnäringen är en viktig tillväxtmotor för öar som Gotland, men det är också en bransch som under senare år haft att hantera mycket svåra ekonomiska förutsättningar. Först drabbades den hårt av pandemins restriktioner, därefter av en hög inflation som minskat hushållens köpkraft.

Ytterligare skatter riskerar att försvaga en redan pressad sektor och att minska attraktionskraften i att resa inom landet, särskilt för barnfamiljer. Sverige har dessutom redan ett internationellt sett högt skattetryck och ett kommunalekonomiskt utjämningssystem vars syfte är att motverka skillnader mellan kommuner och regioner. Att införa särskilda lokala konsumtionsskatter utöver dessa system riskerar att underminera förtroendet för den nationella utjämningsmodellen.

Därutöver bär frågan en principiell dimension: i Sverige gäller allemansrätten som ger varje medborgare rätt att vistas i naturen utan avgifter, vilket avspeglas i en bred folklig förväntan på att tillgången till hela landet ska vara fri från särskilda skatter eller avgifter. Att lägga en turistskatt på öar som Gotland riskerar därför att bryta med både en lång tradition av öppenhet och intentionen att hela landet ska vara tillgängligt för alla svenskar. Mot denna bakgrund framstår turistskatter som en mindre lämplig väg för att hantera öars särskilda kostnadsutmaningar. Lägg därtill att antalet besöksnätter är som flest i städer som Stockholm, Göteborg och Malmö - det vore olyckligt om dessa städer nyttjade chansen att införa nya skatter som stänger resten av landet ute.

Sammantaget står det klart att Sverige både kan och bör utforma en egen ö-politik. EU:s regelverk och praxis i andra medlemsländer ger stöd för särlösningar - med allt från skatteinstrument till skräddarsydd lagstiftning - när det gäller regioner som öar, i enlighet med principen om territoriell sammanhållning och likvärdiga levnadsvillkor enligt artikel 174. De lösningar som exempelvis Grekland och Spanien praktiserar rymms inom EU:s statsstödsregler och skattesystemets flexibilitet för avgränsade regioner. Sverige har alltså handlingsutrymme att utreda och införa liknande åtgärder för Gotland och, när så är motiverat, för andra öar. En svensk ö-politik skulle kunna omfatta flera dimensioner: finansiella tillskott eller skattenedsättningar för att täcka merkostnader (till exempel ett statligt ö-tillägg i eller utanför kostnadsutjämningen, eller reducerade arbetsgivaravgifter på öar), särskilda regler för att stödja näringslivet (till exempel kraftfulla transportstöd och investeringsincitament), samt stärkta möjligheter till lokalt självbestämmande i frågor som rör öarnas utveckling. Allt med syfte att skapa långsiktigt hållbara ö-samhällen som kan erbjuda invånarna god service, robust infrastruktur och framtidstro, trots de opåverkbara utmaningar som ö-läget innebär. Det ligger också i linje med våra nationella miljö- och klimatmål, den nationella strategin för regional utveckling och målet för landsbygdspolitiken.

Här är det också viktigt att nämna att mandatperioden 2022-2026 har inneburit historiskt stora nationella satsningar på Gotland, som påtagligt stärker öns förutsättningar. Bland annat har det beslutats att bygga nya elkablar till Gotland för 5,2 miljarder kronor (exklusive rörliga kostnader), vilket säkerställer öns långsiktiga elförsörjning och skapar förutsättningar för regional utveckling. Försvarsmakten har tillförts infrastrukturinvesteringar på över en miljard kronor på Gotland, vilket stärker både den nationella säkerheten och beredskapen på ön, samt skapar lokala jobbtillfällen. Staten har även beslutat om att bygga en ny reservhamn i Kappelshamn för cirka 250 miljoner kronor, en satsning som ökar robustheten i Gotlands infrastruktur.

Vidare har ett riktat stöd på 21 miljoner kronor till Gotlandstrafiken möjliggjort sänkta biljettpriser för resenärer under 2023, och beslutet att bevara Bromma flygplats - den vanligaste destinationen för flygresor från Gotland historiskt - ger fortsatt ön en livlina till arbetsmarknadsregionen Stockholm. Sammanlagt innebär dessa satsningar att mer har gjorts för Gotland under denna mandatperiod än någonsin tidigare. Samtidigt går det inte att veta om kommande regeringar kommer att vara lika välvilligt inställda till öns särskilda behov, och det är därför det krävs en långsiktigt hållbar lösning i form av en samlad ö-politik som håller över tid.

Det är hög tid att Sverige erkänner öarnas särart och tar ett politiskt helhetsgrepp om deras situation. Vi ska ha god välfärd i hela landet, och det inkluderar även ö-befolkningens rätt till god vård, utbildning, transporter och trygghet. Gotland, som är vårt enda helt avgränsade ö-län, kan bli pilotfall för en sådan nationell ö-politik. De fakta och siffror som redovisats här - om Gotlands demografi, sjukvårdskostnader och transportnackdelar - pekar på behovet av nytänkande. En samlad svensk ö-politik skulle inte bara gynna Gotland, utan även ge verktyg för att stödja mindre ö-samhällen i skärgårdarna. Det handlar ytterst om mellanregional balans, rättvisa och om att ta vara på hela Sverige. Vårt land har allt att vinna på levande, blomstrande öar i stället för att låta dem kämpa i motvind. Detta bör ges regeringen till känna.

Jesper Skalberg Karlsson (M)