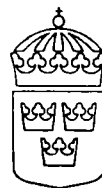


# Regeringens proposition

1985/86: 105

om färjetrafiken till Gotland



Prop.  
1985/86: 105

---

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 20 februari 1986 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

*Olof Palme*

*Sven Hulterström*

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås fortsatt färjetrafik till Gotland på en nordlig och en sydlig linje. Trafikutbudet bör bättre anpassas till transportefterfrågans kraftiga variationer mellan högsäsong och lågsäsong. Bindningen mellan persontrafiktaxan och SJ:s tågtaxa bör slopas. I stället bör en mer utpräglad prisdifferentiering tillämpas. Vidare föreslås att prisregleringen av lastbilstrafiken till Gotland och det särskilda statsbidraget till transportföretagen skall upphöra den 1 juli 1986. Slutligen föreslås att statsbidraget till trafiken för budgetåret 1986/87 begränsas till 54 milj. kr.

Lag om upphävande av lagen (1979:1035) med bemyndigande om utjämning av taxor för vissa lastbilstransporter;

Härigenom föreskrivs att lagen (1979:1035) med bemyndigande om utjämning av taxor för vissa lastbilstransporter skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1986.

Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 20 februari 1986

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bodström, Göransson, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Hulterström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Hulterström

---

## 1 Inledning

I skrivelse till riksdagen den 27 juni 1985 (skr. 1985/86:6) redovisade regeringen för riksdagen att kostnadsutvecklingen i Gotlandstrafiken var sådan att kostnaden för trafiken väsentligt skulle komma att överstiga det belopp som riksdagen anvisat för statsbidrag till trafiken för budgetåret 1985/86. I skrivelsen redovisades även att transportrådet (TPR) skulle få i uppdrag att förutsättningslöst se över trafiken med inriktning mot att från hösten 1986 kunna genomföra en trafik med turlista och tidtabell som rymdes inom en kostnadsram om ca 40 milj. kr. för ett trafikår. Den 27 juni 1985 uppdrog regeringen åt TPR att genomföra en utredning i samarbete med berörda intressenter på Gotland.

Den 13 januari 1986 överlämnade TPR sin rapport *Utredning om Gotlandstrafiken*. I TPR:s rapport redovisas även ett särskilt yttrande från berörda intressenter på Gotland. Rapportens sammanfattande kapitel bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Regeringen har vidare genom beslut den 13 december 1984 uppdragit åt riksrevisionsverket (RRV) att se över det s.k. Gotlandstillägget och statsbidraget till transportföretag som bedriver trafik på Gotland.

I rapporten *Godstrafiken till och från Gotland* redovisade RRV den 30 augusti 1985 sina överväganden. RRV:s rapport har remissbehandlats. Svar har avgivits av statens pris- och kartellnämnd (SPK), transportrådet, länsstyrelsen i Gotlands län, Gotlands kommun, ASG AB, Bilspedition AB, Gotlands åkericentral samt Sveriges industriförbund.

Rapportens avsnitt 5 och 6 bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

## 2 Bakgrund

Sedan år 1971 har färjetrafiken mellan fastlandet och Gotland varit reglerad genom koncessionslagstiftning, nämligen lagen (1970:871) om linjesjöfart på Gotland. Sedan lagens tillkomst har Rederiaktiebolaget Gotland (Gotlandsbolaget) i praktiken svarat för all färjetrafik till och från Gotland. År 1972 infördes statligt stöd till trafiken och sedan år 1978 har stödet

utbetalats till Gotlandsbolaget i enlighet med avtal mellan staten och bolaget. Nuvarande avtal gäller till utgången av år 1987 och förlängs fyra år om det inte sägs upp före den 1 januari 1987.

Statsbidraget till Gotlandsbolaget ökade kraftigt från en nivå på 20–30 milj. kr. i slutet av 1970-talet till 80 milj. kr. år 1981. Därefter minskade bidraget till ungefär 65 milj. kr. År 1984 budgeterades statsbidraget av Gotlandsbolaget till drygt 40 milj. kr. Utfallet blev omkring 71 milj. kr. Bolaget har till TPR anmält anspråk på statsbidrag för år 1985 om 67 milj. kr. och i bolagets budget för år 1986, som ännu inte godtagits av TPR, beräknas anspråken på statsbidrag till 61 milj. kr. Då har transportstödet minskats med rederistöd om 4 milj. kr.

Färjetrafiken bedrivs med fyra fartyg, nämligen Visby, Gotland, Thjelvar och Gute. Under vintersäsongen trafikeras Nynäshamn dagligen och Oskarshamn alla dagar utom lördagar. Sommartid ökar turtätheten till två dagliga turer och dessutom trafikeras Västervik och Grankullavik.

Vid sidan av färjetrafiken bedrivs även omfattande lastfartygstrafik till och från Gotland med t. ex. cement och olja utan transportstöd. Gotland har goda flygförbindelser med linjer till Stockholm, Norrköping, Oskarshamn och Kalmar. Statsbidraget till nedsättning av flygtaxan uppgår till drygt 14 milj. kr. för budgetåret 1985/86.

Färjetrafiken till Gotland växte snabbt under 1970-talet. Under 1980-talet har antalet passagerare dock stagnerat och antalet resenärer per år uppgår f. n. till ca 850000. Även godstrafiken utvecklades snabbt under 1970-talet. Sedan år 1979 har godstrafiken legat på en relativt konstant nivå. Det totala antalet överförda trailers uppgår f. n. till ca 45000 per år.

Utvecklingen av person- och godstransporterna till Gotland överensstämmer förhållandevis väl med utvecklingen i landet i övrigt. Expansionen i Gotlandstrafiken var dock något snabbare under 1970-talet än trafikutvecklingen i övriga landet. Flygtrafiken till och från Gotland har ökat från ca 200000 passagerare per år i början av 1970-talet till 340000 år 1984. Under lågsäsong reser lika många med flyg som med färja till och från Gotland.

Färjetrafiken till Gotland karaktäriseras av mycket kraftiga säsongvariationer. Antalet passagerare i januari månad är ca 20000 och i juli ca 300000. Av resandet sker också ca 55% under perioden mitten av juni till mitten av augusti. Godstrafiken är däremot tämligen jämnt fördelad över året.

Totalintäkten från trafiken uppgick för år 1984 till ca 190 milj. kr., varav persontrafiken svarar för 102 milj. kr., godstrafiken för 23 milj. kr. och transportstödet för ca 65 milj. kr. Transportstödet innebär enligt RRV:s rapport att inte ens halva kostnaden för godstrafiken erläggs av godskunderna.

Enligt gällande riktlinjer för taxesättningen i Gotlandstrafiken skall en enkel personbiljett prismässigt vara jämförbar med kostnaden för en tågresor av motsvarande längd. För lastbilsföretagens taxor i Gotlandstrafiken gäller en prisreglering som syftar till att en transport till Gotland prismässigt skall vara jämförbar med motsvarande transport på fastlandet.

## 3 Föredraganden

### 3.1 Tillfredsställande transportförsörjning

I sitt betänkande över regeringens skrivelse om Gotlandstrafiken (TU 1985/86:4) uttalar trafikutskottet att målet, en tillfredsställande transportförsörjning för Gotland, alltså bör ligga fast. I TPR:s utredning konstateras dock att någon klar definition av vad som skall anses som tillfredsställande transportförsörjning inte har gjorts av regering eller riksdag. I diskussionen om Gotlandstrafiken har ofta trafikeringsalternativ dömts ut eftersom de av någon intressent inte har ansetts innebära tillfredsställande transportförsörjning.

För egen del anser jag att begreppet tillfredsställande transportförsörjning inte entydigt kan definieras. Vad som är tillfredsställande varierar från tid till annan och innefattar en sammanvägning av faktorer som pris, frekvens, regularitet, kapacitet, kvalitet, komfort, tillgång till alternativa transportmedel m.m. En frekvent trafik till högt pris med låg kvalitet är inte tillfredsställande, men en gles trafik med rimlig avgiftsnivå och god punktlighet och kapacitet kan vara tillfredsställande.

Vid en bedömning av vad som är en tillfredsställande transportförsörjning för Gotland måste man enligt min mening också skilja på person- och godstrafik.

I fråga om *persontrafik* har Gotland i dag en omfattande färjetrafik och mycket goda flygförbindelser. Förändringar i färjetrafiken måste därför bedömas mot bakgrund av det totala trafikutbudet och inte mot enbart färjetrafikutbudet. Det är vidare viktigt att erinra om att statens engagemang i Gotlandstrafiken har varit inriktat mot att erbjuda gotlänningarna en grundläggande trafikförsörjning. Det har alltså inte varit avsikten att allmänt subventionera resor till och från Gotland. Däremot har en gynnsam och regionalpolitiskt viktig effekt av det statliga engagemanget i trafiken varit en god trafikförsörjning även för turismen. Jag anser att inriktningen av det statliga engagemanget bör vara oförändrad och att den bör få genomslag i taxepolitiken. Jag återkommer till detta senare i min föredragning.

Mot bakgrund av den totalt sett goda trafikförsörjningen som Gotland har anser jag att förändringar och begränsningar av färjetrafiken jämfört med i dag kan genomföras inom ramen för en totalt sett tillfredsställande persontrafikförsörjning.

Beträffande *godstrafiken* är situationen något annorlunda. I fråga om denna har förändringar av kapaciteten inte varit aktuell. Diskussionen har rört val av hamnar på fastlandet. I RRV:s utredning konstateras att transportkostnadsnivån på Gotland mätt som andel av saluvärdet och konsumentprisnivån inte är högre än i övriga landet, varför ökningen av transportkostnaderna genom en trafikomläggning inte skulle ställa de gotländska företagen eller konsumenterna sämre än stora delar av övriga landet.

Sammanfattningsvis anser jag alltså att förändringar mycket väl kan

### 3.2 En eller flera fastlandshamnar under lågsäsong

**Mitt förslag:** Trafiken skall bedrivas på en nordlig och en sydlig linje.

**Transportrådets förslag:** TPR:s förslag överensstämmer med mitt förslag.

**Skälen för mitt förslag:** TPR har i sin utredning studerat effekten på trafikförsörjningen och de ekonomiska konsekvenserna vid några principiellt olika trafikeringsalternativ för Gotlandstrafiken.

TPR har studerat dels trafiklösningar med en bashamn som innebär att trafiken under lågsäsong koncentreras till en fastlandshamn, dels trafiklösningar som mer eller mindre ansluter till dagens trafik men där trafiken bättre anpassas till efterfrågan antingen genom anpassning av tonnage eller genom begränsning av den olönsamma trafiken.

Genom att koncentrera trafiken under lågsäsong till en bashamn på fastlandet kan anspråken på statsbidrag minskas betydligt. TPR har studerat ett alternativ med åretruntrafik på Oxelösund och sommartrafik på Nynäshamn och Oskarshamn/Västervik. Enligt TPR skulle en sådan lösning vara effektiv och medföra en rad fördelar. Detta alternativ är också förenligt med den så kallade vägprincipen med en trafikstark länk som ligger där trafikunderlaget är som störst.

Denna trafiklösning medför vissa nackdelar för *godstrafiken* med förlängda transportsträckor för gods från sydligaste Sverige. TPR har uppskattat den genomsnittliga vägförlängningen till ca 8 mil för den anslutande fastlandstransporten och beräknat transportörernas merkostnad till ca 10 milj. kr. per år. På längre sikt torde det enligt TPR dock finnas möjligheter att nedbringa denna kostnad väsentligt genom att transportererna omstruktureras. Jag vill också i sammanhanget peka på dels den gynnsamma transportkostnadssituation som Gotland synes ha enligt RRV:s utredning, dels möjligheten att använda eventuella besparingar på statsbidraget till ökad nedsättning av godstaxan på Gotlandsfärjorna.

Ser man till *persontrafiken* öppnar bashamnsalternativet nya rese-möjligheter. Jämfört med dagens trafik får man dock vintertid en vägförlängning för anslutningstransporter på ca 5 mil. Den totala genomsnittliga restiden för en resenär minskar emellertid något genom bättre vägnät och kortare färjeöverfart. Den sammanlagda effekten av detta, om Nynäshamn och Oskarshamn/Västervik trafikerar under högsäsong, har TPR skattat till en samhällsekonomisk vinst om ca 2 milj. kr.

Det finns emellertid också andra vinster med en bashamn som inte lika lätt låter sig uttryckas i kronor och ören. Dagens vintertrafik med Gotlandsfärjorna medför att endast resenärer som har bil kan nå orter utanför Stockholmsområdet och Oskarshamn inom rimlig tid och utan övernattning. Resande utan bil hinner i de flesta fall inte med kvällstågen från

Stockholm, och anslutande kollektiva förbindelser saknas så gott som helt från Oskarshamn. Fortsatt resa kräver övernattnig. Oxelösund som bashamn öppnar möjligheter till anslutning med kvällståg till så gott som hela landet via anslutningsbussar till Nyköping, Norrköping, Katrineholm, Flen och Stockholm. Priset för dessa anslutningsresor kan beräknas motsvara dagens anslutningsresa Stockholm–Nynäshamn (f.n. 30 kr.). Den samlade reskostnaden för nästan alla resenärer utan bil skulle också bli ungefär densamma eller något lägre än nu.

En annan vinst med en bashamnstrafik är möjligheten till en mer frekvent trafik och en bättre anpassning av ankomst- och avgångstider till persontrafikens efterfrågan. I dagens vintertrafik måste avgångstiderna bestämmas helt med hänsyn till godstrafiken för att anspråken på statsbidrag inte skall öka ytterligare.

En bashamnstrafik är vidare den enda trafiklösning som kan genomföras inom den kostnadsram om 40 milj. kr. per år som trafikutskottet vid upprepade tillfällen uttalat sig för.

En bashamnslösning kan emellertid för närvarande inte godtas av Gotlandsintressenterna som anser att TPR underskattat övervältringen av kostnader på trafikanter och godskunder. Företagen skulle enligt Gotlandsintressenterna behöva anpassa lagerhållning och marknader efter trafiken på bashamnen och trafikanterna skulle drabbas utan möjlighet att kunna anpassa ett uppbyggt kontaktmönster byggt på släkt- och vänrelationer. Gotlandsintressenterna har också anmärkt att en bashamnstrafik med endast fartygen Gotland och Gute inte skulle ge tillräcklig kapacitet för godstransporterna.

I det särskilda yttrandet synes Gotlandsintressenterna emellertid inte ha beaktat de möjligheter till strukturförändringar av bolagets taxor som vid en bashamnstrafik ryms inom kostnadsramen 40 milj. kr. per år. Vidare har TPR i sin utredning belyst fyra olika trafiklösningar inom en bashamnstrafik med olika kapacitetsinsats.

Jag finner emellertid i likhet med TPR att motståndet mot en bashamnstrafik är sådant att det inte är lämpligt att genomföra en sådan trafikomläggning. Möjligheterna till besparingar i statsbidraget får då i stället sökas inom ramen för nuvarande trafik, och en bashamnstrafik bör genomföras först då en bredare uppslutning kring denna kan uppnås. Jag återkommer till frågan om besparingar i nuvarande trafik senare i min föredragning. Att en bashamnstrafik inte kan genomföras innebär att statsbidraget till trafiken inte kan rymmas inom den av riksdagen förordade ramen om 40 milj. kr.

Jag vill i sammanhanget redovisa att kostnaden för transportstödet är knuten till kostnaden för nuvarande tonnage på så sätt att ett utbyte av de äldsta fartygen, något som kan bli aktuellt under den närmaste 5–15-årsperioden, skulle öka anspråken på bidrag med för närvarande ca 10–30 milj. kr., beroende på vilket tonnage som anskaffas.

Det måste alltså i fortsättningen godtas att trafik planeras för en högre årlig kostnad än den tidigare förordade, 40 milj. kr. Detta gäller även utan tonnagesförnyelse.

Eftersom en bashamnstrafik inte kan genomföras nu måste andra åtgärder vidtas, för att begränsa anspråken på statsbidrag för Gotlandstrafiken.

**Mitt förslag:** Persontaxans bindning till SJ:s taxa slopas och ersätts av en taxa som anpassas till de faktiska kostnaderna och marknadens möjligheter.

**Transportrådets förslag:** TPR har inte lämnat något förslag i taxefrågan, men har i sina överväganden ansett att taxan kan ses över. Mitt förslag överensstämmer med TPR:s överväganden.

**Skälen för mitt förslag:** Det statliga stödet till persontrafiken har hittills varit inriktat på att anpassa färjetrafikens persontaxor till SJ:s taxa. SJ-taxan fastställs numera av SJ som härigenom beretts möjlighet att på marknadsmässiga grunder med hänsyn till trafikens kostnadsstruktur fastställa avgifterna. SJ har också i november 1985 infört en högre grad av prisdifferentiering mellan låg- och högtrafikdagar. Jag anser att samma synsätt bör tillämpas på Gotlandstrafiken. Att låta järnvägens kostnadsstruktur och marknadsförutsättningar styra Gotlandstrafikens taxor är enligt min mening inte en lämplig ordning.

Jag förordar att nuvarande bindning av persontaxan till SJ-taxan slopas och att persontrafikavgifterna i stället får fastställas med hänsyn till trafikens kostnader och anspråken på kapacitet. Inom ramen för ett sådant system kan personer mantalsskrivna på Gotland tillförsäkras särskilda rabatter. Det är också viktigt att avgifterna inom Gotlandstrafiken framför allt under högsäsong men även under andra tider på året mer uttalat utnyttjas för att styra efterfrågan till tider och turer med ledig kapacitet.

Taxorna i Gotlandstrafiken bör därför i framtiden fastställas med hänsyn främst till trafikens kostnadsutveckling, anspråken på kapacitet och komfort, trafikens marknadsmässiga villkor samt det av riksdagen anvisade anslaget. Statens bidrag till Gotlandstrafiken bör även i framtiden i första hand komma gotlänningarna till godo. Övriga trafikanter bör därför betala efter principen att den som ställer anspråk på kapacitet skall betala för den. Bidragsnivån påverkas nämligen i hög grad av vilken trafik som tonnaget måste dimensioneras för.

Jag förordar alltså en kraftfull prisdifferentiering. Det är inte möjligt att ange vilka intäktsökningar en prisdifferentiering skulle ge. Jag vill i sammanhanget nämna att jag vid min anslagsberäkning inte räknat med ökade totalintäkter till följd av ökad prisdifferentiering. För min del anser jag att de kostnadsbesparingar som kan åstadkommas genom att trafiken kan anpassas till en jämnare efterfrågan (över t.ex. en trafikvecka) är lika viktiga som intäktsökningar.

**Mitt förslag:** Trafikutbudet anpassas bättre till efterfrågan.

**Transportrådets förslag:** TPR:s förslag överensstämmer med mitt förslag.

**Skälen för mitt förslag:** Som TPR har visat i sin utredning är beläggningen under lågtrafik på vissa turer sådan att det inte är ekonomiskt försvarbart att genomföra dem. Vidare är Ölandstrafiken mycket olönsam. I Gotlandsintressenternas särskilda yttrande uttalas också att Ölandstrafiken bör kunna utgå.

Statens industriverk har i rapporten Avstamp Gotland (Sind PM 1985:6) föreslagit att förutsättningarna för en trafik Visby–Stockholm studeras. Jag vill i sammanhanget nämna att en Stockholmslinje redan prövats i Gotlandstrafiken. Det ekonomiska utfallet av denna trafik var mycket dåligt.

Jag bedömer det som möjligt att dra in på den minst lönsamma trafiken och därigenom minska anspråken på statsbidrag med 10–15 milj. kr. per år. Tänkbara åtgärder är att det äldsta fartyget Thjelvar tas ur trafik och att utbudsförändringar under lågsäsong i Oskarshamnstrafiken genomförs. Det gäller då turer med mycket låg beläggning.

**Mitt förslag:** Nuvarande prisreglering av lastbilstaxorna till Gotland och statsbidraget till lastbilsföretagen slopas fr. o. m. den 1 juli 1986.

**Riksrevisionsverkets förslag:** RRV:s förslag överensstämmer med mitt förslag.

**Remissinstansernas synpunkter:** Transportrådet och Sveriges Industriförbund tillstyrker RRV:s huvudalternativ om att slopa Gotlandstillägget och det särskilda statsbidraget till lastbilsföretagen.

Statens pris- och kartellnämnd förordar RRV:s alternativ 3 med slopat Gotlandstillägg, företagsekonomisk prissättning i färjetrafiken och ett särskilt stöd till transportköparna. Även transportrådet och industriförbundet uttalar visst intresse för detta alternativ. TPR anser emellertid att RRV:s huvudförslag i ett senare skede kan byggas på med dessa komponenter om inte de föreslagna åtgärderna med slopat Gotlandstillägg och lastbilsstöd faller väl ut. Industriförbundet tar inte någon slutlig ställning till RRV:s tredje alternativ men betvivlar att det tänkta stödet kan rymmas inom en oförändrad statsfinansiell ram.

ASG och Bilspedition framhåller i sina yttranden att RRV:s huvudförslag kommer att återverka på lastbilsföretagens priser och därigenom leda till kostnadsökningar för transportköparna. Alternativt finns enligt ASG en risk för försämrad transportservice.

Gotlands kommun och länsstyrelsen i Gotlands län anser att nuvarande system bör bibehållas. Länsstyrelsen och kommunen anser att RRV tecknat en alltför positiv bild av förhållandena för näringsliv och befolkning på Gotland. Länsstyrelsen och kommunen anser vidare att det gotländska

näringslivets förutsättningar att tåla höjda transportkostnader inte är så goda som RRV framställer dem.

Gotlands Åkericentral är kritisk till nuvarande system och anser att minst ett belopp motsvarande Gotlandstillägget och statsbidraget till lastbilsföretagen bör anslås via statsbudgeten för att på ett neutralt sätt kompensera för trafikens merkostnader.

**Skälen för mitt förslag:** Nuvarande reglering av åkeriföretagens taxor i Gotlandstrafiken har förorsakat stora problem. Den extra utdebitering av 0,6% på transportförmedlingsföretagens fakturor som delvis finansierar prisutjämnningen har uppfattats som orättmätig och stridande mot principerna på transportmarknaden. Systemet med högstpriser och rätten att ta ut Gotlandstillägg innebär att konkurrensförutsättningarna mellan olika lastbilsföretag har rubbats. Administrationen av stödet är tung i förhållande till det ringa stödbeloppet. Det är svårt att avgöra om fraktdebiteringar i Gotlandstrafiken överensstämmer med motsvarande transportuppdrag på fastlandet.

Teoretiskt kan mitt förslag medföra att gotländska företag och konsumenter får 26 milj. kr. i ökade transportkostnader per år. Den faktiska merkostnaden blir emellertid som RRV framhållit mindre. Att införa ett nytt transportstöd av storleksordningen 20–30 milj. kr. som förordats av åkeriföretagen och SPK för att motverka kostnadsövervältringen anser jag inte vara motiverat.

Lastbilsföretagens faktiska merkostnader är sannolikt inte så stora som de kalkylerade och torde dessutom minska till följd av ett ökat kostnadsmedvetande när företagen själva får hela kostnadsansvaret. Förslaget medför vidare en mer konkurrensneutral situation mellan lastbilsföretagen, vilket resulterar i att konkurrensen i Gotlandstrafiken ökar. Transportförmedlingsföretagen kan därvid t.ex. få en ökad benägenhet att debitera mindre konkurrens känsliga kunder högre avgifter. Av dessa skäl reduceras den faktiska kostnadsövervältringen på Gotlandskunderna väsentligt. Den resterande övervältringen bör kunna godtas eftersom transportkostnadsandelarna för flertalet branscher på Gotland är låga. Mitt förslag innebär en minskning av anspråken på statsbidrag till vissa transportförmedlingsföretag med 5 milj. kr. per år fr. o. m. 1 juli 1986.

I enlighet med vad jag nu anfört har inom kommunikationsdepartementet upprättats förslag till lag om upphävande av lagen (1979:1035) med bemyndigande om utjämning av taxor för vissa lastbilstransporter. Yttrande över lagförslaget har inte inhämtats från lagrådet då frågan är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

### 3.4 Ökad konkurrens

Det har varit ett allmänt önskemål att öka konkurrensen i Gotlandstrafiken. F.n. är Gotlandsbolaget det enda företag som bedriver trafik på Gotland. Med en bashamnstrafik hade det sannolikt varit möjligt att få utrymme för viss konkurrerande trafik sommartid på linjen Visby–Oskarshamn. Avtalet som f.n. gäller mellan staten och Gotlandsbolaget och den trafiklösning som jag har förordat medför emellertid en så stor som-

martrafik inom koncessionstrafiken att konkurrerande trafik skulle innebära att mera tonnage skulle sättas in. Detta skulle sänka kapacitetsutnyttjandet, höja kapacitetskostnaderna och öka anspråken på statsbidrag eller tvinga fram väsentliga taxehöjningar.

Inslagen av konkurrens i trafiken bör föras in på annat sätt. Konkurrens i Gotlandstrafiken kan avse två olika företeelser. En möjlighet är att upphandlingen av trafiken för en viss period sker i konkurrens, dvs. flera företag lämnar anbud på att få driva trafiken. En sådan konkurrens skulle kunna få gynnsam inverkan på trafiken och statsbidragets utveckling. Staten skulle kunna välja mellan olika entreprenörer. Dagens faktiska situation är emellertid den att trafiken är så omfattande att inget företag som inte har ingående kunskap om trafiken och tillgång till lämpligt tonnage vågar ta risken att lämna anbud på den.

En annan möjlighet är att trafiken löpande sker i konkurrens mellan olika trafikföretag. Detta vore naturligtvis önskvärt för resenärerna, men eftersom trafiken är mycket kapitalintensiv och i dag drivs med underskott och företagen ersätts för sina kostnader blir det f. n. fråga om konkurrens på skattebetalarnas bekostnad. Om resenärerna i framtiden skall kunna erbjudas konkurrens i trafiken anser jag att det först måste komma till stånd konkurrens i upphandlingen.

Gotlandsbolaget har lång erfarenhet av trafiken, en egen bokningsorganisation och ett antal färjor som används i trafiken. Detta ger bolaget en stark ställning i det korta perspektivet. Ett sätt att på längre sikt komma ur dagens besvärande monopolsituation är att staten i framtiden vid tonnageförnyelse anskaffar tonnaget direkt eller genom leasingavtal med något rederi, och att anbud tas in på trafiken med och driften av detta tonnage. På så sätt skulle en större krets av företag kunna komma att intressera sig för att ta ansvaret för Gotlandstrafiken.

Genom ett statligt ägande av hela eller delar av det tonnage som används i Gotlandstrafiken förstärks enligt min mening statens inflytande på ett rimligt sätt samtidigt som utrymmet för konkurrens ökar. Statens planering för den framtida trafiken bör utgå från detta.

### 3.5 Avtalet staten—Gotlandsbolaget

Nuvarande avtal mellan staten och Gotlandsbolaget gäller till utgången av år 1987. Om avtalet inte sägs upp före den 1 januari 1987 förlängs det i ytterligare fyra år.

Jag kommer därför senare denna dag att föreslå att transportrådet får i uppdrag att ta upp överläggningar och förhandlingar med olika företag om upphandlingsformer och villkor för Gotlandstrafiken efter år 1987. Härvid bör beaktas vad jag har anfört om ökad konkurrens och ökat statligt inflytande.

Kostnaderna för förhandlingsarbetet bör belasta anslaget till transportstöd till Gotland.

### 3.6 Anslagsfrågor

Prop. 1985/86: 105

I årets budgetproposition (prop. 1985/86:100 bil. 8, sid. 162) föreslogs i avvaktan på TPR:s utredning oförändrat anslag till Gotlandstrafiken för budgetåret 1986/87.

Jag har i det föregående redovisat mina förslag till åtgärder beträffande Gotlandstrafiken. Om dessa genomförs bör statsbidraget till Gotlandstrafiken för kalenderåret 1987 komma att uppgå till 51 milj. kr. För kalenderåret 1986 kan anspråken på statsbidrag till Gotlandstrafiken uppgå till ca 60 milj. kr. Härtill kommer 2,5 milj. kr. i resterande utbetalningar till lastbilsföretagen.

För budgetåret 1986/87 bör anvisas 54 milj. kr. för Gotlandstrafikens kostnader.

## 4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. anta det upprättade lagförslaget,
2. till transportstöd för Gotland för budgetåret 1986/87 anvisa ett förslagsanslag om 54000000 kr.,
3. godkänna de riktlinjer för fastställande av taxor i Gotlandstrafiken som jag har förordat,
4. godkänna de riktlinjer för ökad konkurrens i Gotlandstrafiken som jag har förordat.

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om Gotlandstrafiken.

## 5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och de ändamål som föredraganden har hemställt om.

## Transportrådets rapport 1985:14 Utredning om Gotlandstrafiken; sammanfattande kapitel

### 8 Sammanfattning och slutsatser

#### *Inledning*

Mot bakgrund av den utveckling som skett i fråga om ökade kostnader för Gotlandstrafiken under senare år, har transportrådet (TPR) erhållit regeringens uppdrag att lägga fram förslag till trafiklösningar som kan medverka till att kravet på statsbidrag reduceras till en nivå på 20–40 Mkr per år. TPR skall också pröva trafikuppläggningar med ett mindre statligt engagemang där trafik utan statsbidrag kompletterar den statligt understödda trafiken.

TPR har tolkat uppdraget så att syftet är att hitta trafiklösningar som kan innebära en tillfredsställande transportförsörjning för såväl gods- som persontransporter mellan Gotland och fastlandet, samtidigt som en minskning av bidragsnivån åstadkommes.

Begreppet "tillfredsställande transportförsörjning till lägsta samhälls-ekonomiska kostnader" behandlades i samband med att de gällande trafikpolitiska riktlinjerna lades fast 1979. I korta ordalag anfördes då att inbörden i detta begrepp inte på ett entydigt sätt kan slås fast för alla tänkbara situationer utan måste anpassas till de speciella förutsättningarna i varje särskilt fall. Olikheter föreligger mellan olika trafikslag och mellan skilda delar av landet.

Vilken trafikförsörjning till/från Gotland kan då anses som tillfredsställande? Något samlat ställningstagande till denna fråga har inte redovisats i de propositioner eller riksdagsbeslut som behandlat Gotlandstrafiken.

Allmänt konstaterar TPR att kontaktbehoven mellan Gotland och fastlandet skall kunna tillfredsställas. Utgångspunkten för en tillfredsställande transportförsörjning för Gotland bör således vara att transportsystem måste vara tillgängliga för olika res- och transportbehov mellan Gotland och fastlandet. Efterfrågan på res- och transporttjänster skall tillgodoses till lägsta samhälls-ekonomiska kostnader. Färjetrafiken är en förutsättning för att resor med personbil och lastbil kan genomföras mellan Gotland och fastlandet. Flyget kompletterar färjetrafiken för snabbare resor och sådana resor där inte bilen måste medföras.

Trafikströmmarna varierar kraftigt mellan olika tider på året och mellan olika veckodagar. En diskussion om en tillfredsställande transportförsörjning sker ofta utifrån den miniminivå som bör gälla. Det kan här således vara rimligt att i första hand diskutera förhållandena under lågsäsong då dessa har mest bäring på samhällets insatser för att garantera en basservice för Gotlandstrafiken. De kraftiga topparna under sommarmånaderna kan inte få vara dimensionerande för trafikuppläggen över hela året.

För att kunna tillgodose de allmänna kraven på trafikförsörjningen är det väsentligt att en tillräcklig kapacitet kan erbjudas för en regelbunden trafik mellan Gotland och fastlandet.

Resorna bör kunna genomföras med rimlig komfort. Trafiken och fartygen bör dimensioneras så att resenärerna normalt kan få tillgång till sittplats under tak. Vidare bör en stor del av passagerarna kunna erbjudas hyttplats på natturer. En god service bör erbjudas på fartygen och det bör också vara möjligt att på ett enkelt sätt köpa biljett överallt i Sverige.

Resenärer och godskunder bör vidare kunna utnyttja färjetrafiken till en rimlig taxa. Taxenivån skall i möjligaste mån anpassas till den som gäller vid motsvarande krav på trafikförsörjningen i andra delar av landet.

## Olika trafikeringsalternativ

I utredningsarbetet har en analys gjorts av färjetrafikens ekonomiska struktur, av kostnader och intäkter, av res- och transportefterfrågan samt av behovet av kapacitet under olika trafikeringsperioder. Analysen grundar sig på specialbearbetningar av Gotlandsbolagets statistik samt av tillgängliga marknadsundersökningar och på en enkät till transportörerna. Utifrån dessa analyser har en rad olika trafikeringsalternativ undersökts. Alternativen kan grupperas i ett antal huvudkategorier. Inom resp. kategori kan sedan olika lösningar sökas. Bedömningarna av de olika alternativen får ske med utgångspunkt från nuvarande förhållanden.

Dimensionerande för vilken kapacitet och därmed vilket tonnage som behövs är dels kapaciteten under lågsäsong, dels kapaciteten under högsäsong. Under lågsäsong är problemet att tillhandahålla just den kapacitet som behövs till så låga kostnader som möjligt utan att därför kapacitetsproblem uppstår. Under högsäsong är problemet snarare att åstadkomma så hög kapacitet som möjligt inom ramen för tillgängligt tonnage och resurser.

För de olika alternativen har noggranna analyser genomförts för att ställa den tillgängliga kapaciteten mot trafikefterfrågan under olika perioder. Syftet har härvid varit att på mest lämpliga sätt i de olika alternativen anpassa utbudet till efterfrågan.

Ett alternativ innebär *förändringar inom ramen för nuvarande trafikuppläggning*. Det har därvid tagits fasta på möjligheterna att minska kapaciteten på Oskarshamnslinjen då de största underskotten i trafiken kan hänföras till den södra linjen. Den norra linjen, Nynäshamnslinjen redovisar en bättre ekonomi och utveckling. Alternativet innebär därför en anpassning under lågsäsong till efterfrågan så att Oskarshamnslinjen enbart trafikeras med godsfärjan m/s Gute de dagar då efterfrågan är som lägst. Härvid kan normalt 50 passagerare följa med, vilket i stort motsvarar resandefrekvensen. Personfärjan m/s Gotland föreslås trafikera Oskarshamnslinjen med fyra turer per vecka i början och slutet av lågsäsongen samt med två turer per vecka under den absoluta lågtrafiken november–mars.

Nynäshamnslinjen föreslås trafikeras av m/s Visby dagligen som tidigare. Trafiken under låg- och mellansäsong blir oförändrad. Under högsäsong trafikeras Nynäshamnslinjen av m/s Visby med två turer dagligen och Oskarshamn/Västervik med m/s Gotland med en tur vardera på dagtid. Det innebär ett bättre kapacitetsutnyttjande än för närvarande. M/s Thjelvar

kan därmed tas ur koncessionstrafiken och Grankullavikslinjen, där efterfrågan varit låg, trafikeras inte.

Med detta alternativ blir trafikstandarden under hög- och mellansäsong oförändrad medan en viss begränsning – anpassad till efterfrågan – åstadkommes under lågsäsong. Sammantaget innebär detta alternativ att statsbidraget minskas med ca 20 Mkr/år.

I ett annat alternativ förutsätts *förändringar i tonnagesammansättningen*. I första hand har därvid inriktningen varit att ersätta Gotland och Gute i såväl vinter- som sommartrafiken med ett fartyg som tillsammans med m/s Visby skulle kunna upprätthålla trafiken. Detta fartyg skulle behöva ha en lika stor gods kapacitet men en något lägre passagerarkapacitet än m/s Visby. Fartyget kan åstadkommas genom en ombyggnad av m/s Gotland eller genom att bygga en helt ny färja. Även andrahandstonnage kan övervägas. Denna färja skulle kunna ta all gods- och persontrafik på södra linjen såväl sommar som vinter. Nynäshamnslinjen föreslås trafikeras av m/s Visby året runt som nu. Trafiken under låg- och mellansäsong upprätthålls på Nynäshamns- och Oskarshamnslinjen med nuvarande turtäthet. Under högsäsong trafikeras Nynäshamn med två turer/dygn och Oskarshamn/Västervik med en tur vardera eller Västervik med tre turer per dygn.

Detta alternativ innebär således att både m/s Gute och m/s Thjelvar tas ur koncessionstrafiken. M/s Visby och den ombyggda m/s Gotland eller den nya färjan upprätthåller koncessionstrafiken. Kapaciteten blir fullt tillräcklig under lågsäsong men lägre än i dag under högsäsong. Trafiken upprätthålls med endast två färjor såväl sommar som vinter vilket ger något lägre flexibilitet.

Besparingarna i driftskostnader genom att utnyttja en ny eller ombyggd färja uppgår till knappt 10 Mkr/år. Eftersom en ombyggnad beräknas kosta ca 70 Mkr och en nybyggd färja ca 250 Mkr kommer emellertid kapitalkostnaderna att öka med ca 10 Mkr i det förra fallet och med drygt 30 Mkr i fallet med en ny färja. Någon nettobesparing blir det således inte i initialskedet för detta alternativ utöver vad som kan hänföras till slopandet av m/s Thjelvar i koncessionstrafiken vilket ger ca 10 Mkr.

Om en ny färja anskaffas kommer statsbidraget i stället att öka till ca 90 Mkr och inte ens efter tio år vara nere i samma nivå som idag. För att minska kostnaderna bör andrahandstonnage övervägas. Genom att förändra tonnage men behålla linjenätet kan således trafik av nuvarande omfattning upprätthållas till en kostnad av omkring 60 Mkr.

Ett alternativ kan benämnas *bashamnsalternativet*. Det innebär att endast en hamn trafikeras under lågsäsong. Oxelösund föreslås bli bashamn eftersom den ligger bäst till i förhållande till trafikunderlaget. Under högsäsong trafikeras även Nynäshamn och Oskarshamn/Västervik. Alternativet kan liknas vid en broförbindelse då det endast skulle vara aktuellt att landa vid en punkt på fastlandet. Detta alternativ är förenligt med den s. k. vägprincipen med en trafikstark länk som ligger i tyngdpunkten av trafikunderlaget.

Stora kostnader kan sparas – såväl drifts- som hamnkostnader – om endast en linje trafikeras under lågsäsong. Transporterna såväl till sjöss som på land kan samordnas och kapaciteten kan utnyttjas effektivare. De

sammanlagda kraven på kapacitet på en linje är väsentligt mindre än den sammanlagda kapaciteten dimensionerad för två linjer och ger mycket större flexibilitet i tonnageanskaffning och tonnageutnyttjande. Utbudet kan anpassas till efterfrågan på ett mer varierat sätt. Utifrån nuvarande tonnage kan trafiken under större delen av lågsäsongen upprätthållas av m/s Gotland och m/s Gute med en hög turtäthet. M/s Visby skulle då kunna chartras ut under lågsäsong. Om m/s Gute byts ut mot en kombinerad gods- och personfärja som kan klara hela godstrafiken kan ytterligare fördelar uppnås, genom att gods- och persontrafiken kan separeras helt.

Oxelösund ligger bra till i förhållande till stora delar av trafikunderlaget. Ca 13% av resenärerna får en märkbar vägförlängning, medan något fler får kortare resväg. Överfarten med färjan blir snabbare varför restiderna blir som i dag för de flesta trafikanterna. Alla kommer också i åtnjutande av den högre turtätheten. De kollektiva resmöjligheterna på fastlandet kan förbättras väsentligt.

Under högsäsong är ett flertal alternativ möjliga med denna lösning. En utgångspunkt har varit att om Oxelösund skall trafikeras under låg- och mellansäsong måste denna linje också trafikeras under högsäsong. En möjlighet är att m/s Visby trafikerar Nynäshamn och Oxelösund och m/s Gute trafikerar Oxelösund. Oskarshamn och Västervik skulle då kunna trafikeras av m/s Gotland med en tur vardera per dag. Sammantaget skulle en högre kapacitet kunna erhållas under högsäsongen än för närvarande.

Genom en koncentration av trafiken till en linje under större delen av året kan ca 40 Mkr sparas och statsbidraget nedbringas till en nivå runt 30 Mkr/år. Även med hänsyn till de ökade trafikantkostnaderna som huvudsakligen berör godstrafiken uppnås en samhällsekonomisk vinst på 30–40 Mkr/år.

Ett ytterligare trafikeringsalternativ kan byggas upp ifrån att staten svarar för *ett basutbud* på en linje och att kompletterande trafik etableras utanför koncessionen. Det innebär att trafik utöver vad som behövs i basutbudet kan bedrivas utan statsbidrag.

Om koncessionstrafiken koncentreras till Oxelösund under lågsäsong och Oxelösund-Nynäshamn under högsäsong skulle endast två fartyg – en person- och en godsfärja – behövas för koncessionstrafiken. Denna trafik skulle då behöva kompletteras med ytterligare trafik på de södra linjerna under högsäsong. Den självfinansierade trafiken utanför koncessionen skulle dock behöva avgränsas geografiskt och/eller tidsmässigt.

En kompletterande persontrafik under högsäsong på de södra linjerna skulle inte medföra några merkostnader för staten. Kalkylen påverkas emellertid av vilket tonnage man väljer för koncessionstrafiken. Om m/s Gotland utnyttjas året runt tillsammans med en godsfärja beräknas statsbidraget kunna komma att uppgå till ca 20 Mkr. I detta fall förutsätts även kompletterande trafik i Nynäshamnsläget under högsäsong. Om m/s Visby utnyttjas året runt tillsammans med en godsfärja kommer statsbidraget att uppgå till ca 40 Mkr. I det senare fallet kan också en mycket hög standard och kapacitet erbjudas och hela trafiken på de norra linjerna kan klaras inom basutbudet.

På de södra linjerna skulle sannolikt ett mer varierat utbud komma till

stånd under högsäsong. Förmodligen skulle konkurrensen stimulera trafikföretagen till en bättre service.

Vidare kan övervägas att lägga upp trafiken med utgångspunkt från ett *kommunalt engagemang*. Gotlands kommun skulle i detta alternativ erhålla ett statligt schablonbidrag och sedan själv ekonomiskt och planeringsmässigt svara för trafiken.

## TPRs ställningstagande

TPRs uppdrag har varit att inom ramen för en tillfredsställande transportförsörjning minska statsbidraget till Gotlandstrafiken. TPR har i enlighet med uppdraget att ta ställning till den trafik som i dag bedrivs av Gotlandsbolaget. Flygtrafiken har i stort lämnats utanför. För att erhålla en heltäckande bild av Gotlandstrafiken borde emellertid även den ha behandlats.

Statsbidragets storlek för Gotlandstrafiken hänger samman med tre frågor. Var och en av dessa måste därför beaktas när det gäller att komma ned i den kostnadsnivå som anges i uppdraget till TPR. Den första frågan avser Gotlandsbolagets *taxor*. De fastställs av TPR med utgångspunkt från riktlinjer som antagits av statsmakterna. Enligt TPRs bedömning är möjligheterna att öka det totala trafikunderlaget genom att använda en lågtaxepolitik ytterst begränsade. Antalet passagerare kan inte antas öka vid en taxesänkning i en sådan utsträckning att det kompenserar för bortfallet av biljettintäkterna. En lågtaxepolitik kan därför inte anses vara en framkomlig väg för att öka lönsamheten i trafiken. Däremot är en differentierad taxa lämplig för att åstadkomma ett jämnare kapacitetsutnyttjande och därmed en bättre komfort.

Den slutsats TPR drar är således att om man vill minska underskottet och därmed statsbidraget kan en väg vara att i högre grad anpassa taxenivån till de totala kostnaderna för trafiken. I sammanhanget kan nämnas att SJ under senare tid väsentligt har förändrat sin taxepolitik efter de förutsättningar som gäller för järnvägstrafiken. På motsvarande sätt bör det enligt TPRs mening vara angeläget att utforma taxepolitiken för Gotlandstrafiken utifrån sina förutsättningar, bl.a. bör en högre grad av prisdifferentiering användas för att styra trafiken mot ett bättre kapacitetsutnyttjande. TPR anser därför att statsmakterna bör uttala sig för att taxorna i Gotlandstrafiken bör anpassas till de speciella förhållanden som gäller för Gotlandstrafiken i jämförelse med trafikförsörjningen i andra delar av landet. En närmare diskussion om taxefrågorna har dock legat utanför detta uppdrag.

Den andra frågan som påverkar statsbidragets storlek är *kapitalkostnadernas* omfattning. I detta uppdrag har TPR utgått ifrån den tonnagesammansättning och det avtal som staten och Gotlandsbolaget har i dag. På kort sikt ändras därför inte dessa kostnader i någon större omfattning. På längre sikt krävs en anpassning av tonnaget i syfte att motverka kraven på ökning av statsbidraget. Viss justering i tonnagesammansättning redan på kort sikt framstår som högst angelägen.

De *rörliga kostnaderna* påverkas genom förändringar i turlista och linjesträckning. Det kan därvid konstateras att dagens trafikeringsalternativ

kräver ett statsbidrag på i storleksordningen 70 Mkr per år (inkl. kapitalkostnaderna). Det enda av de av TPR övervägda alternativen som på ett avgörande sätt reducerar behovet av statsbidrag är det s. k. bashamnsalternativet. Under låg- och mellansäsong skulle endast Oxelösund trafikeras och under högsäsong trafikeras även Nynäshamn och Oskarshamn/Västervik. För detta alternativ har statsbidraget beräknats uppgå till i storleksordningen 30 Mkr. Med en omsorgsfull utformning skulle en effektiv trafiklösning kunna åstadkommas och en rad olika fördelar därigenom kunna vinnas: högre turtäthet, kortare restider, möjligheter till lägre prisnivå, bättre tonnageanvändning och större flexibilitet i tonnageanskaffningen m. m. De nackdelar som har kunnat anföras mot förslaget är att vissa resenärer, från sydligaste delarna av landet, får en längre restid och att godskunder till följd av längre transportavstånd kan drabbas av högre kostnader. Många av dessa problem torde emellertid kunna övervinnas genom en successiv anpassning av transportererna till den nya situationen. Det är också möjligt att nå nya marknader i och med att stora delar av mellansverige blir tillgängliga på ett helt annat sätt än för närvarande.

Det s. k. Oxelösundsalternativet har emellertid väckt starka erinringar från Gotlands kommun och länsstyrelsen i Gotlands län. Man har menat att gotlänningarna skulle känna sig mer avskärmade från fastlandet och turister skulle i stor utsträckning söka sig andra vägar än till Gotland. Man har vidare påtalat att vissa företag kommer att drabbas av ökade kostnader.

TPR anser att invändningarna mot Oxelösundsalternativet till övervägande delen har bedömts i ett alltför kortsiktigt perspektiv. Nackdelarna med alternativet är klart överskattade. De fördelar som finns har inte vägts in i tillräcklig omfattning varför motståndet till en icke oväsentlig del kan hänföras till psykologiska effekter som har att göra med förändringen som sådan. De analyser som gjorts av resmöjligheterna visar att kontaktmöjligheterna med stora delar av fastlandet skulle förbättras med Oxelösundsalternativet. Oxelösund ligger bra till i förhållande till vägnätet och det finns väsentligt bättre möjligheter att skapa goda kollektiva förbindelser inte bara med Stockholmsområdet som för närvarande utan också med andra delar av landet. Även under högsäsong kan Oxelösund i kombination med de andra linjerna ge ett ökat underlag för turismen på Gotland.

TPR vill emellertid mot bakgrund av Gotlandsintressenternas ståndpunkt nu förorda att en lösning söks i enlighet med det alternativ där förändringar i första hand görs i den nuvarande trafikuppläggningsen i syfte att nedbringa de statliga utgifterna.

I enlighet med detta förslag skulle såväl trafiken till Nynäshamn som till Oskarshamn således behållas även under lågsäsong. Förslaget innebär en viss minskning av persontrafiken under vinterhalvåret på Oskarshamnslinjen anpassad till behovet samt att Thjelvar kan utgå ur koncessionstrafiken och trafiken till Grankullavik slopas. Förslaget bygger vidare på att hamnkostnaderna i Visby och Nynäshamn kan minskas. Dessa förändringar bör kunna genomföras relativt omgående. Mot bakgrund av aviserade reparationskostnader utöver budget på m/s Thjelvar framstår det som angeläget att snarast avföra fartyget ur koncessionstrafiken. Förändringarna på Oskarshamnslinjen bör genomföras inför vintertidtabellen 1986.

På längre sikt bör även aspekter från alternativet om ytterligare förändringar i tonnagesammansättningen kunna vägas in. Målsättningen bör vara att tonnage bättre anpassas till trafiksituationen så att inte både en gods- och en personfärja måste trafikera Oskarshamnslinjen under lågsäsong. I första hand bör detta lösas genom anskaffande av lämpligt andrahandstonnage.

Enligt TPR innebär förslaget möjligheter att bedriva en acceptabel trafik under vinterhalvåret samtidigt som trafikförsörjningen under sommarhalvåret kan hållas på en oförändrad god nivå. De besparingar som åstadkommes genom detta förslag innebär dock inte att den bidragsnivå på 20–40 Mkr som angavs i uppdraget kan uppnås. Besparingarna kan beräknas till ca 20 Mkr, vilket skulle innebära en bidragsnivå på ca 50 Mkr. TPR har bedömt det som angeläget att så långt möjligt uppnå samförstånd i de förslag som förordas. Detta har då skett till priset av att den kostnadsnivå som angavs i regeringsuppdraget inte har kunnat hållas.

Den tid TPR har haft på sig för detta uppdrag har i vissa avseenden varit alltför knapp. Det har inte funnits utrymme för att gå på djupet med vissa frågor på ett önskvärt sätt. Enligt TPR krävs därför fortsatta överväganden på olika punkter.

TPR anser, att det s. k. bashamnsalternativet har så stora fördelar att det är värt att vidareutveckla. TPR avser därför gå igenom de möjligheter som finns till hopknytning med det övriga trafiksystemet på fastlandet. Med hänsyn till de fördelar ett sådant alternativ skulle innebära och med hänsyn till angelägenheten att begränsa statsbidraget kan det finnas anledning att i framtiden på nytt överväga alternativet att bedriva huvuddelen av trafiken på en hamn.

En annan fråga som behöver ytterligare penetreras berör trafiken med Oskarshamn i enlighet med TPRs förslag. Det kan där finnas anledning att ersätta m/s Gotland med m/s Gute med en kombinerad person- och gods-färja som bättre svarar mot den trafikefterfrågan som föreligger. En sådan tonnagesförändring bör göras genom att man försöker skaffa ett lämpligt andrahandstonnage. Denna fråga avser TPR arbeta vidare med.

Frågan om hur staten kan svara för ett basutbud som kan kompletteras med en självfinansierad trafik bör också ytterligare övervägas mot bakgrund av det lägre statsbidrag som därmed skulle kunna erfordras. Även frågan om ett kommunalt engagemang i trafiken ter sig intressant.

TPR har också för avsikt att ytterligare undersöka alternativ till hur transporter av farligt gods kan utföras.

TPR har tidigare till Gotlandsbolaget framhållit att det inte kan vara rimligt att koncessionstrafiken belastas med en så stor del av de fasta kostnaderna för koncernen. Det är angeläget att Gotlandsbolaget på ett bättre sätt renodlar den del av verksamheten som ligger inom den s. k. koncessionstrafiken. Statsbidragen är nämligen avsedda att användas endast i denna del av Gotlandsbolagets verksamhet. TPR anser det sålunda väsentligt att även aktieägarna i bolaget känner ett ansvar för att statsbidraget, avsett för att upprätthålla en tillfredsställande trafikförsörjning mellan Gotland och fastlandet, verkligen kommer koncessionstrafiken till del. Mot den bakgrunden har TPR också meddelat Bolaget att icke motive-

rade nedskrivningar av ex aktiekapital icke bör belasta koncessionstrafiken. Även Gotlands kommun bör medverka i avsikt att minska statsbidraget genom att justera avskrivningskostnaderna för Visby hamn.

TPR anser det också angeläget att Gotlandsbolaget utarbetar ett åtgärdsprogram för att förbättra servicen ombord bl.a. mot bakgrund av den starka kritik mot servicenivån som kommit fram i samband med utredningen.

## RRV:s rapport 1984: 1094 Godstrafiken till och från Gotland

### 5 Möjliga åtgärder och konsekvenser därav

Nedan redovisas tre alternativ till förändring av gotlandsstödet. Även om uppdraget kan tolkas som att transportstöd i någon form bör bestå, har RRVs översyn givit sådan ny information att sloandet av Gotlandstillägget som enda åtgärd framstått som ett reellt handlingsalternativ. Ett slopat Gotlandstillägg utgör själva baskomponenten i de följande alternativen, vilka byggs på med kompletterande åtgärder. Eventuella oönskade konsekvenser reduceras eller avlägsnas på olika sätt vilket också analyseras. Varje alternativ stäms av mot de tre restriktioner rörande konkurrensneutraliteten, vägprincipen och behovet av statsbidrag som givits i uppdragsdirektiven. Genomgående har förutsatts oförändrade transportvolymer.

#### 5.1 Slopat Gotlandstillägg

Genom att lagen med bemyndigande om utjämning av taxor för vissa lastbilstransporter (SFS 1979:1035) upphör att gälla, kommer lastbilsföretagen att kompensera sig för uteblivna intäkter av gotlandstillägget genom prishöjningar, dvs. tillämpa marknadsprissättning. Möjligen nödgas transportförmedlingsföretagen av tidigare nämnda skäl bli mer kostnadsmedvetna. Det finns dock ingen anledning att förmoda att transportförmedlingsföretagen skulle göra några förluster med denna ändring av villkoren för gotlandstrafiken. Även om många transportkunder på fastlandet befrias från 0,6% påslag genom gotlandstilläggets borttagande, har alltid transportförmedlingsföretagen möjlighet att kompensera sig genom att belasta mindre konkurrenskänsliga delar av kundnätet.

Ett slopande av systemet med Gotlandstillägg skulle teoretiskt innebära en övervältring på framför allt gotländska företag och konsumenter med ca 26 Mkr (21 Mkr som följd av Gotlandstillägget och 5 Mkr i utbetalt statsbidrag). Detta skulle motsvara ca 75 kr. per ton stödberättigat gods.

Den faktiska övervältringen skulle dock enligt RRVs mening

- för det första reduceras av att lastbilsföretagens faktiska merkostnader väsentligt torde underskrida de nu kalkylerade enligt redogörelse i avsnitt 4.3 och dessutom bli mindre av att kostnadsmedvetenheten förstärks om transportförmedlingsföretagen själva får hela kostnadsansvaret
- för det andra minska i betydelse till följd av att övervältringen sprids ut på många konsumenter och företag
- för det tredje lindras av att transportförmedlingsföretagen kan kompensera sig genom att debitera andra, mindre konkurrenskänsliga kunder
- för det fjärde kunna slå igenom utan att konkurrenssituationen för transportkunderna försämras påtagligt eftersom transportkostnadsandelarna för flertalet branscher på Gotland är låga.

Enligt RRVs bedömning är denna kostnadsövervältring förenlig med vägprincipen så som framkommit av resonemanget i avsnitt 2.6.

Förslaget om slopat Gotlandstillägg innebär vidare att förutsättningarna anpassas till en mer konkurrensneutral situation mellan lastbilsföretagen, eftersom tidigare påvisade nackdelar rörande konkurrenssituationen (jfr avsnitt 2.6) undanröjs. Möjligen kan som följd härav konkurrensen i gotlandstrafiken komma att öka. Någon risk för att oseriösa åkare skulle bryta in och undergräva nuvarande transportapparat torde knappast föreligga, eftersom transportförmedlingsföretagen torde vara alltför etablerade. Svårigheter att finna returtransporter styrker också detta förhållande.

Förslaget skulle ge en statsfinansiell besparing på ca 5 Mkr, dvs. det statsbidrag som är direkt avhängigt gotlandstillägget och som för närvarande utgår till Bilspedition och Gotlands Åkericentral.

Det frigiordade statsbidraget kan självfallet användas för att i någon mån reducera kostnadsövervältringarna. T.ex. skulle man kunna subventionera godstaxan ytterligare på RG. Denna skulle därmed kunna sänkas från 35 kr/lm till 25 kr/lm, dvs. med 10 kr/lm (ca 5 Mkr/ca 470000 lm).

## 5.2 Slopato Gotlandstillägg O-taxa i färjetrafiken

Ett sätt att kompensera konsekvenserna av ett slopat Gotlandstillägg vore att införa O-taxa i färjetrafiken.

O-taxa i färjetrafiken medför att lastbilsföretagen skulle tillgodogöras ett belopp motsvarande RGs intäkter av godstrafiken. Dessa uppgick till ca 16 Mkr 1983. Transportförmedlingsföretagen skulle då likväl kunna hävda en förlust med hänvisning till sina merkostnader på 26 Mkr, dvs. det återstår enligt dessa beräkningar 10 Mkr i övervältring på gotlandskunderna. Ett förslag om O-taxa kan således fortfarande vara förenat med en viss kostnadsövervältring på Gotland, eftersom transportförmedlingsföretagens prissättning ju sker enligt marknadsprinciper och inte enligt reglering.

Underskottet i RG – och därmed de statliga utgifterna – skulle enligt beräkningarna direkt öka med 16 Mkr bortsett från en marginell besparing genom att RGs administration förenklas. Dessutom skulle den framtida statliga underskottstäckningen sannolikt stadigt öka. Verkningarna av en O-taxa i färjetrafiken skulle kunna bli svårhanterlig ur statsfinansiell synvinkel, samtidigt som fördelarna för Gotland inte är givna. Detta beror i första hand på att incitamenten att hålla efter kostnaderna avlägsnas med en garanterad underskottstäckning. Godshanteringen i RG kan bli mindre rationell, genom att färjorna riskeras att fyllas med endast delvis lastade fordon, dvs. kapacitetsutnyttjandet i färjetrafiken ökar men inte vad gäller godsmängderna. Bristande rationalitet i godshanteringen skulle kunna försena transporter och fördyra varorna på Gotland.

Olika grader av reducerad taxa kan naturligtvis övervägas, men ovan nämnda verkningar består i varierande grad: RGs underskott växer, transportförmedlingsföretagens situation förbättras med lägre färjetaxor men att motsvarande fördelar kommer gotlandskunderna till del är ändå inte helt säkerställt.

Handlingsalternativet är förenligt med restriktionerna om konkurrensneutraliteten och vägprincipen. Statsbidraget kommer däremot inte att kunna reduceras, utan ökar i takt med uppkommande underskott i RG, initialt med 16 Mkr ./ 5 Mkr (nuvarande godsintäkter i RG minskade med nuvarande statsbidrag till Bilspedition och Gotlands Åkericentral), dvs. 11 Mkr.

Ytterligare en aspekt bör framhållas vid alternativet O-taxa. En konsekvens kan nämligen bli att transporter av varuslag som idag inte är stödberrättigade i ökad utsträckning söker sig till färjetrafiken med sikte på att utnyttja O-taxan. Den idag näst intill obefintliga kontrollen av varuslag skulle således i detta alternativ behöva vidgas väsentligt för att inte snedridningar av transportstrukturen skall riskeras.

För att täcka det uppkommande behovet av statsbidrag till RG kan statsmakterna välja att antingen öka skatteintaget – t.ex. genom en höjning av kilometerskatten – eller att omfördela nuvarande resurser. I det senare fallet kan den regionalpolitiska medelsramen resp. skatteutjämningsbidraget nämnas.

Ett argument för en höjning av kilometerskatten framkommer om man som ett tankeexperiment ersätter färjetrafiken med en bro. Kopplingen till vägsektorn och de kostnadsansvarsprinciper som gäller för denna blir därmed påtaglig. För att höja statens totala intäkter av kilometerskatten med t.ex. 10 Mkr 1985/86 skulle skattesatsen behöva höjas med ca 5 promille. Om höjningen skulle läggas enbart på lastbilstrafiken skulle skattesatsen behöva höjas med ca 7 promille.

Det ligger inte inom uppdragets ram att förorda hur statsmakterna bör finansiera tillkommande behov av statsbidrag.

### 5.3 Slopät Gotlandstillägg

#### Företagsekonomisk taxa i färjetrafiken

#### Stöd till transportköparna

En önskad konsekvens av föregående förslag rör de statliga utgifterna. För att avlägsna dessa negativa statsfinansiella följder kan man införa en icke subventionerad taxa i RG. En företagsekonomiskt baserad taxa skulle (jfr avsnitt 2.3) hamna kring 80 kr./lm jämfört med den subventionerade längdmetertaxan på 35 kr. i dag. Vid oförändrade godsvolymer innebär en sådan taxa att godstrafiken inte skulle behöva subventioneras och att underskottstäckningen till RG därmed skulle minska med ca 23 Mkr. Godstrafiken skulle på så sätt framgent följa marknadsmässiga villkor och godstaxorna skulle prisövervakas av SPK i enlighet med övrig prisövervakning. Den statliga underskottstäckningen till RG skulle i sådant fall komma att avse endast persontrafiken.

Den teoretiska kostnadsökningen för gotlänningarna och företagen kan i utgångsläget beräknas till dels 26 Mkr (effekten av slopat Gotlandstillägg), dels 23 Mkr (resultatet av taxehöjningen i färjetrafiken), dvs. totalt 49 Mkr. Alternativet innebär emellertid också att ett statsfinansiellt utrymme på dels 23 Mkr (effekten av RGs förändrade godstaxor, se ovan), dels 5 Mkr (nuvarande statsbidrag till Bilspedition och Gotlands Åkericentral) – sam-

manlagt 28 Mkr – skulle frigöras för subventionering av transportkunder på Gotland. Samtidigt skulle mer marknadsmässiga villkor komma att gälla för transportförmedlingsföretagen och RG, vilket i sin tur skulle gynna prisutvecklingen och godshanteringen på sikt.

I det fall statsmakterna väljer att på ett mer direkt sätt utnyttja frigjorda medel för att stödja transporterna till och från Gotland behövs en ny stödform. RRV vill här peka på möjligheterna att subventionera gotlandskunderna genom att ett stöd till alla transportköpare på Gotland i efterhand skulle utgå i form av en viss procent på nettofraktsumman.

Enligt SPK uppgår nettofraktsumman till och från Gotland för de fyra transportförmedlingsföretagen till ca 90 Mkr. Med antagandena att dessa företag svarar för ca 85% av färjetransporterna och att resterande lastbilsföretag håller samma taxenivå, skulle den totala nettofraktsumman i gotlandstrafiken 1983 uppgå till ca 106 Mkr. Bidragsprocenten bestäms av det stödbelopp som står till förfogande, vilket i sin tur är beroende av bl.a. frigjorda statsbidrag och/eller ökade intäkter i RGs godstrafik. Med dessa utgångspunkter skulle den totala nettofraktsumman till och från Gotland i detta handlingsalternativ komma att uppgå till ca 155 Mkr (106 Mkr idag + 49 Mkr som teoretisk effekt av indraget transportstöd och taxehöjning på RG) och det tillgängliga stödbeloppet till 28 Mkr (23 Mkr i ökade statsfinansiella intäkter + 5 Mkr indraget statsbidrag). Bidragsprocenten skulle därmed komma att uppgå till ca 18%. Om man i likhet med Norrlandsstödet väljer att sätta en nedre gräns på nettofraktsumman för att bidrag skall vara berättigat, kan procentsatsen höjas. Detta innebär i så fall dock ett principiellt ingrepp i vägprincipen genom att generaliteten i stödet inskränks. Bidraget ger heller inte täckning för de 21 Mkr som genererats av Gotlandstillägget. Jämför dock med vad som tidigare sagts om riktigheten i detta belopp (jfr avsnitt 4.3).

Jämfört med t. ex. Norrlandsmodellen är fördelarna med en bidragsprocent på nettofraktsumman – givet att någon form av direkt stöd är nödvändigt – enkelheten i stödkonstruktionen. Således blir antalet kontroll- resp. bedömningsmoment små vid den stödadministrerande myndigheten: ingen differentiering av varuslag eller olika bidrag för olika avstånd. Ansvar för nettofraktsummans riktighet kan i stor utsträckning läggas på företagen och deras revisorer genom att – i likhet med vad som f.n. är under införande för persontransportstödet – särskilda bidragsgrundande konton läggs upp i företagets bokföring. Kontrollen från den stödadministrerande myndighetens sida bör kunna ske i form av stickprov. Jämfört med dagens administration torde ett visst merarbete uppstå. En fördel är dock att nuvarande "förhandlingssituation" mellan TPR och de statsbidragsökande transportföretagen bortfaller.

En ytterligare fördel, jämfört med nuvarande förhållanden, är att stödet, i överensstämmelse med intentionerna med ett transportstöd, gynnar längre transporter, dvs. att stöd utgår även för den del av transporten som sker på fastlandet. Stödkonstruktionen skulle därmed kunna ge incitament till satsningar på nya marknader. Enligt vägprincipen borde en högre bidragsprocent i stället ha utgått för själva färjetransporten, men denna komponent urskiljs sällan i transportavtalen. Stödkonstruktionen skulle

således kunna vara ofördelaktig för sådana transportörer som bara transporterar gods mellan Visby och fastlandet, dvs. sådana transportörer som inte har sin destinations- eller avsändningsort inne i landet. Enligt vad RRV funnit förekommer emellertid knappast alls sådana transporter. Därtill bör läggas att stödet som helhet hela tiden går tillbaka till Gotland.

I avsnitt 5.2 – O-taxa i färjetrafiken – berördes behovet av kontroll för att förhindra att ej stödberättigat gods transporteras enligt O-taxa. I föreliggande alternativ med "marknadsprissättning" finns inte motsvarande benägenhet att utnyttja färjetransporterna. De alternativa transportmöjligheterna torde här nästan uteslutande vara fördelaktigare prismässigt och övriga ej stödberättigade transporter som idag går med färja påverkar inte nämnvärt kapacitetsutnyttjandet eftersom de redan idag betalar ett osubventionerat pris – sannolikt dock något högre än ett marknadspris. Detta betyder enligt RRVs uppfattning att de varuslagsbegränsningar som nu gäller i princip kan slopas, vilket också förenklar hanteringen av den nya stödformen.

Nackdelar med stödkonstruktionen kan tyckas vara att vissa transportkostnader till och från Gotland blir svåra att identifiera. Det gäller framför allt i de fall transportkostnaderna ingår i produktpriset samt när riksavtal föreligger. Motsvarande företeelser finns dock även i Norrlandsstödet och har enligt TPR inte medfört några allvarliga handläggningsproblem. TPRs krav har i flera fall tvingat fram en särredovisning av transportkostnaderna. Motsvarande förutsätts gälla även firmabilstrafiken på Gotland som ju – till skillnad från vad fallet är med Norrlandsstödet – via RG åtnjuter transportstöd.

En avstämning mot de tre restriktionerna konkurrensneutraliteten, vägprincipen och statsbidraget ger i stort samma resultat som vid enbart en avveckling av Gotlandstillägget. Vägprincipen rubbas marginellt genom att stöd också utgår för transporter på fastlandet. Å andra sidan ökar dess generalitet genom att varubegränsningen kan tas bort. Förslagets förtjänster, att ge incitament till effektivitetsökningar som följd av ökat kostnadsansvar för såväl RG som lastbilstrafiken, får vägas mot det administrativa merarbete som stödformen ger.

## 6 Sammanfattande bedömning

RRVs uppdrag har varit att se över möjligheterna att avveckla det s.k. Gotlandstillägget och därtill kopplade statsbidrag till vissa transportföretag samt att ge underlag för en bättre utformning av stödet för lastbilstrafiken till och från Gotland.

Inledningsvis konstaterar RRV att de utvärderingar som i andra sammanhang gjorts av effekterna av hittillsvarande transportstöd inte ger tillräckliga belägg för att transportstöd i sig är en effektiv stödform för att främja en önskvärd regional utveckling.

RRV har sökt beräkna de ekonomiska konsekvenserna av ett slopat Gotlandstillägg. Teoretiskt uppgår kostnaderna – och därmed en kostnadsövertäckning – till ca 26 Mkr. Av skäl som närmare redovisas i

rapporten bedömer RRV att kostnaderna, och därmed den faktiska kostnadsövervältringen, i praktiken blir betydligt lägre.

Gotlands situation från regionalpolitisk utgångspunkt är självfallet betydelsefull för dess förmåga att bära kostnadsövervältringen. Såväl regionalpolitiska kommittén som näringslivet på Gotland har redovisat en tämligen positiv bild av förhållandena för befolkning och näringsliv på Gotland jämfört med andra delar av landet. Vad gäller transportkostnadernas betydelse för de gotländska företagen har RRV tagit fram information som visar att Gotland jämfört med fastlandet har genomsnittligt låga transportkostnader i förhållande till saluvärdet och att en mycket stor ökning av transportkostnaderna krävs för att ett genomslag i försäljningspriset skall bli märkbart.

Som resultat av den genomförda översynen redovisar RRV tre handlingsalternativ vad gäller transportstöd till och från Gotland. RRVs översyn har givit sådan ny information att slopan det av Gotlandstillägget som enda åtgärd framstått som ett reellt handlingsalternativ. Detta alternativ skulle innebära en viss kostnadsövervältring på de gotländska transportköparna. Ett andra handlingsalternativ är att slopa Gotlandstillägget och samtidigt införa O-taxa i färjetrafiken. Alternativet leder till en mindre kostnadsövervältring men ger sämre förutsättningar att förbättra ekonomin i färjetrafiken.

Ett tredje alternativ innebär att Gotlandstillägget slopas, att företagsekonomisk prissättning införs i färjetrafiken samt att transportstöd i form av en viss bidragsprocent på nettofraktsumman utgår till transportköparna på Gotland. Alternativet leder till samma kostnadsövervältring som i det första alternativet, men ökar förutsättningarna att åstadkomma en ekonomisk och rationell lastbils- resp. färjetrafik.

Samtliga alternativ leder till en ökad konkurrensneutralitet mellan transportföretagen. Uppfyllandet av den s.k. vägprincipen torde inte påverkas i någon mer väsentlig omfattning. Statsfinansiellt sett innebär det första alternativet en besparing på ca 5 Mkr, det andra en ökning på ca 11 Mkr medan det tredje alternativet kan genomföras inom en oförändrad statsfinansiell ram.

Mot bakgrund av att det gotländska näringslivet enligt RRVs bedömning inte är nämnvärt transportkostnadskänsligt, förordar RRV att som enda åtgärd systemet med Gotlandstillägget slopas.

Transportrådet har regeringens uppdrag att före 1985-11-15 föreslå en förändrad trafikuppläggning i gotlandstrafiken. RRV har i föreliggande översyn inte kunnat beakta resultatet av detta arbete. Om transportrådets arbete skulle resultera i sådana förändringar i trafikuppläggningsen att lastbilstrafiken kraftigt fördyras vill RRV peka på det tredje alternativet men med en högre bidragsprocent som en möjlig kompenserande åtgärd.