

Utvärdering av fraktbidra-
gets
konstruktion

Innehåll

Sammanfattning	4
Fraktbidrag och godstrafik i skärgården.....	4
Fraktbidrag i andra skärgårdar	5
Uppfattningar om fraktbidraget.....	5
De juridiska ramarna.....	6
Avgörande aspekter	6
Alternativa utformningar	7
Inledning.....	9
Fraktbidrag och godstrafik i skärgården	11
Bakgrund och utveckling.....	11
Fraktbidraget är ett stöd till företagande.....	12
Godstrafiken i skärgården- en delad marknad.....	13
Fraktbidraget är ett litet stöd	14
Skärgårdens utveckling är stark idag	14
Fraktbidrag i andra skärgårdar	15
Södermanlands län.....	15
Östergötlands län.....	16
Kalmar län	16
Västra Götalands län.....	17
Uppfattningar om fraktbidraget	18
Butiker.....	18
Traditionella näringar.....	19
Byggnäringen.....	19
Nya näringar.....	20
Fraktbolag.....	21
De juridiska ramarna	22
Kommunalrättsliga regelverk.....	22
EG-rättsliga regelverk.....	23
Den svenska konkurrenslagen.....	23
Avgörande aspekter	25
Konkurrensneutrala transportkostnader.....	25
Transportstöd kontra företagsstöd	25
Vilka typer av företag.....	26
Var i skärgården.....	27
Vilka typer av transporter.....	28
Hur ska stödet administreras?.....	28
Budgetstyrning kontra regelstyrning.....	29
Alternativa utformningar	30
Begränsande kriterier	30
Alternativ 1: Ett transportstöd.....	31
Alternativ 2: Ett samhällsekonomiskt effektivt stöd.....	31
Alternativ 3: Ett begränsat företagsstöd.....	32

Sammanfattning

I denna rapport analyseras och diskuteras konstruktionen av fraktbidraget i Stockholms skärgård. Syftet är att diskutera alternativa konstruktioner på fraktstödet, baserad på analys av stödets målsättning och effekter. Den uttalade målsättningen med stödet är att det ska utjämna transportkostnaderna för skärgårdsföretagen och skapa konkurrensneutrala kostnader för dessa jämfört med företag på fastlandet.

Fraktbidrag och godstrafik i skärgården

Fraktstödet regler ändrades år 1999. Det var tidigare utformat som ett stöd till bofasta i skärgården, men blev efter förändringen ett rent företagsstöd till företag med verksamhet i skärgården. Bakgrunden till förändringen var att kommunallagens s.k. likställighetsprincip inte tillåter att vissa kommunmedlemmar, i detta fall permanentboende i skärgården, får subventioner som inte andra kan få tillgång till.

Fraktstöd ges i dag till företag och butiker med verksamhet på öar i Stockholms skärgård utan bro, tunnel eller statlig färja. Bidrag ges för transporter av tungt och skrymmande gods som inte kan fraktas med reguljär trafik utan som körs med inhyrd båt. Subventionsgraden är 80 procent av transportkostnaden för butikerna och 2/3 för andra företag. För butikerna gäller subventionen även för gods som fraktas med reguljär trafik. Övriga företag ska för att vara bidragsberättigade bedriva verksamhet i mer än sex månader om året. Några typer av frakter är inte bidragsberättigade; transporter av oljeprodukter och av avverkad skog. I reglerna för fraktbidraget anges att ansökan som kommer in när avsatta pengar är slut kan komma att avslås. Detta har dock i praktiken inte hänt, men däremot har budgeten överskridits.

Fraktbidraget har ökat kraftigt under de senaste åren. Framst har frakter för byggverksamheten i skärgården ökat. Stödet uppgick år 1997/98 till 1,2 miljoner och hade år 2003 ökat till 3,2 mkr. Även målgruppen för fraktbidraget har förändrats sedan regeländringen. Idag är inte enbart skärgårdsbornas frakter stödberättigade, utan stödet ges till alla de företag som är verksamma i skärgården. Det leder till att även t.ex. frakter för de fritidsboendes byggnationer kan komma att gynnas, i den mån bidraget leder till att det totala priset med fraktbidrag blir lägre än vad det skulle vara annars.

Waxholmsbolaget (WÅAB) administrerar utbetalningen av fraktbidraget enligt de riktlinjer som beslutats i Regionplane- och trafiknämnden (RTN). WÅAB bedriver även egen godstrafik och ett speciellt godsnet infördes år 2000. Under perioden Maj – september är godstrafiken i WÅAB:s regi utökad.

WÅAB har egen fartygsflotta men upphandlar även privata entreprenörer med egna fartyg. De privata rederierna spelar även en stor roll som utförare av egen trafik för t.ex. transporter med taxibåtar och godsfrakter. Det är för den sistnämnda kategorin av transporter som fraktbidrag ges.

WÅAB:s trafik subventioneras genom s.k. underskottstäckning där verksamhetens underskott täcks av landstinget. Underskottet kommer från verksamheten som helhet vilket innebär att både person- och godstrafik behandlas likartat. År 2003 bidrog landstinget med 132 mkr till WÅAB, vilket kan relateras till intäkter på cirka 85 mkr.

Fraktbidrag i andra skärgårdar

Fraktbidrag av liknande slag som i Stockholm finns i skärgårdarna i Södermanland, Östergötland och Kalmar. I Västra Götaland sker godstrafiken med statligt subventionerade färjor.

I Södermanland ges stöd till transporter av varor för eget bruk som både individer och företag kan söka. Stödet utgår med 40 procent av transportkostnaderna över 5000 kronor. Det finansieras med 50 procent av Landstinget och till resterande del av de kommuner som ingår i systemet. Den totala budgeten är begränsad till 100 000 per år och den har aldrig behövt överskridas. Om summan av ansökningarna överstiger detta belopp görs enligt regelverket en nedsättning mellan alla sökande. Bidraget betalas ut i december varje år.

I Östergötland reviderades fraktbidraget år 2004. Viktiga förändringar var att sänka ersättningsnivån från 67 procent till 50 procent med hänvisning till EU:s statsstödsregler, att endast frakter med inhyrd och inte egen båt är bidragsberättigade och att den maximala ersättningen per företag och år höjts från 15 000 till 20 000 kronor. Tidigare kunde stödet sökas också av permanentboende men det är idag ett stöd till företag med huvudsaklig verksamheten i skärgården. Det ges enbart till transportkostnader av varor som används direkt i verksamhet eller i samband med investering, och inte när företagen gör jobb åt andra.

I Kalmar län kan stöd ges till fastboende som har verksamhet på ö utan fast landförbindelse för tungt och skrymmande gods. Bidragets maxbelopp är 30 000 per hushåll och år. Stödet ges dock inte till virkestransporter och oförädlad fisk. Sjöfrakterna handlas upp i konkurrens av kommunen, och dessa fraktbolag kör sedan frakterna med en godkänd prislista.

Uppfattningar om fraktbidraget

Enligt butikerna själva är fraktbidraget nödvändigt för att kunna fortsätta verksamheten. Detta kan även generellt sett bekräftas av de relationer för omsättning, kostnader, marginaler och vinst som har uppgivits. Konkurrensen för butikerna är främst större butiker på fastlandet. Majoriteten av butikerna, oavsett om de är verksamma i norra, mellan eller södra skärgården uppger att fraktbidraget hjälper till att hålla priserna nere och därmed vara ett alternativ i skärgården som inte är alltför dyrt. Även traditionella näringar har svårt med lönsamheten vid kommersiella villkor. Både traditionella verksamheter och butiker ges även andra former av stöd baserat på allmännyttans intresse av kommersiell service respektive att bevara kulturlandskapet för friluftsliv och rekreation. Fraktbidraget till dessa näringar kan därför ses som en del av en mer omfattande stödgivning som syftar till att uppnå en övergripande målsättning för en levande skärgård.

Fraktbidraget håller nere priserna och stärker konkurrensen gentemot fastlandsföretagen, enligt byggföretagen. Genom dagens regelverk påverkas dock egentligen inte konkurrenskraften gentemot fastlandsföretagen, om också dessa ansöker om bidraget när de har byggverksamhet i skärgården (som varar mer än 6 månader). Syftet med fraktbidraget, att uppnå jämförbara kostnader, är inte heller självklart genom att både fastlandsföretag och företag som har säte i skärgården behöver frakta insatsvaror för byggnationen. Fastlandsföretaget behöver då också betala dyra transportkostnader för byggvarorna ut till öarna. Byggmarknaden idag i skärgården är överhettad. Om fraktbidraget skulle försvinna eller reduceras och byggföretagen skulle vara tvungna att ta ut högre priser, hävdar flera av de

intervjuade att betalningsviljan skulle vara tillräcklig, medan andra tror att kunderna då i högre grad skulle bygga själva.

Beträffande nya näringar som t.ex. olika former av konferens och restaurangverksamhet så synes det ekonomiska behovet av fraktbidrag variera. Några viktiga faktorer för hur man ser på behovet av fraktbidrag är avståndet till fastlandet, utbudet av reguljär färjetrafik och marknadspositionen. I t.ex. norra delarna av skärgården där WÅAB:s trafik är utbyggd i mindre omfattning är behovet av fraktbidrag jämförelsevis stort. Vissa av företagen anger att de inte står och faller med detta bidrag medan andra hävdar att de skulle få lägga ner verksamheten om de reducerades eller togs bort. En viktig fråga är vilket värde det har för kunden att vara i skärgården och om det finns en betalningsvilja för merkostnaderna.

De privata fraktbolagen har nischat sig mot bra service; att man kan gå in till bryggor där de reguljära turerna inte går och att man kan komma med varorna när det passar kunden. Flera av de intervjuade fraktbolagen klagar dock över den subventionerade konkurrensen gentemot den reguljära trafiken. Andelen bidragsberättigade frakter variera kraftigt mellan företagen. Många av bolagens kunder känner inte till att fraktbidraget finns och skulle det utnyttjas av alla som har rätt till det skulle anspråken förmodligen öka kraftigt.

De juridiska ramarna

I kommunallagen sägs att kommuner och landsting kan stödja eller ta hand om sådana angelägenheter som är av allmänt intresse och som inte ska hanteras enbart av staten eller någon annan. Stöd till enskilda näringsidkare får dock lämnas enbart om det finns ”synnerliga skäl”.

Länsrätten i Stockholms län prövade 1999 lagligheten i fraktbidrag till fastboende och företag. Rätten ansåg fraktbidrag till butiker vilade på laglig grund med hänvisning till att det finna rättsligt utrymme för kommunala åtgärder som annars skulle vara otillåtna när vissa serviceområden riskerar att falla bort t.ex. i glesbygd. Den ansågs även vila på rättslig grund när det gällde bidrag till företag, eftersom riktlinjerna inte krävde att innehavarna var bosatta på öarna och eftersom bidraget inte öronmärkts till bara vissa företag. Fraktbidrag till bosatta individer i skärgården ansågs däremot inte vila på laglig grund utifrån den s.k. likställighetsprincipen, 2 kap 2 § KL, enligt vilken ”Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat”.

Bestämmelser om offentligt stöd till näringsidkare finns även inom EG-rätten. Huvudregeln är att stöd med offentliga medel, s.k. statsstöd, till enskilda företag, grupper av företag eller branscher inte får ges. Regelverket om statsstöd tillåter dock ”stöd av mindre betydelse” som inte överskrider 100 000 euro över en treårsperiod och inte inverkar på handeln mellan medlemsstater. När det gäller transportstöd är detta som generell princip förbjudet utanför stödområden. EG-rätten är dock tämligen komplicerad på detta område och kommuner och landsting är skyldiga att lämna upplysningar till näringsdepartementet om alla former av stöd som kan bli föremål för prövning av Europeiska gemenskapernas kommission.

Avgörande aspekter

Det finns ett antal aspekter som fordrar diskussion när det gäller fraktbidraget. Det handlar t.ex. om målsättningen om ”konkurrensneutrala transportkostnader” vilket inte är ett

okomplicerat begrepp vare sig ur ett praktiskt eller teoretiskt perspektiv. Det är inte en självklart vilken subventionsgrad som skulle uppnå detta mål, och inte heller hur konkurrensneutralitet kan skapas inom olika näringar som alla har olika förutsättningar avseende närhet och transportkostnad till marknaden och för frakt av insatsvaror.

Huruvida fraktstödet skall ses som ett transportstöd eller ett företagsstöd bör också diskuteras inom ramen för olika konstruktioner. Fraktbidraget är idag utformat som ett företagsstöd. Dess enligt regelverket relativt icke-diskriminerande struktur, gör att det egentligen är ett stöd till *företagande* i skärgården (oberoende av vem som utför verksamheten), mer än till *företag* i skärgården. I praktiken berörs dock nästan enbart skärgårdsföretag. De rättsliga ramarna utesluter troligen även i framtiden stöd till individer. Om man i högre grad vill uppnå att stödet når *företagare* i skärgården och inte *företagande* i skärgården, skulle målgruppen kunna begränsas ytterligare t.ex. till företag som är verksamma huvuddelen (t.ex. 10) av årets månader i skärgården och/eller får huvuddelen av (t.ex. minst 80 procent) av omsättningen från verksamhet i skärgården. Lagutrymmet för detta behöver dock analyseras.

Ett transportstöd, dvs mer generellt stöd till godstransporter i skärgården, gynnar såväl företag som privatpersoners godstransporter. Det gynnar också såväl permanentboende som fritidsboende. WÅAB har idag verksamhet även inom godstransporter och denna verksamhet är inte skild från ansvaret för kollektivtrafik. En politisk vilja för hög tillgänglighet i skärgården skulle kunna implicera ett transportstöd i form av bidrag direkt till godstransportörerna eller utbyggnad av den reguljära och idag subventionerade godstrafiken. Ett företagsstöd i skärgården är dock svårare att motivera, mot bakgrund av den gynnsamma ekonomiska utvecklingen i skärgården. Även här behövs dock en analys över de rättsliga förhållandena.

Vilka typer av företag och frakter som ska vara stödberättigade är en ytterligare aspekt. Ett mer restriktivt alternativ än dagens är att ytterligare begränsa de branscher som är berättigade till fraktbidrag. Butiker och traditionella näringar kan stödjas utifrån behovet av kommersiell service och bevarande av kulturlandskapet, men generellt sett är dock branschvis selektion som grund för stöd olämpligt. En annan aspekt är att begränsa bidraget för de typer av frakter som är berättigade till fraktbidrag utifrån dess innehåll. T.ex. kan stödet till grustransporter ifrågasättas. Ett mer ekonomiskt expansivt alternativ är en strategi där den subventionerade godstrafiken byggs ut, och där fraktbidraget begränsas till platser dit den reguljära trafiken inte når.

Ett problem med fraktstödet konstruktion idag är att det är uppbyggt utifrån regelstyrning, och en konstruktion där ett fastställt regelverk kan kombineras med en högre grad av budgetkontroll är önskvärd.

Alternativa utformningar

I denna rapport föreslås tre alternativa konstruktioner för fraktbidrag i Stockholms skärgård.

Alternativ 1 baseras på ett transportstöd där fraktbolagen får subventioner för utförda godstjänster. De tar betalt utifrån godkänd prislista och får motsvarande subventioner som den reguljära godstrafiken. En samordningscentral inrättas för ökad effektivitet. I regelverket fastställs vilken typ av gods som kan fraktas med denna trafik och till vilka kunder. Den reguljära godstrafiken kan kvarstå i omfattning som idag, eller byggas ut om det är en politisk intention.

I alternativ 2 får endast butiker och traditionella näringar stöd för sina transporter utifrån ett allmännyttigt perspektiv om kommersiell service och bevarande av kulturlandskapet. Övriga näringar ska agera och lokaliseras på kommersiella villkor.

Alternativ 3 är ett begränsat företagsstöd som påminner om dagens system men där ett antal begränsningar lagts in som: takbelopp, sänkt subventionsgrad, utbetalning i efterhand med eventuell sänkning av subventionen, begränsad målgrupp samt att transport av grus och byggmaterial inte längre är bidragsberättigat.

I ett rättsligt perspektiv är alternativ 2 jämförelsevis okomplicerat, medan de juridiska ramarna för de övriga två alternativen kan behöva utredas särskilt.

Inledning

I denna rapport analyseras och diskuteras konstruktionen av fraktbidraget i Stockholms skärgård. Syftet är att diskutera alternativa konstruktioner för fraktstödet, som baseras på analys av de avvägningar och prioriteringar som olika konstruktioner av transportstöd kräver. Den uttalade målsättningen med stödet är att det ska utjämna transportkostnaderna för skärgårdsföretagen och skapa konkurrensneutrala kostnader för dessa jämfört med företag på fastlandet.

Fraktbidraget har ökat kraftigt under de senaste åren. Framst har frakter för byggverksamheten i skärgården ökat. Det har resulterat i att det för landstingets del varit svårt att klara budgeten och de avsatta medlen var under det senaste året inte tillräckliga. Dagens konstruktion med regelstyrning i första hand innebär att budgeten inte med säkerhet kan hållas, alternativt en risk för att alla ansökningar inte kan komma att beviljas även om de är stödberättigade.

Fraktbidraget bör analyseras utifrån flera olika perspektiv. Ett är landstingets roll för att stödja näringslivet och subventionera transporter inklusive det lagutrymme som medges. Ett annat perspektiv är hur den ekonomiska utvecklingen i skärgården ser ut. Dagens utveckling i skärgården uppvisar en positiv bild såväl i termer av befolkningstillväxt som i sysselsättnings-, inkomst- och utbildningsnivåer. Ett ytterligare perspektiv är vilka målgrupper som stödet avser att gynna. Med dagens konstruktion främjas företagande i skärgården, men den kan också resultera i att t.ex. fritidsboendes byggnationer i skärgården subventioneras.

Målsättningen att behålla konkurrensneutrala transporter är inte en oproblematiserad grund för bidragets konstruktion, varken utifrån en teoretisk utgångspunkt eller en praktisk för att finna lämplig storlek på stödet. Det faktum att även företag som inte har säte i skärgården idag är berättigade till stödet om de har verksamhet där mer än 6 månader, vilket inte är någon extrem lång tid för en normal byggnation, komplicerar målsättningen ytterligare, genom att även företag på fastlandet i princip kan söka stödet för byggverksamhet i skärgården.

Stödets konstruktion för att stimulera till en fungerande marknad där transporterna sköts på mest effektiva sätt är också en aspekt att beakta i detta sammanhang, liksom de skilda förutsättningarna som gäller för olika typer av frakter, branscher och geografiska lägen i skärgården. Dessa transporter som en del av en infrastruktur baserad på målsättningar om god tillgänglighet och goda kommunikationer i skärgården är perspektiv att beakta. Det måste också finnas en medvetenhet om att vissa företag är uppbyggda utifrån det befintliga regelverket. Det finns verksamheter som är så beroende av stödet att förändringar i regelverket kan eliminera förutsättningarna att bedriva verksamheten, vilket kan förväntas resultera i en inflammerad politisk debatt.

I rapporten ges initialt en beskrivning av regelverket för fraktbidraget idag, samt hur det använts och utvecklats under de senaste åren. Därefter beskrivs hur fraktbidrag i andra skärgårdsregioner i landet är konstruerade och de erfarenheter som kan dras från dessa regioner. I följande avsnitt redovisas skärgårdsföretagens syn på fraktbidraget. De juridiska aspekterna berörs sedan kortfattat för att ge det juridiska ramverket inom den nationella och europeiska lagstiftningen.

De beskrivande avsnitten över fraktbidraget bildar grund för en diskussion om de mest framträdande aspekterna i fraktbidragets konstruktion där alternativa inställningar redovi-

sas. Denna diskussion mynnar ut i tre alternativa konstruktioner av fraktbidraget, där för- och nackdelar diskuteras.

Till grund för analysen ligger dokumentstudier samt intervjuer med företag, fraktbolag, representanter från andra skärgårdar med fraktbidrag, jurister samt myndighetsföreträdare. De företag som nyttjar fraktbidraget har intervjuats för att få en bild av hur det utnyttjas och den funktion det fyller för olika typer av verksamheter i olika delar av skärgården. Fraktbolagen har tillfrågats om sina förhållanden och hur godstrafiken i skärgården ser ut idag. Därutöver har representanter från andra skärgårdar med fraktbidrag intervjuats för att diskutera för- och nackdelar med deras konstruktion på bidraget.

Fraktbidrag och godstrafik i skärgården

Stockholms läns landsting har subventionerat transporter av gods i Stockholms skärgård sedan 1977 och sedan 1996 i Mälaren. Subventionerna gäller frakter av tungt och skrymmande gods till öar utan fast förbindelse dvs bro, tunnel eller statlig färja. Syftet är att uppnå jämförbara transportkostnader i skärgården som i övrig glesbygd i länet.

Fraktstödet regler ändrades år 1999. Det var tidigare utformat som ett stöd till bofasta i skärgården, men blev efter förändringen ett rent företagsstöd till företag med verksamhet i skärgården. Bakgrunden till förändringen var att kommunallagens s.k. likställighetsprincip inte tillåter att vissa kommunmedlemmar, i detta fall permanentboende i skärgården, får subventioner som inte andra kan få tillgång till.

Bakgrund och utveckling

Tillgängligheten till olika öar i skärgården varierar mycket. Av cirka 30 000 öar har drygt 30 fast förbindelse eller statlig färja. Den största delen av befolkningen bor på någon av dessa öar. År bodde drygt 11 500 personer på någon av öarna med bro, tunnel eller statlig/provat färja, jämfört med 2 300 på öar utan dessa kommunikationer. Det är också på öarna med fast förbindelse eller färja som befolkningen ökat mest i absoluta tal. I procentuella tal har befolkningen emellertid ökat nästan lika mycket på de övriga öarna, och så har utvecklingen sett ut ända sedan 1970-talet.

Fraktbidraget inrättades för att kompensera dem som bodde på öarna utan fast förbindelse eller färja för de relativt sett dyrare transporter av tungt och skrymmande gods som inte kunde tas med på båtarna i den reguljära trafiken. Det ges i dag till boende på runt 50 öar i skärgården¹.

Sedan fraktbidragets införande har det gjorts en hel del regeländringar. Bl.a. var den ursprungliga subventionsgraden 1/3. Denna höjdes till 2/3 år 1982. En annan förändring är att det tidigare låg inom Waxholmsbolaget budget. Den största förändringen skedde dock år 1999 när bidraget ändrades från att gälla för frakter för eget bruk till att bli ett företagsstöd. Den tidigare regeln innebar att endast frakter för egen konsumtion var bidragsberättigade, för såväl individer som företag. T.ex. byggföretag kunde med denna regel endast få bidrag till frakterna för den egna konsumtionen. De frakter som gällde byggen till en kund var bidragsberättigade för kunden, om denna var permanentboende.

Fraktbidraget granskades av landstingets jurister i början av 1999 och man drog då slutsatsen att bidrag till privatpersoner och enskilda näringsidkare inte var giltigt om inte ”synnerliga skäl” förelåg. Till ”synnerliga skäl” kan räknas att behålla nödvändig service för att bo och verka i skärgården. Stödet till butikernas frakter ansågs därför vara godtagbart.

Efter en dom i länsrätten år 1999 gjordes bedömningen att fraktbidrag skulle anses som en åtgärd som var en angelägenhet av allmänt intresse. Fraktbidrag som en åtgärd att främja den kommersiella servicen ansågs också vara allmänt intresse, och stödet till butikerna ansågs vara i enlighet med den rätt kommunen har att ingripa när det enskilda initiativet

¹ RTK ”Utvärdering av fraktbidrag i Stockholms skärgård och Mälaren” Arbetspromemoria nr 11, December 2001, sid 15

ativet viker eller faller bort på ett serviceområde som normalt utförs inom privat företagssamhet.

På frågan om fraktbidraget stred mot likställighetsprincipen fann Länsrätten att fraktbidraget till företag inte var begränsat till vissa företag och därmed inte stred mot likställighetsprincipen, men att fraktbidrag till bofasta på öar i Stockholms skärgård stred mot likställighetsprincipen genom att kommunmedlemmar behandlas olika och landstinget inte angivit något skäl till varför enbart bofasta på aktuella öarna skulle få stödet.

Sedan regeländringen har fraktbidraget ökat kraftigt. Stödet uppgick år 1997/98 till 1,2 miljoner och hade år 2003 ökat till 3,2 mkr. Ökningen har varit trendmässig över de senaste åren. År 2003 gick utgifterna emellertid upp exceptionellt mycket. Då utbetalades drygt 1 mkr mer än år 2002. Det berodde främst på att ett stort byggprojekt fick fraktbidrag med 780 000 kr. Den övriga ökningen för år 2003 var i samma storleksordning som tidigare år och kan bl.a. förklaras av högre frakttaxor.

Även målgruppen för fraktbidraget har förändrats sedan regeländringen. Idag är inte enbart skärgårdsbornas frakter stödberättigade utan i princip frakterna till alla de företag som är verksamma i skärgården. Det leder till att även t.ex. frakter för de fritidsboendes byggnationer kan komma att gynnas, i den mån bidraget leder till att det totala priset med fraktbidrag blir lägre än vad det skulle vara annars.

De byggrelaterade frakterna står både för den största ökningen och för den största andelen av bidraget. År 2003 var det ett 20-tal livsmedelsbutiker och ett 80-tal övriga företag som fick fraktbidrag. Antalet butiker har legat konstant under de senaste åren, men antalet övriga företag har ökat från 45 till 79 sedan år 1999. Denna förändring i sammansättning syns även i utbetalda belopp. År 2003 utbetalades drygt 0,7 mkr till livsmedelsbutikernas i fraktstöd, och 2,4 mkr till övriga företags transporter med inhyrd båt. Motsvarande belopp år 1999 var drygt 0,5 mkr till livsmedelsbutiker och drygt 0,5 mkr till övriga företag.

Fraktbidraget är ett stöd till företagande

Fraktstöd ges i dag till företag och butiker med verksamhet på öar i Stockholms skärgård utan bro, tunnel eller statlig färja. Bidrag ges för transporter av tungt och skrymmande gods som inte kan fraktas med reguljär trafik utan som körs med inhyrd båt. Subventionsgraden är 80 procent av transportkostnaden för butikerna och 2/3 för andra företag. För butikerna gäller subventionen även för gods som fraktas med reguljär trafik.

För att vara "livsmedelsbutik" ska sortimentet bestå av alla de dagligvaror som ett normalhushåll behöver. Gårdsbutiker och annan matvaruförsäljning med mindre omfattande sortiment får inte de subventioner som butikerna kan få, vilket har kommenterats som otillfredsställande av de intervjuade företagen som är verksamma inom de traditionella näringarna.

Övriga företag ska för att vara bidragsberättigade bedriva verksamhet i mer än sex månader om året. Några typer av frakter är inte bidragsberättigade. Det är transporter av oljeprodukter och av avverkad skog.

För butikerna ska ansökan skickas in kvartalsvis till Waxholmsbolaget (WÅAB) och för övriga företag ska de skickas in senast tre månader efter fakturadatum. Till ansökan bifogas kopia på transportfakturan.

WÅAB administrerar utbetalningen av fraktbidraget enligt de riktlinjer som beslutats i Regionplane- och trafiknämnden (RTN). WÅAB är endast verkställande av beslut som RTN fattat, vilket innebär att eventuella överklaganden görs till RTN.

I reglerna för fraktbidraget anges att ansökan som kommer in när avsatta pengar är slut kan komma att avslås. Detta har i praktiken inte hänt, utan istället har budgeten överskridits. Genom att fraktbidrag är ett frivilligt åtagande för Stockholms läns landsting genom RTN, och inte grundat på någon lag, finns i princip denna rättighet att underlåta att betala ut bidraget när medlen är slut, även om det enligt de intervjuade förmodligen skulle leda till klagomål.

Godstrafiken i skärgården- en delad marknad

Stockholms läns landsting ansvarar för kollektivtrafiken i skärgården och denna trafik är huvudsakligen finansierad via landstingets budget. Huvudmannaskapet utövas av Waxholmsbolaget (WÅAB) och AB Storstockholms lokaltrafik (SL). WÅAB och SL ägs av Stockholms läns landsting och styr politiskt. Organisationerna ansvarar för upphandling, planering, samordning och kundservice som t.ex. trafikupplysning. WÅAB sköter den landstingssubventionerade sjötrafiken i skärgården och har egen fartygsflotta. I WÅAB:s trafik ingår också upphandlade privata entreprenörer med egna fartyg. De privata rederierna spelar även en stor roll som utförare av egen trafik för t.ex. transporter med taxibåtar och godsfrakter. Det är för den sistnämnda kategorin av transporter som fraktbidrag ges.

WÅAB bedriver inte enbart kollektivtrafiken för personer utan har också godstrafik. Under perioden Maj – september är godstrafiken i WÅAB:s regi utökad med extra fraktfärjor för gods. Dessutom tas gods med på de godsförande passagerarfartygen i normal linjetrafik, vilka i vissa fall är anpassade för gods. Under övrig tid på året körs allt gods som transporteras av WÅAB med de godsförande passagerarfartygen, ofta i en anpassad tidtabell för gods. Det speciella godsnetet infördes år 2000 eftersom de godsförande fartygens kapacitet var otillräcklig. Det har, enligt WÅAB, efter smärre justeringar tagits emot väl av leverantörer och godsmottagare.

WÅAB har även ett samarbete med Västberga åkeri som tar emot gods i egen terminal och kör ut det till utlastningsbryggor. Detta medför att de leverantörer som har mindre partier inte behöver åka till de hamnar fartygen finns i. Denna tjänst utnyttjas även av privatpersoner.

En viktig skillnad mellan WÅAB:s och de privata fraktbolagens godstrafik är att WÅAB har linjebunden godstrafik. De privata fraktbolagen kör på beställning, men försöker i vissa fall samordna transporter för att få bättre utnyttjandegrad och ekonomi i verksamheten, men den individuella servicen anses också viktig enligt de intervjuade fraktbolagen. Enligt WÅAB skulle det bli väsentligt mycket dyrare om den reguljära godstrafiken byggdes ut för att i större utsträckning motsvara de totala behoven, jämfört med dagens marknadslösning.

WÅAB:s trafik subventioneras genom s.k. underskottstäckning där verksamhetens underskott täcks av landstinget. Underskottet kommer från verksamheten som helhet vilket innebär att både person- och godstrafik behandlas likartat. År 2003 bidrog landstinget med 132 mkr till WÅAB. Detta kan relateras till en intäkt på cirka 85 mkr och totala kostnader (före avskrivningar och finansnetto) på 190 mkr år 2003, för att få en uppfattning om de offentliga subventionernas storlek och betydelse för verksamheten.

Fraktbidraget är ett litet stöd

Fraktbidraget utgör en mycket liten andel av det stöd som ges till skärgården idag. Även om det har ökat från 1,2 till 3,2 mkr mellan 1997/98 och 2003 så är det fortfarande en liten andel av de totala satsningarna i skärgården. I dagsläget satsar Landstinget omkring 180 miljoner för insatser i skärgården, varav drygt 132 går till skärgårdstrafiken (WÅAB) och cirka 39 till Skärgårdsstiftelsen och dess verksamhet. Landstinget har även ett skärgårdsanslag för nationell medfinansiering i EU:s och Nordiska ministerrådets projekt i skärgården. Inom EU:s strukturfonder bedrivs en relativt omfattande stödverksamhet. De program som berör skärgården för programperioden 2000-2006 är Mål 2 och Interreg IIIA och IIIB. Dessa stöd täcker in många områden som sysselsättning, näringsliv, natur och kulturmiljö samt infrastruktur.

Utöver Landstingets satsningar har också Länsstyrelsen i Stockholms län stöd till skärgården. Dessa är stöd för kommersiell service och landsbygdsstöd². Stödet för kommersiell service ges till butiker och består av investeringsbidrag och landsbygds lån. I vissa fall kan även servicebidrag ges. Landsbygdsstöd kan sökas av företag i skärgården för investeringar i form av byggnader, anläggningar maskiner, inventarier men i vissa fall även mjuka investeringar som produktutveckling, marknadsföring och utbildning. Länsstyrelsen har också andra stöd som inte direkt är riktade mot skärgården, men som kan beröra skärgården liksom övriga regionen som t.ex. stöd till lantbruk och kulturmiljövård.

Skärgårdens utveckling är stark idag

Målgruppens utökning och den ökning i utgifter som skett sedan regeländringen bör ses mot bakgrund av hur skärgårdens utveckling sett ut sedan fraktbidraget infördes³.

Befolkningstillväxten i skärgården har varit stark ända sedan början på 1970-talet. Arbetslösheten är låg i jämförelse med länet som helhet och förvärvsfrekvensen är hög. Den offentliga servicen har ökat och hållits uppe även under krisår och perioder då underlaget sviktat. Strukturomvandlingen från primära näringar som jordbruk och fiske pågår trendmässigt. Andelen låginkomsttagare är färre än i länet som helhet. Det är dock relativt sett fler i de lägre inkomstklasserna på öar utan bro eller färja, även på öar som har dessa kommunikationer.

Byggverksamheten är i dagsläget en betydligt mer omfattande sektor i skärgården än i både riket och länet som helhet. Det sker ett generationsskifte inom fritidsbebyggelsen i skärgården idag och många små hus rivs eller byggs om. Den aktiva byggverksamheten bidrar till sysselsättningen men för även med sig miljöeffekter i form av t.ex. påverkan på naturkänsliga grunda vattenområden och ökad vattenförbrukning med risk för saltvatteninträngning.

Mot bakgrund av hur skärgården ser ut idag är det en relevant frågeställning på vilket sätt och i vilket utsträckning frakterna i skärgården kan behöva stödjas. Skärgårdens utveckling idag, förändringen av målgruppen och ökningen av bidraget till frakterna bör därför ingå i en diskussion om syfte och målsättning med fraktbidraget.

² Se www.ab.lst.se för mer information

³ Uppgifterna är hämtade från RTK, "Skärgård i förändring, Skärgårdspolitik och skärgårdens utveckling", Promemoria, Nr 8, Juni 2004

Fraktbidrag i andra skärgårdar

Fraktbidrag av olika slag finns i flera andra skärgårdar i riket. I detta avsnitt redogörs för hur fraktbidraget är konstruerat i dessa regioner och de erfarenheter som gjorts. En generell bild är att det finns många likheter mellan andra skärgårdars konstruktion för fraktbidrag och det system som tidigare fanns i Stockholms skärgård, där skärgårdsbornas frakter för eget bruk subventionerades. I de fall där företag är bidragstagare, ges stödet endast till transporter av gods för eget bruk i den egna verksamheten. En annan skillnad mot dagens fraktbidrag i Stockholm är att subventionsgraden är lägre i de andra skärgårdarna, och att det i flera fall finns takbelopp för stödet. Ett undantag som skiljer sig markant mot de övriga är finansieringen av godstransporterna i Västra Götalands skärgård.

Södermanlands län

I Södermanland finns ett transportstöd med syftet att främja en levande skärgård. Stöd ges till landstingsmedborgare på en ö för transporter av tungt och skrymmande gods till och från öar utan fast land eller färjeförbindelse. Det finns en lista på typer av gods som är stödberättigade. Stöd ges även till transporter mellan sådana öar och för transport av batesdjur fram och tillbaka från betet. I övrigt medges inte stöd för transporter inom samma verksamhet.

Stöd ges till transporter av varor för eget bruk. Både individer och företag kan söka stödet, men är det ett företag det bara för transporter av varor som ska användas direkt i den egna verksamhet och inte i verksamhet som betalas av kund. I detta fall får slutkunden ansöka om bidraget. Det finns inga butiker i Södermanlands skärgård så dylika transporter ingår inte i regelverket.

För ½ år sedan gjordes en regeländring. Ett av bekymren var momsens. Det stödberättigade beloppet beräknas idag på de transportkostnaderna inkl. moms som överstiger 5000 kr. Stödet utgår med 40 procent av de transportkostnader som sammantaget under ett kalenderår överstiger denna summa. För vår- respektive hösttransport av insatsvaror till jordbruket är subventionsgraden 100 procent om den samordnas för flera brukningsenheter.

Det finns ett privat fraktbolag som gör 90 procent av de tyngre godstransporterna. Även transporter med egen båt ersätts, mot intyg av annan, men bidrag ges inte för transporter med den redan subventionerade trafiken.

Fraktstödet finansieras med 50 procent av Landstinget och till resterande del av de kommuner som ingår i systemet, vilket för närvarande är Nyköpings- Oxelösunds- och Trosa kommuner. Den totala budgeten är begränsad till 100 000 per år. Om summan av ansökningarna överstiger detta belopp görs en nedsättning av stödet proportionellt mellan alla sökande. Detta har dock i praktiken aldrig hänt, men principen enligt regelverket är att alla solidariskt ska dela om denna situation uppkommer. Ansökningarna ska ha inkommit senast 15 november och stödet för det aktuella året betalas ut i december. Senare inkomna ansökningar går till nästkommande år.

Östergötlands län

I Östergötlands län reviderades fraktstödet under 2004. Ersättningsnivån sänktes från 67 procent till 50 procent med hänvisning till EU:s statsstödsregler. Andra förändringar är att stödet idag enbart omfattar externa transporter dvs endast frakter med inhyrd och inte egen båt. Ersättningen för transporter med oförädlad fisk upphör också sedan det förekommit ansökningar om stöd för eget fiske. Den maximala ersättningen per företag och år har höjts från 15 000 till 20 000 kronor. Även de administrativa rutinerna har förändrats och flyttats till från Östergötlands Skärgårdsförening till skärgårdslotsen.

Transportstödet har verkat i Östergötlands skärgård sedan 1987. Det syftar till att kompensera skärgårdens lägesnackdelar jämfört med fastlandet när det gäller tyngre transporter. Det är ett sätt att ersätta skärgårdsföretagarna för de merkostnader som båttransporterna utgör. Det finns dock ingen exakt kunskap om hur stor merkostnaden är.

Tidigare kunde stödet sökas av såväl permanentboende hushåll som näringsidkare, men detta har tagits bort och idag är det ett rent företagsstöd för entreprenörer med huvudsaklig verksamhet på öarna. Erfarenheterna av stödet är att det har varit uppskattat och det har utnyttjats av ett 40-tal företag. Företag med huvudsaklig verksamheten förlagd till skärgården kan komma ifråga för stödet. Det ges enbart till transportkostnader av varor som används direkt i verksamhet eller i samband med investering, och inte när företagen gör jobb åt andra. Gäller transporterna varor för kunds räkning får man inte stöd. Det har emellanåt uppstått diskussioner om vad som är en stödberättigad transport. Företagen är fri att välja vilken extern transportör som helst.

Budgeten för stödet har under senaste åren uppgått till 240 000 kronor. Den har alltid hållits, men det har hänt någon gång att man behövt skjuta på ersättningen tills nästa år. Budgeten finansieras till hälften av Regionförbundet och till hälften av kommunerna. Beställaren betalar hela transportkostnaden och utbetalning av bidraget sker varje kvartal.

Kalmar län

Regionförbundet i Kalmar har sedan det bildades år 1997 givit bidrag till tunga frakter i skärgården. Stödet syftar till att eliminera eller underlätta de lägesnackdelar och därmed konkurrensnackdelar det för med sig att bo och vara verksam på öar som inte har fastlandsförbindelse.

Regionförbundet har klargjort att stödet inte kan påräknas per automatik utan det prövas regelbundet. Den argumentation som förts inför beslut om fortsatt stöd hävdar att vägnätet på land i huvudsak är samhällsfinansierat till skillnad från vattenvägarna, och att medan andra skärgårdar har avgiftsfria allmänna färjor har Kalmars skärgård inga från samhället organiserade transporter.

Stöd för transporterna kan ges till fastboende som är mantalsskrivna och har verksamhet på ö utan fast landförbindelse. Det kan således även ges till privatpersoner. Stödet har ett max belopp på 30 000 per hushåll och år. Stödberättigade frakter är varor som är så tunga och skrymmande att de inte kan hanteras med farkoster som anlitas inom ramen för kompletteringstrafiken eller sökandes egna båtar. Stöd utgår inte till transporter som bedrivs inom något projekt som får annat stöd. Inte heller ges stöd till virkestransporter och transport av oförädlad fisk.

Kommunen står för 1/3 av kostnaden, den enskilde 1/3 och regionen 1/3. I praktiken betalar kommunen ut bidraget och därefter betalar regionen till kommunen. Enligt den interjuade handläggaren fungerar systemet till stor del genom att man känner var och en.

Sjöfrakterna handlas upp i konkurrens av kommunen, men i praktiken är det bara två fraktbolag som har lämpliga båtar. Dessa båtar kör sedan frakterna med en godkänd prislista.

Västra Götalands län

I Västra Götalands skärgård utförs skärgårdstrafiken av statliga färjor och enskilda färjor. De statliga färjorna finansieras med statliga medel och de enskilda färjorna finansieras med statliga medel till 85 procent samt med taxor till resterande del. En särskild godsfärja sköter godstransporterna till öarna, och en annan fordonsfärja sköter fordonsbundna godstransporter. Dessa får statsbidrag till driften från Vägverket via statsbidraget till enskild väghållning.

Uppfattningar om fraktbidraget

I detta avsnitt redovisas resultatet av de intervjuer som gjorts med företag i skärgården inom de utvalda näringarna butiker, traditionella näringar, byggverksamhet och nya näringar. De intervjuade representanterna har redogjort för hur fraktbidraget har använts (fler anställda, investeringar, lägre priser etc.), vilken strategi man skulle anamma utan fraktbidrag, hur konkurrenssituationen ser ut för verksamheten samt företagets omsättning, kostnader och vinst i relation till fraktbidraget under senare år (i grova mått). Generellt kan sägas att de intervjuade har många likartade åsikter, men skillnader mellan de olika näringarna kan ses tydligt. Skillnaderna mellan näringarna är generellt sett större än var i skärgården man befinner sig och hur långt från fastlandet man är.

Vid intervjuerna uppger samtliga att fraktbidraget är viktigt och underlättar verksamheten i en situation där höga transportkostnader upplevs som besvärande. Vissa verksamheter är uppbyggda under förutsättningen att fraktbidraget finns och skulle enligt uppgift få läggas ner om fraktbidraget försvann. Det finns för dem inga möjligheter att ha kvar marknaden vid de prishöjningar som skulle krävas. Det gäller främst t.ex. butiker och vissa traditionella verksamheter som fisk och jordbruk. Andra är mindre beroende och säger att verksamheten inte står och faller med fraktbidraget, men även inom dessa kategorier av företag uppger flertalet att transportkostnaderna medför en konkurrensnackdel som inte går att undkomma och att ett bidrag för att täcka dessa extrakostnader är välkommet. Detta synsätt återfinns främst inom nyare näringar som vissa av verksamheterna inom konfektrens.

Butiker

Utifrån intervjuarbetet kan slutsatsen dras att butikerna generellt sett i hög grad är beroende av fraktbidraget för att kunna fortsätta verksamheten. Strategin utan fraktbidrag sägs i de flesta fall vara att lägga ner verksamheten. Detta är vad de intervjuade kontaktpersonerna uppger idag och huruvida detta verkligen också skulle vara fallet i realiteten är oklart, men det kan bekräftas av de knappa relationerna för omsättning, kostnader, marginaler och vinst som har uppgivits.

Konkurrensen för butikerna är främst stormarknader på fastlandet. Majoriteten av butikerna, oavsett om de är verksamma i norra, mellan eller södra skärgården uppger att fraktbidraget hjälper till att hålla priserna nere. Butiker som ligger väldigt nära fastlandet är mycket konkurrensutsatta, men även de längre ut känner av fastlandskonkurrensen. Skulle fraktbidraget tas bort skulle priserna enligt de intervjuade öka till den grad att kunderna istället skulle köpa med sig maten från fastlandet. Det finns olika typer av kunder och priskänsligheten varierar. Samtidigt som många kunder är priskänsliga är det många som vill ha ö-butiken och är lojala för att den är pittoresk, även om den är dyrare. Till exempel nämner en butik att en del sommargäster anpassar middagsplaneringen till utbudet för dagen hellre än att åka in till stormarknaden, för de vill ha kvar känslan av Saltkråkan.

Synen på fraktbidrag; vilka effekterna har varit av fraktbidraget, vilken strategi som skulle väljas om fraktbidraget inte funnits, uppvisar stora likheter oavsett om målgruppen är fastboende eller sommar- och båt-gäster, och oavsett om avståndet till fastlandet är långt

eller bara en kort bit. Fraktbidraget har enligt samtliga intervjuade främst givit möjlighet till att priserna ska kunna vara någorlunda konkurrenskraftiga. Investeringar, löneökningar, anställningar och andra effekter som skulle kunna vara aktuella har varit underordnade. Konkurrensen med fastlandet är kännbar och frakterna tillsammans med de små volymerna anges vara så fördyrande att samtliga betonar svårigheterna att få verksamheten att gå runt överhuvudtaget.

En slutsats är att butiker är verksamheter som är svåra att bedriva utan stöd i skärgården. Butikernas stöd genom fraktbidraget kan betraktas utifrån det allmännyttiga perspektivet att viss kommersiell service behövs om man vill ha en skärgård där det går att leva och verka. Det är mot bakgrund av detta mål inte enbart fraktbidraget som stöttar butikerna, utan även Länsstyrelsens stöd för kommersiell service i skärgården (se ovan).

Traditionella näringar

Traditionella näringar har också relativt omfattande frakter och drar nytta av fraktbidraget. Även dessa näringar har svårt med lönsamheten vid kommersiella villkor. Det har vid intervjuerna framkommit ett missnöje med att subventionsgraden är lägre för de traditionella näringarna än för butikerna. Det argument som framförs är att lantbruken ofta har gårdsbutiker. Även de som inte har gårdsbutik har framfört att de också är verksamma inom försäljning av mat till slutkund. Argumentationen haltar dock mot bakgrund att stödet till butikerna ges mot bakgrund av det allmännyttiga perspektivet av att kunna erbjuda kommersiell service också i skärgården.

Traditionella verksamheter ges även andra former av stöd utifrån det allmännyttiga målet att bevara kulturlandskapet i skärgården för friluftsliv och rekreation. Skärgårdsstiftelsens verksamhet är ett exempel på insatser för att värna om kulturmiljön i en skärgård där möjligheterna att leva och verka ska gå hand i hand med förutsättningarna för friluftsliv och rekreation. Fraktbidraget till dessa näringar kan därför ses som en del av en mer omfattande stödgivning som syftar till att uppnå en övergripande målsättning för en levande skärgård.

Byggnäringen

Fraktbidraget gör enligt byggföretagen att deras priser kan hållas nere, och att konkurrenskraften därigenom förstärks gentemot fastlandsföretagen. Genom dagens regelverk faller dock argumentet att fraktbidraget syftar till att utjämna konkurrensnackdelar för företag i skärgården gentemot fastlandsföretagen, genom att alla företag i regionen som har verksamhet i skärgården mer än 6 månader i princip kan ansöka om bidraget. Det är inte ovanligt att en byggnation tar mer än 6 månader, vilket innebär att även företag som har sitt säte på fastlandet kan ansöka om bidraget. Så har också skett, men det är generellt sett företag med någon form av anknytning till skärgården. De byggföretag som har intervjuats har uppfattningen att fraktstödet enbart gäller för företag som har sitt säte i skärgården. I praktiken uppfylls därmed syftet att företag i skärgården ska gynnas, men om reglerna blir mer kända faller detta argument genom att företag på fastlandet kan lämna priser som också baseras på subventionerade frakter.

Syftet med fraktbidraget till dessa näringar är inte självklart utifrån ett teoretiskt perspektiv. Om produktion och försäljning finns på en lokal marknad i skärgården, såsom vid en byggnation, behöver både fastlandsföretag och företag som har säte i skärgården frakta insatsvaror för byggnationen. Fastlandsföretaget behöver då också betala dyra transportkostnader för byggvarorna ut till öarna. Det är däremot en annan situation för en verk-

samhet i skärgården som konkurrerar med företag på fastlandet som inte ställs inför motsvarande transportkostnader för att nå en gemensam fastlandsmarknad och/eller få tillgång till insatsvaror.

Byggmarknaden i skärgården är idag överhettad och stödets utformning gynnar i princip byggandet i skärgården snarare än företag eller fastboende i skärgården. Detta kan komma att ändras över tiden, men det resulterar i att den relativt intensiva byggverksamhet som pågår i skärgården och som i hög grad efterfrågas av sommargäster, genererar frakter som subventioneras av landstinget. De intervjuade byggföretagen anger att fraktbidraget leder till lägre priser, och därmed gynnar de betalande slutkunderna, men det finns också de som hävdar att bidraget hamnar hos byggföretagen (vilket egentligen är mer förenligt med stödets syfte). Andelen fastboende respektive sommargäster bland byggföretagens kunder varierar, men bland de intervjuade företagen är sommargästerna en stor andel. Om fraktbidraget skulle försvinna och byggföretagen skulle vara tvungna att ta ut högre priser, hävdar flera av de intervjuade att betalningsviljan från denna grupp skulle vara tillräcklig, medan andra tror att kunderna då i högre grad skulle bygga själva.

I andra skärgårdsregioner som har fraktbidrag kan bidraget tas ut till den egna verksamheten, men inte när arbete utförs åt andra. Både för Östergötlands och Sörmlands skärgård betonar de som handlägger stödet att det inte ges fraktstöd när företaget utför arbete åt andra, utan enbart vid investeringar i den egna verksamheten (se ovan). Med denna praxis ges konkurrensneutraliteten en mer korrekt reell innebörd. Regelverket uppnår då i högre grad ambitionen att likställa förutsättningarna för verksamhetens bedrivande och minskar de ökade transportkostnader som uppkommer för den egna verksamheten i skärgården. Transportkostnaderna för frakterna av byggvaror till en betalande slutkund subventioneras dock inte. Däremot kan slutkunder i Södermanland ansöka om fraktbidrag, eftersom såväl företag som individer där kan ansöka om fraktbidrag. Det är emellertid inte klart hur detta resonemang går att föra över till andra näringar än byggverksamhet, t.ex. konferensverksamhet, där man har kostnader i den egna verksamheten för tjänster som betalas av slutkund. Exakt hur stor subventioneringsgraden av transporter ska vara för att skapa jämförbara transportkostnader är i inget fall exakt uträknat utan i Östergötland hänvisar man till stadsstödsreglerna och i Sörmland har man bestämt sig för de angivna 40 procent av transportkostnaderna.

Nya näringar

Beträffande nya näringar som t.ex. olika former av konferens och restaurangverksamhet så synes det ekonomiska behovet av fraktbidrag variera. Sårbarheten för kostnadsökningar skiljer mellan olika företag.

Några av dessa företag anger att fraktbidraget är viktigt men att de inte står och faller med fraktbidraget. Siffrorna för vinst och omsättning talar också i vissa fall ett tydligt språk om en framgångsrik verksamhet där fraktbidraget har en underordnad roll. Det finns dock även här verksamheter som är uppbyggda under den förutsättning att fraktbidraget existerar och som skulle ha svårt att klara sig.

Några viktiga faktorer för hur man ser på behovet av fraktbidrag är avståndet till fastlandet, utbudet av reguljär färjetrafik och marknadspositionen. I t.ex. norra delarna av skärgården där WÅAB:s trafik är utbyggd i mindre omfattning är behovet av fraktbidrag jämförelsevis stort. Konferensmarknaden är en konjunkturberoende marknad som under de senaste åren sett såväl upp- som nedgångar, och hur behovet och effekterna av fraktbidraget upplevs kan även variera över tiden.

Företagen inom dessa näringar anger att de har konkurrens från företag i hela regionen. Det framför att de har transportkostnader som de inte kan undvika som försvårar konkurrensen med företag på fastlandet. De som har verksamheten baserad på öar utan reguljär färjetrafik ser fraktbidraget som ett sätt att skapa mer likvärdiga villkor med konkurrenter och andra näringsidkare som har möjlighet att frakta med den reguljära (och därmed subventionerade) trafiken.

En utestående fråga är vilket värde det har för kunden att vara i skärgården och inte på fastlandet. Om det inte är värt att betala mer ju längre bort från daglig service och ju längre ut i havsbandet man är. Om detta mervärde motsvarar de ökade transportkostnaderna är ovisst, men torde ha ingått i kalkylen för verksamhetens överlevnadsutsikter om inte fraktbidraget hade funnits.

Fraktbolag

Flera av de intervjuade bolagen klagar över den subventionerade konkurrensen gentemot den reguljära trafiken. Fraktbolagen har nischat sig mot bra service; att man kan gå in till bryggor där de reguljära turerna inte går och att man kan komma med varorna när det passar kunden. För de som känner till fraktbidraget, bidrar också detta till att vara en attraktionsfaktor för att välja fraktbolag och inte den reguljära trafiken.

I vilken mån man samordnar transporter varierar mellan bolagen. En del försöker medvetet samordna för att få bättre ekonomi i tjänsterna, men många samordnar inte i nämnvärd utsträckning. Fördelar med en eventuell samordningscentral har tagits upp vid intervjuerna, men fraktföretagen förespråkar småskaligheten och tycker att den fungerar bra. En beställningscentral fanns tidigare, men fick lägga ner. Den tog enligt en av de intervjuade de bra jobben själv och lämnade resten till de övriga.

Andelen bidragsberättigade frakter varierar kraftigt mellan företagen. En del har mest frakter till fritidsboende som bygger hus och företag från fastlandet, och de söker inte fraktbidrag. Andra sköter transporter till krogarna i området, och de söker fraktbidrag. Många känner inte till att fraktbidraget finns och skulle det utnyttjas av alla som har rätt till det skulle anspråken förmodligen öka kraftigt.

Hur frakterna ser ut beror mycket på den båt man har tillgång till. Vissa har kran, andra kan ta bilar eller gå in i mycket grunda vikar.

De juridiska ramarna

Fraktbidraget berörs av flera rättsliga ramverk. En av de främsta är de kommunalrättsliga reglerna som finns för bidragsgivning. Andra viktiga ramar är konkurrens- och EU-rättsliga regler⁴.

Kommunalrättsliga regelverk

Kommuner och landsting är involverade i många verksamheter som inte direkt bygger på något lagligt krav utan är frivilliga åtaganden. Till dessa frivilliga verksamheter hör såväl att vara beställare och finansiär av den kollektiva sjötrafiken inom länet som att stödja godstransporterna till sjöss. Den rättsliga grunden för denna verksamhet är den allmänna kompetensbestämmelsen i 2 kap 1 § kommunallagen (KL). Där sägs det att kommuner och landsting kan stödja eller ta hand om sådana angelägenheter som är av allmänt intresse och som inte ska hanteras enbart av staten eller någon annan. Med stöd av denna kompetensregel anses kommuner och landsting även kunna ge ekonomiska bidrag, när åtgärden motiveras av allmänintresset. Sådant som hanteras av andra t.ex. sysselsättningspolitiska åtgärder får kommuner och landsting i princip inte ägna sig åt. Stöd till enskilda näringsidkare får lämnas enbart om det finns ”synnerliga skäl”.

Bidragsgivning har prövats flera gånger av Regeringsrätten bl.a. med utgångspunkten av 2 kap 1 § KL och den s.k. likställighetsprincipen, 2 kap 2 § KL, enligt vilken ”Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat”.

Länsrätten i Stockholms län prövade i en dom från den 24 september 1999 lagligheten i Regionplane- och trafiknämndens beslut den 1 juni samma år om fraktbidrag till fastboende och företag. Rätten ansåg att landstinget inte anfört några skäl till varför fritidsboende inte skulle få del av bidraget. Beslutet upphävdes i den delen, men ansågs vila på rättsvis grund när det gällde bidrag till företag, eftersom riktlinjerna inte krävde att innehavarna var bosatta på öarna och eftersom bidraget inte öronmärkts till bara vissa företag. Nämndens beslut den 27 april 1999 om bidrag till skärgårdsbutikernas varutransporter underkastades också laglighetsprövning, under åberopande att det gällde något som inte är en angelägenhet för landstinget, men länsrätten avslog den 27 september 1999 besvären, med hänvisning till att främjandet av den kommersiella servicen i skärgården får ses som ett allmänt intresse. Länsrätten ansåg att beslutet vilade på laglig grund med hänvisning till att det finna rättsligt utrymme för kommunala åtgärder som annars skulle vara otillåtna när vissa serviceområden riskerar att falla bort i t.ex. glesbygd.

Åtgärder att främja näringslivet som på grund av sin allmänna natur faller inom den allmänna kompetensen, är exempelvis infrastrukturella åtgärder. I övrigt uppvisar rättspraxis en återhållsam inställning när det gäller kommuners och landstings stöd till näringslivet. En sedan länge känd begränsning är att en kommun eller ett landsting inte får påverka näringslivets val av förläggningsort för sina olika arbetsställen genom direkt ekonomiskt stöd till företagen. Kommunalt stöd till företag i sysselsättningsfrämjande syfte har i rättspraxis ansetts tillåtet bara i allvarliga krissituationer när en omfattande arbetslöshet hotar vid t.ex. nedläggning av ett dominerande företag i en kommun.

⁴ Detta avsnitt bygger till största delen på PM ”Juridiska frågor med anknytning till fraktbidrag” som tagits fram inom juridiska enheten på Lanstingsstyrelseförvaltningen inom Stockholms läns landsting.

Rättsläget kring frågan om fraktbidraget är oklart. Landstingets jurister gör bedömningen att *”I den mån syftet är att ge stöd till enskilda näringsidkare som etablerat sin verksamhet på ställen som medför att ev. transportbehov av visst slags gods också innebär högre kostnader än för andra näringsidkare med motsvarande verksamhet, torde det inte vara en uppgift för landstinget att med bidrag åstadkomma en konkurrensutjämning mellan olika företag”*.

EG-rättsliga regelverk

Bestämmelser om offentligt stöd till näringsidkare finns även inom EG-rätten. Huvudregeln är att stöd med offentliga medel, s.k. statsstöd, till enskilda företag, grupper av företag eller branscher inte får ges. EG-rätten är dock bara tillämplig i de fall handeln mellan medlemsstater påverkas.

Landstingets befogenheter enligt kommunallagen att främja näringslivet kan i allt väsentligt utövas utan påverkan av gemenskapsrätten eftersom den svenska kommunallagen i praktiken ger kommuner och landsting mycket små möjligheter att besluta om direkta företagsstöd. Men, om mottagaren av ett ekonomiskt bidrag är en enskild näringsidkare, som är fallet med fraktbidraget, har statsstödsreglerna, EG-domstolens rättspraxis och andra tillämpliga bestämmelser på EG-rättens område betydelse. Detta torde gälla även om bidraget anses uppfylla kommunallagens krav på synnerliga skäl. Kommuner och landsting är också skyldiga att lämna upplysningar till näringsdepartementet om alla former av stöd som kan bli föremål för prövning av Europeiska gemenskapernas kommission.

Regelverket om statsstöd tillåter ”stöd av mindre betydelse” som inte överskrider 100 000 euro över en treårsperiod. EG-domstolen har dock i några rättsfall gjort en extensiv tolkning där det uttalats att relativt små stöd inte utesluter möjligheten av att handeln mellan medlemsstaterna påverkas. Vidare gäller inte denna stödregel för sektorer som transport, jordbruk eller fiske. När det gäller transportstöd är detta i princip förbjudet utanför stöd-områden. I den s.k. Altmarkdomen godkändes dock transportstöd som hade allmännyttigt intresse om det inte överfinansierades.

I princip är inte heller stöd för regionala ändamål som avser att minska ett företags löpande kostnader tillåtet. Undantag kan göras i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning.

Enligt landstingets jurister är dock regelverket tämligen komplicerat och de anser att *”med hänsyn till EU-rättens komplexitet, att statsstödsreglerna f.n. är under omarbetning samt att EU-lagstiftningen principiellt har företräde framför svensk nationell lag, bör fraktbidragets förenlighet med EU-regelverket föranleda kontakt med näringsdepartementet, om det bedöms finnas politisk vilja att fortsätta utge fraktbidrag i tappning av företagsstöd”*.

Den svenska konkurrenslagen

Inom konkurrenslagen finns två generella förbud; om konkurrensbegränsande samarbete mellan företag (6 §) och om missbruk av dominerande ställning (19 §). Ett vanligt klagomål går ut på att den offentliga aktören subventionerar den konkurrensutsatta verksamheten med budget- eller skattemedel. Ofta är den som klagat ett företag som anser sig drabbad av att stöd utgått till en konkurrent. Missbruk av dominerande ställning är en typ

av agerande där offentliga företag relativt ofta blir föremål för granskning av konkurrensverket och som direkt eller indirekt kan beröra frågor om konkurrensneutralitet.

Enligt Konkurrensverket ger stöd alltid snedvriden konkurrens på en marknad, men det kan ändå under vissa omständigheter vara godtagbart till följd av att andra mål väger tyngre än konkurrensintresset⁵. Bland dessa omständigheter nämns bl.a. stöd för ekonomisk utveckling i glesbygd.

I ett sammanhang då konstruktionen av fraktbidrag analyseras är konkurrenslagen främst relevant när det gäller ev. utbyggnad av reguljär godstrafik och hur denna subventionerade trafik konkurrerar på en marknad med de privata fraktbolagen och hur detta inverkar på konkurrensneutraliteten. På en marknad där den reguljära trafiken upphandlas uppkommer också juridiska ramar inom lagen för offentlig upphandling.

⁵ Konkurrensverket, ”Myndigheter och marknader - Tydligare gräns mellan offentligt och privat”, 2004:4

Avgörande aspekter

Konkurrensneutrala transportkostnader

Ett syfte med stödet är att uppnå jämförbara transportkostnader i skärgården i förhållande till glesbygdsområden på fastlandet. Resonemanget bakom syftet är att företag i skärgården ska kunna vara verksamma på likartade villkor som företag i övriga regionen för att därigenom stimulera till en utveckling där det är möjligt att leva och verka i skärgården.

Stödets utformning idag ger dock möjlighet till fraktbidrag för olika former av transportkostnader där begreppet konkurrensneutralitet inte är helt enkelt, varken i ett teoretiskt eller praktiskt perspektiv. Det är inte givet hur konkurrensneutralitet egentligen kan skapas för olika verksamheter där marknadens och produktionens förutsättningar varierar på olika sätt mellan skilda näringar för fastlands- respektive skärgårdsföretagen. Utöver detta är det svårt att fastställa vilken subventionsgrad som motsvarar en konkurrensneutralitet. För butiker i skärgården kan detta bestämmas approximativt relativt enkelt, medan t.ex. frakterna av grus är betydligt mer svårbestämbara. Där sätts priserna bl.a. efter volym och beroende på var gruset tas. Det är inte säkert att det är billigare att frakta till en destination på fastlandet, ens med samma volym, än en destination i skärgården. När det gäller byggbranschen är det egentligen endast frakter till den egna verksamheten som skapar konkurrensneutralitet jämfört med byggföretag på fastlandet.

Den målsättning som har ställts upp ger inga självklara riktlinjer för hur ett fraktstöd ska utformas. Målsättningen att ge likvärdiga transportkostnader kan dessutom ifrågasättas utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, och är inte nödvändigtvis ett krav för den övergripande målsättningen att det ska vara möjligt att leva och verka i skärgården. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det optimalt om de verksamheter som passar i skärgården får blomstra och utvecklas, givet de långa och dyra transporterna men också givet de många unika värden som skärgården kan erbjuda. Verksamheter som kräver stora volymer av fraktat gods som inte någon kund i slutändan är villig att betala för, gör sig kanske bäst i någon annan del av regionen. De fraktunga verksamheter bör enligt detta synsätt bara få samhällsstöd om de utifrån andra perspektiv anses nödvändiga och fyller en allmännyttig funktion, som t.ex. kommersiell service.

Transportstöd kontra företagsstöd

Fraktbidraget är idag utformat som ett företagsstöd. Det stödjer företag som är varaktigt verksamma i skärgården. Stödets utformning är baserad på den politiska viljan att stödja förutsättningarna för att leva och verka i skärgården. Dess utformning är dock också baserad på utkomsten av den juridiska prövningen och diskussionerna år 1999 då stödets målgrupp förändrades från boende i skärgården till företag med verksamhet i skärgården. Genom att kommunallagen inte tillåter diskriminering av medborgare så är även företag på fastlandet i princip berättigade till stödet, om de har verksamhet i skärgården mer än 6 månader.

Fraktbidragets utformning idag, med dess icke-diskriminerande struktur, gör att det egentligen är ett stöd till *företagande* i skärgården (oberoende av vem som utför verksamheten), mer än till *företag* i skärgården. Det är en riktig utformning om man vill stödja aktivitet på öarna, oberoende av vem som utför den, men en mindre lyckad utformning

om syftet var att stödja skärgårdsborna. I praktiken ska man dock komma ihåg att stödet utnyttjas av få fastlandsföretag, men detta kan komma att ändras om kunskapen om att stödet finns och hur dess regelverk ser ut blir mer spridd.

Det är ett alternativ att begränsa rättigheterna till stödet ytterligare, om man i högre grad vill uppnå att stödet når *företagare* i skärgården och inte *företagande* i skärgården. I princip skulle stödet kunna utgå endast till företag som är verksamma huvuddelen (t.ex. 10) av årets månader i skärgården och/eller får huvuddelen av (t.ex. minst 80 procent) av omsättningen från verksamhet i skärgården. Detta är en skärpning av den begränsning som redan finns där företagen ska ha verksamhet i minst 6 månader om året för att vara bidragsberättigade.

Även om dagens fraktbidrag är riktat mot företag, syftar det till att vara ett transportstöd och berättigas med att transporter till företag i skärgården är dyrare än till andra företag. EU:s regelverk för transporter är generellt sett restriktivt utanför stödområden, men transportstöd med hänvisning till allmännyttan har godkänts enligt EU:s rättspraxis om de inte innebär överfinansiering i den s.k. Altmarkdomen.

Ett transportstöd, dovs mer generellt stöd till godstransporter i skärgården, gynnar såväl företag som privatpersoners godstransporter. Det gynnar också såväl permanentboende som fritidsboende, vilket får bedömas utifrån den politiska viljan beträffande att gynna de som vill vistas i skärgården på sin fritid respektive de som väljer att bo där jämt.

Det är en uttalad politisk vilja att skärgården ska vara tillgänglig för alla och bl.a. mot denna bakgrund är dess kollektivtrafik subventionerad. WÅAB har idag verksamhet även inom godstransporter och denna verksamhet är inte skild från ansvaret för kollektivtrafik. En politisk vilja att även godstransporter ingår i målsättningen om goda kommunikationer och hög tillgänglighet i skärgården skulle kunna implicera ett transportstöd i form av bidrag till transporter eller utbyggnad av den reguljära och idag subventionerade godstrafiken.

Ett företagsstöd i skärgården är dock svårare att motivera. Dagens konstruktion av fraktbidraget befrämjar aktivitet i skärgården. Dagens skärgård har dock relativt låg arbetslöshet, så ett fraktbidrag som i första hand främjar sysselsättningen i skärgården saknar grund, även om variationer över tiden och i olika delar av skärgården ska tas på allvar. Företagsstöd som en nödvändig beståndsdel utifrån det allmännyttiga perspektivet att människor ska kunna bo och leva i skärgården kan också ifrågasättas. Mot bakgrund av den befolkningsökning vi har sett i skärgården under de senaste 30 åren uppstår frågan om i vilken utsträckning offentliga stöd till verksamheter i skärgården idag ska prioriteras.

Även andra stödformer till företag i skärgården ifrågasätts idag. Inom Länsstyrelsen i Stockholms län förs diskussioner om huruvida stödet till småföretag det s.k. Landsbygdsstödet ska vara kvar. Å andra sidan behöver regelverk vara kontinuerliga och det finns verksamheter i skärgården som är uppbyggda utifrån förutsättningen att fraktstödet finns. För vissa företag kan en reducering eller ett borttagande av detta stöd vara förödande och kan kommat skapa en debatt som kanske inte är önskvärd.

Vilka typer av företag

Intervjuerna med företagare i skärgården visade att skilda typer av företag har olika goda förutsättningar att klara av transportkostnaderna. Det skiljer främst mellan olika branscher, där butiker och traditionella näringar verkar ha de största problemen och de minsta

marginalerna. Det skiljer också något mellan företag av olika storlek (småskalighet ökar sårbarheten), kommunikationsmöjligheter (vissa delar av skärgården har mindre utbyggd reguljär trafik) och med avståndet till fastlandet.

Ett mer restriktivt alternativ än dagens är att ytterligare begränsa de branscher som är berättigade till fraktbidrag. Butiker skulle kunna få specialtaxor på WÅAB:s linjer utifrån det allmännyttiga motivet om kommersiell service. Vilket skulle vara en enklare administrativ hantering jämfört med idag då de är tvungna att skicka tillbaka fraktfakturorna från WÅAB för därefter att kunna få tillbaka bidragsdelen av det fakturerade beloppet. De traditionella näringarna skulle kunna få ett riktat stöd (utöver Skärgårdsstiftelsen) baserat på det allmännyttiga intresset av landskapsvårdande verksamhet. I övrigt skulle bidraget kunna tas bort med hänvisning till att de verksamheter som har lämpliga förutsättningar för att bedrivas i skärgården kan bedrivas där på kommersiella villkor.

Butiker och traditionella näringar kan således stödjas utifrån behovet av kommersiell service och bevarande av kulturlandskapet, men generellt sett är branschvis selektion som grund för stöd olämpligt av flera skäl. För det första får inte vissa företag särbehandlas vid bidragsgivning utan särskilda skäl. Dessutom kan en konstruktion som bygger på att välja ut vilka branscher som ska få stöd leda till både fusk och gränsdragningsproblem. Det är normalt inte heller en politisk uppgift att bedöma vilka branscher och näringar som ska gynnas på bekostnad av andra. Inte heller är det självklart vilka näringar som är ”essentiella” för att det ska gå att leva och verka i skärgården.

Var i skärgården

Ett alternativ är att begränsa målgruppen för fraktbidraget till dem som bor längst ut och som har de största fraktkostnaderna. Detta är vid en första anblick en naturlig avgränsning, men vid närmare eftertanke är det inte så enkelt. Läget i skärgården påverkar transportkostnadernas storlek, men det påverkar även konkurrensituationen. Många gånger är det högre konkurrens och större priskänslighet nära fastlandet. Det är en politisk bedömning om det är tillfredställande att viss service är begränsad på öar nära fastlandet.

En viktig distinktion är öar i skärgården till vilka det går reguljär (och därmed subventionerad) trafik kontra öar som inte har denna utan som är beroende av att själva sörja för hela kostnaden. I norra delarna av skärgården är den reguljära trafiken jämförelsevis mindre utbyggd än i södra delarna. En åtstramning av fraktbidraget geografiskt kan förväntas leda till krav på utbyggnad av reguljär subventionerad trafik. En strategi där den subventionerade godstrafiken byggs ut kraftigt och körs på tidtabell kan dock förmodas leda till ökade kostnader.

Ett ytterligare alternativ är att i större utsträckning begränsa fraktbidraget till platser där den reguljära trafiken otvetydigt inte kan utföra uppgiften. En begränsning finns redan idag att företag, med undantag för butiker, endast kan söka fraktbidrag för det gods som inte kan gå med reguljär trafik. Genom att godstrafiken i WÅAB:s regi har byggts ut har övriga fraktbolag i praktiken nischat sig på att gå till bryggor dit inte WÅAB går, men hanteringen av bidraget kan göras tydligare. Det är ett alternativ att frakter till bryggor i närheten av (eller på samma ö som) en brygga som har reguljär trafik inte är berättigade till fraktbidrag. En nackdel är risken för gränsdragningsproblem.

Vilka typer av transporter

I regelverket sägs att fraktbidraget utgår för gods som är tungt och skrymmande, och därför inte kan fraktas med reguljär trafik. Genom att den reguljära godstrafiken har byggts ut har möjligheterna att frakta även det tunga och skrymmande godset med reguljär trafik ökat. WÅAB har idag inga möjligheter att ta allt det fraktade godset i skärgården och för detta skulle en rejäl utbyggnad krävas, men den utbyggnad som gjorts har delvis förändrat förutsättningarna på denna marknad och därmed för fraktbidraget.

Ett alternativ är att begränsa de typer av frakter som är berättigade till fraktbidrag utifrån dess innehåll. T.ex. kan stödet till grustransporter ifrågasättas. Redan idag är vissa typer av frakter undantagna fraktbidrag; oljeprodukter och transport av avverkad skog.

Ett mer expansivt alternativ är att ha en mer utbyggd offentligt subventionerad godstrafik. Om denna ska ha en mer heltäckande funktion för godstransporterna i skärgården kan dock kostnaderna förväntas öka orimligt mycket, särskilt om trafiken skulle gå enligt tidtabell, då det kan vara svårt att lasta optimalt. Ett alternativ för att förbättra utnyttjandegraden är att frakterna samordnas centralt i en bokningscentral.

En mellanvariant är att inte ha en heltäckande reguljär godstrafik, men en kraftigt utbyggd sådan där endast det gods som enligt samordningscentralen inte är möjligt att frakta till destinationen kan få fraktbidrag.

Ett problem i detta sammanhang är konkurrensförhållandena mellan WÅAB och de privata fraktbolag som inte får del av reguljärtrafikens subventioner. De som kan komma att bli upphandlade underleverantörer i den reguljära trafiken kan få goda förutsättningar, men övriga kan få det svårt. Detta är en känslig relation redan idag och flera av fraktbolagen klagar på konkurrensen. Samtidigt finns nischen att gå till bryggor som inte reguljärtrafiken når och att kunderna i många fall erhåller fraktbidrag. Om den reguljära och subventionerade godstrafiken byggs ut ytterligare kan konkurrensförhållandena på denna marknad bli problematiska.

Det finns flera andra problem med utbyggd godstrafik. Den mest uppenbara är budgeteffekterna, men även att det på gott och ont är ett mer generellt stöd. Det skulle kunna leda till att målgruppen i högre grad än i dag kan bestå av andra än de som permanent lever och verkar i skärgården, och det är en politisk avvägning vad man vill uppnå med stödet.

Hur ska stödet administreras?

Många av de intervjuade butikerna, vilka får fraktbidrag för transporter även på WÅAB:s linjer, har uttryckt att stödet borde dras av WÅAB:s fraktfakturor istället för betalas ut i efterhand, efter att butikerna betalat fakturan och skickat tillbaka den till WÅAB. Även WÅAB anser att detta önskemål vore möjligt att tillmötesgå.

Majoriteten av de intervjuade har inga invändningar mot att WÅAB administrerar stödet. Det finns dock några som ifrågasätter varför SIKO inte fortsatte att vara dess administratör, inte baserat på missnöje med WÅAB:s hantering utan på principer. SIKO ansågs vara part i målet och dess beslut var ej möjliga att överklaga. Kritikerna menar att detta gäller även för WÅAB. Till WÅAB:s fördel talar en god kännedom om förutsättningarna och villkoren för godsfrakter i skärgården.

Budgetstyrning kontra regelstyrning

Ett stort problem med fraktstödet konstruktion är att det är uppbyggt utifrån regelstyrning, oavsett budgetmässiga konsekvenser. I regelverket sägs att ansökan som kommer in när avsatta pengar är slut kan komma att avslås. Detta har dock i realiteten inte inträffat, utan budgeten har istället överskridits. En konstruktion där ett fastställt regelverk kan kombineras med en högre grad av budgetkontroll är önskvärd.

Alternativa utformningar

Begränsande kriterier

Begränsningar i den generella generositeten i regelverket för fraktstödet kan göra det mer inriktat mot stöd där behoven är störst. Begränsningar i fraktstödet konstruktion är befogade mot bakgrund av att de medel som står till förfogande är begränsade. Det är också viktigt att beakta hur utvecklingen och förhållandena i skärgården ser ut idag, när målgrupper och prioriteringar diskuteras.

- *Tak på stödbeloppet.* Vissa större projekt t.ex. en byggnation kan komma att kräva mycket omfattande transporter. Ett enda enskilt projekt kan då komma att ta en orimligt stor del av den totala budgeten och leda till stora överskridanden av denna. För att undvika detta kan ett tak införas på vilket belopp som kan betalas ut per år och företag.
- *Sänkt subventionsgrad.* Med hänsyn till riktlinjerna för stadsstöd kan subventionsgraden sänkas till 50 procent.
- *Utbetalning i efterskott.* För att säkerställa att budgeten inte överskrids kan regelverket utformas så att företagen får fraktbidraget utbetalt en gång per år; efter årsskiftet när den totala summan för bidragsberättigade frakter har beräknats. I regelverket kan då fastställas att subventionsgraden bestäms efter årets slut, men uppgår till maximalt x procent av fraktkostnaden. Butikerna kan få specialtaxor för det gods som fraktas reguljärt på WÅAB:s linjer, så att de slipper ligga ute med likviditet.
- *Krav på samordning.* Kraven på att godstransporterna ska samordnas kan öka för att förbättra effektiviteten. En samordningscentral för alla fraktbidragsberättigade frakter är det mest långtgående alternativet. Denna samordningscentral kan upphandla entreprenörer för samverkan. Vill kunderna ha ökad service och uttransport utifrån mer individuella önskemål är detta ett val som kan tillgodoses på en marknad men inte subventioneras. En positiv konsekvens är att aspekter som bedöms som viktiga kan inkluderas vid upphandlingen av samverkande fraktföretag t.ex. miljökrav. En nackdel är att småskaligheten kan vara välfungerande. En viktig aspekt är att en samordningscentral aldrig bör drivas av en dominerande part som också själv kör transporter.
- *Begränsning av branscher.* En relativt kraftig begränsning av fraktbidraget vore att begränsa det till enbart butikerna alternativt till butiker och traditionella näringar. Detta skulle kunna motiveras mot bakgrund av behovet av kommersiell service och viljan att värna om kulturlandskapet, men att utvecklingen i skärgården i dag inte behöver stödjas i övrigt för att det ska vara möjligt att bo och verka. Detta kan dock komma att ge stora effekter för enskilda verksamheter som är uppbyggda kring att stödet finns, även om den generella utvecklingen är stark.
- *Begränsning utifrån typ av frakter.* De begränsningar som finns i dag kan utökas t.ex. med transporter av grus. Även andra varor kan vara tänkbara t.ex. byggvaror för byggnation till slutkund.
- *Mer begränsad målgrupp.* Målgruppen kan begränsas för att i högre grad komma skärgårdsföretag tillgodo. Kommunallagen tillåter inte diskriminering av kom-

munens medlemmar, men den regel som redan finns i dag (att alla företag i regionen är berättigade till fraktbidrag om de är verksamma minst 6 månader i skärgården) kan snävas åt och begränsas till alla företag som är verksamma minst 10 månader per år i skärgården och får minst 80 procent av omsättningen från verksamhet i skärgården.

Tre alternativ kan tas fram baserat på diskussionen i denna rapport. I ett rättsligt perspektiv är alternativ 2 relativt okomplicerat, medan de juridiska ramarna för de övriga två alternativen kan behöva utredas särskilt.

Alternativ 1: Ett transportstöd

I detta alternativ ligger fokus på att kommunikationer och tillgänglighet i skärgården är en av de viktigaste förutsättningarna för en stabil och balanserad utveckling av näringsliv och service i skärgården. Godstransporterna i skärgården är del av en infrastruktur där subventionerade kommunikationer och god tillgänglighet kompenserar för skärgårdens lägesnackdelar.

En samordningscentral inrättas för att öka effektiviteten i systemet. Denna upphandlar fraktbolag som utför transporterna och samordnar den trafik som är bidragsberättigad enligt det uppställda regelverket. Fraktbolagen får subventioner för dessa frakter motsvarande de subventioner som ges till den reguljära godstrafiken, och de tar betalt utifrån godkänd prislista. I övrigt utgår inget ytterligare bidrag till fraktat gods i skärgården.

I regelverket fastställs vilken typ av gods som kan fraktas med denna trafik och till vilka kunder. I princip kan regelverket anpassas till många olika önskemål som implicerar såväl begränsningar som expansion av bidraget jämfört med idag. Ett alternativ är att regelverket liknar dagens dovs att de upphandlade subventionerade fraktbolagen transporterar gods som inte kan fraktas med reguljär trafik, till öar dit denna inte når och till företag som är varaktigt verksamma i skärgården. Inom systemets ramar kan reglerna för vilka företag dessa frakter gäller också begränsas mer, liksom att vissa typer av gods kan undantas från stöd. Inskränkningar angående till vilka bryggor den samordnade trafiken kan gå till är också möjligt att inkludera i regelverket om så önskas.

Den reguljära godstrafiken kan kvarstå i omfattning som idag, eller byggas ut om det är en politisk intention. Butikerna kan välja att utnyttja WÅAB:s reguljära trafik eller den samordnade trafiken beroende på vad som passar bäst. I båda fallen ges samma prisliv.

Ett problem är att klara en begränsad budget. Ett sätt är att fastställa prioriteringar för den samordnade trafiken, där vissa typer av kunder och gods kan få vänta och komma med i mån av plats eller till närliggande brygga, men detta kan förmodligen komma att leda till diskussioner. Fördelen är att systemet innebär ett stöd till transporter som en del i en infrastruktur för god tillgänglighet.

Alternativ 2: Ett samhällsekonomiskt effektivt stöd

Här betonas skärgårdens utveckling och roll idag, samt det faktum att verksamheter bäst lokaliseras där det finns goda förutsättningar att utvecklas, givet de lokala förhållandena. För vissa verksamheter finns det dock ett allmänintresse som berättigar till stöd från samhällets sida. Det gäller t.ex. goda kommunikationer, att kulturlandskapet ska bevaras och

att det finns tillgänglig kommersiell och offentlig service. Dessa faktorer är grundläggande för skärgårdens utveckling vilket berättigar offentlig inblandning. Stöd till företag i övrigt snedvrider dock konkurrensen och låser in resurser i stödberoende verksamheter utan egen livskraft.

I detta alternativ får butiker och traditionella verksamheter fraktbidrag (och övrigt stöd inom andra stödformer) medan övriga verksamheter agerar helt på kommersiella villkor. När fraktbidraget dras ner, ökar dock troligen kraven på utbyggnad av den reguljära subventionerade godstrafiken för att upprätthålla goda kommunikationer i skärgården som en viktig förutsättning för utveckling.

De stödberättigade verksamheterna får specialtaxor på WÅAB:s transporter och återbetalning av bidragsdelen av transportkostnaden för transporter med andra bolag. Reglerna för subventionsgrad och administrativa rutiner kan se ut som idag, men det är också möjligt med förändringar i expansiv eller restriktiv riktning. En budgetkontroll med utbetalning i efterhand som max uppgår till x procent är också i princip möjlig. Alltför stora restriktioner undergräver dock de offentliga intentionerna om välfungerande kommunikationer samt stöd till landskapsvård och service.

Fördelen med detta stöd är att inte skapa konkurrensnedvridningar och stödberoende företag, men beroende på i vilken utsträckning den reguljära godstrafiken byggs ut, kan budgetkraven också bli alltför stora. Målgruppen för dessa satsningar är relativt ospecificerad, genom att alla kan få del av de subventionerade transporterna.

Ett problem är att vissa verksamheter är uppbyggda utifrån att stödet finns och de negativa konsekvenserna kan bli stora för vissa öar och enskilda. En snedvriden konkurrens kan också skapas i relationen mellan den subventionerade godstrafiken och de fraktföretag som verkar på den kommersiella marknaden.

Alternativ 3: Ett begränsat företagsstöd

I detta alternativ ser de övergripande principerna ut som idag, men det är mer restriktiva. Syftet kvarstår att det ska vara möjligt att vara verksam i skärgården på goda villkor trots lägesnackdelar.

- Ett takbelopp införs för stödet; nivån kan diskuteras men den kan t.ex. ligga runt 60-80 000 för att förhindra att enskilda projekt får orimligt stor andel av den totala budgeten.
- Subventionsgraden sänks till max 50 procent med hänvisning till EU:s statsstödsregler. Denna sänkning gäller även för butiker, vilka får specialtaxor på WÅAB:s linjer.
- Administrationen av bidraget görs av WÅAB och stödet betalas ut efter årsskiftet när samtliga bidragsansökningar inkommit. Bidraget kan då i realiteten uppgå till maximalt 50 procent, men kan även bli mindre om antalet ansökningar varit mer än beräknat.
- Målgruppen begränsas till alla företag som är verksamma minst 10 månader per år i skärgården och får minst 80 procent av omsättningen från verksamhet i skärgården. Detta ska intygas av annan.

- Fraktbidrag för byggnadsmaterial ges enbart till fraktat gods för investering i den egna verksamheten. Byggmaterial för byggnation till betalande slutkund är t.ex. inte längre bidragsberättigat.
- En begränsning görs även i typ av gods och grus undantas från fraktbidrag, utöver oljeprodukter och avverkad skog.

Fördelen med detta system är att det finns möjligheter att frigöra medel till verksamheter som är mer angelägna inom landstingets ansvarsområde, utan att ändra på hela uppläggningsen av fraktbidragets konstruktion och godstransporternas struktur. Det finns en inbyggd budgetkontroll för att förhindra situationer där pengarna inte räcker till. Systemet är relativt generellt men restriktivt. Genom att bidragsdelen är lägre och ett takbelopp införs ökas incitamenten till effektivitet i transportererna t.ex. genom samordning. En ytterligare fördel är att bidragsfinansiering av fritidsboendes husbyggen tas bort. En nackdel är dock att reduktionen kan skapa svåra förhållanden för vissa verksamheter och skapa debatt. Det kan liksom vid alla stödsystem också uppstå gränsdragningsproblem och incitament till fusk.