RAPPORT

Transportanalys

Gotlands transportvillkor och statens ansvar för robusthet, beredskap och territoriell likvärdighet

Framtagen av regionstyrelseförvaltningen
Datum [2026-06-30]
Version [1.0]

Region Gotland Besöksadress Visborgsallén 19 **Postadress** SE-621 81 Visby

Telefon +46 (0)498 26 90 00
E-post regiongotland@gotland.se

Org nr 212000-0803
Webbplats www.gotland.se

Region Gotland

Innehåll

1. Sammanfattning 3
1.1 Föreslagna åtgärdsförslag i korthet 4

2. Syfte och utgångspunkter 4
2.1 Ansats 4
2.2 Avgränsningar 5
2.3 Rapportens karaktär och mottagare 5

3. Hur genomfördes analysen? 6
4. Gotlands transportberoende som samhällsvillkor 6
4.1 Från geografiskt ö-läge till transportberoende näringsliv 6
4.2 Den juridiska och policymässiga ramen 8
4.3 Hur territoriellt perspektiv omsätts i Sverige och i andra länder 9
4.4 Transporter och beredskap 11

5. Transportkostnadernas struktur och konsekvenser 12
5.1 Svårigheten att fastställa exakta transportkostnader 12
5.2 Kostnadsnivån i ett nationellt perspektiv 13
5.3 Kostnadernas komponenter 14
5.4 Följdkostnader i företagens dagliga verksamhet 14
5.5 Sammanfattning *Transportkostnadernas struktur och konsekvenser.* 18

6. Från transportkostnad till strukturellt villkor 18
6.1 Kostnadsbildens strukturella karaktär 18
6.2 Näringslivets systemfunktion 19
6.3 Försörjning och beredskap 19
6.4 Avvikelsen från territoriell likvärdighet 20

7. Prövning av möjliga lösningar för Gotlands transportnackdelar 21
7.1 Gotlandstillägget som mekanism 22
7.2 Driftförändringar i färjetrafiken 22
7.3 Transportbidragsmodellen tillämpad på Gotland 23
7.4 Den europeiska horisonten i ljuset av Gotlandsfrågan 24
7.5 Sammanvägning 25

8. Bedömningar och åtgärdsförslag 26
8.1 Bedömning 1 – Territoriell likvärdighet 26
8.2 Bedömning 2 – Strukturerade verktyg för Ö-säkring 27
8.3 Bedömning 3 – Beredskap och samhällsresiliens 27

9. Avslutande reflektioner 28
Referenslista 29

1. Sammanfattning

Denna rapport behandlar transporternas betydelse för Gotlands näringsliv, samhällsfunktion och beredskap. Den prövar förhållandet mellan den territoriella principen — statens åtagande, förankrat i såväl svensk som europeisk politik, att alla delar av landet ska ha likvärdiga möjligheter att delta i samhällets funktioner och utveckling, oavsett geografiska förutsättningar — och de mekanismer som i dag finns för att omsätta principen i praktik. Transportförsörjningen till och från Gotland är en av de punkter där detta åtagande sätts på prov.

Gotland är en ö utan väg- eller järnvägsförbindelse till fastlandet. Färjetrafiken bär majoriteten av persontrafiken, och är den enda reguljära godslänken till och från fastlandet. Att färjetrafiken är den enda godslänken till fastlandet påverkar den enskilda transporten, men också villkoren för det gotländska näringslivet som är direkt, men också indirekt, beroende av transporter till och från ön. En modellbaserad analys i rapporten pekar på att kostnadsnivån för transporter till och från Gotland är avsevärt högre än vad avståndet ensamt förklarar. Den ligger i paritet med kommuner som fågelvägen ligger fyra till fem gånger längre bort. Detta mönster framstår därför främst som en konsekvens av de faktorer som följer med ö-läget och av hur dessa påverkar företagens transportkostnader, planeringsvillkor som begränsar handlingsutrymmet via en väg som är öppen två gånger per dygn, snarare än som ett resultat av enskilda verksamheters egna val.

EUF-fördragets artiklar 174–175 erkänner öar som regioner med naturbetingade nackdelar, parallellt med de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet. Den nationella strategin för hållbar regional utveckling 2021–2030 etablerar ett territoriellt perspektiv om likvärdighet som princip för svensk politik, och transportpolitikens funktionsmål konkretiserar detta i ett sektoriellt åtagande: transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Sverige har också en etablerad mekanism där territoriell hänsyn omsätts i kompensation: det regionala transportbidraget från 1971, som kompenserar företag för kostnadsnackdelar som följer av geografisk lokalisering. Bidraget är geografiskt avgränsat till de fyra nordligaste länen. Gotland ligger utanför stödområdet, trots att den underliggande mekaniken är jämförbar: merkostnader till följd av geografisk isolering från fastlandet. Den specifikt gotländska fraktmekanism som finns för att hantera territoriell ojämlikhet, Gotlandstillägget, är inte ett statligt bidrag utan ett fraktpåslag inom den privata transportmarknaden. Staten administrerar inte påslaget och har inte heller insyn i hur intäkterna används. Flera oberoende genomlysningar pekar också på att mekanismen inte uppfyller sitt ursprungliga syfte — att utjämna fraktkostnaderna i förhållande till fastlandet.

Samtidigt har transporternas roll i livsmedelsberedskapen fått förnyad statlig uppmärksamhet. Ny nationell livsmedelsstrategi (Livsmedelsstrategin 2.0) definierar transportinfrastruktur som ett kritiskt beroende i livsmedelsförsörjningen och anger att den inhemska livsmedelsproduktionen ska ligga till grund för livsmedelsberedskapen. På Gotland möts strategins två prioriteringar i samma punkt: den inhemska livsmedelsproduktion som ska bära beredskapen är beroende av transportinfrastrukturen.

Sammantaget pekar denna analys på en återkommande skillnad mellan vad svensk och europeisk politik säger och vad som faktiskt omsätts i konkreta åtgärder. Den territoriella principen är etablerad i både unionsrätt och nationell strategi, men har för Gotlands del inte fått fullt genomslag i de mekanismer som omsätter principen i konkret stöd. Mot den bakgrunden formuleras tre åtgärdsförslag.

1.1 Föreslagna åtgärdsförslag i korthet

1.1.1 Åtgärdsförslag 1

Regeringen bör införa en statlig kompensationsmekanism för gotländska företags transportkostnader, modellerad efter det regionala transportbidragets principer. Utformningen bör föregås av en utredning som klarlägger bidragets avgränsning, bidragssats, administrativ hemvist och samspel med Gotlandstillägget, samt säkerställer att mekanismen är transparent och möjlig att följa upp.

1.1.2 Åtgärdsförslag 2

Regeringen bör omedelbart säkerställa att Gotlands transportberoende beaktas i den nationella livsmedelsstrategins fortsatta genomförande och beredskapsutredningar inom livsmedelsområdet, på motsvarande sätt som den utredning som aviseras för norra Sverige.

1.1.3 Åtgärdsförslag 3

Staten bör säkerställa att statlig policyutformning och implementering som berör transport, bostäder, digital infrastruktur eller miljö uttryckligen utvärderar konsekvenserna för ö-samhällen innan beslut fattas, i linje med det ö-säkringsverktyg som OECD presenterat som strategiskt ramverk för Sverige. Som ett första tillämpningsfall bör Trafikverket, inom ramen för utredningen om upphandlingen av Gotlandstrafiken från 2035, tillämpa principerna i verktyget för att systematiskt bedöma differentierade konsekvenser för Gotland som ö-region.

2. Syfte och utgångspunkter

Syftet med denna rapport är att beskriva hur transporterna till och från Gotland formar näringslivets och samhällets grundläggande villkor. Rapporten prövar också frågan om territoriell likvärdighet i ljuset av dessa villkor och belyser transporternas betydelse för långsiktig robusthet och civil beredskap.

2.1 Ansats

Rapporten betraktar transportfrågan ur tre perspektiv som återkommer genom hela analysen.

Det första perspektivet är territoriella förutsättningar: hur geografiska förhållanden påverkar tillgången till nationella marknader, samhällsfunktioner och utvecklingsmöjligheter. Här prövas relationen mellan den territoriella princip om likvärdighet som kommer till uttryck i svensk och europeisk politik och de mekanismer som finns för att omsätta principen i praktik.

Det andra perspektivet är näringslivets systemfunktion: hur transportvillkoren påverkar företagens kostnader, leveransmöjligheter och möjlighet att upprätthålla verksamheter på ön. Här betraktas transporterna inte som en avgränsad utgiftspost, utan som en del av de villkor som formar att verksamheter kan bedrivas och utvecklas på Gotland.

Det tredje perspektivet är beredskap och samhällets motståndskraft. Stabila transportled är en förutsättning för att livsmedel, läkemedel och andra förnödenheter ska kunna transporteras till och från ön i normalläge, och för att kritiska flöden ska kunna upprätthållas vid störningar. För Gotland som ö gäller detta i en mer koncentrerad form än för fastlandsregioner, eftersom transportkedjorna inte har alternativa vägar. Här behandlas transporterna inte bara som en fråga om Gotlands tillgänglighet till fastlandet, utan också som en del av rikets samlade beredskap.

De tre perspektiven överlappar i praktiken. Transportvillkor som försvagar företagens konkurrenskraft får konsekvenser för såväl regional utveckling som för framtida befolkningsunderlag. Transportinfrastruktur som inte klarar störningar får konsekvenser för både näringsliv och beredskap. Rapportens ansats är därför att hålla ihop dessa dimensioner, snarare än att behandla dem var för sig.

2.2 Avgränsningar

Rapporten har tre övergripande avgränsningar. Den avser inte att fastställa enskilda företags faktiska transportkostnader. De modellberäkningar och empiriska iakttagelser som används belyser strukturella mönster och mekanismer, inte exakta utfall i enskilda fall.

Rapporten föreslår inte heller konkreta stödnivåer eller beloppsförslag. I kapitlet *Prövning av möjliga lösningar för Gotlands transportnackdelar* beskrivs övergripande riktningar kortfattat för hur kompenserande stöd skulle kunna utformas, men analysen har inte den precision som ett konkret förslag skulle kräva.

Slutligen tar rapporten inte ställning i praktiska upphandlingsfrågor. Frågan om hur färjetrafiken från 2035 ska organiseras utreds för närvarande av Trafikverket. Rapporten berör upphandlingens konsekvenser där de är direkt relevanta för analysen, men driver ingen egen linje i valet mellan de organisatoriska alternativen.

2.3 Rapportens karaktär och mottagare

Rapporten är utformad som ett kunskapsunderlag. Den håller isär fakta, analys och ställningstaganden så att läsaren kan följa och bedöma resonemangen.

Rapportens bedömningar och åtgärdsförslag riktar sig primärt till staten. Om principen om territoriell likvärdighet förstås som en statlig förpliktelse, blir också de handlingsvägar som rapporten pekar ut statliga åtaganden. Åtgärdsförslagen formuleras som korta adresserade åtgärdsförslag och motiveras där analysen bär dem.

Samtidigt är rapporten ett kunskapsunderlag med en bredare mottagarkrets. Region Gotlands politiker och tjänstepersoner kan använda den som underlag i regionens fortsatta arbete med transportfrågorna och i dialogen med staten. Regionala utvecklingsaktörer och näringsliv kan läsa den som en gemensam utgångspunkt för arbetet med Gotlands utvecklingsförutsättningar. Texten är också skriven så att en intresserad allmänhet ska kunna följa huvudlinjen.

3. Hur genomfördes analysen?

Rapporten bygger på tre kategorier av underlagsmaterial: analytiska rapporter och utredningar, empiri från intervjuer med gotländska aktörer samt fakta- och ramdokument. Därutöver används en modellbaserad beräkning av transportkostnader som illustrationsverktyg.

Den första kategorin består av analytiska rapporter och utredningar. Det handlar om tidigare granskningar av Gotlands transportvillkor, nationella och internationella jämförande studier samt policyanalyser. Underlagen används för att stärka rapportens slutsatser och sätta dem i sammanhang.

Den andra kategorin är empiri från intervjuer med gotländska aktörer, genomförda under hösten 2025 och våren 2026. Urvalet har fokuserat på företag vars verksamhet förutsätter import eller export av gods, samt på aktörer inom transport- och frakthantering. Ambitionen har varit att fånga olika led i de försörjningskedjor som kopplar Gotland till fastlandet. Materialet används för att illustrera mekanismer i företagens vardag som sällan syns i skriftligt material, till exempel upplevda merkostnader, anpassningar i verksamheten och konsekvenser av enskilda störningar. Det används inte för att fastställa exakta kostnader eller dra allmänna slutsatser om specifika sektorer eller branscher.

Den tredje kategorin är fakta- och ramdokument: författningar, regeringsbeslut, nationella strategier och fördragstexter. De anger de institutionella och juridiska ramar som rapporten rör sig inom. De används inte för att bedöma faktiska kostnader eller effekter.

Den modellbaserade beräkningen är utvecklad i internationellt jämförande arbete om ekonomiska villkor i ö-regioner. Modellen delar upp den totala transportkostnaden i finansiella kostnader, tidskostnader och besvärskostnader, och visar hur dessa bärs av olika grupper av aktörer. Resultatet ska läsas som en illustration av strukturella mönster, inte som ett mått på vad ett enskilt gotländskt företag faktiskt betalar. Faktorer som marknadskonkurrens, volymrabatter, omförhandlade avtal och specifika logistiska val ligger utanför modellens räckvidd.

Rapportens slutsatser dras där flera samverkande underlag pekar i samma riktning. När en mekanism som beskrivs i analytiska rapporter också syns i intervjumaterialet och inte motsägs av det formella ramverket, vilar slutsatsen på flera källor samtidigt.

4. Gotlands transportberoende som samhällsvillkor

4.1 Från geografiskt ö-läge till transportberoende näringsliv

Gotlands transportberoende följer av öns geografiska läge, men får konsekvenser långt utöver själva avståndet till fastlandet. Avsnittet beskriver hur avsaknaden av fasta förbindelser gör sjö- och flygtrafik till grundläggande samhällsinfrastruktur, hur färjetrafiken fungerar som Gotlands huvudsakliga länk till övriga Sverige och hur dessa villkor formar näringslivets möjligheter att producera, leverera och växa.

4.1.1 Det geografiska grundvillkoret

Gotland saknar fasta förbindelser till fastlandet. Det innebär att varje resa till och från ön, varje varuleverans och varje transport av material måste ske primärt genom sjötrafik med fast turlista. En väl fungerande transportinfrastruktur är därför en grundläggande förutsättning för att ön ska fungera - för boende, för näringsliv och för samhällsviktiga funktioner.

Jämförande analyser visar att svenska öar generellt sett har strukturellt annorlunda transportvillkor och avsevärt högre transportkostnader för företag och hushåll än jämförbara fastlandskommuner, även när hänsyn tas till geografiskt avstånd och andra skillnader (1, 21). Sjötransporter för gods som primärt transporteras med lastbil består av flera sammanlänkade led och behöver alltid kombineras med landtransporter på båda sidor och samordnas med fasta turlistor. För företag vars affärsmodell är beroende av flyg- och färjetrafik resulterar detta i:

- längre ledtider,
- mindre flexibilitet när flöden förändras,
- ett större behov av planering än motsvarande företag på fastlandet,
- minskad leveranssäkerhet,
- onödigt stora maskinparker och lager,
- svårigheter att möta marknadens kundkrav.

För Gotland kommer ytterligare ett lager. Färjetrafiken upphandlas av staten, men avtalets utformning ger upphandlad operatör utrymme att hålla en hög prisnivå som dessutom kan öka kraftigt inom ramen för avtalsperioden. I kombination med långa avstånd, få dagliga avgångar och konkurrens om platserna under högsäsong skapar det ett kostnadsläge som gotländska företag och hushåll har begränsat inflytande över.

Konsekvenserna av transportberoendet sträcker sig långt bortom själva överfarten. Bygginvesteringar, avfallshantering, hälso- och sjukvård och utbildning kräver alla transporter som tar längre tid och blir mer kostsamma än på fastlandet. Även varorna i den dagliga handeln har i de flesta fall transporterats med båt eller flyg innan de når slutkund. Analyser pekar också på att Gotland har utvecklats långsammare än svenska fastlandsregioner i både produktivitet och befolkningstillväxt. Det indikerar att dessa strukturella villkor får långsiktiga konsekvenser för den regionala ekonomin (17). Transportsystemets utformning blir därmed en del av nästan varje aktivitet på ön (1, 7).

4.1.2 Färjetrafiken som Gotlands transportinfrastruktur

Färjetrafiken till och från Gotland är öns enda primära förbindelse med fastlandet och fyller därmed samma funktion för Gotland som vägar och järnvägar gör för fastlandsregioner. Trots detta ingår färjetrafiken inte i den nationella transportinfrastrukturplanen. Den hanteras i stället genom anslag 1:7 Trafikavtal (3).

Att Gotlandstrafiken inte hanteras i linje med vad dess funktion kräver har påpekats sedan länge. Trafikanalys konstaterade 2012 dels att Gotlandstrafiken inte kan hanteras i ett system vars huvudprincip är att reducera tillgänglighetsbrister, eftersom färjetrafiken fyller en grundläggande snarare än kompletterande funktion, dels att hanteringen inte heller följer de principer som satts upp för övrig

upphandlad trafik. Slutsatsen var att Gotlandstrafiken bör ses som en ersättning för en fast förbindelse och metodmässigt hanteras i linje med andra infrastrukturfrågor (3). Konstaterandet är drygt tio år gammalt, men hanteringen är i sak oförändrad. Region Gotland driver fortsatt på flera fronter att färjetrafiken ska ingå i nationell plan (3).

Som internationell parallell behandlar Danmark färjetrafiken som en del av vägnätet genom den så kallade landsvägsprincipen. Sverige saknar en motsvarande övergripande princip, och Region Gotland förespråkar att en sådan inriktning införs för att skapa långsiktigt likvärdiga villkor för boende och företag på Gotland (3).

4.1.3 Näringslivets beroende av fungerande transporter

Gotländska företag verkar i en ekonomi där transporterna till och från fastlandet är en strukturell förutsättning, inte en perifer kostnadspost. Den lokala marknaden på ön är begränsad. Producenter som verkar i större skala behöver därför nå fastlandsmarknader för sin avsättning. Samtidigt saknas lokala alternativ för många av de insatsvaror och färdiga produkter som verksamheter och hushåll använder, vilket gör att varor måste föras in till ön. För företag som producerar varor på ön och säljer till fastlandsmarknaden, eller som förädlar importerade insatsvaror, blir transporterna därför inte en utgift vid sidan av verksamheten. De blir en del av själva affärsmodellen (1).

Detta beroende gör att färjetrafikens turlistor, kapacitet och tillförlitlighet får direkt betydelse för företagens vardag. Transportvillkoren påverkar när varor kan skickas, lönekostnader och arbetsvillkor, hur lager behöver planeras, hur kapital binds och hur känsliga företagen blir för störningar. För verksamheter med korta hållbarhetstider eller höga krav på leveransprecision blir transportsystemets tillförlitlighet en del av konkurrensvillkoren.

4.2 Den juridiska och policymässiga ramen

Inom EU är territoriell likvärdighet en etablerad princip. Den innebär att unionen ska sträva efter att minska skillnaderna mellan regioners utvecklingsnivåer och ta särskild hänsyn till regioner med allvarliga och permanenta naturbetingade eller demografiska nackdelar. Principen kommer till uttryck i artikel 174 i fördraget om EUF-fördraget. Där räknas ö-regioner uttryckligen upp bland sådana regioner, vid sidan av de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet, gränsregioner och bergsregioner. Artikel 175 ålägger medlemsstaterna att beakta dessa mål när politik utformas och genomförs (26).

På nationell nivå uttrycks samma princip i Sveriges nationella strategi för hållbar regional utveckling. Strategin definierar territoriellt perspektiv som att insatser ska ta hänsyn till både strukturella skillnader, exempelvis demografi, socioekonomi och näringslivsstruktur, och geografiskt läge. Det geografiska läget omfattar bland annat skillnader i tillgänglighet till marknader, arbete och service. Tillgänglighet i hela landet är ett av strategins fyra strategiska områden, där bland annat väl fungerande transportsystem pekas ut som ett verktyg för att uppnå denna tillgänglighet (27).

Inom den svenska transportpolitiken konkretiseras principen ytterligare i ett funktionellt mål: transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet.

Tillsammans etablerar EUF-fördraget och den nationella strategin en ram där ö-läget är erkänt och där territoriell hänsyn är en uttryckt princip. Ramen föreskriver inte vilka åtgärder som ska vidtas i enskilda regioner, men den anger att staten ska beakta de strukturella skillnader som geografin skapar — och att transportsystemet är ett av de centrala verktygen för att göra det.

4.3 Hur territoriellt perspektiv omsätts i Sverige och i andra länder

Den territoriella princip som etableras i föregående avsnitt har omsatts i praktik på flera sätt, både i Sverige och i andra europeiska sammanhang. Genom att jämföra dessa olika tillämpningar med Gotlands situation blir det möjligt att se var den svenska tillämpningen är stark och var den lämnar luckor.

4.3.1 Det regionala transportbidraget

Det tydligaste exemplet på en svensk mekanism där territoriell hänsyn har omsatts till direkt kompensation för transportnackdelar är det regionala transportbidraget. Bidraget har funnits sedan 1971 och syftar till att kompensera företag för kostnadsnackdelar som följer av långa transportavstånd, samt att stimulera förädling i stödområdets näringsliv (15). Geografiskt är bidraget avgränsat till de fyra nordligaste länen: Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland. Bidragssatsen varierar mellan 10 och 45 procent av de bidragsberättigade transportkostnaderna och bestäms av företagets lokalisering inom stödområdet (15, 16).

Bidragets geografiska avgränsning bygger på en definition av geografisk isolering på länsnivå. Det innebär att företag utanför de fyra nordligaste länen inte har rätt till bidraget, även när de möter kostnadsutmaningar som följer av liknande geografiska förutsättningar. Analyser av svenska ö-ekonomier pekar på att konstruktionen lämnar öar i allmänhet, och Gotland i synnerhet, utanför det nordliga stödområdet utan motsvarande kompensationsstöd, trots att den underliggande mekaniken är jämförbar: merkostnader till följd av geografisk isolering från fastlandet (18).

4.3.2 Den upphandlade Gotlandstrafiken

Vid sidan av transportbidraget finns en specifikt statlig ansats relaterad till Gotland: den upphandlade färjetrafiken. Staten upphandlar färjetrafiken för att erbjuda stabil tillgänglighet året om för människor och näringsliv. Det handlar både om att förse Gotland med varor och tjänster och om att gotländska företag ska kunna sälja sina varor och tjänster på nationella och internationella marknader (29). Avtalet med nuvarande operatör är konstruerat som en så kallad tjänstekoncession. Det innebär att operatören driver trafiken med statlig ersättning från ett särskilt anslag för trafikavtal och samtidigt bär efterfrågerisken (29).

I sin grundlogik är upphandlingen därmed en territoriell ansats. Staten erkänner att marknaden på fastlandsvillkor inte skulle leverera den trafik ön behöver och griper in för att säkerställa tillgängligheten. Ansatsen adresserar att trafiken måste finnas och drivas, snarare än de transportkostnader som möter företag i deras dagliga verksamhet.

Färjetrafikens framtida organisation utreds för närvarande. Regeringen har gett Trafikverket i uppdrag att utreda två organisatoriska alternativ för upphandlingen från 2035: en sammanhållen upphandling av fartyg och drift respektive statligt ägda fartyg med upphandlad drift. Uppdraget anger att

konsekvenser för bland annat kostnader, miljö, samhällsekonomi, näringsliv och totalförsvar ska bedömas. Det ska redovisas senast i december 2026 (22).

Parallellt har regeringen i vårändringsbudgeten 2026 aviserat en satsning på 125 miljoner kronor för att sänka personbiljettpriserna för färja och flyg till och från Gotland. Stödet riktas till personer folkbokförda på Gotland och omfattar båda trafikslagen för att vara förenligt med EU:s statsstödsregler (23).

4.3.3 Gotlandstillägget

Vid sidan av de statliga ansatserna finns en tredje mekanism med direkt betydelse för Gotlands transportkostnader, men med en principiellt annan konstruktion. Gotlandstillägget är inte ett statligt bidrag och inte heller en statligt utförd tjänst. Det är ett fraktpåslag inom den privata transportmarknaden, där staten har satt ramen men där det operativa ansvaret ligger hos transportbolagen. Tillägget infördes 1976 och innebär att transportbolag som bedriver inrikes fjärrtrafik till och från Gotland har rätt att debitera ett påslag om 0,4 procent av nettofraktsumman. Syftet är att kompensera för merkostnader som uppstår vid transporter till och från Gotland (8).

Till skillnad från det regionala transportbidraget, som är ett statligt bidrag till berättigade företag, är Gotlandstillägget ett påslag som transportbolagen debiterar och som deras kunder betalar. Staten administrerar inte systemet, och transportbolagen är inte skyldiga att redovisa hur intäkterna från tillägget används.

Gotlandstillägget har utretts vid flera tillfällen, och i återkommande analyser konstateras att modellen inte fyller sin avsedda funktion. Tillväxtanalys konstaterar i sin uppdaterade analys 2009 att systemet bör avskaffas, bland annat eftersom det inte utgör ett effektivt verktyg för att reglera eller påverka prissättningen på godstransporter och eftersom staten saknar insyn i hur det fungerar (11). Macklean når 2022 en motsvarande slutsats: Gotlandstilläggets utjämnande förmåga beskrivs som otillräcklig och högstprisregleringen, det formella kravet att transporter till och från Gotland inte får prissättas högre än motsvarande sträcka på fastlandet, som inte efterlevd i praktiken (9). Region Gotland har själv konstaterat att högstprisregleringen haft begränsad måluppfyllnad under årens lopp (8) och beskrivit det rådande systemet som icke fungerande i förhållande till sitt ursprungliga syfte (10).

Bakom denna sammanvägda bedömning ligger en rad strukturella invändningar mot konstruktionen. En central iakttagelse är att endast fraktbolag med riksomfattande trafik är berättigade till påslaget, vilket i praktiken begränsar systemet till ett fåtal större transportförmedlingsföretag. Det innebär att utformningen gynnar etablerade aktörer och fungerar som en inträdesbarriär för nya företag på transportmarknaden till och från Gotland (8, 9, 10). En andra iakttagelse rör transparensen: transportföretagen behöver inte redovisa för staten hur tillägget används, vilket gör det svårt i det närmsta omöjligt att följa upp om medlen kommer det gotländska näringslivet till del (8, 9, 11). Till bilden hör också att Gotlandstillägget inte hindrar att transportföretagen tar ut egna pristillägg på godstrafiken till och från Gotland utöver det reglerade påslaget (8, 9).

4.3.4 Internationella exempel

Den territoriella principen har också omsatts i praktik i andra europeiska sammanhang, men genom andra typer av instrument. Spanien har för Balearerna byggt upp ett rabattsystem för persontransporter baserat på folkbokföring. För resor mellan Balearerna och det spanska fastlandet ger staten 75 procents rabatt på sjö- och flygtransport (24). Ett annat exempel är Skottland, där en lag från 2018 kräver att offentliga myndigheter genomför en så kallad *Island Communities Impact Assessment* när policyer och åtgärder bedöms kunna påverka ö-samhällen på ett signifikant annorlunda sätt

än fastlandet (18).

De två exemplen är inte parallella till sin karaktär. Det ena är en ekonomisk kompensation till individer, det andra ett krav på myndigheter att göra konsekvensbedömningar. De avser också olika dimensioner av transportfrågan. Tillsammans visar de ändå att den territoriella principen kan omsättas i praktik på flera sätt, och att utformningen kan variera beroende på vad principen ska skydda. Utifrån dessa underlag går det däremot inte att bedöma hur överförbara exemplen är till svensk kontext.

4.4 Transporter och beredskap

Transporternas betydelse för Gotland sträcker sig också in i beredskapsfrågan. All försörjning av livsmedel, läkemedel, insatsvaror i industri och lantbruk, drivmedel och andra förnödenheter passerar över sjö- eller flygtrafik. Detsamma gäller förflyttning av personal och materiel vid både fredstida störningar och höjd beredskap.

Analyser av transportsystemets roll i totalförsvaret pekar på att försörjningssäkerheten kräver flera samverkande egenskaper hos infrastrukturen: robusthet mot störningar, redundans genom alternativa rutter, förmåga att snabbt återhämta sig efter externa påfrestningar samt tillräcklig kapacitet och kontinuitet i driften även vid bränslebrist eller andra avbrott (6). Dessa egenskaper är generella beredskapsprinciper, men de får särskild betydelse för en region där en enda transportkedja bär huvuddelen av försörjningen.

Analyser av höjda färjeprisers konsekvenser pekar på att försämrad konkurrenskraft för gotländska företag kan leda till att produktion läggs ned och inte återupptas. På sikt kan det påverka Gotlands försörjningsgrad och därmed regionens uthållighet vid störningar. Reducerad turtäthet i färjetrafiken kan också försvåra försörjningen av Försvarsmakten och samhällsviktiga sektorer med förnödenheter och insatsvaror samt göra det svårare att planera en eventuell evakuering. Analyser pekar också på att Region Gotland och andra offentliga aktörer i ett sådant läge kan behöva göra större engångsköp för att säkerställa beredskapsförmågan. Det binder kapital och ökar risken för kassation av varor med kort hållbarhet (5).

Regeringen har under senare år lyft fram livsmedelsberedskapen som ett prioriterat område. Livsmedelsstrategin 2.0 pekar ut ökad robusthet i livsmedelskedjan som ett av tre fokusområden. Strategin namnger transportinfrastruktur som ett kritiskt beroende i livsmedelsförsörjningen. Den slår också fast att den inhemska livsmedelsproduktionen ska ligga till grund för livsmedelsberedskapen (28). Gotland har en strategiskt viktig roll i Sveriges livsmedelsförsörjning. Eftersom merparten av produktionen transporteras till fastlandet blir färjetrafiken en central del av den nationella beredskapsfrågan.

Beredskapsdimensionen knyter därmed ihop de tidigare avsnittens observationer. Det som tidigare framträder som villkor för enskilda företag och som en specifik kompensationsfråga framträder här som en samhällsfunktion och kritisk infrastruktur, vars stabilitet är en del av den nationella

beredskapen. Frågan om hur transporterna till och från Gotland ska säkerställas är därmed inte enbart regional eller näringspolitisk. Den rör också rikets samlade försörjnings- och försvarsförmåga.

5. Transportkostnadernas struktur och konsekvenser

5.1 Svårigheten att fastställa exakta transportkostnader

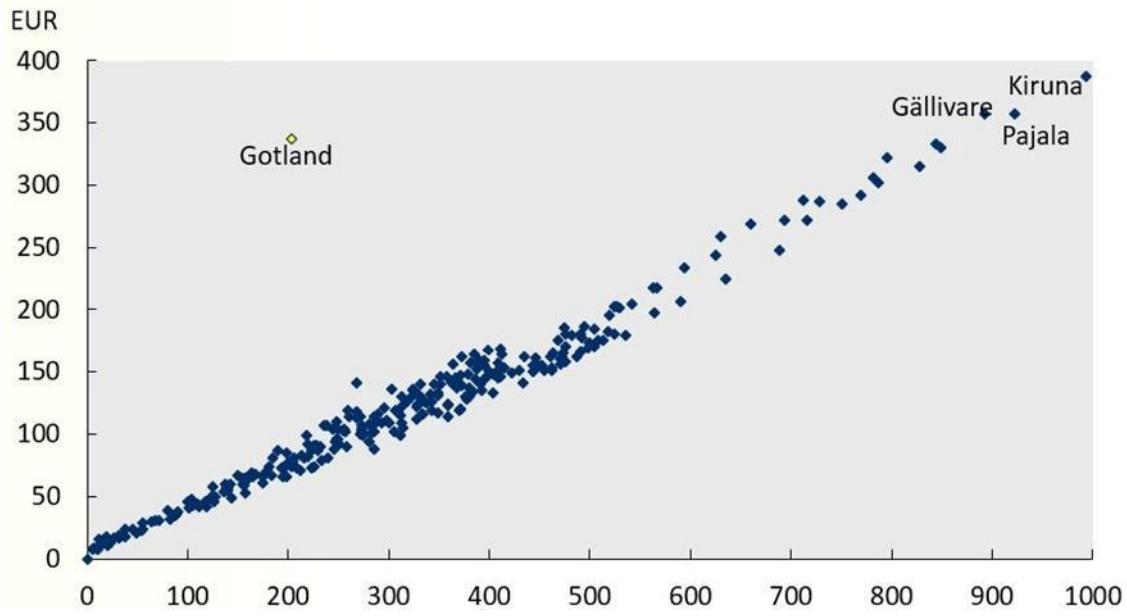
Till skillnad från priserna i passagerartrafiken kan transportkostnaden för gotländska företag sällan fångas i en enskild siffra. Den består av flera delar och påverkas av hur transporter och logistik organiseras, hur känslig verksamheten är för förseningar, vilka krav som finns på leveransprecision och hur lager och produktion behöver planeras. Fordonens fyllningsgrad och möjlighet att upprätthålla högt kapacitetsutnyttjande i båda transportled är ytterligare faktorer, då låg returbeläggning och tomdragningar påverkar lönsamhet. Kostnaden varierar därför mellan företag, branscher och varutyper.

Kostnaden bärs också på olika sätt beroende på var i transportkedjan aktören befinner sig. En åkare som kör frakt på färjan möter kostnaden direkt, genom eventuell chaufförs biljettpris och längdmeteravgifter. Ett företag som anlitar en åkare betalar i stället en fraktkostnad där dessa poster redan ingår, men där kostnaden kan variera kraftigt beroende på faktorer så som volym, slutdestination och avtal. Stora kedjor med centraliserad logistik kan däremot ha svårt att urskilja kostnaden på lokal nivå, eftersom den ofta hanteras inom centrala transport- och inköpssystem.

För att ändå belysa kostnadens struktur och storlek har en modellbaserad beräkning tagits fram. Syftet är inte att fastställa exakta kostnadsnivåer för enskilda företag, utan att synliggöra vilka poster som är strukturellt inbyggda i en standardiserad transport. Det handlar om poster som, oavsett hur de fördelas i kedjan, ytterst bärs av någon aktör därför att Gotland är en ö. De två figurerna nedan belyser två aspekter av detta var för sig: kostnadens nivå i ett nationellt perspektiv och dess inre sammansättning.



5.2 Kostnadsnivån i ett nationellt perspektiv



Figur 1. *Samband mellan svenska kommuners geografiska avstånd till Stockholm och modellgenererade transportkostnader för företag. Y-axel anger kostnaden i euro, X-axeln anger avståndet i kilometer till Stockholm.*

Källa: Arbetsmaterial, uträkningar utifrån data från Destination Gotland.

Figur 1 visar kostnadsnivån i ett nationellt perspektiv. Spridningsdiagrammet bygger på en modellbaserade uppskattning och ska inte läsas som en exakt mätning, utan som en illustration av ett generellt mönster. Transportkostnader tenderar att öka med fågelavståndet mellan en kommun och Stockholm, vilket speglar högre kostnader för drivmedel, tid och resursanvändning vid längre transporter.

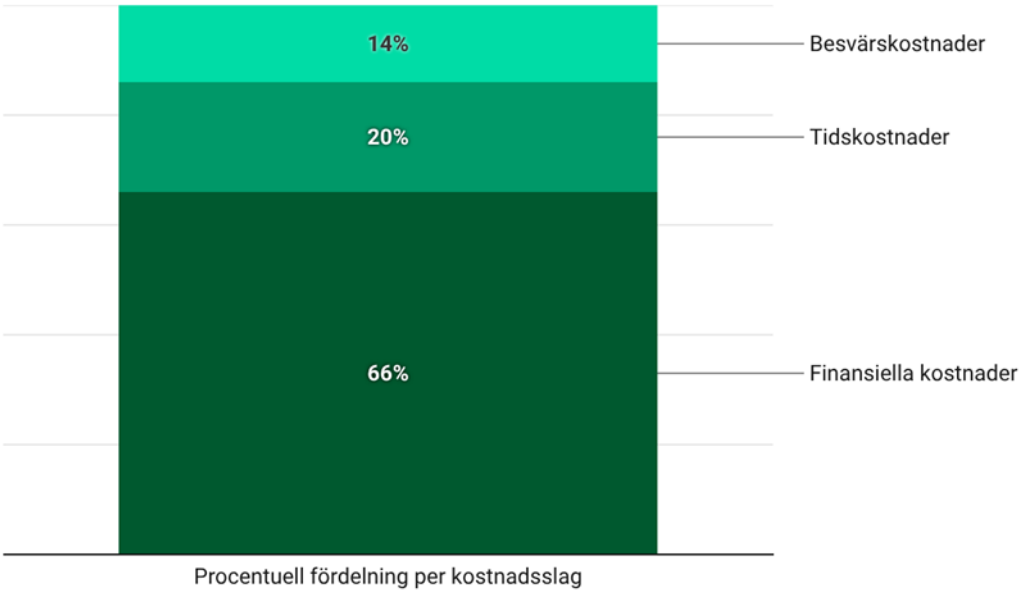
Modellen indikerar samtidigt att företag på Gotland möter en avsevärt högre kostnadsnivå än vad avståndet i sig kan förklara. Trots att Gotland fågelvägen ligger betydligt närmare Stockholm än många kommuner i norra Sverige pekar modellen på en kostnadsnivå i paritet med några av landets mest perifert belägna kommuner. Det handlar om kommuner som fågelvägen ligger fyra till fem gånger längre bort. Mönstret indikerar att färjekomponenten innebär ett strukturellt kostnadstillägg utöver det som normalt följer av avstånd.

Färjetrafiken förändrar transportkedjans karaktär. Transporter påverkas inte enbart av körsträcka, utan också av överfartstid, turtäthet och begränsad flexibilitet. Anpassningen till fasta avgångar minskar möjligheten att optimera logistikflöden på samma sätt som vid vägtransporter på fastlandet och innebär även högre lönekostnader.

Det är detta mönster, snarare än de exakta modellvärdena, som utgör resultatkapitlets bärande observation. För att förstå vad mönstret består av behöver kostnaden delas upp i sina olika delar.

5.3 Kostnadernas komponenter

Figur 2 bryter ner den totala överfartskostnaden i tre komponenter, baserade på biljettpriser för chaufförer och avgifter för fordon över sex meter.



Figur 2. *Nedbrytning av färjeresans kostnadskomponenter, procent.*

Källa: Arbetsmaterial, uträkningar utifrån data från Destination Gotland.

Finansiella kostnader avser direkta monetära utgifter vid användning av färjetrafiken, i första hand biljettpriser och längdmeteravgifter. Tidskostnader avser den tid som krävs för att genomföra en transport enligt rådande tidtabeller, där överfartstid och väntetider värderas utifrån en genomsnittlig svensk lägstalön. Besvärskostnader fångar konsekvenserna av begränsad turtäthet, förseningar och inställda avgångar. De återspeglar hur bristande flexibilitet och varierande tillförlitlighet försvårar effektiv tidsanvändning, särskilt för företag där möjligheten att snabbt omdisponera resurser är begränsad.

Modellen indikerar att de finansiella kostnaderna utgör cirka 66 procent av den totala kostnaden, medan tidskostnader motsvarar cirka 20 procent och besvärskostnader cirka 14 procent. Ungefär en tredjedel av den strukturella kostnaden är alltså inte direkt synlig i själva fraktpriset.

Modellens tredelning fångar kostnadsstrukturen i anslutning till överfarten. Transportsystemets utformning driver samtidigt kostnader som uppstår utanför själva överfarten. Det är kostnader som visar sig i företagens dagliga verksamhet som följdeffekter av hur systemet är konstruerat. De behandlas i följande avsnitt.

5.4 Följdkostnader i företagens dagliga verksamhet

Modellen i föregående avsnitt fångar de dimensioner som går att mäta i anslutning till överfarten: pris för biljetter och längdmeteravgifter, den samlade tiden en resa tar och de eventuella störningar som kan uppstå. För gotländska företag tillkommer samtidigt kostnader som uppstår bortom

färjefakturan: i det dagliga arbetet, i planeringen, i lagren och i övertidsersättningarna. Intervjumaterialet illustrerar hur dessa kostnader tar sig uttryck i olika led av transportkedjan.

5.4.1 Nyansering av besvärskomponenten – kostnader som uppstår vid störningar

Den första följdkostnaden uppstår vid själva störningarna. När en färja ställs in eller försenas räcker det inte alltid att leveransen kommer fram ett dygn senare. För vissa verksamheter gör förseningen att varan inte längre kan användas som planerat.

Ett företag inom livsmedelsproduktion beskriver hur färskt kött måste styckas och vidareförädlas inom ett bestämt antal dagar efter slakt för att kunna säljas som de produkter det var avsett för. Om råvaran kommer ett dygn för sent hinner den inte igenom flödet i tid. Den får då gå till enklare produkter som säljs för en bråkdel av det värde som förädlingen skulle ha gett (13). Kostnaden är alltså inte en transportkostnad i vanlig mening. Den ligger i att råvaran inte hinner igenom det planerade förädlingsflödet och att produkten därför får ett lägre värde.

Samma aktör beskriver att hållbarhetstider dessutom fungerar som trösklar längre fram i kedjan. Flera stora dagligvarukunder kräver att en produkt har viss hållbarhet kvar när den kommer fram till deras centrallager. Om produkten ligger under den gränsen tas leveransen inte emot alls. Förseningen blir då inte en merkostnad, utan en utebliven affär.

På fordonssidan beskriver en aktör inom godstransport att ekipage som inte kommer över blir stående vid kajen. När en färja ställs in står bil, eventuell chaufför och last kvar utan någon alternativ rutt att använda. Stillastående är kostsamt, men kostnaden överförs varken till rederiet eller till mottagande kund utan bärs av åkeriet självt (19).

För varor med begränsad hållbarhet tillkommer ytterligare en dimension. Om lasten inte kommer ombord och blir stående på kajen under en oplanerad störning kan varan förstöras under väntetiden. Kostnaden är då inte en försening utan kassation av hela lasten (13).

Till själva väntetiden kommer arbetet med att hantera följderna: att planera om personalens scheman, hantera dubbla lastvolymer när två avgångars gods samlas till en och täcka övertid när nästa båt går. Det arbetet återkommer varje gång en färja ställs in, men syns inte som en egen kostnadspost i bokföringen, trots att det tar arbetstid i anspråk.

5.4.2 Nyansering av besvärskomponenten – kostnader som följer av färjans avgångstider och kapacitet

Den andra följdkostnaden följer av två närliggande grundvillkor. Färjan går vid bestämda tider, och färjan rymmer en bestämd mängd fordon. Båda villkoren formar transportkedjorna på sätt som är unikt för ö-läget och som inte uppstår vid motsvarande transporter på fastlandet. Avgångstiderna påverkar när gods kan skickas och tas emot. Kapaciteten avgör om godset kommer med överhuvudtaget.

Hur ofta färjan avgår från Gotland varierar både över året och mellan olika slutdestinationer. Till Nynäshamn går det året om minst två avgångar per dygn. Oskarshamnslinjen, som används för

transporter söderut mot Skåne och västkusten, har under lågsäsong bara en avgång per dygn. Den skillnaden får direkt betydelse för företag vars kunder eller centrallager ligger i den delen av landet.

När på dygnet färjan avgår har också stor betydelse. En aktör inom godstransport beskriver att lunchavgången från Nynäshamn inte används i verksamheten, eftersom det inte finns tid att lasta upp inför den. Verksamheten är därför bunden till kvällsavgångarna. Det hänger i sin tur ihop med att större kunder inte stänger sina orderfönster förrän senare på dagen. Åkeriet får sina körorder på eftermiddagen och har därefter ett mycket kort tidsfönster för att lasta innan chaufförerna måste vara på kajen (19). Vilka avgångar som finns styr alltså inte bara hur ofta gods kan flyttas, utan också vilka delar av dygnet verksamheten i praktiken kan använda.

Kapacitetsfrågan blir tydligast under högsäsong. Trots att antalet avgångar ökar på båda linjerna innebär det inte nödvändigtvis att det finns mer plats för godstransporter. När turisttrafiken ökar tar personbilarna upp en större del av utrymmet på fartygen och konkurrensen om lastutrymme tilltar.

För aktörer som regelbundet behöver transportera gods till eller från Gotland under sommarmånaderna ställer det krav på längre framförhållning vid bokning. En körning som uppstår med kort varsel riskerar att inte få plats på önskad avgång. Aktörer inom godstransport vittnar om att gods i situationer med begränsat utrymme kan komma att stå kvar, och att personbilar i sådana lägen ges företräde (19). Hur rederiet hanterar fördelningen i enskilda fall är inte transparent för berörda aktörer. Aktörer i flera led, både producenter och grossister, beskriver liknande erfarenheter från sin position i försörjningskedjan (13, 20).

5.4.3 Nyansering av tidskomponenten – överfartstid och chaufförers körtid

Den tredje följdkostnaden handlar inte om när färjan går eller om godset får plats, utan om att överfarten i sig binder fordon, chaufför och arbetstid. Under överfarten rör sig fordonet inte mot målet, utan står still på färjan. Det får två konsekvenser för åkeriverksamheten.

Den första handlar om hur många fordon som krävs för att hålla en transportlinje i gång. En aktör inom godstransport beskriver att en transport mellan Stockholm och Linköping kan klaras med en lastbil: samma bil lastar, levererar och hämtar tillbaka inom ett arbetsdygn. En motsvarande transport till och från Gotland kräver i regel minst två bilar, ofta tre: en på fastlandet som hämtar och levererar där, en som går med färjan och en på Gotland som sköter lastning och distribution på ön (19). Aktören är tydlig med att dubbleringen inte beror på färjepriset, utan på överfartstiden.

Den andra konsekvensen syns i hur arbetsdygnet förlängs när färjetiden läggs ovanpå körtiden. Aktören beskriver att en transport som på fastlandet skulle hinnas med på nio timmars arbetstid och två lass blir tolv till femton timmar med färjan. De tre och en halv timmarna på båten kommer ovanpå arbetstiden, och vilotidsreglerna innebär att chauffören behöver ta dygnsvila innan nästa körning kan påbörjas. Det betyder att chauffören måste sova någonstans efter ankomst, antingen i bilen eller på hotell, och att hemkomsten skjuts in på följande dygn. Följden blir att chauffören bara hinner med ett lass på de sträckor som på fastlandet hade rymt två under ett arbetsdygn. (19). Till detta kommer OB-ersättning för kvälls- och nattarbete som inte uppstår vid motsvarande dagtransport på fastlandet.

5.4.4 Kostnader av volymkrav och kapitalbindning

Den fjärde följdkostnaden följer av hur leverantörers fraktvillkor är utformade. För att en leverans ska ske utan separat fraktdebitering krävs ofta att beställningen når en viss volym. För gotländska mottagare ligger den volymen i regel högre än för en fastlandskund hos samma leverantör. För att undvika fraktpåslag köper företaget därför in mer än omsättningen motiverar: flera veckors lager i en enda leverans i stället för mindre partier oftare.

En aktör inom livsmedelsgrossistledet beskriver hur detta fungerar i den egna verksamheten. Volymkraven gör att kapital binds i lager som är större än vad verksamheten egentligen behöver (20). Det begränsar i sin tur låne- och investeringsutrymmet. Pengar som ligger i varor på hyllan kan inte användas till utveckling, utrustning eller expansion. Aktören beskriver det som en balansgång: lagret måste vara stort nog för att undvika fraktpåslag, men inte så stort att varorna hinner nå sina hållbarhetstider innan försäljningen hinner i kapp.

När lagret är större än vad den lokala marknaden kan omsätta på kort tid ökar risken att produkter hinner gå ut i datum innan de säljs. En följdeffekt kan vara att varor måste kasseras, vilket i sig är en tydlig kostnad. Marknaden är dessutom geografiskt begränsad. Varor som inte hittar kund på ön kan sällan avsättas på fastlandet, eftersom transporten tillbaka över vatten blir olönsam. Kostnaden för kassation läggs alltså ovanpå det bundna kapitalet.

En liknande kapitalkostnad finns på fordonssidan. Samma aktör inom godstransport som beskrev behovet av dubbla fordonsflottor beskriver också att verksamheten har byggt upp ett eget lager på ön, som en anpassning till sommarens begränsade kapacitet (U23). Gods som inte brådskar, exempelvis avfall från saneringsarbeten, hålls på lagret under högsäsong och skickas när det finns plats på båten. Själva lagret är en investering och kontinuerlig kostnad som ett motsvarande åkeri på fastlandet inte hade behövt göra.

5.4.5 Svårigheter att föra uppkomna merkostnader vidare

Den femte följdkostnaden handlar inte om enskilda transporter, utan om hur fraktstrukturen påverkar företagens prissättning och förhandlingsutrymme. När en kostnad som följer av geografin uppstår någonstans i flödet blir frågan vem som i slutändan bär den.

En aktör inom livsmedelsgrossistledet beskriver hur fraktpåslagen fungerar i den egna verksamheten. Leverantörer på fastlandet har högre transportkostnader till Gotland än till en fastlandskund av samma storlek och debiterar skillnaden som ett tillägg på fakturan (20). Påslaget fastnar därmed hos grossisten. Att i sin tur lägga påslaget på slutkundens pris är däremot svårt, eftersom slutkunden då jämför med priser hos de stora fastlandsbaserade kedjorna på ön och hellre handlar där. Grossisten hamnar alltså i kläm mellan ett påslag som är svårt att påverka uppströms och prisnivåer som är svåra att höja nedströms.

En aktör inom livsmedelsproduktion beskriver samma mekanism, men från andra hållet. Den centrala utmaningen, enligt aktören, är att få slutkunden att acceptera ett högre pris än för motsvarande produkter från fastlandsleverantörer (13). När kostnaden inte kan föras vidare hela vägen återstår i praktiken två alternativ: att låta den äta av företagets marginal eller att bygga in den i produktpriset,

med risk för att priset hamnar fel i förhållande till fastlandskonkurrenterna. Aktören beskriver att företaget tidigare har tappat affärer när ledtider eller prisnivåer inte har kunnat matcha fastlandsmarknadens förväntningar.

Samma aktör beskriver hur transportmarknaden ser annorlunda ut för en gotländsk verksamhet. På fastlandet kan ett företag förhandla med många olika åkerier för olika distrikt. Antalet åkerier som klarar färjeöverfarten till och från Gotland är enligt aktören betydligt mer begränsat, vilket påverkar verksamhetens förhandlingsposition gentemot transportörerna (13).

5.5 Sammanfattning *Transportkostnadernas struktur och konsekvenser*

Sammantaget visar resultatet att transportkostnaden för gotländska företag inte kan förstås som enbart priset för själva överfarten. Modellen pekar på en kostnadsnivå som är högre än vad avståndet till större marknader förklarar, och intervjumaterialet visar hur denna struktur fortsätter in i företagens vardag. Kostnaderna uppstår i störningar, bundna fordon, förlorad arbetstid, större lager, kassation, svagare förhandlingsposition och svårigheter att föra merkostnader vidare. Det är denna samlade kostnadsstruktur, snarare än någon enskild kostnadspost, som formar företagens villkor och styr Gotlands regionala produktionsvärde BRP.

6. Från transportkostnad till strukturellt villkor

6.1 Kostnadsbildens strukturella karaktär

Föregående kapitel beskriver en kostnadsbild som är svår att fånga i enstaka tal. Den synliga fraktkostnaden fångar enbart en del av bilden, emedan de modellbaserade beräkningarna fångar en större del. Intervjumaterialet illustrerar dessutom en rad följdkostnader som uppstår i befintlig transportinfrastruktur. Detta kan tolkas på två sätt: antingen som en samling företagsspecifika utmaningar, där olika aktörer möter olika problem beroende på bransch, storlek och verksamhetsval, eller som en strukturell kostnadsbild där de enskilda posterna är uttryck för något gemensamt.

Det mönster som framträder i föregående kapitel pekar på det senare. Kostnadsnivån avviker mer än vad avståndet förklarar. Kostnadens tredelning, med ungefär två tredjedelar finansiella kostnader, en femtedel tidskostnader och en knapp sjundedel besvärskostnader, har sin grund i färjekomponentens logik snarare än i enskilda verksamheters val. De dolda kostnader som intervjumaterialet illustrerar framstår inte som egenskaper hos enskilda aktörer, utan som konsekvenser av systemets utformning.

En gemensam nämnare kan därför identifieras i den territoriella förutsättning som beskrivs i avsnitt 4.1. Färjan är inte en kostnadspost ovanpå en i övrigt normal logistik, i stället sätter den ramarna för logistiken. Tidtabellen styr planeringshorisonten. Begränsad flexibilitet driver behov av buffertlager och dubblerade fordonsflottor. Kapaciteten varierar mellan säsonger och riktningar, vilket påverkar vilka marknader som är ekonomiskt nåbara.

Kostnadsbilden framstår därmed som en konsekvens av insularitet snarare än av verksamhetsval. Enskilda företag har begränsat utrymme att planera bort den. En aktör kan välja produktmix,

hubbstrukturer eller leveransavtal som mildrar följderna, men grundvillkoret går inte att kringgå: varje utbyte med fastlandet passerar en färjeled. Kostnaderna försvinner heller inte när de flyttas. De bärs i olika led, hos producenten, åkeriet, eller hos slutkunden, men den samlade kostnaden finns kvar oavsett hur den fördelas.

6.2 Näringslivets systemfunktion

Resultaten pekar på att kostnaderna får konsekvenser bortom enskilda företag. De påverkar inte bara företagens kalkyler, utan formar villkoren för näringslivet som system. Det sker genom att transporterna påverkar vilka marknader som är nåbara, hur företag kan växa, hur olika led i ekonomin hänger samman och var merkostnader i slutändan hamnar.

En första dimension handlar om tillväxt. Ett företag inom livsmedelsproduktion beskriver hur satsningen på en helt nödvändig nationell marknad driver fram ett behov av logistikhubbar på fastlandet. När direkta leveranser från Gotland inte kan möta de ledtider som detaljhandeln kräver behöver företaget investera i mellanlagring i södra, mellersta och norra Sverige. Det sker inte för att nå nya kunder, utan för att över huvud taget kunna betjäna de kunder som tillväxten förutsätter (13). Motsvarande behov framträder inte på samma sätt för en fastlandsaktör, där tillväxten i regel bygger på infrastruktur som redan finns.

En andra dimension handlar om beroenden inom näringslivet. En aktör inom livsmedelsgrossistledet beskriver hur verksamhetens volym är beroende av besöksnäringens konsumtionsutrymme, alltså av hur mycket besökarna köper, både direkt och indirekt via restauranger och butiker (20). När kostnaderna för färjeöverfarten påverkar besöksnäringens förutsättningar får det effekter genom hela kedjan. Transportsystemets utformning får alltså konsekvenser som inte begränsas till de företag som direkt skickar gods över vatten.

En tredje dimension handlar om var merkostnader i slutändan hamnar. Kapitel 5 beskriver att enskilda aktörers utrymme att föra vidare kostnader är begränsat. Leverantörer lägger tillägg på fakturan, medan slutkunder jämför med fastlandspriser. När merkostnaden inte kan föras vidare hela vägen absorberas den någonstans. Det sker på olika sätt: som marginalpress, som uteblivna affärer eller som produktval där företag undviker de mest kostnadskänsliga segmenten. En aktör inom dagligvaruhandel med centralt styrda flöden illustrerar att kostnaden i praktiken kan flyttas så att den inte längre syns på butiksnivå (12). Kostnaden försvinner inte av att den flyttas, men den blir svårare att se.

Sammantaget visar detta att transportkostnaderna inte bara påverkar enskilda företags lönsamhet. De påverkar näringslivets funktionssätt. De formar vilka verksamheter som kan växa, vilka marknader som kan nås, hur beroenden mellan branscher utvecklas och hur kostnader fördelas mellan producenter, transportörer, grossister, kunder och konsumenter. När transportsystemet begränsar företagens handlingsutrymme blir det därför också en faktor som formar Gotlands samlade näringsstruktur.

6.3 Försörjning och beredskap

Observationerna får ytterligare betydelse när de läses ur ett försörjnings- och beredskapsperspektiv. Gotländsk primärproduktion utgör en betydande del av rikets livsmedelsförsörjning. Enligt en regional riskanalys står den för omkring fem procent av den nationella livsmedelsproduktionen, och i vissa kategorier för en betydligt större andel (5). Eftersom Livsmedelsstrategin 2.0 pekar ut

transportinfrastruktur som ett kritiskt beroende i livsmedelsförsörjningen, berör de transportvillkor som påverkar gotländska producenter en bredare nationell beredskapsfråga.

En första mekanism handlar om tröskeleffekter. Analysen pekar på att produktion som en gång har lagts ner sällan startas upp igen. När färjekostnader pressar gotländska producenter så att de tappar kunder på fastlandsmarknaden kan den mindre lokala marknaden på Gotland inte täcka förlusten. Om volymen sjunker tillräckligt blir verksamheten olönsam. Det skapar en risk för att produktion läggs ner permanent (5).

En andra mekanism handlar om hur sårbarheten varierar med säsongen. När turisttrafiken ökar tar personbilarna upp en större del av däckutrymmet och konkurrensen om lastkapacitet tilltar. Aktörer inom godstransport vittnar om att gods i situationer med begränsat utrymme kan komma att stå kvar (19). För den som regelbundet behöver frakta varor till eller från Gotland ställer det krav på längre framförhållning vid bokning under sommarmånaderna, och en last som uppstår med kort varsel riskerar att inte få plats på önskad avgång.

En tredje mekanism handlar om frånvaron av prioritering av gods vid störningar. När turer ställs in eller utrymmet på fartygen är begränsat finns i dag ingen etablerad mekanism för att skilja tidskritiskt gods från annat gods. En aktör inom primärproduktion med tidskritiska leveranser söderut vittnar om att gods med kort hållbarhet inte upplevs ha någon förtur framför andra laster, och att sådana leveranser riskerar att bli stående när kapaciteten är begränsad (14). Samma aktör pekar på att frågan om ett prioriteringssystem har lyfts inför kommande upphandlingsprocesser utan att få en tydlig adressat.

I ett vardagsläge handlar detta främst om enskilda företags marginaler och leveransprecision. I ett krisläge skulle samma frånvaro av prioritering kunna innebära att livsmedel, läkemedel eller drivmedel inte når Gotland i tid. Frånvaron av en prioriteringsmekanism framstår därmed som en beredskapsfråga: systemet saknar en tydlig mekanism för att skilja kritiskt gods från annat gods när kapaciteten testas på allvar.

Sammantaget visar mekanismerna att transportsystemets betydelse inte stannar vid företagens kostnader. Samma villkor som påverkar marginaler, leveranser och marknadstillgång påverkar också försörjningssäkerhet, robusthet och förmågan att hantera störningar. Beredskapsfrågan börjar därför inte först vid kris. Den finns redan i den vardagliga struktur som avgör vilka flöden som kommer fram, när de kommer fram och vilka verksamheter som klarar att överleva.

6.4 Avvikelsen från territoriell likvärdighet

När analysens tre föregående steg läses tillsammans framträder ett tydligt gap. Kostnadsbilden är strukturell snarare än företagsspecifik. Den påverkar näringslivets systemfunktion och får konsekvenser för försörjning och beredskap. Samtidigt är de statliga instrument som finns för att hantera territoriella transportnackdelar inte utformade för att fullt ut möta Gotlands situation.

Av EUF-fördragets artiklar 174–175 och den nationella strategin för hållbar regional utveckling följer en territoriell princip om att geografiska förutsättningar inte ensamma ska avgöra tillgången till nationella marknader och samhällsfunktioner.

Resultaten i denna analys pekar på att denna princip inte har fått avsett genomslag i Gotlandsfallet. De kostnader som följer av färjebundenheten uppstår inte därför att enskilda företag har valt ineffektiva lösningar. De uppstår därför att Gotlands utbyte med fastlandet måste passera ett transportsystem med få fasta avgångar, begränsad kapacitet, överfartstid och lägre flexibilitet än vägtransporter på fastlandet. Om territoriell hänsyn ska få praktisk betydelse behöver den därför omfatta inte bara att trafiken finns, utan också de kostnader och begränsningar som trafiken skapar i daglig drift.

Mot denna bakgrund framstår de statliga instrumenten som delvis träffsäkra men ofullständiga. Transportbidraget når inte Gotland, eftersom dess geografiska avgränsning är knuten till de fyra nordligaste länen, trots att mekaniken bakom merkostnaderna är jämförbar: geografisk isolering från fastlandet. Den upphandlade färjetrafiken är konstruerad för att hantera trafikens existens och tillgänglighet, inte de samlade kostnader som följer av färjebundenheten i företagens dagliga verksamhet. Gotlandstillägget fyller inte heller detta gap. Som fraktpåslag inom den privata transportmarknaden saknar det den statliga styrning och uppföljningsbarhet som transportbidraget har. Det kompenserar inte gotländska företag på det sätt som transportbidraget kompenserar företag i de nordligaste länen, och dess faktiska effekter går inte att bedöma.

Samma asymmetri syns i nyare statliga beslut. Livsmedelsstrategins satsningar på norra Sverige saknar motsvarighet för ö-regioner. Inom strategin har regeringen både tillsatt en utredning om stärkt livsmedelsproduktion i norra Sverige och förstärkt det nationella stödet till jordbruket där med 120 miljoner kronor årligen för perioden 2026–2028. Mönstret från transportbidraget återkommer därmed i ett aktuellt beslut: territoriella nackdelar kopplade till nordligt läge ges en tydligare statlig hantering än territoriella nackdelar kopplade till ö-läge.

Avvikelsen från territoriell likvärdighet ligger därför inte i att staten helt saknar insatser för Gotland. Staten upphandlar färjetrafiken och säkerställer därmed en grundläggande tillgänglighet. Avvikelsen ligger i att den strukturella kostnadsbild som följer av ö-läget inte möts av ett motsvarande kompensations- eller styrsystem. Principen om territoriell hänsyn är etablerad, men de konkreta instrumenten fångar inte fullt ut de kostnader, begränsande följdeffekter och beredskapsrisker som färjebundenheten skapar.

Vilka former av statligt ansvar som kan fylla detta gap, och vilken av de tänkbara vägarna som bäst svarar mot den diagnos som analysen bygger upp, behandlas i följande kapitel.

7. Prövning av möjliga lösningar för Gotlands transportnackdelar

Gotlands beroende av transporter till och från fastlandet skapar kostnader, begränsningar och sårbarheter som dagens statliga system bara delvis hanterar. Kostnadsbilden framstår som en följd av insularitet. Näringslivets systemfunktion är beroende av färjan som bärande länk, och försörjnings- och beredskapsperspektivet gör frågan till mer än en regional angelägenhet. Mellan den territoriella princip som ramen etablerar och de mekanismer som staten i dag har för att omsätta principen i praktik framträder ett gap. Detta kapitel prövar vilka vägar som kan fylla det.

Fokus ligger på lösningar som kan avlasta gotländska företag från transportkostnader som följer av ö-läget. Befintliga statliga stödsystem, i första hand det regionala transportbidraget, prövas som referenser för hur en sådan lösning kan konstrueras. Andra former av statligt ansvar, som planering, upphandling och reglering, är relevanta för Gotlandstrafikens samlade utformning men faller delvis utanför den fråga som analysen bygger upp. De berörs

bara där de har direkt betydelse för prövningen. Nuläget i färjetrafiken är utgångspunkt. Lösningar som förutsätter försämrad drift, som exempelvis frekvens och överfartstider, bedöms inte som svar på kostnadsproblemet, eftersom sådana förändringar lägger ytterligare kostnader på näringslivet snarare än lyfter dem.

7.1 Gotlandstillägget som mekanism

Gotlandstillägget är den specifikt gotländska mekanism som i dag hanterar frågan om kostnadsnackdelar för transporter till och från Gotland. Innan nya mekanismer diskuteras behöver det prövas om den mekanism som redan finns kan fylla en kompensatorisk funktion. Frågan är alltså om Gotlandstillägget, eventuellt i justerad form, kan svara mot det gap som framträder i analysen.

Tilläggets konstruktion som fraktpåslag inom den privata transportmarknaden får konsekvenser när det ställs mot de krav som bör ställas på en kompensationsmekanism. En första invändning rör kompensationsförmågan. Analyser pekar på att den fasta påslagsnivån, 0,4 procent av nettofraktsumman, inte förmår följa med när transportkostnaderna ökar snabbt, och att den kompletterande högstprisregleringen i praktiken har begränsad verkan (9). Samma iakttagelse återkommer i tidigare analyser av tilläggets konstruktion (8, 11). Kompensationsförmågan framstår alltså inte som ett tillfälligt problem, utan som ett strukturellt drag i mekanismens utformning.

En andra invändning rör statens möjlighet att följa stödet. Staten saknar insyn i hur intäkterna från tillägget används, och det finns inget krav på redovisning från de bolag som är berättigade till påslaget (9, 10). Det gör det i princip omöjligt att bedöma om bolagen över- eller underkompenseras, och svårt att följa hur stor del av påslaget som når fraktköparna på Gotland. En mekanism som inte kan styras eller följas upp försvårar den kontroll som ett statligt kompensationsstöd förutsätter.

En tredje invändning rör mekanismens effekter på den marknad där den verkar. Eftersom endast transportföretag med riksomfattande trafik är berättigade till påslaget gynnar konstruktionen större aktörer och skapar hinder för nya aktörer att ta sig in på marknaden (U10, 10, 11). Den gotländska transportmarknaden har därmed få aktörer och svag priskonkurrens, ett förhållande som analyser delvis kopplar till tilläggets konstruktion.

Gotlandstillägget framstår därmed inte som lämpat att fylla den kompensatoriska funktion som analysen pekar mot. Det framträder snarare som en del av den situation som ska hanteras än som en mekanism för att hantera den. Andra vägar behöver därför prövas. Dock är det viktigt att tillägget kvarstår till andra kompensationsmekanismer är på plats.

7.2 Driftförändringar i färjetrafiken

Driftförändringar i färjetrafiken är en annan möjlig väg att pröva. Långsammare eller snabbare fartyg, färre eller fler turer och förflyttade hamnar kan alla påverka de kostnadsnackdelar analysen har identifierat. Det statliga upphandlingsuppdraget prövar just sådana förändringar, men drivs primärt av faktorer så som klimatomställning, säkerhetspolitisk hänsyn och möjligheterna att inom avtalsramen påverka prissättningen, inte av att kompensera näringslivet för strukturella kostnadsnackdelar (22). Näringslivets förutsättningar och fraktvillkor nämns bland de intressen som ska vägas, men inte som det bärande motivet. Driftförändringar som sänker fraktpriser, kortar överfartstiden eller ökar

turfrekvensen skulle kunna verka kompensatoriskt — men de förändringar som faktiskt diskuterats i statens utredning rör sig i motsatt riktning, och det är den riktningen som behöver prövas.

Analyser av tidigare förslag till driftförändringar pekar mot att sådana förändringar tenderar att öka kostnadsbördan för näringslivet snarare än att minska den. Ett upplägg som analyserades i samband med 2021 års trafikverksanalys, att koncentrera godstrafiken till hamnen i Västervik, bedömdes leda till betydligt längre vägtransporter, brutna värdekedjor för tidskritiska livsmedel, ökade krav på mellanlager och kapitalbindning samt större risk för kundtapp hos fastlandskunder (2). Resonemanget illustrerar en mer allmän mekanism: när driften försämras i någon av dimensionerna tid, frekvens eller hamnläge behöver näringslivet absorbera skillnaden.

Samma mönster gäller hastighet. Gotländska företag som konkurrerar med fastlandsbaserade aktörer inom livsmedel, färskvaror och tidskritiska flöden verkar redan inom ett snävare tidsfönster än sina konkurrenter. En längre överfartstid förändrar den ekvationen, inte genom att minska en kostnad utan genom att lägga till en. En sådan förändring kan övervägas av klimatmässiga, bränsleekonomiska eller upphandlingsekonomiska skäl, men då är det andra mål som driver förändringen, inte kompensationsmålet. Den kompensation analysen pekar mot behöver därför sökas i annan form.

7.3 Transportbidragsmodellen som referens för en gotländsk mekanism

När Gotlandstillägget inte framstår som en lösning på kostnadsnackdelarna och driftförändringar inte heller fyller den funktionen kvarstår frågan om det finns en tredje väg. En riktning framstår som särskilt relevant: en statlig kompensationsmekanism utformad efter Gotlands förutsättningar, med det regionala transportbidraget som närmaste referens.

Transportbidraget administreras av Tillväxtverket. Det regleras i förordning och i Tillväxtverkets föreskrifter och allmänna råd, som preciserar vilka fraktkostnader som är bidragsberättigade (15, 25). Den administrativa konstruktionen gör modellen relevant att pröva på Gotland: statlig styrning, transparent regelverk och möjlighet till uppföljning.

Innan en tillämpningsdiskussion går vidare behöver en inkonsekvens i hur regelverket hanterar Gotlandstrafikens merkostnader lyftas fram. Två system möts: Gotlandstillägget riktar sig mot fraktköpare på Gotland, medan transportbidraget riktar sig mot företag i de fyra nordligaste länen. Systemen har olika logik, olika målgrupp och olika styrning.

Där systemen möts blir inkonsekvensen synlig. De allmänna råden i Tillväxtverkets föreskrifter anger uttryckligen Gotlandstillägget som en bidragsberättigad fraktkostnad inom transportbidraget (25). Ett norrländskt företag som har Gotlandstillägg på sina fraktfakturor kan alltså få den kostnaden kompenserad via det statliga bidraget. För gotländska företag finns inte motsvarande möjlighet. De ligger utanför stödområdet och kan inte söka bidraget, trots att det är just Gotlandstrafiken som ger tillägget dess existensberättigande. Staten har alltså i gällande regelverk erkänt Gotlandstillägget som en transportmerkostnad av det slag som transportbidraget kompenserar. Men kompensationsmöjligheten är bara tillgänglig för företag inom stödområdet på fastlandet — inte för de gotländska företag för vilka dessa merkostnader är en strukturell grundförutsättning snarare än en undantagskostnad.

En förutsättning behöver dock redovisas. Transportbidraget lämnas enligt förordningens 1 § med stöd av artiklarna 13 och 15 i EU:s gruppundantagsförordning, som gäller stöd i glest befolkade områden. Gotland ligger utanför den avgränsningen. Att tillämpa modellens principer här kräver därför antingen en annan rättslig grund, eller att avgränsningen omprövas när EU:s regelverk ses över. Vilken väg som är framkomlig behöver en statlig utredning svara på.

Transportbidragsmodellen är också relevant för Gotland eftersom dess grundlogik är tillämpbar på ö-läget. Bidraget kompenserar en merkostnad som följer av geografisk lokalisering genom ett statligt stöd som medger insyn, möjligt att följa upp och administrerat av en myndighet. Den logiken är inte unik för de nordligaste länen. Den bygger på att merkostnader av strukturell karaktär kan hanteras genom ett gemensamt stöd, snarare än bäras enbart av de företag som verkar där, eller av deras kunder över hela Sveriges geografi. Samma princip kan konstrueras för en ö-region.

Modellen är samtidigt inte invändningsfri. Riksrevisionen granskade transportbidraget 2021 och riktade kritik mot bristande underlag och oklar måluppfyllelse. Det talar inte emot modellens grundlogik, men visar att en gotländsk tillämpning behöver tydliga mål och uppföljningskrav redan från start.

En branschnära analys pekar i samma riktning. En rapport från 2022 bedömer att Gotlandstillägget i sin nuvarande form inte klarar kompensationsuppgiften och föreslår i stället en modell där staten direkt kompenserar de gotländska företagen för deras merkostnader (9). Analysen pekar på att en sådan modell skulle ge ökad transparens, bättre uppföljning, konkurrens på lika villkor och förbättrade möjligheter för nya aktörer att etablera sig på marknaden. Slutsatsen sammanfaller med det som framträder när transportbidragets logik tillämpas på ö-läget: det befintliga stödsystemet har en form som redan svarar mot liknande frågor.

Förslaget kan också förankras i aktuell nationell politik. Inom ramen för Livsmedelsstrategin 2.0 är transportinfrastruktur utpekat som ett kritiskt beroende, och en viktig del av rikets livsmedelsproduktion sker på Gotland med färjan som länk till fastlandet. Ett kompensationsstöd för gotländska transporter skulle därmed inte bara svara mot en etablerad territoriell princip, utan också stödja ett område som regeringen själv har pekat ut som prioriterat. Det placerar förslaget i en samtida statlig prioritering, inte enbart i ett historiskt arv.

Vilken konkret form en sådan modell skulle ta är inte en fråga för denna rapport. Bidragssats, berättigad krets, administrativ myndighet och budgetram är frågor som behöver en statlig utredning. Det rapporten pekar på är att en sådan utredning har en tillgänglig referens i den modell som redan tillämpas för andra delar av landet. Modellens principer — statligt ansvar, insyn, möjlighet till uppföljning och koppling till territoriell förutsättning — svarar mot de krav som ett kompensationsstöd behöver fylla. Vilken territoriell förutsättning som ska ligga till grund för en gotländsk mekanism är däremot en egen fråga.

Till utredningsfrågorna hör också vad stödet ska omfatta. Transportbidraget gäller i dag varor som genomgått betydande bearbetning. En del av det som lämnar Gotland är obearbetade jordbruksprodukter. En modell som kopieras rakt av skulle därför lämna delar av öns utförsel utanför.

Att jordbruksprodukter faller utanför transportbidraget är ingen tillfällighet. Jordbruket hanteras i ett eget system. Genom förordningen om nationellt stöd till jordbruket i norra Sverige lämnades under 2025 omkring 416 miljoner kronor till jordbrukare i de nordliga stödområdena, med stöd av EU-kommissionens beslut 2022/2460, som vilar på artikel 142 i anslutningsfördraget. Regeringen har därutöver förstärkt stödet med 120 miljoner kronor årligen under perioden 2026–2028. Men det stödet är inte ett transportstöd. Det lämnas som schablon per produktionsenhet, och av dess sex stödformer är endast en transportrelaterad — transport av komjölk. Motivet är inte heller ö-läge, utan de produktionsförutsättningar som råder i norra Sverige — kort odlingssäsong, kärvare klimat och långa avstånd.

Staten har alltså två geografiskt avgränsade kompensationssystem, byggda på var sin grund: glesbefolkning respektive nordliga produktionsförutsättningar. Ingen av dem beskriver Gotland. Ön ligger utanför avgränsningen för glest befolkade områden och utanför de nordliga stödområdena.

Merkostnaden uppstår i stället när produkten ska lämna ön.

7.3 Den europeiska horisonten i ljuset av Gotlandsfrågan

I 4.3.4 visades att den territoriella principen omsätts i flera olika instrument i Europa, men att inget av exemplen är direkt parallellt med ett kompensatoriskt fraktstöd för företag i ett ö-läge. Den iakttagelsen får särskild betydelse när Gotlandsfrågan placeras i denna ram.

Den policyutveckling som faktiskt skett för Gotlands del under senare år ligger på passagerarsidan. Regeringens budgetsatsning 2026 på sänkta biljettpriser för folkbokförda gotlänningar (23) ansluter i sin grundprincip till den Balearíska modellen: en individbaserad rabatt som verifieras mot folkbokföring och kompenserar för resekostnader i ett ö-läge. Den svenska konstruktioner kommer nödvändigtvis inte vara identisk utformad som den spanska, men de hör hemma i samma kategori av instrument.

Det skotska exemplet pekar i en annan riktning. Kravet att offentliga myndigheter ska bedöma hur policy och åtgärder slår mot ö-samhällen jämfört med fastlandet (18) är inte ett kompensationsstöd, utan ett uttryck för hur staten ser på sina perifera territorier: som delar av nationen vars särskilda förutsättningar kräver särskilda lösningar. Det är en princip som också den svenska transportbidragsmodellen i grunden vilar på, även om den är ett kompensatoriskt instrument snarare än ett proceduriellt.

Fraktdimensionen, som transportbidragsmodellen är inriktad mot, befinner sig i ett annat läge än passagerarsidan. Den har fått betydligt mindre policymässig uppmärksamhet, både nationellt och europeiskt. Det innebär att en tillämpning av transportbidragsmodellen på Gotland varken är att kopiera en etablerad internationell praktik eller att introducera något helt obeprövat. Det är att utvidga ett befintligt nationellt instrument till en geografisk situation som hittills inte fångats av vare sig nationella eller europeiska kompensatoriska konstruktioner. Frågan söker därmed sin form snarare än kopierar en befintlig.

7.4 Sammanvägning

Genomgången har prövat tre kompensatoriska vägar: den befintliga Gotlandstilläggsmekanismen, driftförändringar i färjetrafiken och en tillämpning av transportbidragsmodellen på Gotland. Frågan har också placerats i ett bredare europeiskt sammanhang. Vägarna har olika karaktär. Gotlandstillägget är en befintlig mekanism, driftförändringar rör trafikens praktiska utformning och transportbidragsmodellen är ett möjligt policyspår. De svarar därför på kompensationsfrågan på olika sätt.

Gotlandstillägget fyller inte den kompensatoriska funktion som dess syfte efterfrågar. Det framträder snarare som en del av den situation som ska hanteras än som en mekanism för att hantera den.

Driftförändringar, oavsett om de handlar om hastighet, hamnläge eller frekvens, riskerar i många utformningar att lägga ytterligare kostnader på näringslivet snarare än att lyfta kostnader från det. De kan motiveras av klimat-, upphandlings- eller säkerhetsskäl, men svarar inte mot kompensationsfrågan.

En tillämpning av transportbidragets principer på Gotland knyter an till en etablerad svensk mekanism som staten redan använder för att kompensera merkostnader av geografisk isolering. Modellen är statligt styrd och har en konstruktion som medger insyn och uppföljning. Den kan också förankras i ett aktuellt nationellt värde: robusthet i livsmedelskedjan. Därmed svarar den mot

kompensationsfrågan på ett sätt som de två andra vägarna inte gör.

Tre principer framträder som relevanta för valet mellan vägarna. Den första är territoriell likvärdighet: kompensationen ska svara mot den territoriella princip som svensk och europeisk politik har förbundit sig till. Den andra är statlig styrbarhet: mekanismen ska kunna följas upp och justeras av den nivå som bär ansvaret. Den tredje är koppling till aktuella nationella värden, däribland livsmedelsberedskap och nationell infrastrukturfunktion (28).

Av de prövade vägarna svarar en statlig kompensationsmekanism bäst mot dessa krav. Den svarar direkt mot den asymmetri mellan ram och praktik som analysen har identifierat. Staten har två etablerade system för geografiskt betingade merkostnader, byggda på glesbefolkning respektive klimat. De visar att sådana mekanismer låter sig konstrueras inom svensk praktik, men ingen av grunderna beskriver ö-läget. Vad en gotländsk mekanism ska vila på, och vilken rättslig grund som är framkomlig, behöver därför prövas utifrån öns egna förutsättningar.

Hur en sådan mekanism konkret kan utformas, och vilka kompletterande åtgärder som behövs för att den ska fungera tillsammans med den övergripande Gotlandstrafiken, konkretiseras i de följande åtgärdsförslagen.

8. Bedömningar och åtgärdsförslag

Bedömningarna och åtgärdsförslagen i detta kapitel formuleras mot bakgrund av en bredare iakttagelse om hur svensk policyutformning hanterar ö-villkor. Ö-regioner möter strukturella förutsättningar som skiljer sig från fastlandets: geografisk isolering, beroende av enskilda transportlänkar och högre kostnadsnivåer för infrastruktur och tjänster. Trots detta erkänns dessa förutsättningar endast i begränsad utsträckning som en egen territoriell kategori i nationella ramverk. Analyser av flernivåstyrning för ö-ekonomier pekar på att ö-perspektivet riskerar att bli osynligt i policyutformningen när det inte hanteras som en egen analytisk kategori. Det kan leda till att åtgärder som är utformade för fastlandsförhållanden tillämpas på ö-regioner utan att anpassas till de förutsättningar som skiljer dem från fastlandet (18).

I november 2025 presenterade OECD ett strategiskt ramverk för Sverige som omsätter denna iakttagelse i konkret metodik. Ramverket föreslår en svensk metodik för ö-säkring, *Island Proofing*. Det är ett systematiskt verktyg för att bedöma konsekvenser som skiljer sig för ö-samhällen jämfört med fastlandet när nationella beslut, regelverk och utredningar utformas. Verktyget är utformat för att kunna integreras i den svenska konsekvensutredningsprocessen utan att kräva nya parallella strukturer (18).

Ramverket fungerar som en bakgrund till de bedömningar och åtgärdsförslag som följer. Att ö-säkring tillämpas där principen är relevant är inte en åtgärd bland andra, utan ett sätt att skapa en mer konsekvent statlig hantering av de strukturella villkor som rapporten identifierar. Åtgärdsförslagen konkretiserar denna princip i tre frågor: den kompensatoriska asymmetrin i transportstödet, behovet av strukturerade verktyg vid beslut om Gotlandstrafikens framtida drift och beredskapsdimensionen i livsmedelsstrategins fortsatta genomförande.

8.1 Bedömning 1 – Territoriell likvärdighet

Den enda specifikt gotländska fraktmekanism som finns för att hantera transportnackdelarna, Gotlandstillägget, fyller inte den kompensatoriska roll som det regionala transportbidraget har för de fyra nordligaste länen. Som fraktpåslag inom den privata transportmarknaden saknar det statlig administration, insyn och styrning. Analyser pekar dessutom på att tilläggets konstruktion utgör ett hinder för nya aktörer på transportmarknaden och bidrar till få aktörer och svag priskonkurrens.

Inom den juridiska och policymässiga ram som EUF-fördraget och den nationella strategin för hållbar regional utveckling sätter upp omfattar statens ansvar de strukturella skillnader som geografin skapar. Transportpolitikens funktionsmål anger hur detta ansvar ska omsättas i praktiken. Gotländska företag faller utanför båda de etablerade kompensationsstöden, eftersom deras avgränsningar är knutna till glesbefolkning respektive klimat och produktionsförutsättningar i norra Sverige.

8.1.1 Åtgärdsförslag 1

Regeringen bör införa en statlig kompensationsmekanism för de merkostnader som gotländska företag bär till följd av öns geografiska läge. Ersättning bör utgå för faktisk transportkostnad. Införandet bör föregås av en utredning som utgår från Gotlands egna förutsättningar och som klarlägger vilken rättslig grund som är framkomlig inom EU:s statsstöds- och jordbruksstödsregelverk, inbegripet de möjligheter som öppnas vid kommande revideringar. Utredningen bör vidare klarlägga mekanismens avgränsning — särskilt i fråga om obearbetade jordbruksprodukter — samt ersättningsnivå, administrativ hemvist och samspel med Gotlandstillägget, och säkerställa att mekanismen blir transparent och möjlig att följa upp.

8.2 Bedömning 2 – Beredskap och samhällsresiliens

Gotlands transportberoende har en beredskapsdimension som sträcker sig bortom regionens egen försörjning och knyter an till nationell livsmedelsberedskap och totalförsvarsförmåga. Ön står för en strategiskt viktig del av rikets livsmedelsproduktion, och färjetrafiken är öns bärande godslänk till fastlandet. Det inhemska produktionsledet och det kritiska transportberoendet sammanfaller därmed i samma geografiska förutsättning.

Ärendenr RS 20xx/xxxx Datum [Beslut/Publiceringsdatum]

Den nationella livsmedelsstrategin namnger transportinfrastruktur som ett kritiskt beroende i livsmedelsförsörjningen och anger att den inhemska livsmedelsproduktionen ska ligga till grund för livsmedelsberedskapen. Samtidigt har strategins genomförande inriktats mot norra Sverige — genom en utredning och genom en förstärkning av det nationella jordbruksstödet — utan motsvarande inriktning för ö-regionen Gotland. Gotlands transportförsörjning till och från fastlandet faller dessutom utanför de huvudsakliga kanaler där transportpolitikens beredskapsperspektiv hanteras. Färjetrafiken ingår inte i den nationella infrastrukturplanen, utan hanteras genom separata trafikavtal.

Den asymmetri som syns i livsmedelsstrategins prioriteringar förstärks därmed av att de befintliga transportpolitiska kanalerna saknar frågan om Gotlands beredskapsdimension.

8.2.1 Åtgärdsförslag 2

Regeringen bör säkerställa att Gotlands transportberoende beaktas i livsmedelsstrategins fortsatta genomförande och i kommande beredskapsutredningar inom livsmedelsområdet, på motsvarande sätt som den utredning som aviseras för norra Sverige.

8.3 Bedömning 3 – Strukturerade verktyg för Ö-säkring

Beslut om Gotlandstrafikens framtida drift får konsekvenser som skiljer sig från motsvarande beslut för fastlandet. Skälet är att transporterna till och från ön bygger på sjö- och flygförbindelser beroende av fasta avgångstider, utan möjlighet till väg- eller järnvägsalternativ som kopplar samman rikets vägnät med Gotlands. Färjetrafiken är den enda länken för reguljära godsflöden och en stor del av persontrafiken. Det som för en fastlandsrelation är en av flera vägar är för Gotland ett system där varje länk har strukturell betydelse.

Trots detta saknar svensk policyutformning systematiska verktyg för att fånga differentierade konsekvenser för ö-regioner. Statliga utredningar som berör transport, bostäder, digital infrastruktur eller

miljö utvärderar inte konsekvent vad förslagen innebär för samhällen vars grundförutsättningar skiljer sig strukturellt från fastlandets. OECD lyfter detta som ett bredare mönster i det strategiska ramverk för Sverige som presenterades i november 2025, och föreslår ett ö-säkringsverktyg som ger en strukturerad metodik för sådana (18).

8.3.1 Åtgärdsförslag 3

Staten bör säkerställa att statlig policyutformning och implementering som berör transport, bostäder, digital infrastruktur eller miljö uttryckligen utvärderar konsekvenserna för ö-samhällen innan beslut fattas, i linje med det ö-säkringsverktyg som OECD presenterat som strategiskt ramverk för Sverige. Som ett första tillämpningsfall, för att systematiskt bedöma differentierade konsekvenser för Gotland som ö-region, föreslår Region Gotland att verktygets principer nyttjas inom ramen för utredningen om upp-handlingen av Gotlandstrafiken från 2035.

9. Avslutande reflektioner

Rapporten har handlat om transporter till och från Gotland. Det handlar om ett system där gotlänningar och gotländska företag får bära bördan av ett geografiskt grundvillkor som de inte kan välja bort, med långtgående konsekvenser även för företag och konsumenter på det svenska fastlandet. Färjan är inte en länk vid sidan av andra. För godset är den bärande vägen, för persontrafiken den dominerande, och den prissätter de flöden som passerar den. Det är ur denna utgångspunkt rapportens analys växer fram, och det är ur den åtgärdsförslagen följer.

Sverige har på flera områden erkänt att geografin spelar roll för vad staten behöver göra: i EUF-fördraget, i den nationella strategin för hållbar regional utveckling och i ett kompensationsstöd för norrländska företag som har funnits sedan tidigt 1970-tal. Där ö-läget är den geografiska grundförutsättningen vars princip ännu inte burits hela vägen. Den mekanism som finns ligger utanför statens styrning, och de mekanismer som ligger inom statens styrning når inte fram till Gotland. Det är den obalans rapporten har försökt göra synlig.

Frågan möter samtidigt flera rörelser i policylandskapet. EU:s sammanhållningspolitik och den nationella strategin för hållbar regional utveckling delar en territoriell princip. Livsmedelsstrategin 2.0 har, i linje med många andra initiativ, gett beredskapsfrågan en aktuell statlig förankring. OECD presenterade i november 2025 en metodik för ö-säkring som riktar sig direkt till svensk policyutformning, och Trafikverket utreder upphandlingen av Gotlandstrafiken från 2035. Var och en av dessa rörelser pekar i sin riktning, men de korsar varandra på den punkt där Gotland står. Svaret på Gotlandsfrågan blir starkare när de tillåts tala med varandra snarare än bredvid varandra.

Territoriell likvärdighet är samtidigt inte den enda hänsyn som ska tas. Klimatmål, försvarspolitik och statsfinanser kommer alla att vägas in när konkreta åtgärder utformas, och den vägningen är ytterst politisk. Det rapporten har gjort är att peka på en riktning som framstår som förenlig med en princip staten redan har anslutit sig till, och i linje med vad staten redan gör för andra delar av landet. Den exakta formen, bidragssats, avgränsning, administrativ hemvist och samspel med befintliga mekanismer, hör hemma i en statlig utredning, inte i en analys av detta slag.

Gotland står med ett transportsystem som gör mer än att försörja en region. Det bär en del av rikets livsmedelsproduktion till fastlandet, en del av besöksnäringens flöden tillbaka till ön och en del av den infrastruktur som beredskapen vilar på. Att hantera detta villkor är inte en regional, utan en statlig fråga. Staten har inte ett val i denna fråga – den har en skyldighet. Ett transportsystem som strukturellt begränsar svenska medborgares tillgång till hela Sveriges territorium på villkor som inget fastlandslän accepterar strider mot grundläggande principer om likabehandling och rättssäkerhet. Att agera är inte en politisk avvägning, utan ett konstitutionellt åtagande.

Referenslista

1. OECD. *Cost of Insularity: Sweden. Improving the quality of multi-level governance and strengthening the resilience of island economies of Croatia, Greece, and Sweden*. 2025.

2. Macklean. *Gotlandstrafiken: Effekter av förändrad färjestruktur för näringsliv och samhälle*. 2022.

3. Region Gotland. *Remiss — Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037*. 2025.

4. Grymling, Per-Olof. *Gotlandsfrakter: Kostnadsanalys av godstransporter till och från Gotland.* 2015.

5. Region Gotland. *Bedömning och riskanalys av höjda färjepriser ur ett beredskapsperspektiv*. 2023

6. SWECO. *Beredskapsperspektiv på systemanalys för Stockholm-Mälarregionen*. 2025

7. Livsmedelsverket. *Gotland utan transporter –kommer maten att räcka?*. 2017

8. Region Gotland. *Gotlandstillägget*. 2023.

9. Macklean. *Dags att ersätta Gotlandstillägget?*. 2022.

10. Region Gotland. *Genomlysning av Gotlandstillägget i ett regionalt utvecklingsperspektiv*. 2023.

11. Tillväxtanalys. *Gotlandstillägget — en otidsenlig reglering?*, 2009.

12. Intervjumaterial [anonymiserat].

13. Intervjumaterial [anonymiserat].

14. Intervjumaterial [anonymiserat].

15. Tillväxtverket. *Allmänt transportbidrag*. 2026

16. Tillväxtverket. *Lista över kommuner och bidragsprocent för regionalt transportbidrag*. 2026

17. OECD. *Policies for Island Development: Sweden. Improving the quality of multi-level governance and strengthening the resilience of island economies of Croatia, Greece, and Sweden.* 2025.

18. OECD. *Multi-level Governance for Island Development: Sweden. Improving the quality of multi-level governance and strengthening the resilience of island economies of Croatia, Greece, and Sweden.* 2025.

19. Intervjumaterial [anonymiserat].

20. Intervjumaterial [anonymiserat].

21. OECD. *Estimating the Cost of Insularity for Islands in Croatia, Greece and Sweden. Improving the quality of multi-level governance and strengthening the resilience of island economies of Croatia, Greece, and Sweden.* 2025.

22. Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. *Uppdrag till Trafikverket att utreda olika alternativ för upphandlingen av färjetrafiken till och från Gotland från 2035*. 2026.

23. Regeringen. *Regeringen sänker priset för resor till Gotland*. 2026

24. Govern de les illes Balears. *Legal opinion on the residence discount scheme for passenger transport applicable in the Balearic Islands (Spain) and its regulatory structure.*

25. Tillväxtverket. *Tillväxtverkets föreskrifter om regionalt transportbidrag*. 2016.

26. Europeiska unionen. *Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, konsoliderad version, artiklarna 174–175*. 2016.

27. Regeringen. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*. 2021.

28. Regeringen. *En livsmedelsstrategi för Sverige — mer och hållbar mat, version 2.0*. 2025.

29. Trafikverket. *Analys av alternativa modeller för färjetrafik till Gotland*. 2021.