

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-02-06

Diarienummer 1542/21

Handläggare

Michael Ernfors

Telefon: 031-368 26 68

E-post: michael.ernfors@stadsmiljo.goteborg.se

Svar på återremiss från kommunfullmäktige avseende ny taxa för fraktrafiken i Göteborgs södra skärgård

Förslag till beslut

1. Stadsmiljönämnden översänder stadsmiljöförvaltningens tjänsteutlåtande som sitt eget yttrande och svar på kommunfullmäktiges återremiss gällande ärendet ”Ny taxa för fraktrafiken i Göteborgs södra skärgård”.
2. Stadsmiljönämnden föreslår kommunfullmäktige att fastställa ny taxa enligt bilagor 2 och 3 till stadsmiljöförvaltningens tjänsteutlåtande för fraktrafiken i Göteborgs södra skärgård i enlighet med beslut i tidigare trafiknämnden 2021-12-16 § 557 och 2022-03-25 § 87.
3. Stadsmiljönämnden föreslår kommunfullmäktige att fastställa principer för årlig indexjustering med konsumentprisindex (KPI), basmånad januari 2024.
4. Stadsmiljönämnden föreslår kommunfullmäktige att fastställa tidpunkt för införande av ny taxa för fraktrafik i Göteborgs södra skärgård till årsskiftet 2025/2026.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har återremitterat ärendet ”Ny taxa för fraktrafiken i Göteborgs södra skärgård” (KF 2023-03-23, § 25, dnr 1542/21) med uppdrag till stadsmiljönämnden att återkomma med svar på frågeställningar rörande taxenivåer och konsekvenser, fördelningsprincip, konkurrerande trafik samt förhållningssätt vid förnyad upphandling och dialog med representanter för öarna.

Syftet med ny struktur på taxemodell är dels att få en avståndsoberoende och utjämnad taxa för att åstadkomma lika villkor i hela södra skärgården, dels att nå ambitionen på 70 % skattefinansiering och 30 % taxefinansiering. Detta harmonierar även med hur staden subventionerar enskilda vägar.

Förslag till ny taxemodell innehåller därför följande förändringar:

- Frakttaxan blir enhetlig och oberoende av avstånd i skärgården (”flat rate”), i likhet med den redan befintliga taxan för styckegods i samma område. Utjämnningen bidrar till lika villkor för boende och näringsliv, oavsett var man bor eller verkar i södra skärgården.
- Mängdrabatten slopas och ersätts med en enhetlig styckprisbaserad frakttaxa. Det ger en överskådlig prisbild samt ger förutsättningar för enkel uppföljning av de bidrag staden betalar ut. En styckprisbaserad taxa bidrar också till att begränsa oönskad trafik på öarnas sköra vägnät samt ömtåliga och skyddsvärda miljö.

- En generell prisjustering av taxan, både för fordonsfrakt och styckegods.
- Indexreglering av taxan införs enligt staden riktlinjer för taxor och avgifter.

Den föreslagna taxemodellens kostnadspåverkan kan för den enskilda fordonstransporten upplevas som väsentlig, men i absoluta tal och ställt i relation till effekten på verksamheter i södra skärgården bedöms den vara begränsad. Så även för styckegodstaxan.

Införandet av ny taxemodell föreslås genomföras enligt förslag. Den föreslås träda i kraft 1 januari 2026. Nästa steg är att det införs en årlig indexreglering av taxan.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Baserat på de exempel som redovisas i tjänstutlåtandet bedöms dock konsekvenserna i allt väsentligt vara begränsade. Förändringen kommer i huvudsak att ske genom prisjustering och slopande av mängdrabatter. Dock kan man se av föreslagen taxemodell att taxan för kortare transporter blir något högre. Öar med längre avstånd får en mindre påverkan - i vissa fall till och med lägre frakttaxa - på grund av förändringen.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förslaget till ny enhetlig taxa för frakttrafiken för fordon innebär att lättare fordon gynnas framför tunga, vilket i så fall kan bidra till en minskad belastning på öarnas vägnät och miljö. Vidare har taxan reformerats och mängdrabatten tas bort vilket också bedöms bidra till lägre trafikflöde, främst av tyngre fordon.

Bedömning ur social dimension

En enhetlig och avståndsoberoende frakttaxa för hela södra skärgården, likt den för godstaxa (styckegods), ligger i linje med likställighetsprincipen och skulle ytterligare bidra till lika villkor för boende, besökare och näringsliv, oavsett vilken ö som trafikeras.

Bilagor

1. Beslut i KF (2023-03-23 § 25, dnr 1542/21)
2. Yrkande på återremiss (M, D, KD, L)
3. Förslag ny taxa godstrafiken (styckegods)
4. Förslag ny taxa frakttrafiken (fordonstransporter)
5. Statistik fordonstrafik södra skärgården 2023 (bilagor 5 a-b)
6. Tidigare handlingar i ärendet

Ärendet

Stadsmiljönämnden har av kommunfullmäktige uppdragits att svara på återremiss i ärendet "Ny taxa för fraktrafiken i Göteborgs södra skärgård" (KF 2023-03-23 §25, dnr 1542/21).

Ärendet är kopplat till tidigare trafiknämndens ärende "Förslag till ny taxa för fraktrafiken i Göteborgs södra skärgård" (TN dnr 3760/18).

Beskrivning av ärendet

Stadsmiljönämnden har av kommunfullmäktige fått i uppdrag att svara på ett antal frågor i det ursprungliga ärendet Förslag till ny frakttaxa i Göteborgs södra skärgård från 2021.

Enligt stadsmiljönämndens reglemente ansvarar nämnden för fraktrafiken i Göteborgs södra skärgård. Trafiknämnden gav 2021-02-11 § 34 trafikkontoret i uppdrag att ta fram ett förslag till ny taxa för fraktrafiken i Göteborgs södra skärgård. Detta då Trafikverket fattat beslut om att upphöra med bidrag till denna verksamhet from 2021.

Dåvarande trafikkontoret tog då fram förslag till ny taxa för fraktrafiken i södra skärgården. Den tidigare trafiknämnden fattade beslut både 2021-12-16 § 557 och även senare i "Komplettering Förslag till ny taxa för fraktrafiken i Göteborgs södra skärgård" 2022-03-25 § 87, om förslag till ny taxa för fraktrafiken i Göteborgs södra skärgård.

I nämndens beslut ingick också förslag till årlig justering av taxan med konsumentprisindex (KPI) samt att kommunfullmäktige föreslogs delegera till den tidigare trafiknämnden att besluta om denna årliga justering.

I tidigare trafiknämndens "Svar på återremiss Förslag till ny taxa i fraktrafiken i Göteborgs södra skärgård" till kommunfullmäktige (TN 2022-11-25, § 387, dnr 3760/18) redogjordes för två frågor:

Den första frågan var tre olika scenarier rörande täckningsgraden. Alternativ 1 med 30 % taxefinansiering och 70 % skattefinansiering. Alternativ 2 med 50 % / 50 % fördelning taxa/skatt. Alternativ 3 med helt taxefinansierad fraktrafik, då i form av en ekonomisk förening. Det sistnämnda bedömdes inte vara ett realistiskt scenario ur ett kostnadsperspektiv. Nämnden förordade då alternativ 1 som ger fördelning 30 % taxefinansiering och 70 % skattefinansiering.

Den andra frågan rörde möjligheten till stegvis implementering av föreslagna prisjusteringar. Den dåvarande trafiknämnden förordade då en prisjustering i två steg. Först en höjning av taxan upp till motsvarande fördelning 30/70 för taxa/bidrag, därefter årlig indexjustering.

Ärendet återremitterades i kommunfullmäktige (2023-03-23 § 25, dnr 1542/21) till stadsmiljönämnden som gavs i uppdrag att:

- a. bedöma lämplig nivå på taxa utifrån Södra Skärgårdens perspektiv och redovisa en konsekvensanalys för påverkan på Södra Skärgården,
- b. redovisa de antaganden och beräkningar som ligger bakom uppskattningen av hur föreslagna taxor leder till antagen fördelning mellan taxefinansiering och skattefinansiering,
- c. bedöma hur taxorna för de korta transporterna förhåller sig till priser för privata transportalternativ och konsekvenser av detta,

- d. utveckla hur nämnden tänker sig att taxefinansieringen, skattefinansiering och deras relativa andel ska förändras vid ny upphandling av frakttrafik, samt
- e. föra dialog kring frågeställningar och inhämta erfarenhet från Ö-dialogens företrädare för öarna samt Södra Skärgården i Samverkan.

Förtydligande svar på kommunfullmäktiges återremiss

Fråga a)

bedöma lämplig nivå på taxa utifrån Södra Skärgårdens perspektiv och redovisa en konsekvensanalys för påverkan på Södra Skärgården.

Stadsmiljönämndens förtydligande

Utifrån södra skärgårdens perspektiv är en enhetlig och ej avståndsberoende taxa att föredra ur ett likabehandlingsperspektiv.

Det mest prioriterade i ärendet är att skapa rättvisa och lika förutsättningar för boende och utveckling, oavsett destinationens/öns avstånd i södra skärgården. I andra hand är det att erhålla en kostnadstäckning för staden som speglar den ursprungliga nivån på fördelning som gällde mellan statens skattefinansierade bidrag och taxedelen, dvs ca 30 % i form av egenavgifter (taxa). Föreliggande förslag bedöms kunna uppfylla dessa utgångspunkter och innehåller tre huvudsakliga komponenter:

Utjämnning av taxan kopplat till en generell prisjustering

Konsekvensen av förslaget är att taxan kommer att utjämnas så att den blir lika för att frakta fordon, oavsett destination i södra skärgården. Det är samma princip som redan gäller för godstrafiken (styckegods) i södra skärgården. Förslaget innehåller också prisjusteringar för dels fordonstransporter, dels styckegods. Frakttaxan för fordon ger att öar med kortare transportavstånd kommer att få en större taxeökning än de som ligger längre bort. I några fall kan de som ligger längre bort till och med få en taxeminskning. Styckegodstaxan, som redan idag är enhetlig, höjs generellt (se bilaga 2).

Konsekvenserna blir olika beroende på destination. Se exempel nedan.

Slopande av mängdrabatter

Konsekvensen av att slopa mängdrabatter är en jämn och enhetlig styckpristaxa, tydligare prisbild, enklare administration och skapar förutsättning för god uppföljning av hur skattemedel används. Det minskar även risken för oönskade trafikflöden. Tunga transporter - som dock utgör endast 7-10 % av antal transporterade fordon – kommer att få en kostnadshöjning.

Den mängdrabattering som hittills tillämpats är en bidragande orsak till att fördelningen av skatte-/taxefinansiering har förändrats till det läge det är idag: 85% skatt och 15% taxa.

Mängdrabatterade transporter utgör alltså en liten andel av det totala antalet transporter och bör därmed inte vara normgivande för föreslagen taxemodell. Ett borttag av mängdrabatten kommer att justera kostnadsfördelningen i riktning mot en 70/30-fördelning.

Ett exempel på skevheten i dagens taxemodell med mängdrabatt, är att det kostar mer än dubbelt så mycket att ta ut en boggielastbil till Vrångö (1560 kr/st) som det kostar att köra ut fyra motsvarande lastbilar till Asperö/Brännö (710 kr totalt).

Förutsättningen för att kunna tillgodogöra sig mängdrabatt för fordon på fraktfärjorna är att *en* part bokar upp 2-4 *egna* fordon till *samma* destination. Modellen premierar på sätt att enskilda parter kan förhandsboka kapacitet på hela eller stora delar av färjeturerna till

ett rabatterat pris, vilket i sin tur bidrar till att urholka kostnadsfördelningen skatt/taxa men också att tung trafik riskerar att prioriteras.

Under 2023 transporterades 6700 fordon av olika slag till och från öarna (*bilaga 4, Styrsöbolagets statistik fordonstrafik*). Räknar man bort de trafikslag som inte alls eller i mycket liten omfattning bedöms omfattas av mängdrabatter så återstår drygt 4800 fordon. De utgör beräkningsgrund för att se andelen fordon som faktiskt utnyttjat mängdrabatt. Som framgår av bilagan utgörs beräkningsgrunden av Lätt Lastbil (LL), Lastbil (LB) och Boggielastbil (BL). I bilagan framgår också total omfattning på fordonsslag.

Statistiken ger att 484 fordon av dessa utnyttjat mängdrabatt, vilket utgör ca 10 % av beräkningsgrunden (4800 st). Räknar man däremot på det totala antalet fordon (6700 st) under året är det endast ca 7 % av antalet fordon som utnyttjat mängdrabatt.

Det är en relativt liten andel, men den påverkar den totala kostnadsfördelningen på ett påtagligt sätt.

Indexering av Taxan

Efter beslut om justering införs en årlig indexreglering enligt KPI för att inte taxemodellen ska riskera att urholkas.

Exempel – konsekvenser i södra skärgården

Nedan redogörs för fyra exempel på konsekvenser på öarna och näringsverksamheter där. Tanken med exemplen och typfallen är att redovisa några konsekvenser för boende och verksamheter. Det beskrivs genom två fiktiva typfall för varje exempel-ö; Livsmedelsbutik och grustransporten. I typfall grustransport två alternativ, 'a' och 'b'.

Alternativ a) avser nytt styckpris/fordon jämförs med dagens styckpris/fordon.

Alternativ b) avser nytt styckpris för 4 fordon jämfört med dagens maximala mängdrabatt för 4 fordon till samma destination.

Exemplen baseras på de vanligaste fordonsslagen (Se bilaga 4b). Som information kan nämnas att personbil kan taxemässigt jämföras med lastbil (LL) i exemplen.

OBS - alla exempel utgår från tur & retur-transporter och priset för 'längsta uppehåll' eller 'senare återresa'.

Summering exempel

Exemplen nedan visar att lätta fordon påverkas minst av ny taxa. Exempel på det är livsmedelstransporter. Fordonsslag som kommer att få en större prisökning är främst tunga fordon, exempelvis masstransporter av grus, byggmaterial eller liknande.

Sammantaget ger föreslagen prisjustering med dels utjämning av taxan, dels slopande av mängdrabatter att de öar som har kortare transportavstånd kommer att få en prishöjning medan de som ligger längre bort kommer att få smärre ökning och i vissa fall minskning av frakttaxa för fordonstransporter.

1. Donsö

Typfall 1: Livsmedelsbutik

Varutransport till butik med en årlig omsättning på omkring 25 miljoner kronor.

Beräkning baseras på en lastbil som levererar 3 gånger i veckan, 52 veckor om året.

Jämfört med nuläget innebär det:

Alt a) en minskning på 380 kr/lastbil. Ger 59 280 kr per år vilket motsvarar ca 0,24 % av verksamhetens årsomsättning.

Typfall 2: grustransport till husbygge

Baseras på ett husbygge på ön som har totalbudget på 3 MSEK. Exemplet avser 4 boggielastbilar med var sitt lass makadam (grus).

Jämfört med nuläget innebär det:

Alt a) en minskning på 140 kr/lastbil, totalt 560 kr vilket motsvarar ca 0,02 % av totalkostnaden.

Alt b) en ökning av kostnader för 4 lastbilar med motsvarande 3 010 kr totalt vilket motsvarar drygt 0,1 % av totalkostnaden.

2. Vrångö

Typfall 1: Livsmedelsbutik

Varutransport till butik med en årlig omsättning på omkring 12 miljoner kronor.

Beräkning baseras på en lastbil som levererar 3 gånger i veckan, 52 veckor om året.

Jämfört med nuläget innebär det:

Alt a) en minskning på 600 kr/lastbil. Ger 93 600 kr per år vilket motsvarar ca 0,8 % av verksamhetens årsomsättning.

Typfall 2: grustransport till husbygge

Baseras på ett husbygge på ön som har totalbudget på 3 MSEK. Exemplet avser 4 boggielastbilar med var sitt lass makadam (grus).

Jämfört med nuläget innebär det:

Alt a) en minskning på 360 kr/lastbil, totalt 1 440 kr vilket motsvarar ca 0,05 % av totalkostnaden.

Alt b) en ökning av kostnader för 4 lastbilar med motsvarande 2 790 kr totalt vilket motsvarar knappt 0,1 % av totalkostnaden.

3. Styrso Bratten

Typfall 1 – Livsmedelsbutik

Varutransport till butik med en årlig omsättning på omkring 22 miljoner kronor.
Beräkning baseras på en lastbil som levererar 3 gånger i veckan, 52 veckor om året.

Jämfört med nuläget innebär det:

Alt a) en minskning av kostnader på 160 kr/lastbil ToR. Ger 24 960 kronor/år vilket motsvarar ca 0,11 % av verksamhetens årsomsättning.

Typfall 2: grustransport till husbygge

Baseras på ett husbygge på ön som har totalbudget på 3 MSEK. Exemplet avser 4 boggielastbilar med var sitt lass makadam (grus).

Jämfört med nuläget innebär det:

Alt a) en ökning på 160 kr/lastbil, totalt 640 kr vilket motsvarar ca 0,02 % av totalkostnaden.

Alt b) en ökning av kostnader för 4 lastbilar med motsvarande 3 550 kr totalt vilket motsvarar drygt 0,12 % av totalkostnaden.

4. Brännö

Typfall 1 – Livsmedelsbutik

Varutransport till butik med en årlig omsättning på omkring 20 miljoner kronor.

Beräkning baseras på en lastbil som levererar 3 gånger i veckan, 52 veckor om året.

Observera att Brännö i dagsläget mottager livsmedel som styckegods, inte med lastbil.

Men för jämförelsens skull gör förvaltningen motsvarande beräkning som för övriga öar.

Jämfört med nuläget innebär det:

Alt a) en ökning på 60 kr/lastbil. Ger 9 360 kr/år vilket motsvarar ca 0,05 % av verksamhetens årsomsättning. I prislistan är dock tur och returbiljetten till Brännö dyrare än att köpa två enkelbiljetter. Utgår man från två enkelbiljetter blir ökningen 140 kr vilket ger 21 840 kr som motsvarar 0,1 % av omsättningen.

Typfall 2: Boggielastbil - grustransport till husbygge

Baseras på ett husbygge på ön som har totalbudget på 3 MSEK. Exemplet avser 4 boggielastbilar med var sitt lass makadam (grus).

Jämfört med nuläget innebär det:

Alt a) en ökning på 380 kr/lastbil, totalt 1 520 kr vilket motsvarar ca 0,05 % av totalkostnaden.

Alt b) en ökning av kostnader för 4 lastbilar med motsvarande 3 680 kr totalt vilket motsvarar drygt 0,12 % av totalkostnaden.

Fråga b)

redovisa de antaganden och beräkningar som ligger bakom uppskattningen av hur föreslagna taxor leder till *antagen fördelning* mellan taxefinansiering och skattefinansiering,

Stadsmiljönämndens förtydligande

Trafiknämnden fattade vid sammanträde 2021-12-16 § 557 beslut som innebar att 30 % ska finansieras med hjälp av taxa/egenavgifter och resterande del 70 %, finansieras med hjälp av skattemedel genom trafiknämndens driftbudget.

Antaganden bygger på historisk statistik från Styröbolaget. I linje med tidigare trafiknämndens beslut bad dåvarande trafikkontoret Styröbolaget att ta fram ett förslag till ny taxa som möter beslutad andelsfördelning och uppfyller kravet på en enhetlig och avståndsoberoende taxa. Föreslagen taxa återfinns i bilaga 3, "Förslag frakttaxa fordon och konsekvenser".

Stadsmiljöförvaltningen likställer i denna fråga subventioner för fraktrafiken med subventioner för Enskild väg där vägbidragen har samma andelsförhållande

Bedömningen är att föreslagen taxa kommer att ligga rimligt nära en önskad andelsfördelning 70/30, skatt/taxa. En faktor som skapar viss osäkerhet är att trafikflödena kan påverkas då taxemodellens struktur förändras. Det gör att framtida utfall i andelsfördelningen är svår att exakt förutsäga.

Stadsmiljönämndens förslag är att införa modellen i ett par steg:

1. Beslut om och införande av föreslagen taxemodell. Den träder i kraft vid årsskiftet 2025/2026.
2. Därefter träder en indexreglering i kraft.

Fråga c)

bedöma hur taxorna för de korta transporterna förhåller sig till priser för privata transportalternativ och konsekvenser av detta

Stadsmiljönämndens förtydligande

Den nuvarande frakttrafiken är upphandlad på den privata marknaden i enlighet med Lagen om Offentlig Upphandling (LOU). Den upphandlades som en helhetslösning för hela södra skärgården. Att jämföra en helhetslösning med enstaka transporters prisbild är inte görbart. Förutsättningar är i grunden helt olika.

Att under pågående avtalsperiod undersöka andra alternativ bedöms inte lämpligt då det riskerar skapa osäkerhet kring stadens förhållning till ingångna avtal.

Fråga d)

utveckla hur nämnden tänker sig att taxefinansieringen, skattefinansiering och deras relativa andel ska förändras vid ny upphandling av frakttrafik

Stadsmiljönämndens förtydligande

Skulle kostnadsbilden avvika från dagens vid ny upphandling, kan justering av taxenivån eller ändring av fördelningen mellan skatte- och taxefinansiering bli aktuell. I så fall bereds och hanteras frågan inför nytt politiskt ställningstagande och beslut.

Fråga e)

föra dialog kring frågeställningar och inhämta erfarenhet från Ö-dialogens företrädare för öarna samt Södra Skärgården i Samverkan.

Stadsmiljönämndens förtydligande

Staden har genom tidigare trafikkontoret genomfört ett antal dokumenterade dialogtillfällen i fraktfrågan. Synpunkter därifrån har inkluderats i föreliggande förslag till taxa. Utöver detta har det förts förnyade dialoger under hösten 2023. Allt detta ligger som underlag till de svar som presenteras i såväl detta tjänsteutlåtande som de tidigare.

Exempel på de tidigare dialogtillfällen är:

- | | |
|--|-------------|
| • Samråd med livsmedelshandlare via teams, | 2021-06-29 |
| • Samråd med SSIS via teams, | 2021-06-29 |
| • Samråd med Entreprenörer via teams, | 2021-06-29 |
| • Samråd med Ö-dialogen | 2021-09-23 |
| • Samråd med VGR (mail/presentation) | 2021-06-29 |
| • Återkoppling och kommentarer | 2021-09 |
| • Ö-rådet, ytterligare frågor | 2021-09 |
| • Ö-dialogen | 2023-06 |
| • Samråd SSiS (SmF presidium, dir, avd-chef och handläggare) | 2023-09 |
| • Löpande samtal och e-postdialoger på handläggarnivå med olika berörda parter i södra skärgården. | 2023-hösten |

Förvaltningens bedömning

Förändringen av taxemodellen bedöms nödvändig att genomföra för att nå en enhetlig och rättvis frakttaxa för hela södra skärgården. Den är även nödvändig att genomföra om staden ska nå ambitionen att erhålla en önskad kostnadsfördelning på 70 % skattefinansiering och 30 % taxefinansiering.

Att behålla nuvarande modell oförändrad innebär att stadsmiljönämnden tvingas omprioritera i sin nuvarande budget där andra prioriterade åtgärder får stå tillbaka.

Som exemplet visar så har föreslagen taxemodell en relativt begränsad ekonomisk påverkan på verksamheter på öarna. Den föreslagna taxestrukturen skapar även incitament för att minska trafik- och miljöbelastningen. Ur ett helhetsperspektiv bedöms det därför vara försvarbart att genomföra föreslagen förändring.

Mikael Hagberg

Avdelningschef
Stadsmiljöförvaltningen

Anders Ramsby

Direktör
Stadsmiljöförvaltningen