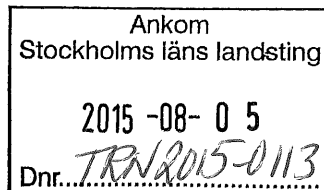


*Handläggare: Anette Jansson*Tillväxt- och regionplane-
nämnden

Yttrande över betänkandet Service i glesbygd (SOU 2015:35)

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har av Näringsdepartementet bjudits in att lämna synpunkter på betänkandet Service i glesbygd (SOU 2015:35).

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteutlåtande 2015-06-22
Förslag till yttrande 2015-06-22
Sammanfattning av SOU 2015:35

Ärendets beredning

Stockholms läns landsting har av Näringsdepartementet fått förlängd remisstid, från 6 aug 2015 till 21 aug 2015. Remisstiden kräver omedelbar justering av beslutet. I ärendet har avstämning skett med Länsstyrelsen i Stockholms län samt med Skärgårdsstiftelsen.

Förslag till beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden föreslås besluta

att överlämna yttrande till Näringsdepartementet enligt förvaltningens förslag

att förklara paragrafen omedelbart justerad

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Betänkandet Service i glesbygd (SOU 2015:35) lämnades av Catharina Håkansson Boman, särskild utredare, till statsrådet Sven-Erik Bucht den 31 mars 2015. Uppdraget har varit att utreda stöd till en grundläggande nivå av kommersiell service i glesbygdsområden som är särskilt sårbara och

utsatta. Förslagen har utformats med hänsyn till EU: statsstödsregler och kommunallagen.

I betänkandet föreslås en ny typ av driftsstöd till dagligvarubutiker belägna i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet, samt avlägset belägna skärgårdsområden utan fast landförbindelse. Villkor rörande omsättning, öppettider, utbud av varor och avstånd till närmaste butik är kopplat till stödet. Enligt utredningens bedömning skulle stödet omfatta 35 miljoner kronor per år, fördelat på cirka 160 butiker.

Stockholms läns landsting tillstyrker i huvudsak utredningens förslag, men föreslår en justering avseende villkoret på minst 15 km mellan försäljningsställen som kan komma ifråga för stöd och lämnar ett förslag till ändring i förordningstexten.

Bakgrund

Utredningen bedömer att marknaden inte klarar av att tillhandahålla grundläggande kommersiell service längst ut i glesbygden. De rapporter utredningen fått från livsmedelskedjorna, ansvariga aktörer i länen och från Tillväxtverkets uppföljning om nuvarande stödgivning bekräftar att många butiker riskerar att slås ut. I betänkande föreslås därför en ny typ av långsiktigt driftsstöd som komplement till nuvarande stöd till kommersiell service.

De nuvarande stöd som finns ges enligt förordningen om stöd till kommersiell service. Medel finns även i Landsbygdsprogrammet. I Länsstyrelsens regionala serviceprogram riktas insatserna till investeringsstöd till livsmedelsbutiker och bensinanläggningar, betaltjänstlösningar och samordnade lösningar mellan kommersiell och offentlig service. Insatserna gäller i huvudsak skärgården.

I betänkandet föreslås en ny typ av stöd till dagligvarubutiker belägna i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet, enligt en modell från Tillväxtanalys för indexerad tillgänglighet (grad av närhet till närmaste tätort). Vidare ingår avlägset belägna skärgårdsområden utan fast landförbindelse i definitionen av glesbygdsområden som omfattas.

Stödet kan ges dels till små butiker med en omsättning på 2-11 miljoner kronor, dels till mycket små butiker (servicepunkter) med en omsättning lägre än 2 miljoner kronor. Förutom omsättning finns villkor rörande öppettider, utbud av varor och ett maximalt avstånd på 15 km till närmaste butik. Stödet ska hanteras av aktören med regionalt tillväxtansvar. Det ska omprövas varje år, men inga tidsgränser finns för hur länge en butik kan få

stöd utan är ett driftsstöd så länge villkoren uppfylls. Dagligvarubutikerna ses som ett nav för övrig typ av service, exempelvis ombudsfunktioner för apotek, post och paket.

Utredningen pekar på att de statliga bolagen bör ta ett särskilt ansvar för att det ska finnas ombudsfunktioner på de försäljningsställen som mottar de nya stöd som utredningen föreslår. Tillväxtanalys har inlett ett analysarbete i samarbete med de statliga bolagen i syfte att skapa en samlad bild av var ombuden i glesbygd är lokaliserade.

Överväganden

Landstingets roll som strategisk aktör för skärgårdens utveckling innebär ett ansvar att ta hänsyn till skärgårdens särskilda förutsättningar liksom att göra andra aktörer uppmärksamma på dessa. I betänkandet beskrivs skärgårdens särskilda förutsättningar väl och det är positivt att de lyfts fram i ett glesbygdsperspektiv.

Dagligvarubutikerna i skärgården är mycket viktiga, såväl för fastboende som för besöksnäringen, men har ofta svåra marknadsvillkor. Det stöd som utredningen föreslår skulle underlätta för handlare att långsiktigt tillgodose behovet av dagligvaror och övrig service.

Förvaltningen föreslår en justering i förordningen avseende villkoret på minst 15 km mellan försäljningsställen och lämnar i yttrandet ett förslag till ändring i förordningstexten. Det lämpar sig inte att mäta avstånd mellan försäljningsställen belägna i skärgårdsområden utan fast landförbindelse i kilometer, vilket utredningen belyser. Enligt etablerad praxis i länet vad gäller övrigt stöd till kommersiell service, tas till exempel hänsyn till restid istället för kilometer när det gäller skärgården.

Förvaltningens förslag är att helt ta bort villkoret om avstånd mellan försäljningsställen i skärgårdsområden utan fast landförbindelse, vilket kan motiveras utifrån dessa öars särskilda förutsättningar när det gäller tillgänglighet. Det är även viktigt att en eventuell fördelningsnyckel, för fördelning av medel för det föreslagna driftstödet till olika län, tar hänsyn till detta. Kanske genom att inrätta en särskild ö-kvot.

Skälen för villkor kring avstånd mellan butikerna är framför allt att undvika konkurrenssnedvridande, att stödet till en butik inte ska försvåra fortlevnaden för en annan butik. I skärgården är det dock själva geografin kombinerat med näringslivsstruktur och befolkningsunderlag som ger dåliga förutsättningar för ekonomisk bärkraft. Det ger skäl för ett annat förhållningssätt vad gäller stöd till butiker och servicepunkter på öar utan

fast landförbindelse. Det är inte givet att stöd till butiker närmare än 15 km, eller motsvarande restid, skulle utgöra en konkurrenssnedvridande situation.

När det gäller drivmedelshandelns förutsättningar har utredningen inte fullt ut beaktat villkoren för sjömackar i skärgården. Fraktkostnaderna för leverans av petroleumprodukter ut till öarna gör priset betydligt högre än på fastlandet. Många sjömackar har svåra lönsamhetsproblem. Frågan om hur en långsiktigt fungerande drivmedelsförsörjning ska se ut i skärgården behöver ges uppmärksamhet.

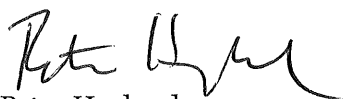
Förslagen rörande de statliga bolagens ombudsverksamhet är vaga. Det vore önskvärt att slå fast att det ska finnas ombudsfunktioner i de butiker som får stöd, så att dagligvarubutiken kan fungera som det tänkta navet för olika typer av service.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

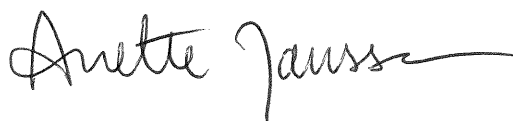
Beslutet bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser för landstinget.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med miljökonsekvensbedömning i detta ärende.



Peter Haglund
Tf. förvaltningschef
Tillväxt- och regionplaneförvaltningen



Anette Jansson
Regionplanerare

Yttrande över betänkandet **Service i glesbygd** (SOU 2015:35)

Inledning

Stockholms läns landsting yttrar sig i egenskap av regionplaneorgan för Stockholms län. Landstingets roll som strategisk aktör för skärgårdens utveckling innebär ett ansvar att ta hänsyn till skärgårdens särskilda förutsättningar.

Stockholms läns landsting tillstyrker i huvudsak utredningens förslag om ett driftstöd till fasta försäljningsställen av dagligvaror, men redovisar nedan förslag till justering.

Synpunkter

Stockholms läns landsting välkomnar utredningens beskrivning av skärgårdens särskilda förutsättningar och att de lyfts i ett glesbygdsperspektiv. Skärgården är en glesbygd som präglas av småskalighet, glesa trafikförbindelser och starkt säsonsberoende. Offentlig och kommersiell service är avgörande för en levande skärgård. Utredningen har fångat och uttryckt dessa behov väl.

Avstånd mellan försäljningsställen

Stockholms läns landsting tillstyrker i huvudsak utredningens förslag, men föreslår en justering avseende villkoret på minst 15 km mellan försäljningsställen som kan komma ifråga för stöd och lämnar ett förslag till ändring i förordningstexten, se nedan.

Det finns ett klokt resonemang i utredningen kring svårigheterna att definiera och mäta relevanta avstånd i skärgården, vilket bör följas upp i

förordningen. Enligt etablerad praxis i länet vad gäller övrigt stöd till kommersiell service, tas till exempel hänsyn till restid istället för antal kilometer när det gäller skärgården.

Stockholms läns landsting föreslår att villkoret om avstånd mellan försäljningsställen tas bort när det gäller skärgårdsområden utan fast landförbindelse, vilket kan motiveras utifrån dessa öars särskilda förutsättningar avseende tillgänglighet. Det är även viktigt att en eventuell fördelningsnyckel, för fördelning av medel för det föreslagna driftstödet till olika län, tar hänsyn till detta. Kanske genom att inrätta en särskild ö-kvot.

Skälen för villkor kring avstånd mellan butikerna är framför allt att undvika snedvridning av konkurrensförhållanden, att stödet till en butik inte ska försvåra fortlevnaden för en annan butik. I skärgården är det dock själva geografin kombinerat med näringslivsstruktur och befolkningsunderlag som ger dåliga förutsättningar för ekonomisk bärkraft. Det ger skäl för ett annat förhållningssätt vad gäller stöd till dagligvarubutiker och servicepunkter på öar utan fast landförbindelse. Det är inte givet att stöd till butiker närmare än 15 km, eller motsvarande restid, skulle utgöra en konkurrenssnedvridande situation.

De statliga bolagens ombudsverksamhet

Förslagen rörande de statliga bolagens ombudsverksamhet är vaga. Det vore önskvärt att slå fast att det ska finnas ombudsfunktioner i de butiker som får stöd, så att dagligvarubutiken kan fungera som det tänkta navet för olika typer av service. Att staten genom sina bolag tar ett långsiktigt ansvar för service i glesbygden påverkar i hög grad förutsättningarna att leva och verka i glesbygd, liksom dagligvaruhandelns möjligheter att driva och utveckla verksamheten.

Drivmedelshandeln

När det gäller drivmedelshandelns förutsättningar har utredningen inte fullt ut beaktat villkoren för sjömackar i skärgården. Fraktkostnaderna för leverans av petroleumprodukter ut till öarna gör priset betydligt högre än på fastlandet. Många sjömackar har svåra lönsamhetsproblem. Frågan om hur en långsiktigt fungerande drivmedelsförsörjning ska se ut i skärgården behöver ges fortsatt uppmärksamhet.

Förslag till ändring i föreslagen förordning

Förslag till ändring (kursiverat) i föreslagen förordning om stöd till försäljningsställen för dagligvaror i särskilt sårbara och utsatta områden

9§ Stöd får endast lämnas till ett försäljningsställe som

1. är beläget mer än 15 km från ett annat försäljningsställe som har ett mångsidigt utbud av dagligvaror, *eller*
2. *är beläget i skärgårdsområden utan fast landförbindelse, och*
3. har sina lokaler öppna så att kunder kan få tillgång till dagligvaror på åretruntbasis, under i genomsnitt 40 timmar per vecka, och
4. har en nettoomsättning för dagligvaror som uppgick till minst två miljoner kronor men inte mer än elva miljoner kronor vid senaste årets årsredovisning, årsbokslut eller liknande underlag.

Motsvarande ändring föreslås även i § 15 för försäljningsställen med lägre omsättning.

Sammanfattning

Regeringen beslutade i januari 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera förutsättningarna för att stödja tillgången till en grundläggande nivå av kommersiell service och viss offentlig service i de glesbygdsområden i landet som är särskilt sårbara och utsatta. I uppdraget ingår att ta ställning till vilka former av service som kan omfattas, klargöra hur ett stöd skulle kunna bidra till ökad samordning av olika typer av service samt föreslå kriterier för att få stöd och för hur stödet skulle kunna utformas och beräknas. I detta avseende ska utredningen klargöra vilka möjligheter till stöd som EU:s statsstödsregler medger. Vidare ingår det i uppdraget att lämna förslag på finansiering av eventuellt stöd och lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har den 29 augusti 2014 lämnat en delrapport som bl.a. beskriver utmaningarna för de mest sårbara glesbygdsområdena och ger en lägesbild över pågående insatser.

Allt sämre tillgänglighet till kommersiell service i glesbygd

Delar av landet präglas av påtaglig gleshet och en sviktande befolkningsutveckling. Under många år har invånarantalet i glesbygdskommunerna minskat samtidigt som befolkningen ökat i storstadsområdena. Även inomregionalt har befolkningen koncentrerats till större orter.

Glesheten och den minskande befolkningen försämrar förutsättningarna för kommersiell service i glesbygd.

I glesbygdsområden med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter har nästan var fjärde dagligvarubutik försvunnit under perioden 2004–2014. Antalet orter med bara en butik uppgick år 2014 till 135 i dessa områden.

På drivmedelsmarknaden har utvecklingen stabiliserats på senare år. Många lokala lösningar har etablerats i glesbygd. Ett flertal försäljningsställen har låga försäljningsvolymmer och svag lönsamhet vilket gör situationen sårbar.

Apoteksombuden har en viktig roll för läkemedelsförsörjningen i glesbygd och på landsbygd. Det totala antalet i hela landet har minskat från 839 år 2009 till dagens cirka 700 ombud.

PostNord har cirka 1500 postombud i hela landet. Antalet post-serviceställen i glesbygd minskade från 146 till 114 perioden 2006–2012.

I vissa områden är det långt till en uttagsautomat, ett ställe där det går att betala en räkning över disk eller ett inlämningsställe för en dagskassa. I takt med att lanthandlare upphör med verksamheten påverkas tillgången till kontantuttag i glesbygden.

Det brister i tillgången till bredband och mobiltäckning i glesbygd och på landsbygd. En stor satsning på bredbandutbyggnad görs i Landsbygdsprogrammet.

En grundläggande nivå av kommersiell service

Tillväxtanalys har utvecklat en modell som mäter grad av närhet till tätorter och som delar in landet i fem tillgänglighetsklasser. Områden med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter är de mest glesbefolkade. Det är här människor har de längsta avstånden till service.

I utpräglad glesbygd finns cirka 400 försäljningsställen för dagligvaror. Många försäljningsställen för dagligvaror och drivmedel brottas med låg omsättning och dålig lönsamhet.

De statliga bolagens ombudstjänster är ofta förlagda till dagligvarubutiker eller drivmedelsstationer. Läggs dessa ned försvinner även ombudstjänsterna, om ingen på orten kan eller får ta över.

Enligt utredningen är tillgång till dagligvaror och drivmedel, apoteks- och postservice samt betaltjänster att anse som grundläggande kommersiell service. En grundläggande nivå av kommersiell service kan anses vara uppnådd när grundläggande kommersiell service är så tillgänglig att vardagen fungerar på ett tillfredsställande sätt för människor och företagande.

Behovet av stöd

Utredningen har under arbetets gång fått rapporter från länen om butiker vars ägare överväger att lägga ner verksamheten. Behovet av stöd framgår också av att människor och företag i glesbygd får allt längre avstånd till närmaste serviceställe.

För varje butik som läggs ner blir avstånden mellan befintliga serviceställen längre och tillgängligheten försämras därför också i ökande takt med utglesningen av butiksnätet.

ICA, KF och Axfood uppger att det finns ett stort antal glesbygdsbutiker med för låg omsättning för att vara långsiktigt bärkraftiga.

Samma problembild framkommer i Tillväxtverkets uppföljning av beviljade stöd och i den enkät till länen som utredningen har genomfört. Staligt stöd till kommersiell service har funnits i många år. Under 2011–2013 erhöll 487 unika företag stöd i form av investeringsbidrag och/eller servicebidrag.

Av de dagligvarubutiker som beviljades investeringsbidrag 2011–2013 hade 53 procent en årsomsättning under 7,5 miljoner. Av de som fick servicebidrag hade 62 procent en omsättning som understeg 5 miljoner kronor.

Flertalet av de butiker som har en omsättning mellan 2–11 miljoner kronor, och som ligger i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter, har en rörelsemarginal som understiger 3 procent och många är tydligt olönsamma. Handelns Utredningsinstitut (HUI) ger utredningen stöd för att den mycket låga lönsamheten för dessa butiker förhindrar möjligheten att expandera verksamheten och leder till svårigheter att på lång sikt överleva på marknaden, men att många av dessa butiker har en möjlighet att göra det vid ett eventuellt stöd.

Framtiden för många butiker i glesbygd är ytterst osäker. Utredningens slutsats är att det brådskar med att införa ytterligare stöd för att trygga tillgängligheten till kommersiell service i glesbygd.

Två typer av stöd till försäljningsställen för dagligvaror

Utredningen föreslår att det i en ny förordning införs två olika typer av stöd till försäljningsställen för dagligvaror. En förutsättning för stöd är att försäljningsställena ligger i särskilt sårbara och

utsatta glesbygdsområden. Dessa områden är enligt utredningen områden med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter, direkt till sådana områden angränsande glesbygd och avlägset belägna skärgårdsområden utan fast landförbindelse.

Utöver den geografiska avgränsning som nämns ovan förordar utredningen ett minsta avstånd till närmaste butik för att stöd ska kunna ges. Utredningen bedömer att 15 km är en lämplig avståndsgräns för att undvika konkurrenssnedvridning och för att identifiera vilka försäljningsställen som ligger där tillgängligheten till dagligvaror och annan kommersiell service är som sämst.

Syftet med stöden är att skapa förutsättningar för att människor och företag i de aktuella områdena får tillgång till en grundläggande nivå av kommersiell service. Syftet är också att de nya stöden ska ge goda förutsättningar för bibehållande och nyetablering av samordnade servicelösningar.

Stöden ska ges kontinuerligt och tidsobegränsat för att verka hållbart och långsiktigt.

Den ena typen av stöd, *stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse*, ska kunna lämnas till försäljningsställen för dagligvaror som har ett mångsidigt utbud av dagligvaror. Villkoren för stöd är bl.a. att försäljningsstället ligger inom intervallet 2–11 miljoner kronor i nettoomsättning och att det har sina lokaler öppna så att kunder kan få tillgång till dagligvaror på åretruntbasis, under i genomsnitt 40 timmar per vecka.

Utformningen av stödet är förenlig med kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012, dvs. som ett stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.¹

Den andra typen av stöd, *stöd till servicestrategiska försäljningsställen för dagligvaror*, ska kunna lämnas till de allra minsta försäljningsställena för dagligvaror, dvs. till försäljningsställen med mycket låg nettoomsättning som understiger två miljoner kronor per år. Villkoren för stöd är bl.a. att försäljningsställena är betydelsefulla för tillgängligheten även till annan grundläggande kommersiell service än försäljning av dagligvaror och att de har sina lokaler öppna

¹ Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

så att kunder kan få tillgång till dagligvaror och annan grundläggande kommersiell service på åretruntbasis, under i genomsnitt 20 timmar per vecka.

Utformningen av stödet är förenlig med kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013, dvs. som ett stöd av mindre betydelse.²

Stöd till kommuner som utvecklar lokala servicelösningar

Många glesbygdskommuner är små och har begränsade resurser för att arbeta aktivt med frågor om kommersiell service.

I förslaget till Landsbygdsprogram 2014–2020 har Tillväxtverket rollen att vara nationell stödmyndighet för insatser som rör tillgänglighet till lokal service.

Tillväxtverket bör medverka till att regioner och länsstyrelser genomför insatser till stöd för glesbygdskommuner som vill utveckla lokala servicelösningar. Insatserna bör särskilt inriktas på kommuner som helt eller delvis ligger i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter.

Statliga bolag

Apoteket, PostNord, Svenska Spel och Systembolaget har ombudsverksamhet i glesbygd. Apoteket och PostNord svarar för tjänster som ingår i en grundläggande kommersiell service. Svenska Spels och Systembolagets ombudsverksamhet bidrar också till dagligvarubutikernas attraktivitet.

Tillväxtanalys har inlett ett analysarbete i samarbete med de statliga bolagen i syfte att skapa en samlad bild av var ombuden i glesbygd är lokaliserade.

De statliga bolagen bör ta ett särskilt ansvar för att det ska finnas ombudsfunktioner på de försäljningsställen som mottar de nya stöd som utredningen föreslår, samt i glesbygd i övrigt mot bakgrund av sina samhällsuppdrag.

² Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

Utredningen förordar att ägaranvisningen till Apoteket AB angående apoteksombuden förlängs vid bolagsstämman 2015. Apoteket AB bör fortsatt ha i uppdrag att behålla befintliga 700 apoteksombud i den utsträckning som behövs för att upprätthålla en god läkemedelsförsörjning på den ort ombudet är verksamt.

Utredningen ser gärna att utvecklingsprojekt kommer till stånd i syfte att trygga tillgången till postservice och annan service i den glesaste glesbygden. Initiativ bör kunna tas av länsstyrelser och andra organ med regionalt utvecklingsansvar, utan att frångå principen om ansvariga utövares ansvar. Utöver posttjänster kan det också handla om att samordna flera typer av grundläggande samhällsservice. För att skapa tydliga förutsättningar för denna typ av regionala initiativ kan gränsen för PostNords ansvar som utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten behöva förtydligas.