

Service i glesbygd

Betänkande av Utredningen Service i glesbygd

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:35

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.
Omslag: Elanders Sverige AB.
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24270-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Sven-Erik Bucht

Den 23 januari 2014 bemyndigade regeringen statsrådet Annie Lööf att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka förutsättningarna för ett stöd till kommersiell service och viss offentlig service i de glesbygdsområden i landet som är särskilt sårbara och utsatta. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredaren (dir. 2014:4).

Med stöd av bemyndigandet förordnades samma dag Catharina Håkansson Boman att vara särskild utredare.

Till att vara sakkunniga i utredningen förordnades den 23 juni 2014 analytikern Peter Malmsten och verksamhetsområdesansvarige Pär Ove Bergquist. Som experter förordnades samma dag ordföranden Åse Blombäck, kanslirådet Linda Broström, handläggaren Ingela Bönström, verksamhetsledaren Maria Gustafsson, departementssekreteraren Mårten Hyltner, departementssekreteraren Sofia Knapp, kanslirådet Henrik Källsbo, handläggaren Pär Lindberg, länsrådet Lars Lustig, rättssakkunnige Jonas Manole, näringslivsutvecklaren Joanna Stridh, departementssekreteraren Eva Sörell, professorn Erik Westholm, enhetschefen Lars Wikström och sektionschefen Christer Östlund.

Monika Selahn har varit utredningens huvudsekreterare från den 10 mars 2014. Hovrättsassessorn Lisa Hedlund har varit sekreterare i utredningen från den 1 september 2014.

Utredningen har antagit namnet Service i glesbygd (N 2014:01). Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande ”Service i glesbygd” (SOU 2015:35).

Stockholm i mars 2015

Catharina Håkansson Boman

/Monika Selahn
Lisa Hedlund

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	17
1 Författningsförslag.....	21
1.1 Förslag till förordning (201X:000) om stöd till försäljningsställen för dagligvaror i särskilt sårbara och utsatta områden.....	21
2 Utredningens uppdrag och arbete	27
2.1 Direktiven.....	27
2.2 Hur arbetet bedrivits	28
3 Utmaningar och möjligheter	33
3.1 Utvecklingskraft i alla delar av landet.....	34
3.2 Befolkningsutvecklingen skapar utmaningar	35
3.2.1 Ett glesbefolkat land med en hög befolkningskoncentration.....	35
3.2.2 Invandrings-, födelse och flyttningsoverskott.....	36
3.2.3 Glesheten påverkar förutsättningarna för service.....	39
3.3 Möjligheter för gles- och landsbygd.....	45
3.4 Attraktiva miljöer – service en beståndsdel.....	51
4 Lanthandeln – en mötesplats och ett nav för service	53
4.1 Lanthandeln är ett nav och en mötesplats.....	54

4.2	Driftiga entreprenörer och ideella insatser	56
4.3	Butikerna i glesbygd	60
4.4	E-handeln ökar.....	63
5	Tillgången till kommersiell service i glesbygd	67
5.1	Dagligvarubutikerna minskar i antal	68
5.2	Relativt stabilt läge för drivmedelsstationerna	72
5.2.1	Lokala lösningar har växt fram	72
5.2.2	Lättnader i Pumplagen	76
5.2.3	Marksanering vid drivmedelsstationer	77
5.3	Apotek och apoteksombud.....	79
5.4	Postservice	82
5.5	Betaltjänster	83
5.6	Tillgången till elektroniska kommunikationer	86
5.6.1	Butikernas betalterminaler fungerar inte alltid.....	86
5.6.2	Bredbandsutbyggnaden fortsätter i Landsbygds- programmet	87
6	Arbetet med tillgänglighet till kommersiell service	89
6.1	Regionala serviceprogram	90
6.1.1	Riktlinjer för regionala serviceprogram 2014–2018	90
6.1.2	Insatser i de regionala serviceprogrammen 2009–2013	91
6.1.3	Tillväxtverkets och Tillväxtanalys uppdrag	94
6.2	Ansvar för det regionala tillväxtarbetet	95
6.2.1	Regionalt tillväxtarbete	95
6.2.2	Aktörer med ansvar för det regionala tillväxt- arbetet	95
6.3	Det kommunala och lokala arbetet i centrum	103
6.3.1	Lokala servicelösningar och Pilotkommuner för serviceutveckling	103

6.3.2	Att stödja kommunernas arbete med tillgänglighet till service	105
6.3.3	Kommunernas roll för stöd till kommersiell service	107
6.3.4	Kommunernas översiktsplaner	108
6.3.5	Lokalt och ideellt engagemang.....	109
6.3.6	Samordnade servicelösningar – exempel	110
6.3.7	Kommunernas planering för varuförsörjning och annan kommersiell service	114
6.4	Ett förslag om stöd till kommunernas arbete	116
7	Befintliga stöd till kommersiell service	119
7.1	Ett statligt stöd till kommersiell service inrättades 1973	120
7.2	Förordningen om stöd till kommersiell service.....	121
7.3	Anslagens storlek.....	123
7.4	Framtida efterfrågan	125
7.5	Bidrag för projektverksamhet	126
7.6	Landsbygdsprogrammet	127
7.7	Regionala kriterier varierar över landet	127
7.8	Tillväxtverkets uppföljning av beviljade stöd.....	132
7.8.1	Stödföretagens omsättning och geografiska fördelning.....	141
7.9	Nya stöd till apotek och betaltjänster	143
7.9.1	Apotek i glesbygd och apoteksombud	143
7.9.2	Grundläggande betaltjänster	146
8	En grundläggande nivå av kommersiell service och geografisk avgränsning.....	149
8.1	En tillfredställande försörjning	150
8.1.1	Vilken service är grundläggande?.....	150
8.1.2	Mål och syften.....	152
8.1.3	En grundläggande nivå	153

8.2	Särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområden.....	159
8.2.1	Definitioner som omfattar olika områden i landet ..	159
8.2.2	Mer om Tillväxtanalys modell	162
8.2.3	Skärgårdsområden utan fast landsförbindelse	164
8.3	Avgränsning till särskilt sårbara och utsatta glesbygds- områden.....	166
8.4	Krav på minsta avstånd mellan dagligvarubutiker	167
9	Beräkningen av stödet.....	171
9.1	Om beräkningsmodellen.....	171
9.2	Analyserade modeller	173
9.3	Förordad stödmodell.....	175
9.4	Utredningens rekommendation	176
10	Statliga bolags ombudsverksamhet	179
10.1	Ombudsverksamheten hos fyra statliga bolag.....	180
10.1.1	Apoteket AB.....	180
10.1.2	PostNord Sverige AB.....	181
10.1.3	AB Svenska Spel	182
10.1.4	Systembolaget AB.....	182
10.1.5	Ersättningsfrågor.....	183
10.2	Möjligheter till samordning av statliga bolags ombudsverksamhet.....	184
10.2.1	Samordning för att upprätthålla service.....	184
10.2.2	Ett tidigare multiserviceprojekt gav goda resultat ...	185
10.2.3	Förutsättningarna på marknaden har förändrats.....	187
10.2.4	Underlag om ombud i glesbygd	190
10.2.5	Lägg vikt vid samhällsuppdragen	192
10.2.6	Slutsatser	193
11	EU:s statsstödsregler och kommunallagens bestämmelser om den kommunala kompetensen	195
11.1	Inledning	195

11.2	EU:s statsstödsregler	195
11.2.1	Stöd som inte utgör statsstöd enligt artikel 107.1	197
11.2.2	Undantag från förbudet mot statsstöd.....	199
11.3	Kommunallagens bestämmelser om den kommunala kompetensen	201
11.3.1	Generalklausulen i 2 kap. 1 § KL	202
11.3.2	Kommunernas kompetens i förhållande till näringsverksamhet	203
12	Utredningens överväganden och förslag	205
12.1	Allmänna överväganden.....	205
12.1.1	Inledning	205
12.1.2	Fyra skäl till att införa kompletterande stöd	206
12.1.3	Vad stödet ska främja	210
12.2	En ny förordning om stöd till försäljningsställen för dagligvaror i särskilt sårbara och utsatta områden.....	213
12.2.1	Definitioner.....	214
12.2.2	Stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse.....	216
12.2.3	Stöd till servicestrategiska försäljningsställen för dagligvaror.....	222
12.2.4	Ansökningsförfarandet	224
12.2.5	Uppföljning och tillsyn	226
12.2.6	Återbetalning och återkrav.....	227
12.2.7	Överklagande	228
12.2.8	Bemyndigande.....	228
12.3	Stöd till glesbygdskommuners arbete med att främja samordnade servicelösningar.....	229
12.3.1	Hänsyn till kommunallagen och statsstödsregler.....	230
12.4	Upprätthålla annan grundläggande kommersiell service.....	232
12.4.1	En ökad samordning av de statliga bolagens ombudsverksamhet.....	232
12.4.2	Upprätthåll verksamheten med apoteksombud.....	234
12.4.3	Postverksamhet i glesbygd.....	235
12.5	Iakttagelser avseende nuvarande stödgivning	237

12.6	Andra stödmöjligheter i Landsbygdsprogrammet	239
12.6.1	Investeringsstöd till kommersiell service.....	239
12.6.2	Kompetensutveckling för handlare	241
13	Finansiering	243
13.1	Förslagets kostnader.....	243
13.2	Finansiering.....	244
13.3	Ett särskilt anslag.....	245
14	Konsekvensutredning	247
14.1	Syfte, alternativ och berörda	247
14.2	Effekter för företag	251
14.3	Överväganden med hänsyn till den kommunala självstyrelsen	253
14.4	Konsekvenser i övrigt av förslagen.....	254
	Referenser	257
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:4.....	265
Bilaga 2	Stöd till service i glesbygd.....	271

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 glesbygds-kommunerna 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 försäljningsvolymer 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 skär-
gårdsområden 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 ägaravisningen 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.

Summary

In January 2014, the Government decided to appoint an Inquiry Chair to analyse the conditions for supporting access to a basic level of commercial services in the sparsely populated areas of the country that are particularly vulnerable and disadvantaged. The remit includes: deciding on the forms of service that may be covered; clarifying how aid could contribute to increased coordination of various forms of service and proposing criteria for receiving aid and for designing and calculating this aid. In this respect, the Inquiry is to clarify the conditions for providing aid under EU state aid rules. Furthermore, the remit includes presenting proposals on the financing of any aid and presenting the necessary legislative proposals.

The Inquiry submitted an interim report on 29 August 2014 that includes a description of the challenges facing the most vulnerable sparsely populated areas and provides an overview of ongoing initiatives.

Background

Parts of the country are characterised by markedly sparse populations and falling population trends. For many years, the number of inhabitants in sparsely populated municipalities has decreased while populations in metropolitan areas have increased.

Many village shops and filling stations in sparsely populated areas are grappling with low turnover and poor profitability. Sparse and falling populations impair the conditions for providing commercial services in sparsely populated areas. In markedly sparsely populated areas there are currently between 300 and 400 village shops. A large proportion of these have a turnover that is too low to be sustainable in the long term. There are also

substantial indications that many are on the verge of closure. Village shops and filling stations often serve as agents for state-owned companies. If they close, these services will also disappear if no-one else in the locality is able to take over.

The Swedish Agency for Growth Policy Analysis has developed a model that measures the degree of proximity to urban centres¹ of various sizes. It divides the country into five accessibility classes, including areas with low or very low access to urban centres. The overwhelming part of northern Sweden has low or very low access to urban centres. This is also true of certain areas in central and southern Sweden. The model provides an idea of the base for service provision.

According to the Inquiry, access to daily consumer goods and fuel, as well as chemist, postal and payment services, can be considered as basic commercial services. All people and businesses in the country should have access to a basic level of commercial services. Such a level may be considered to be reached when basic commercial services are so accessible that everyday life functions satisfactorily for people and business.

Two types of aid to village shops

The Inquiry proposes the introduction of two types of aid to village shops in a new ordinance. One condition for receiving aid is that the shops are located in particularly vulnerable and disadvantaged areas, which, according to the Inquiry, are described as areas with low or very low access to urban centres, sparsely populated areas directly adjacent to these areas or remote island areas without a permanent link to the mainland.

The aim of the aid is to create favourable conditions for people and businesses in the areas in question to access a basic level of commercial services. The aid will be provided continuously and without any time limit in order to have a sustainable and long term effect.

The first type of aid, aid to daily consumer goods services of general economic interest, will be available to village shops that

¹ Urban centre = Settlement with at least 200 inhabitants and houses normally no more than 200 metres apart.

offer a varied selection of daily consumer goods. The conditions for receiving aid include that the shop's turnover lies within a certain range and that it keeps certain opening hours. The design of the aid is compatible with Commission Regulation (EU) No 360/2012 of 25 April 2012, i.e. as de minimis aid granted to undertakings providing services of general economic interest.²

The second type of aid, aid to village shops that are strategic in terms of service, will be available to the very smallest village shops, i.e. to those with very low turnover. The conditions for receiving aid, apart from maximum turnover requirements, include that the shops are also important for access to basic commercial services other than daily consumer goods and that they keep particular opening hours. The design of the aid is compatible with Commission Regulation (EU) No 1407/2013 of 18 December 2013, i.e. as de minimis aid.³

Support to municipalities that develop local service solutions

Many sparsely populated municipalities are small and their resources are too limited to enable them to work actively on issues related to commercial services. They may need support in the form of central government grants, but also in the form of the exchange of experience and good practices.

In the proposed Rural Development Programme 2014–2020, the Swedish Agency for Economic and Regional Growth has a special role as national support authority for issues concerning access to local services during the period ending 2020.

The Inquiry proposes that the Swedish Agency for Economic and Regional Growth assists regions and country administrative boards in implementing support programmes for sparsely populated municipalities wanting to develop local service solutions. This programme should be targeted at municipalities that are wholly or partially located in areas with low or very low access to urban centres – approximately 80 sparsely populated municipalities.

² Commission Regulation (EU) No 360/2012 of 25 April 2012 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid granted to undertakings providing services of general economic interest.

³ Commission Regulation (EU) No 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning (201X:000) om stöd till försäljnings- ställen för dagligvaror i särskilt sårbara och utsatta områden

Härigenom föreskrivs följande.

Syfte och allmänna förutsättningar för stöd

1 § I denna förordning finns bestämmelser om stöd till försäljningsställen för dagligvaror. Syftet med stöden är att skapa goda förutsättningar för att människor och företag i särskilt sårbara och utsatta områden får tillgång till en grundläggande nivå av kommersiell service.

Stöd enligt denna förordning får lämnas i den utsträckning det finns medel.

Stöd enligt denna förordning ska bidra till att uppfylla målet för den regionala tillväxtpolitiken.

2 § Med grundläggande kommersiell service avses i denna förordning försäljning av dagligvaror och drivmedel, ombudsfunktioner för post- och apoteksservice samt betaltjänster.

Med dagligvaror avses i denna förordning varor som hushållen behöver köpa ofta.

Med ett mångsidigt utbud av dagligvaror avses i denna förordning minst 1 000 dagligvaruartiklar i sortimentet, varav varugrupperna mejeri- och charkvaror, ägg, färskt bröd, frukt och grönsaker finns representerade.

3 § Stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse enligt 8–13 §§ i denna förordning lämnas med de begränsningar och i enlighet med de handläggningsregler som följer av 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.

4 § Stöd till servicestrategiska försäljningsställen för dagligvaror enligt 14–17 §§ i denna förordning lämnas med de begränsningar och i enlighet med de handläggningsregler som följer av 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.

5 § I lag (2002:34) om samverkansorgan i länen finns bestämmelser om att ett samverkansorgan har till uppgift att besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete. I lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län finns bestämmelser om att ett landsting som avses i lagen ska besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete.

I län med ett landsting som avses i lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ska det som sägs om länsstyrelsen i stället gälla det berörda landstinget. I Kalmar län ska det som sägs om länsstyrelsen i stället gälla samverkansorganet.

6 § Stöd enligt denna förordning får lämnas endast om kommunen har planerat varuförsörjningen på ett sådant sätt att behovet av stöd kan bedömas.

Områden för stöd

7 § Stöd enligt denna förordning får lämnas i följande områden:

1. områden med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter,
2. direkt till områden under punkten 1 angränsande glesbygd, och
3. avlägset belägna skärgårdsområden utan fast landförbindelse.

Stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse

8 § Stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse kan lämnas till fasta försäljningsställen som har ett mångsidigt utbud av dagligvaror.

9 § Stöd får endast lämnas till ett försäljningsställe som

1. är beläget mer än 15 kilometer från ett annat försäljningsställe med ett mångsidigt utbud av dagligvaror,

2. har sina lokaler öppna så att kunder kan få tillgång till dagligvaror på åretruntbasis, under i genomsnitt 40 timmar per vecka, och

3. 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 annat liknande underlag.

10 § Stöd får lämnas med högst 300 000 kronor per år till samma försäljningsställe.

Frågan om stöd kan lämnas ska prövas särskilt för varje år.

11 § Ansökan om stöd får göras av ägaren till ett försäljningsställe för dagligvaror.

12 § Stöd får inte lämnas till ett företag som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

13 § Den som får stöd enligt 8–10 §§ åtar sig samtidigt att utföra tjänsten dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse.

Stöd till servicestrategiska försäljningsställen för dagligvaror

14 § Stöd kan lämnas till fasta försäljningsställen för dagligvaror som bedöms vara betydelsefulla för tillgängligheten även till annan grundläggande kommersiell service än försäljning av dagligvaror.

15 § Stöd får endast lämnas till ett försäljningsställe som

1. är beläget mer än 15 kilometer från ett annat försäljningsställe som uppfyller kriterierna enligt 14 §,

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

3. har en nettoomsättning för dagligvaror som inte uppgick till mer än två miljoner kronor vid senaste årets årsredovisning, årsbokslut eller annat liknande underlag.

16 § Stöd får lämnas med högst 100 000 kronor per år till samma försäljningsställe.

Frågan om stöd kan lämnas ska prövas särskilt för varje år.

17 § Ansökan om stöd får göras av ägaren till ett försäljningsställe för dagligvaror.

Ansökningsförfarandet

18 § Ansökan om stöd enligt denna förordning ges in till och prövas av länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs.

19 § I samband med att en ansökan om stöd lämnas in, ska stöd sökanden lämna en skriftlig redogörelse för allt annat stöd av mindre betydelse som sökanden fått under de två föregående beskattningsåren och det innevarande beskattningsåret.

20 § Innan stöd beviljas ska länsstyrelsen samråda med berörda kommuner.

21 § Ett beslut om stöd får förenas med villkor. Villkoren ska framgå av beslutet.

22 § I samband med att stöd lämnas ska länsstyrelsen skriftligen upplysa stödmottagaren om stödbeloppet och att stödet har karaktären av stöd av mindre betydelse genom att uttryckligen hänvisa till 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 eller (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. En hänvisning ska även göras till offentliggörandet av förordningen i Europeiska unionens officiella tidning (EUT L 352, 24.12.2013, s. 1 och EUT L 114, 26.4.2.2012, s. 8).

I samband med att stöd lämnas enligt 8–13 §§ ska länsstyrelsen även skriftligt upplysa stödmottagaren om innehållet i den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för vilken stödet beviljas.

Uppföljning och tillsyn

23 § Länsstyrelsen ska svara för uppföljningen av stödärendet och utöva tillsyn över att stödet utnyttjas i överensstämmelse med de åtaganden, villkor och föreskrifter som gäller för stödet.

24 § För uppföljningen av stödärenden ska det finnas rutiner som är anpassade för stödformerna och som medger en flexibel tillämpning.

25 § I beslutet om stöd ska länsstyrelsen förelägga stödmottagaren att vid ett visst senare datum lämna in en ekonomisk rapport av vilken ska framgå hur försäljning och lönsamhet har utvecklats. En blankett för avläggande av den ekonomiska rapporten ska skickas med beslutet till stödmottagaren.

En stödmottagare som önskar göra en förnyad ansökan om stöd ska göra detta på samma blankett som gäller för den ekonomiska rapporten.

26 § Tillväxtverket ska vid domstolar och andra myndigheter bevaka statens rätt mot stödmottagaren.

Återbetalning och återkrav

27 § Länsstyrelsen får besluta att beviljat stöd helt eller delvis inte ska betalas ut om

1. den som ansökt om stödet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att det beviljats felaktigt eller med för högt belopp,

2. stödet av något annat skäl har beviljats felaktigt eller med för högt belopp och stödmottagaren borde ha insett detta, eller
3. stödet utan tillstånd har använts i strid med de åtaganden, villkor och föreskrifter som gäller för stödet.

28 § Mottagaren är återbetalningsskyldig om någon av de grunder som anges i 27 § 1–3 föreligger.

29 § Om en stödmottagare är återbetalningsskyldig enligt 28 §, ska länsstyrelsen besluta att helt eller delvis kräva tillbaka stödet. Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen efterge krav på återbetalning helt eller delvis.

30 § Beslutet om stöd ska innehålla upplysningar om bestämmelserna i 27–29 §§.

Överklagande

31 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 27 § får dock inte överklagas.

Bemyndigande

- 32 §** Tillväxtverket får meddela
1. föreskrifter om hur stödområdet enligt 7 § 1–3 närmare ska bestämmas,
 2. föreskrifter om hur stödets storlek ska beräknas, och
 3. ytterligare föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den X X 201X.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Direktiven

Regeringen beslutade den 23 januari 2014 att en särskild utredare skulle undersöka förutsättningarna för ett stöd riktat till kommersiell service och viss offentlig service i de glesbygdsområden i landet som är särskilt sårbara och utsatta. Uppdraget har varit att:

- analysera förutsättningarna för att stödja tillgången till en grundläggande nivå av kommersiell service i de områden som är särskilt sårbara och utsatta,
- ta ställning till vilka former av service som kan omfattas samt klargöra hur ett stöd skulle kunna bidra till ökad tillgänglighet till och samordning av olika typer av service,
- föreslå kriterier för att få stöd samt för hur stödet skulle kunna utformas och beräknas,
- lämna förslag på finansiering av ett eventuellt stöd,
- klargöra om och i så fall på vilket sätt ett eventuellt stöd kan samordnas med förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service och andra befintliga stödsystem,
- klargöra vilka möjligheter till stöd som EU:s statsstödsregler medger, i synnerhet reglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och reglerna för stöd av mindre betydelse, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2015. En delrapport lämnades till Näringsdepartementet den 29 augusti 2014.

Direktiven i sin helhet återges i bilaga 1.

2.2 Hur arbetet bedrivits

Identifiera områden som är särskilt sårbara och utsatta

Det stöd som utredningen haft i uppdrag att utreda ska inriktas på de områden i landet som är särskilt sårbara och utsatta. En del i arbetet har varit att identifiera dessa områden. Myndigheten Tillväxtanalys har utvecklat en modell som mäter graden av närhet till tätorter och som används för att analysera tillgängligheten till service av olika slag. Det finns också andra indelningar som de områdestyper som tidigare Glesbygdsverket arbetade fram.

Tillväxtanalys har genom en rad analyser baserade på nämnda modell bistått utredningen med värdefulla underlag. Analyserna har visat hur tillgängligheten är till olika typer av service. Analyser har också gjorts som belyst avstånden mellan butikerna i olika delar av landet.

En grundläggande servicenivå

Syftet med det stöd som ska utredas är att medborgare och företag i berörda områden ska ha tillgång till en grundläggande nivå av kommersiell och viss offentlig service. I direktiven nämns dagligvaror, drivmedel, post, grundläggande betaltjänster och apoteksombud. Viss annan offentlig service kan ingå när det gäller samlokalisering och information.

Som ett led i arbetet har utredningen tagit del av studier om hur medborgare och företag prioriterar olika slag av service och vad som gör miljöer för boende och företagande attraktiva.

Utredningen har övervägt olika sätt att beskriva en grundläggande nivå av kommersiell service. En del i arbetet har varit att samla in information om olika serviceslag och om hur olika typer av service kan samordnas.

Erfarenheter från nuvarande stödgivning

Statligt stöd till kommersiell service i glesbygd har funnits i många år och formerna för stödet har i huvudsak varit oförändrade. Utredningens tolkning av uppdraget är att i första hand överväga nya typer av stöd som kompletterar nuvarande stödformer.

Utredningen har samtidigt funnit det angeläget att ta del av erfarenheter från nuvarande stödgivning. Syftet har varit både att se hur nuvarande stöd tillämpas och att få information om vilka företag som söker stöd och hur stöden fördelas.

Tillväxtverket har bistått utredningen genom att göra en uppföljning av de stöd som beviljades 2011–2013. Utredningen har därutöver genomfört en enkät som besvarats av representanter för de aktörer i länen som beslutar om företagsstöd.

Angående stödets utformning

Många insatser har genom åren genomförts på området tillgänglighet till kommersiell service i gles- och landsbygder. Erfarenheter finns bl.a. från programmen ”Lokala servicelösningar” och ”Pilotkommuner för serviceutveckling” som genomförts av Tillväxtverket på regeringens uppdrag.

Länens regionala serviceprogram har varit värdefulla informationskällor. Arbetet med andra stödformer med anknytning till den regionala tillväxtpolitiken har också gett underlag när det gäller hur stöd till kommersiell service kan utformas.

Enligt direktiven ska utredningen klargöra vilka möjligheter till stöd som EU:s statsstödsregler medger, i synnerhet reglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och reglerna för stöd av mindre betydelse. En viktig del i arbetet har varit att utreda hur ett stöd kan utformas med hänsyn till statsstödsreglerna.

När utredningen i stora drag hade identifierat hur ett stöd borde utformas gavs ett uppdrag till Handels utredningsinstitut, HUI Research, för att ta fram modeller för den konkreta stödberäkningen.

Omfattande kontakter

Utredningen har besökt Dalarnas, Kalmar, Jämtlands, Värmlands, Västerbottens, Västernorrlands, Norrbottens och Stockholms län. Vid dessa resor har utredningen träffat företrädare för kommuner, regionala beslutsfattare, landsbygdsmentorer samt flera handlare.

Utredningen har besökt lanthandelsbutiker och tagit del av erfarenheter och synpunkter. Utredningen har också haft flera möten med företrädare för dagligvaruhandeln.

Under senare år har samordnade servicelösningar vuxit fram i flera orter. Dessa utformas på olika sätt. Utredningen har tagit del av olika lösningar och erfarenheterna från dessa.

Utredningen har också haft möten med representanter för Bygdegårdarnas riksförbund, Hela Sverige ska leva, Lantbrukarnas Riksförbund, Näringsdepartementet, PostNord, Post- och telestyrelsen, Regionala skärgårdsrådet i Stockholms län, Skärgårdarnas Riksförbund, Småkom samt Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket.

Utredningen har deltagit i seminarier och konferenser som ordnats av Tillväxtverket och Arena för tillväxt.

Tre möten har hållits med utredningens experter och sakkunniga. Därutöver har experter och sakkunniga underhand bistått utredningen i arbetet.

Landsbygdsprogrammet innehåller en satsning på kommersiell service

Regeringens förslag till Landsbygdsprogram 2014–2020 innehåller en satsning om 750 miljoner kronor för stöd till kommersiell service. Via Landsbygdsprogrammet finns möjligheter till stöd till flera typer av investeringar och till kompetensutveckling.

Utredningen har följt det utvecklingsarbete som görs med anledning av denna satsning. Utredningen har besökt Jordbruksverket och haft ett flertal ytterligare avstämningar underhand.

Transporter i glesbygd är dyra till följd av långa avstånd och ibland små volymer, vilket flera gånger tagits upp av de som haft kontakt med utredningen. Utredningen lägger inte förslag inom detta område men har i kapitel 12 beskrivit stödmöjligheter i Landsbygdsprogrammet som avser investeringar i lokala logistik- och distributionslösningar. Utredningen har också deltagit i seminarier där dessa frågor stått på agendan.

Samordning av statliga aktörers agerande

Regeringen har uttalat att statliga myndigheter och statligt ägda bolag med uppgift att tillgodose särskilt formulerade och avgränsade samhällsintressen ska samverka med varandra och med övriga berörda aktörer.

Utredningen har vid två tillfällen träffat företrädare för Svenska Spel, Apoteket, PostNord och Systembolaget och fört en dialog om hur de ser på sina uppdrag och på möjligheter till samordning vad gäller ombudsverksamheten i glesbygd.

3 Utmaningar och möjligheter

Utredningens iakttagelser och bedömningar:

Tillgänglighet till service för människor och företag är en viktig faktor för att främja attraktivitet och för att bidra till utvecklingskraft i hela landet.

Sverige har under en lång period genomgått en process av geografisk befolkningskoncentration. Det är inte unikt för Sverige. Urbanisering är en stark global trend.

Redan i dag bor drygt 1,7 miljoner människor i de tre storstadskommunerna och antalet beräknas öka med 37 procent under de närmaste 40 åren. I glesbygdskommunerna väntas däremot folkmängden minska med 10 procent samma period.

De senaste årens folkökning i storstadsområdena beror mest på ett invandringsöverskott. En mindre del består av ett födelseöverskott och den minsta andelen är ett inrikes flyttningsöverskott. Innebörden är att de inrikes flyttströmmarna bidrar i ringa utsträckning till storstädernas tillväxt. Indirekt är dock påverkan större genom att de som flyttar är de yngre som också så småningom genererar ett födelseöverskott på orten där de bosätter sig.

Län vars befolkning minskat eller bara ökat marginellt har det gemensamt att de har en nettoutflyttning samt fler som dör än föds. Dessa län har ett invandringsöverskott, men inte tillräckligt stort för att väga upp de negativa flyttnings- och födelsetalen.

Om gles- och landsbygder ska locka fler unga att bo kvar eller återvända och få fler av de som kommit som flyktingar att stanna kvar behövs arbetstillfällen och tillgång till service. Sveriges gles- och landsbygder behöver nya och växande företag. Attraktionskraft är en nyckel till tillväxt och utveckling.

3.1 Utvecklingskraft i alla delar av landet

Utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft är målet för den regionala tillväxtpolitiken.

Tillgänglighet till service är en viktig faktor för att människor och företag ska kunna vistas, verka och växa i alla delar av landet. I budgetpropositionen för 2015 skriver regeringen att en ytterligare utvecklad samverkan mellan den offentliga, privata och ideella sektorn på den lokala nivån är viktigt i arbetet med att skapa en god tillgång till service.

I vissa glesbygder är förutsättningarna begränsade för att kommersiella aktörer ska kunna bidra till att skapa en god tillgång till kommersiell service. I dessa områden bör staten ta ett särskilt ansvar för att medborgare och näringsliv också fortsättningsvis ska ha tillgång till en grundläggande nivå av kommersiell service.¹ Regeringen vill utveckla s.k. servicepunkter på landsbygden. Det handlar om att samordna t.ex. livsmedelsbutik, apotek, postservice, betaltjänster och drivmedelsstation. Det är när denna basservice försvinner som människors livsvillkor försämras och förutsättningarna för jobb kraftigt minskar.

Regionala serviceprogram 2014–2018 ska samordna de aktörer och de insatser som genomförs i syfte att öka tillgängligheten till service för medborgare och företag i gles- och landsbygder. De utarbetas och genomförs på regional nivå av berörda länsstyrelser, landsting, samverkansorgan och kommuner. Målet är att programmen ska skapa en helhetssyn kring frågor som rör tillgången till kommersiell och offentlig service. Lokalt anpassade lösningar som även involverar kommuner, kommersiella aktörer och det civila samhällets organisationer skapar ökade möjligheter för samordnad kommersiell och offentlig service och ökad attraktivitet.

Utredningen har i uppdrag att analysera förutsättningarna för att stödja tillgången till en grundläggande nivå av kommersiell service i de glesbygdsområden i landet som är särskilt sårbara och utsatta. Utredningen ska ta ställning till vilka former av service som kan omfattas samt klargöra hur ett stöd skulle kunna bidra till ökad tillgänglighet till och samordning av olika typer av service.

¹ Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 19 sidan 11, 42, 48, 49.

Eftersom utredningens arbete är inriktat på glesbygdsområden som är särskilt sårbara och utsatta beskrivs befolkningsutvecklingen i dessa områden men även i andra delar av landet.

3.2 Befolkningsutvecklingen skapar utmaningar

3.2.1 Ett glesbefolkat land med en hög befolkningskoncentration

En stor andel av Sveriges befolkning bor på en relativt liten del av Sveriges yta. Sverige har under en lång period genomgått en process av geografisk befolkningskoncentration. Det är inte unikt för Sverige. Urbanisering är en stark global trend.

Sveriges befolkning koncentreras alltmer till Stockholm, Göteborg och Malmö. Redan i dag bor drygt 1,7 miljoner människor i de kommunerna och antalet beräknas öka med 37 procent under de närmaste 40 åren. I glesbygdskommunerna väntas däremot folkmängden minska med 10 procent, vilket påverkar den så kallade försörjningskvoten.

Sveriges befolkning bor framför allt i kustlandet, medan landets inre områden till stora delar är glest befolkade.

Inomregionalt finns också en koncentration av befolkningen. Det är framför allt gles- och landsbygdsregioner i de norra delarna av landet som präglas av en stark befolkningskoncentration inom regionerna. I de södra delarna av Sverige är den inomregionala befolkningskoncentrationen lägre och befolkningen således mer spridd.

Om man studerar perioden 2002–2014 har folkmängden ökat i alla län utom fyra.

I de fyra länen; Norrbottens, Västernorrlands, Jämtlands och Gotlands län, har folkmängden minskat med 0,3–1,6 procent.

Folkmängden i Stockholms län har ökat med 19 procent och i Uppsala län med 17 procent under samma period. Skåne och Hallands län ökade med 12 respektive 11 procent.²

² SCB:s befolkningsstatistik.

I Kalmar, Värmlands, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län är folkmängden i det närmaste oförändrad under perioden eller ökar med upp till en procent.

Befolkningsutvecklingen kan ge bilden av att en omfattande inflyttning äger rum från Sveriges gles- och landsbygder till storstäderna. Bilden är dock inte så enkel.

3.2.2 Invandrings-, födelse och flyttningsöverskott

Den 1 november 2014 uppgick folkmängden i Sverige till 9 737 559 personer. Sedan år 2002 har folkmängden i Sverige ökat med nära 800 000 personer. Drygt 600 000 av denna folkökning har ägt rum i tre län; Stockholm, Skåne och Västra Götaland.

Om man ser till ett enskilt år, 2013, var folkökningen i dessa tre län 61 000 personer.

Ökningen beror i stor utsträckning på en ökad invandring till dessa län och en tillväxt av barn och barnfamiljer.

Drygt hälften av folkökningen är ett invandringsöverskott.

En tredjedel består i ett födelseöverskott.

En tiondel är en följd av inrikes flyttningsöverskott, alltså nettoförändringen till följd av flyttning mellan länen.

Tabell 3.1 Hur folkökningen i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län fördelar sig 2013

	Antal personer	Procentuell andel av folkökningen
Invandringsöverskott	32 354	53 %
Födelseöverskott	22 188	36 %
Inrikes flyttningsöverskott	6 818	11 %

Källa: SCB:s befolkningsstatistik.

Sammanlagt 64 procent, eller 39 172 personer, är ett flyttningsöverskott, men bara en mindre del härrör från inrikes flyttning.

Vad gäller Stockholms län var det inrikes flyttningsöverskottet negativt den första halvan av 2000-talet men sedan 2006 har inflyttningen från andra län varit 5 000–6 000 personer per år. Det största tillskottet till Stockholms läns befolkning utgörs av ett invandringsöverskott, som har ökat betydligt från 2006 och framåt.

Invandringsöverskottet är ojämnt fördelat mellan länen, så också barnafödandet.

Storstäder, större städer samt förortskommuner till storstäder och större städer svarar tillsammans för 75 procent av barnafödandet. En anledning är att det bor fler människor där än i andra delar av landet. En annan orsak hänger samman med åldersfördelningen. Där finns fler kvinnor i barnafödande ålder än vad det finns i glesbygdskommuner.

Varje år flyttar ungefär en miljon människor inom landet, men de flesta flyttar bara en kort sträcka.

Det vanligaste är att människor flyttar inom den egna kommunen. Bara var tredje flyttade till en annan kommun och var sjätte flyttade till ett annat län.

Bland de som 2013 flyttade till ett annat län var nästan hälften i åldern 20–29 år. Från och med 30-årsåldern blir flyttningarna färre och kortare.

I stora drag kan de dominerande flyttströmmarna beskrivas på följande sätt. I åldrarna 19 till 23 år flyttar många ungdomar till en universitets- eller högskoleort för att studera. I åldrarna 24 till 28 år går flyttströmmen från universitets- och högskoleorten till storstäderna och i åldrarna strax över 30 flyttar barnfamiljer från storstäderna till förortskommunerna. I övriga åldrar är flyttströmmarna så pass små att de inte påverkar befolkningsutvecklingen i någon större utsträckning.³

Innebörden i detta är att de inrikes flyttströmmarna bidrar bara i ringa utsträckning till storstädernas tillväxt. Indirekt är dock påverkan större genom att de som flyttar är de yngre som också så småningom genererar ett födelseöverskott på orten där de bosätter sig.

De län vars befolkning minskat eller bara ökat marginellt har det gemensamt att de har en nettoutflyttning samt fler som dör än föds. Detta gäller länen; Kalmar, Gotland, Värmland, Dalarna, Gävleborg, Västernorrland, Jämtland och Norrbotten. Samtliga dessa län har ett invandringsöverskott, men inte tillräckligt stort för att väga upp de negativa flyttning- och födelsetalen.

Ett län bryter mönstret i norra Sverige och det är Västerbotten genom att ha ett positivt födelseöverskott.

³ Artikel "Var åttonde person flyttade under 2013" SCB, enheten för befolkningsstatistik.

En indelning av Sveriges 290 kommuner

För att kunna göra analyser och jämförelser mellan kommunerna har Sveriges Kommuner och Landsting tagit fram en kommungrupp-
pering som delar in Sveriges 290 kommuner på följande sätt:

1. Storstäder – en folkmängd som överstiger 200 000 invånare (3 kommuner)
2. Förortskommuner till storstäder (38 kommuner)
3. Större städer – 50 000–200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent (31 kommuner)
4. Förortskommuner till större städer (22 kommuner)
5. Pendlingskommuner – kommuner där mer än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till en annan kommun (51 kommuner)
6. Turism- och besöksnäringkommuner – kommuner där antalet gästnätter på hotell, vandrarhem och campingar överstiger 21 per invånare eller där antalet fritidshus överstiger 0,20 per invånare (20 kommuner)
7. Varuproducerande kommuner – kommuner där 34 procent eller mer av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år är sysselsatta inom tillverkning och utvinning, energi och miljö samt byggverksamhet (SNI2007) (54 kommuner)
8. Glesbygdskommuner – kommuner med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer (20 kommuner)
9. Kommuner i tätbefolkad region – kommuner med mer än 300 000 personer inom en radie på 112,5 kilometer (35 kommuner)
10. Kommuner i glesbefolkad region – kommuner med mindre än 300 000 personer inom en radie på 112,5 km (16 kommuner)

Statistik över folkmängdens utveckling i dessa kommuntyper visar att befolkningen har ökat mest perioden 2002–2014 i kommungrupperna storstäder, större städer och förortskommuner till storstäder. Turism- och besökskommuner, varuproducerande kommu-

ner, glesbygdskommuner och kommuner i glesbefolkad region har fått färre invånare.

3.2.3 Glesheten påverkar förutsättningarna för service

I Sverige finns betydande variationer när man ser till antal invånare per kvadratkilometer. I kommunerna Sundbyberg och Stockholm bor nära 5 000 invånare per kvadratkilometer.⁴ I Arjeplog, Jokkmokk (i Norrbotten) och Sorsele (i Västerbotten) bor 0,2–0,4 invånare per kvadratkilometer. Åsele, Pajala, Storuman, Härjedalen och Vilhelmina har också färre än en invånare per kvadratkilometer. Dorotea och Älvdalen har en invånare per kvadratkilometer.

Många glesbygdskommuners ytstorlek förklarar de stora avstånden. Jokkmokks landareal är lika stor som landarealen i hela Värmlands län. Älvdalens kommun i norra Dalarna har en landareal som är större än Stockholms läns hela landareal.⁵

Gleshet och stora avstånd påverkar förutsättningarna för kommersiell service. Det avspeglar sig i bristande kundunderlag, låga omsättningssiffror och sämre tillgänglighet till service för människor och företag.

Även faktorer som människors rörelse- och konsumtionsmönster har betydelse och har förändrat förutsättningarna för service.

Investeringar i infrastruktur för elektroniska kommunikationstjänster blir centralt för att i viss mån överbrygga de fysiska avstånden. Se vidare avsnitt 5.6.

Ökande försörjningsbörda i glesbygdskommunerna

SCB:s befolkningsprognoser tyder på att befolkningen kommer att fortsätta att öka i alla Sveriges kommuntyper⁶ utom i glesbygdskommunerna. Där ökar i stället andelen äldre samtidigt som antalet invånare i arbetsför ålder minskar.

SCB har studerat den förväntade utvecklingen 2012–2041 för olika kommuntyper.

⁴ SCB:s befolkningsstatistik.

⁵ Land- och vattenarealer den 1 januari 2012, MI 65 SM 1201, SCB 2012.

⁶ Baserat på SKL:s kommungruppsindelning.

Enligt riksprognosen kommer andelen som är yngre än 20 år att minska något till år 2041 och andelen i de arbetsföra åldrarna 20–64 år kommer också att minska. Gruppen 65 år eller äldre kommer däremot att öka under samma period. Att andelen äldre ökar beror både på ökad medellivslängd och på de stora kullarna som föddes på 1940-talet.

I storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö kommer många i yrkesverksam ålder att bo även i framtiden. Andelen i arbetsför ålder väntas minska även i storstäderna men andelen kommer fortsatt att vara högst bland kommuntyperna.

Glesbygdskommunerna beräknas få en ännu större andel äldre än i dag. Andelen som är 65 år eller äldre beräknas öka från 25 till 32 procent. I nuläget är 21 procent av befolkningen yngre än 20 år, och den andelen förväntas minska något under de kommande 30 åren. Det som bör uppmärksammas mest är dock att andelen i arbetsför ålder, som redan i nuläget är lägre än i de övriga studerade kommuntyperna, väntas minska från 54 till 49 procent.

De ekonomiska konsekvenserna av befolkningsutvecklingen kan bedömas genom att man beräknar den så kallade försörjningsbördan. Den är ett mått som anger hur många personer i icke arbetsför ålder det går på varje person i arbetsför ålder (20–64 år). Låg försörjningsbörda innebär således att en stor andel av befolkningen är i arbetsför ålder. År 2011 var försörjningsbördan lägst i storstäderna, 0,56, vilket innebär att det på 100 personer i åldrarna 20–64 år gick 56 personer som var yngre eller äldre. Till år 2041 beräknas försörjningsbördan i storstäderna att öka till 0,65.

Högst försörjningsbörda har i nuläget glesbygdskommunerna med 0,85. I början av 2030-talet väntas försörjningsbördan att uppgå till 1,07. Det kommer alltså att finnas fler personer i icke arbetsför ålder än i arbetsför ålder i glesbygdskommunerna.⁷

Grad av närhet till tätorter belyser underlaget för service

Tillväxtanalys har utarbetat en modell som mäter grad av närhet till tätorter av olika storlek (figur 3.1). Tillväxtanalys modell delar in landet i fem tillgänglighetsklasser, där klass 1 har hög tillgänglighet

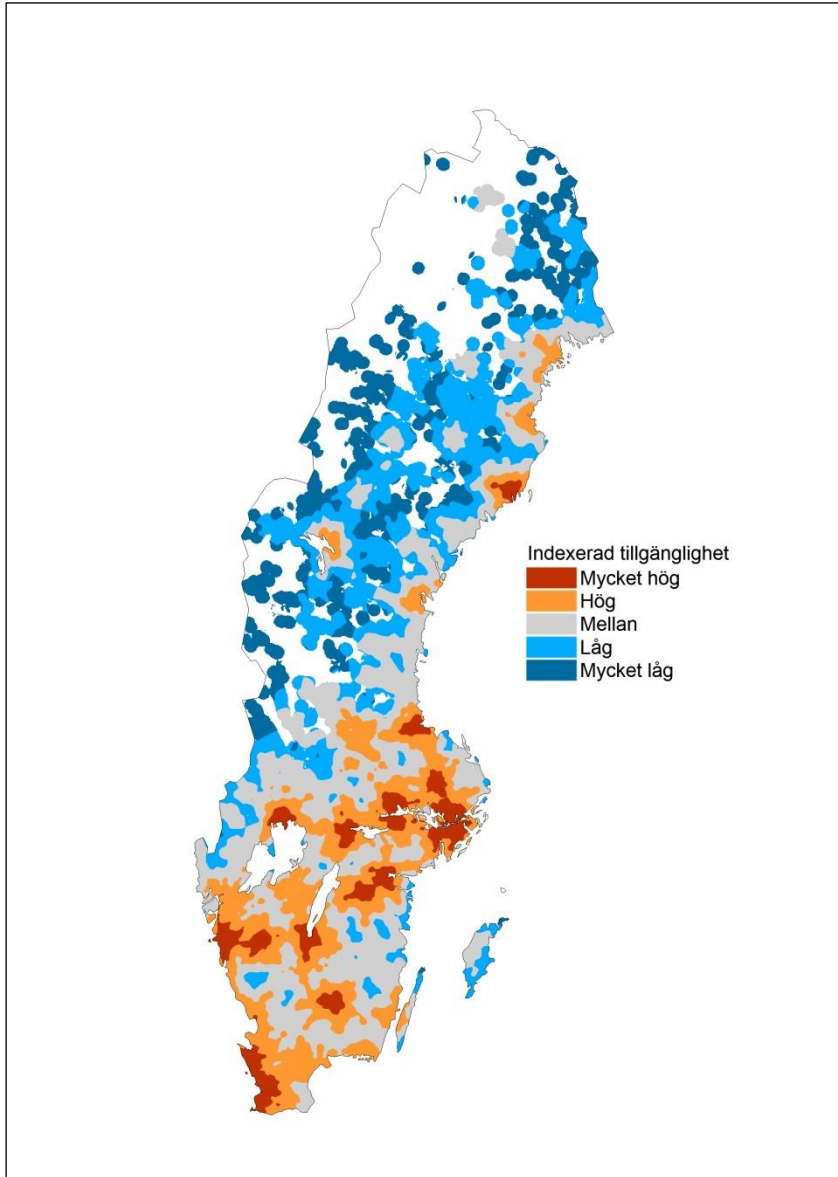
⁷ Allt färre bor i glesbygd Artikel publicerad i tidskriften Valfärd 2/2012 SCB.

till tätorter. Klass 4 och 5 är områden som har låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter. Det är de mest glesbefolkade delarna av landet.

När utredningen ska analysera vilka områden som är mest sårbara och utsatta är det ändamålsenligt att som grund använda ”tillgänglighet till tätorter”. Denna tillgänglighet till tätorter ger en uppfattning om vilket underlag som finns för att tillhandahålla service.

Tillgänglighetsklasserna används vid flera tillfällen i detta betänkande för att illustrera tillgänglighet till service. Modellen beskrivs mer utförligt i kapitel 8.

Figur 3.1 Grad av närhet till olika tätortsstorlekar
Indelat i fem tillgänglighetsklasser



Källa: Tillväxtanalys.

Kunderunderlagets minskning fram till 2040

Tillväxtanalys har hösten 2014 tagit fram en befolkningsprognos som visar var i landet befolkningen ökar respektive minskar.

Projektet har tagit utgångspunkt i det faktum att befolkningsutvecklingen har en tydlig koppling till tillgänglighet där tätorter och tätortsnära områden har en positiv befolkningsutveckling medan mer perifera områden har en negativ befolkningsutveckling.

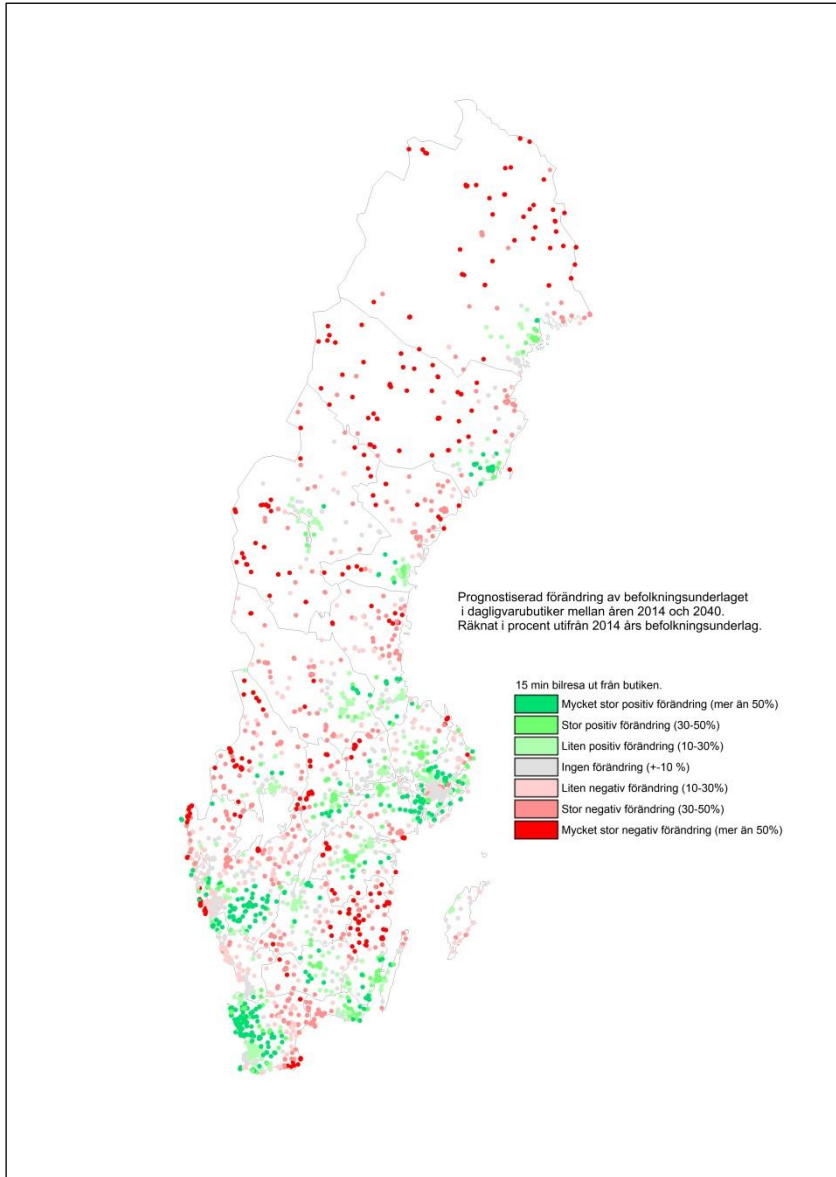
Projektet baserades på Tillväxtanalys geografiska tillgänglighetsindex. Denna modell beskrivs mer utförligt i kapitel 8.

En befolkningsprognos för 2020 gjordes på länsnivå. Fördelningen inom länen baserades på befolkningsutvecklingen i 83 statistikområden. I ett avslutande beräkningssteg fördelades prognosen ut på ett befolkningskikt med 250-meterrutor.

Figur 3.2 visar en prognos för förändringen i befolkningsunderlaget, räknat i procent utifrån 2014 års befolkningsunderlag.

Detta är också en prognos för hur kunderunderlaget för dagligvarubutikerna kan antas förändras fram till 2040.

Figur 3.2 Prognos för förändringen i befolkningsunderlaget i dagligvarubutiker mellan åren 2014 och 2040



Källa: Tillväxtanalys.

3.3 Möjligheter för gles- och landsbygd

Ta tillvara entreprenörskapet

En högre andel av de boende i glesbygd är företagare jämfört med riket som helhet. För många människor på landsbygden är det nödvändigt att vara mångsysslare och att kombinera olika verksamheter för att kunna försörja sig. Därför handlar servicefrågorna inte bara om att människor ska ha tillgång till matvaror och annan grundläggande service. De handlar också om att landsbygdsföretag ska ges rimliga förutsättningar för sin verksamhet och möjlighet att utvecklas.

Andelen mikroföretag (1–10 sysselsatta) är högre i landsbygdskommuner än i tätortskommuner. Desto mindre företag som betraktas, ju större blir deras sysselsättningsandelar i de glesare områdena.

De minsta arbetsställena har en, relativt sett, betydligt större betydelse för sysselsättningen i glesbygdskommuner jämfört med tätortskommuner. I glesbygdskommuner finns i det närmaste dubbelt så stor andel sysselsatta i mikroföretag (1–10 sysselsatta) och soloföretag (1 sysselsatt) jämfört med tätortskommuner.

I glesbygdskommunerna är t.ex. fyra av tio (39,5 procent) sysselsatta i mikroföretag medan motsvarande andel för tätortskommuner stannar på var femte sysselsatt (21,9 procent).

Det finns också skillnader i branschstruktur mellan olika kommuntyper. Jord- och skogsbruk har större sysselsättningsandel i landsbygdskommuner jämfört med tätortskommuner, liksom branscherna Tillverkning och utvinning, Energi, vatten och avlopp, samt Byggverksamhet. Lägre andelar sysselsatta uppvisas inom Företagsinriktade tjänster och Privata hushållstjänster.⁸

I de mest glesbefolkade länen är antalet nystartade företag per 1 000 invånare lägre än riksgenomsnittet.

För att svensk ekonomi ska fortsätta växa behövs ett dynamiskt näringsliv där företag startas, utvecklas och växer. Många studier pekar på att de flesta företag inte växer alls, utan att tillväxten i stället är koncentrerad till ett fåtal så kallade snabbväxande företag.

⁸ Befolkning, service och företagande i Sveriges gles- och landsbygder Tillväxtanalys, Rapport 2009:10.

Tillväxtanalys har studerat det genomsnittliga antalet snabbväxande företag under perioden år 2000 till 2009, per befolkning i åldern 20–64 år. Andelen snabbväxande företag är högre än genomsnittet i såväl mindre och avlägset belägna regioner som i storstadsregioner.⁹

En hög andel snabbväxande företag är ett tecken på entreprenörskap i regionen och kan möjligen också användas som indikator för att spegla regionens innovativa förmåga.

Entreprenörskap handlar om att se möjligheter och att ta dem tillvara. På landsbygd och i glesbygd finns många människor med den förmågan.

Människor tar tag i gemensamma problem och möjligheter för att utveckla sin bygd. Föreningar driver butiker och föreningshus. Lokala föreningar startar by-mackar när de stora drivmedelsbolagen lägger ner.

I bredbandutbyggnaden på landsbygden spelar ideella krafter en avgörande roll.

Det är vanligt med ideella föreningar på landsbygden och i glesbygd, vanligare än i städerna. Folkbildningstraditionen är också starkare på landsbygden och visar sig i att människor deltar i fler studiecirkel än i städerna.

Besöksnäringen växer

Servicefrågorna på landsbygd och glesbygd bör ses i ett större sammanhang. Glesbygden erbjuder miljöer som ger goda förutsättningar för företagande i olika branscher. En är besöksnäringen som växer snabbt och bidrar till sysselsättning i hela landet.

Utländska besökare spenderar betydande belopp i Sverige och omsättningen i besöksnäringen har ökat stadigt i många år. Sysselsättningen inom turism har under de senaste tio åren vuxit betydligt snabbare än den totala sysselsättningen i Sverige.

Exportvärdet av turismen (utländska besökares konsumtion i Sverige) är högre än i flera andra viktiga exportnäringar.

⁹ Regional Tillväxt 2011 – en rapport om tillstånd och utveckling i Sveriges FA-regioner Tillväxtanalys Rapport 2011:07.

Även om logiintäkterna i absoluta tal är störst i storstadsregionerna så är turismens regionala betydelse, mätt i logiintäkter per capita, högre både i Jämtland, på Gotland och i Dalarna.

För att den potential som finns i många glesbygder ska kunna tas tillvara behövs service som gör att företag kan bedriva verksamhet. Besöksnäringen förutsätter levande landsbygder och skärgårdar och bofast befolkning i arbetsför ålder. Attraktiviteten skulle försämrats avsevärt utan en rimlig tillgång till kommersiell och offentlig service.

På samma sätt försvåras förutsättningarna för företag i andra näringsgrenar, exempelvis tillverkningsindustrin, som spelar en större roll för sysselsättningen i glesbygd än vad fallet är för riket som helhet.

Gleshet kan vara en tillgång. Så är fallet för besöksnäringen men även för andra verksamheter. Ett exempel är den biltestverksamhet som bedrivs i Norrbotten.

Konkurrenskraft inom jordbruk, trädgård och skogsnäringar

Svenskt jordbruk, trädgårdsnäring och livsmedelsproduktion har stor betydelse för sysselsättning och tillväxt i Sverige. Näringen svarar för över 240 000 arbetstillfällen. En aktiv produktion är också en viktig del i förvaltningen av landets naturresurser och en förutsättning för att nå flera miljö kvalitetsmål.

Den globala livsmedelsförsörjningen är en av de största utmaningarna i ett framtidsperspektiv. Svensk produktion har styrkefaktorer i företagets kompetens och kunnande, ett högt miljömedvetande och en ansvarsfull djurhållning samt goda resurser i mark och rent vatten. Hög spårbarhet i livsmedelskedjan och låg antibiotikaanvändning är faktorer som kan få ökande betydelse. Ett förändrat klimat kan innebära fördelar för livsmedelsproduktionen i Sverige.¹⁰

Framtidsutsikterna för skogsnäringen bedöms vara goda. Globalt ökar efterfrågan på skogsråvara och skogsnäringen kommer att vara en viktig del av svenskt näringsliv och export även i framtiden.

¹⁰ Tillväxt och värdeskapande Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring, Delbetänkande av Konkurrenskraftsutredningen SOU 2014:38.

Skogsnäringen sysselsätter direkt 60 000 personer och med underleverantörer cirka 200 000 personer i Sverige.

Efterfrågan på biobränslen har ökat betydligt under en lång följd av år och näringen har en stor potential att bidra till en fossilfri fordonsflotta.

På många håll pågår forsknings- och utvecklingsarbete för att ta fram nya produkter som kombinerar konsumenternas behov och hållbara råmaterial. Det gäller exempelvis inom textil, livsmedels- och läkemedelsmarknader. Fler spännande användningsområden kommer att öppna sig i framtiden när man börjar förstå och utnyttja trä på nya sätt.

Många framtida företag kan växa i eller komma ur den gröna sektorn och det är viktigt att ta tillvara den potential som finns inom detta område.

Att få fler flyktingar att stanna i glesbygd

Glesbygdskommunerna behöver inflyttning och en förnyring av befolkningens sammansättning, annars kommer försörjningsbördan för de kvarvarande invånarna att bli mycket tung.

En inflyttning äger också rum, främst som en följd av "livsstilsinvandring" från Tyskland och Nederländerna samt invandring av flyktingar.

De stora kommunerna tar i absoluta tal emot flest flyktingar. Men i relation till folkmängden blir bilden en annan. Då är det små glesbygdskommuner, oftast i norra Sverige, som tar emot flest flyktingar. Glesbygdskommunerna tar emot tre gånger så många flyktingar per invånare som storstäder, större städer, förorter och pendlingskommuner.

Många av glesbygdskommunerna har hög utflyttning och därmed goda möjligheter att erbjuda boende.

När de nyanlända har lärt sig språket finns det ofta inte jobb i glesbygdskommuner och i stället krävs att de flyttar till större kommuner med bättre arbetsmarknad. Av de som fick uppehållstillstånd 2005 bodde, fem år senare, drygt 60 procent kvar i samma

kommun som de bosatte sig i 2005. Av de som bosatte sig i en glesbygdskommun bodde endast var tredje kvar.¹¹

Mångfalden ökar på landsbygden

Att den svenska landsbygden har blivit mer präglad av migration och mångfald kan utgöra en viktig grund för internationella kontakter och utbyten med omvärlden, som stärker landsbygden.

Under tioårsperioden 1998–2008 ökade mångfalden på landsbygden. Sextio procent av den utrikes födda befolkningen på landsbygden bestod 1998 av personer födda i de nordiska länderna, främst personer från Finland. Tio år senare hade denna andel minskat till mindre än hälften. I stället har personer från andra europeiska länder ökat, i synnerhet personer födda i Tyskland. Även andelen personer födda i Mellanöstern (främst födda i Irak) och Sydostasien (främst födda i Thailand) har ökat under perioden.

En av de tendenser som har bidragit till ökningen av den utrikes födda befolkningen på landsbygden har att göra med giftermål med svenska män. Knappt 20 procent av den utrikes födda befolkningen i städerna hade 2008 en partner som var född i Sverige. Denna andel var ungefär lika stor bland kvinnor som bland män. På landsbygden hade emellertid hela 30 procent av den utrikes födda befolkningen en svensk man som partner. Det är i synnerhet kvinnor födda i Finland respektive Thailand som lever tillsammans med svenska män.¹²

Från deltidboende till inflyttare

Många människor har fritidshus. Ibland har de gått i arv i generationer.

Möjligheterna att tillbringa allt mer tid i ett andra hem ökar i takt med att betydelsen av en fysisk arbetsplats minskar. Att människor blir allt äldre och är friska högre upp i åldrarna påverkar i samma riktning.

¹¹ Artikeln "Glesbygden – första stopp för flyktingar" i SCB:s tidskrift Valfärd 4/2011 SCB.

¹² Globala landsbygder, nyhetsbrev nr 2 Maj 2012, Stockholms universitet, Kulturgeografiska institutionen.

Internet och mobiltelefoni gör dessutom att människor kan hålla täta kontakter med omvärlden, förutsatt att de elektroniska kommunikationerna fungerar.

Vissa forskare menar även att globaliseringen har skapat ett intresse för det lokala i en annars snabbt föränderlig värld. Relationen till fritidsbostaden är ofta mycket mer långvarig än till platsen där man är mantalsskriven. Fritidsbostaden har ofta funnits i familjen sedan länge, en plats som många människor återvänder till under hela livet.

Möjligheten att använda en fritidsbostad har förbättrats för många hushåll. Utvecklingen är dock inte densamma över hela landet. Det pågår en polarisering av fritidsboendet där vissa attraktiva områden upplever ett allt större intresse som tar sig uttryck i höga fastighetspriser medan andra områden nästan tycks försvinna från fritidshuskartan.¹³

I Sverige finns 2 556 551 småhus varav 575 781 inte har folkbokförd befolkning. Det är 22,5 procent av småhusen.

Områden med många "second homes" finns där befolkningskoncentrationen är hög, till exempel kring storstäderna.

Genom att använda Tillväxtanalys tillgänglighetsindex och utgå från de fem olika områdeskategorierna blir det ändå tydligt att det är de perifert belägna områdena som har de högsta andelarna "second homes" i förhållande till småhusstocken. De kommuner i Sverige som har högst andel "second homes" i förhållande till antalet småhus med permanent boende är kustkommuner och kommuner som är utpräglade vintersportorter.

Cirka tre av tio delårsboende har sitt andra hem i samma kommun som där de bor permanent. Ungefär lika stor andel har sin permanentbostad i samma län men inte i samma kommun som sitt andra hem. Ytterligare tre av tio permanentbor vare sig i samma kommun eller i samma län som där de har sitt andra hem, men väl i samma land.¹⁴

¹³ Delårsboende som resurs för tillväxt och utveckling i norra Bohuslän Dieter K. Müller GERUM – kulturgeografisk arbetsrapport 2010-03-30, Kulturgeografiska institutionen Umeå Universitet.

¹⁴ Rural Housing – Landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland, Tillväxtanalys Rapport 2012:05.

Av de kommuner som har de högsta andelarna delårsboende med folkbokföringsadressen i annat land ligger fem i Kronobergs län.

Ett allt mobilare samhälle har inneburit att den tidigare så tydliga uppdelningen mellan den permanenta bostaden och fritidshuset blivit allt mer flytande. På samma sätt har gränsen mellan arbete och fritidsaktiviteter blivit mer otydlig. I dag är det därför kanske mer befogat att prata i termer av ett första respektive andra boende. Uttryck som helårsboende och delårsboende blir vanligare, medan "sommarstuga" eller "sportstuga" blir allt mindre relevant.

De som redan bor en del av sin tid i en annan kommun har på något sätt etablerat sig där och fått relationer till sin omgivning. Delårsboende efterfrågar service i form av dagligvaruhandel men också andra typer av tjänster som t.ex. hantverkstjänster. De kan också ses som potentiella inflyttare. Med god tillgänglighet till service och infrastruktur minskar trösklarna.

3.4 Attraktiva miljöer – service en beståndsdel

Attraktionskraft är en nyckelfaktor för tillväxt och utveckling.

Boendet och boendemiljön är en viktig del av attraktionskraften, men vardagen måste också fungera. Attraktionskraften är i stor utsträckning en fråga för den lokala nivån, men det regionala sammanhanget är betydelsefullt.

För att miljöer ska vara attraktiva att bo och driva företag i behövs fungerande infrastruktur, vägar och elektroniska kommunikationer, kommersiell och offentlig service, god boendemiljö och utbildningsmöjligheter. Det behövs arbete för människor och arbetskraft för företag.

En positiv anda som välkomnar företag och nya människor är också något som påverkar var människor vill leva och verka. Det måste finnas platser där människor möts och har ett fungerande socialt liv trots att avstånden är stora.

Att det finns goda utvecklingsmöjligheter på landsbygden och även i glesbygd visar sig i lokala lösningar som växer fram. Samtidigt visar befolkningsutvecklingen att det verkligen behövs samverkan mellan människor och olika aktörer.

Alla regioner är beroende av inflyttning för att behålla sin folkmängd. Men de inflyttade behöver också jobb. Inflyttning kan föra med sig nya företag och det är tydligt inom besöksnäringen.

Om gles- och landsbygder ska locka fler unga att bo kvar eller återvända och få fler av de invandrade flyktingarna att stanna kvar behövs arbetstillfällen. Det är en nyckelfråga. Sveriges gles- och landsbygder behöver tillgänglighet till service men också nya och växande företag.

4 Lanthandeln – en mötesplats och ett nav för service

Utredningens iakttagelser och bedömningar:

Lanthandeln har en viktig roll för tillgängligheten till service för människor och företag men har också en social funktion som en mötesplats i bygden.

En lanthandel i glesbygd kan se ut på många olika sätt, ha varierande ägarformer och omfattning på verksamheten.

Försäljningsställen för dagligvaror samlar ofta flera typer av kommersiell service, som drivmedel, post- och apoteksombud, betaltjänster samt även spel och utlämning av systemvaror.

Många butiker drivs med större eller mindre inslag av ideella krafter. Det har särskilt stor betydelse för servicen i glesbygd.

I områden med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter finns totalt 382 dagligvarubutiker, varav 261 är försäljningsställen med koppling till ICA, Axfood, KF eller Menigo.

Ett flertal butiker har för låg omsättning för att vara långsiktigt bärkraftiga.

Många orter har numera bara en butik och avståndet till nästa butik kan vara långt. Därför får en ytterligare utglesning av butiksnätet konsekvenser i form av betydligt större avstånd.

E-handeln ökar i glesbygden och i glesbefolkade regioner.

I stället för att se e-handeln som ett hot mot den fysiska handeln kan näthandeln vändas till en fördel och bidra till lokal utveckling och ökad handel.

4.1 Lanthandeln är ett nav och en mötesplats

Antalet dagligvarubutiker och drivmedelsstationer har minskat under en lång följd av år, vilket har försämrat servicen framför allt i glesbygd. Lanthandeln har en särskild betydelse i glesbebyggda områden genom att den ofta fungerar som ett nav för andra service-slag, som post- och apoteksombud, spel, pakethantering, betaltjänster och olika typer av information. Försvinner butiken försvinner också annan service. Dessutom mister många människor en naturlig mötesplats.

Strukturumvandlingen inom dagligvaruhandeln har medfört ett glesare serviceutbud och koncentration till färre och större butiker. Det gäller också i tätort och i tätortsnära lägen, där många handlare har lagt ned sin verksamhet. Effekterna när en lanthandel i glesbygd avvecklas blir ofta större än när butiken i ett tätortsområde upphör. Det beror på att befolkningen är gles och avstånden stora redan innan förändringen. En butiksnedläggelse i glesbygd medför ofta en betydande förlängning av avståndet till närmaste service-ställe.

Lanthandelsbutikerna erbjuder i regel flera typer av service. Det är viktigt för att locka fler kunder men även för att verksamheten ska ha ”fler ben att stå på” och därmed bli mindre sårbar. Många lanthandelsbutiker har en årlig omsättning om 2–6 miljoner kronor vilket är alldeles för lite för en långsiktig överlevnad.

Sådana omsättningsnivåer innebär att butikerna och deras ägare lever i en ekonomiskt mycket osäker tillvaro. Ett stort antal handlare tar inte ut en rimlig lön och avstår från att betala in tjänstepensionspremier.

Många är tveksamma till om deras butik kommer att leva vidare på några års sikt. Men att sälja butiken är svårt då lönsamheten inte är tillräcklig för att en ny ägare ska klara av överlåtelsen. Ibland blir lösningen att ortsbor bildar en ekonomisk förening eller ett aktiebolag. De tar då över butiken och driver den delvis med ideella krafter.

ICA, KF och Axfood vittnar samstämmigt om att många butiker på landsbygd och i glesbygd hotas av nedläggning inom ett fåtal år.

Trots att regeringen utökat stöden till kommersiell service under de senaste åren finns bland länsstyrelser och andra regionala

aktörer en oro för en kommande nedläggningsvåg. Att mer medel har beviljats har dock bidragit till att sakta in den negativa trenden.

När landsbygdsbutiker stänger beror det i de flesta fall på ett för litet befolkningsunderlag.

Ofta föregås en stängning av butiken av ett eller flera försök att starta den på nytt. En butiksnedläggelse förefaller vara en lång process snarare än en förhastad bedömning av framtidsutsikterna.

Två samhällsförändringar ligger bakom många butiksnedläggningar. Den ena gäller nedgången i arbetstillfällen i mindre orter och den andra den ökade rörligheten i samhället där vi i dag reser längre sträckor än tidigare.

Lanthandeln har flera olika funktioner och en nedläggning påverkar människor på olika sätt. Utöver att tillhandahålla dagligvaror ses en lanthandel av många som ett tecken på att bygden lever. Dessutom ger butiken sysselsättning och fungerar som affärspartner till andra företag. Det kan till exempel vara producenter av när odlade livsmedel eller andra småföretag som är beroende av att sända och ta emot paket. Lanthandelns betydelse ur hälsosynpunkt ska inte underskattas genom att den tillhandahåller råvaror, frukt och grönsaker, till skillnad från fryst färdigmat, som ofta kan vara alternativet vid trafikbutiker.

Genom systemet med hemsändning står handlarna även för trygghet för ensamma äldre och viss tillsyn. Inte sällan får handlaren rycka in och hjälpa till med annat, som att skruva i en glödlampa eller ställa in hörapparaten.

Lanthandeln ger också kunder möjlighet att ta ut kontanter, turister kan växla pengar och samtidigt få tips om besöksmål.

En roll som ofta lyfts fram är lanthandelns betydelse som mötesplats och dess sociala funktion. I butiken utbyts nyheter och sociala relationer stärks. En gemensam mötesplats som är öppen för alla kan fungera som bas för att ta tag i och lösa gemensamma angelägenheter. Människor behöver en neutral plats att mötas på. Om lanthandeln stänger kan en av de svåraste följderna bli att den sista ”offentliga” träffpunkten försvinner.

Erik Westholm skriver i förordet till en studie från Institutet för framtidsstudier ”När butiken lagts ner återstår ofta bara enskilda hem och det gör att det sociala livet måste bygga på att människor

gör något tillsammans eller bjuder in varandra. Alla är inte del av en sådan gemenskap.”¹

4.2 Driftiga entreprenörer och ideella insatser

Dagligvarubutikerna på landsbygden drivs av företagare som ibland har flera verksamheter, som café, vandrarhem, verkstad och aktiviteter för besökande turister. Andra ges möjlighet att lämna anbud och sedan utföra matleveranser till kommunens förskolor, skolor eller äldreboenden.

Butiker kan också drivas med större eller mindre inslag av ideella krafter. Det har särskilt stor betydelse för service i glesbygd.

Nedan beskrivs kortfattat några lanthandelsbutiker. De illustrerar att en ”lanthandel” kan se ut på olika sätt, ha varierande ägarformer och omfattning på verksamheten.

Nordvärmlands Livs i Ambjörby

Nordvärmlands Livs i Ambjörby, 5 mil nordost om Torsby, drivs av en fotbollsförening, Nordvärmlands FF. Föreningen har ett lag i division 2 och driver även två fritidsgårdar, ett lokalt gatukök, café samt en campingplats. Butiken är frimärksombud samt ombud för Apoteket, Svenska Spel, Systembolaget och Bussgods. Nordvärmlands Livs är en av ”Servicepunkterna” i Torsby kommun.

På vardagar ordnas hemleverans av matkassar. Torsdagar går turen mot Sysseleback, fredagar mot Fastnäs och övriga dagar enligt överenskommelse med personalen. Kunderna beställer per telefon och handlaren tar betalt för plockning, packning och leverans.

Ovanpå butiken finns en avdelning för ”Second hand”-försäljning av kläder och allehanda saker.

Nordvärmlands Livs tilldelades 2014 utmärkelsen ”Årets kooperativ i Sverige” i en tävling som arrangeras av ”Coompanion Sverige”.

¹ När lanthandeln stänger, Institutet för framtidsstudier; Jan Amcoff, Peter Möller och Erik Westholm, Arbetsrapport 2009:4.

Lanthandeln i Västra Ämtervik

Lanthandeln i Västra Ämtervik, två mil söder om Sunne, har ett brett sortiment av livsmedel och ombudstjänster. Den säljer även drivmedel (bensin/diesel/gasol).

Nuvarande ägare köpte butiken 2011 när den förra ägaren skulle gå i pension. Det företagarpar som tog över driver även Lindås camping och vandrarhem. Att kunna erbjuda service i form av lanthandel och mack skapar bättre förutsättningar för att även kunna utöka campingdelen.

Butiken är i och med övertagandet en fristående lanthandel. Tidigare hade den varumärket ICA. Butikens största leverantörer är för närvarande Axfood, Färskvarucentralen, Privab, Carlsberg, Arla, Pågens och Polfärsk. Men man har också varor från andra leverantörer och tillverkare i Värmland. Handlaren profilerar sig genom att sälja närodlade livsmedel, som också förmedlas till hotell, restauranger och caféer. Leverans av fruktlådor till arbetsplatser och leverans av charklådor från Kils Slakteri är ytterligare tjänster som handlaren tillhandahåller.

Kalvträsk lanthandel i Västerbotten

Kalvträsk lanthandel ligger 13 mil från Umeå, i Skellefteå kommun. Kalvträsk har 35 invånare men växer till cirka 150 invånare under turistsäsong. De boende har fyra mil till nästa butik i Norsjö.

Butiken i Kalvträsk togs över av en ekonomisk förening efter en konkurs 1999. År 2013 gick lanthandeln med vinst för första gången. Den årliga omsättningen är cirka 1,2 miljoner kronor vilket är för lite för att driva en lanthandel kommersiellt.

Kommunen har köpt fastigheten och hyr ut lokalen till föreningen. Kostnaderna hålls nere bl.a. genom att frivilliga städar butiken och inventerar lager. En pensionerad bankman sköter det mesta av administrationen ideellt, som löner, skatter och redovisning, vilket bedöms motsvara en kostnad på 45 000–50 000 kronor/år. I butiken finns en anställd personal på 60 procent. Sortimentet består av cirka 1 000 artiklar från tre leverantörer: Norrmejerier, Toppchark och Axfood. Butiken fungerar också som ombud för apotek och Svenska Spel. Här träffas bybor och fikar varje morgon. Guidning och försäljning av fiskekort är andra akti-

viteter. Lanthandeln har nyligen investerat i nytt larm och streck-kodsutrustning och föreningen har fått investeringsstöd hos länsstyrelsen för att investera i en ny bensinmack.

ICA Nära i Byxelkrok på Öland

ICA Nära i Byxelkrok ligger på norra Öland. Butiken drivs i form av ett aktiebolag som ägs av handlaren. Omsättningen 2013 var cirka 18 miljoner kronor och omsättningen har ökat stadigt under några år. Butiken är apoteks- post- och systembolagsombud.

Under 2011–2013 bedrevs ett utvecklingsprojekt för att etablera en Servicepunkt i en lokal i anslutning till butiken. Grundtanken var att butiken skulle bli centrum för all slags samhällsservice och även ge möjligheter för föreningar och företag att hyra sammanträdeslokal för olika typer av aktiviteter.

Borgholms kommun kontrakterade butiksägaren att några timmar i veckan ansvara för uppbyggnaden och utvecklande av servicepunkten. Länsstyrelsen i Kalmar län, Intresseföreningen Ölands norra och Hela Sverige ska leva har deltagit som samarbetspartner/medfinansierare. Intresseföreningen har medverkat till att Byxelkrok under projekttiden fått en efterlängtd drivmedelsanläggning som ligger i anslutning till butiken. Invånare, företag och turister har medfinansierat anläggningen.

Hos Servicepunkten finns turistinformation och internetcafé, företags- och föreningsservice. Det är också möjligt att hyra tillfällig kontorsplats.

Kluksbua Livs i Jämtland

Kluksbua Livs ligger i Alsen i Jämtland, fem mil väster om Östersund.

Kluksbua erbjuder de cirka 170 hushållen i närområdet ett ganska brett sortiment från mjölk och grönsaker till toalettpapper och rakblad. Hit kommer grossisten Menigo med de mesta varorna.

I butiken finns också apoteksombud och försäljning av fiskekort. Kunderna kan dessutom få sig en kopp kaffe och nygräddat wienerbröd här. Kluksbua är en naturlig mötesplats i byn och ibland ordnas provsmakning och andra jippon i butiken.

Kluksbua drevs i 13 år av en ekonomisk förening, Konsumentföreningen, men övertogs av två privatpersoner 2013. De driver butiken gemensamt vid sidan av sina heltidsarbeten.

Butiken har en anställd och är öppen varje dag, 40 timmar i veckan. Ibland kommer pensionärer och hjälper till med att lasta av varor eller köra bort skräp. Alla vet att det är svårt att dra runt butiken som omsätter cirka 2,2 miljoner kronor. Ambitionen hos de nya ägarna är att kunna ägna mer tid åt att driva och utveckla Kluksbua.

Storkågeträsk Livs i Västerbotten

Storkågeträsk Livs är en lanthandel nordväst om Skellefteå i Västerbottens län. Butiken övertogs 1994 av byborna i Storkågeträsk och drivs som ett aktiebolag med 60 aktieägare. Från början var affären en ICA-butik, men efter några år var omsättningen för låg och butiken övergick till butikskonceptet ”Nära Dej” i samarbete med huvudleverantören Menigo.

Hemsändning av varor är en viktig verksamhet för butiken. Företaget hyr bil från en privatperson i byn och finansierar det med reklam på bilen. Hemsändning äger rum fyra gånger i veckan och chauffören jobbar ideellt. I samband med hemsändningen möter chauffören inte minst sociala behov hos kunderna och får förfrågningar om att utföra olika service.

Tre anställda på deltid håller butiken öppen måndag till lördag. Många sommargäster kommer till byn och då ökar omsättningen.

Det finns ett behov av samordningslösningar kring transporter till byn. Det ordnades tidigare av en enskild lokal företagare.

I Storkågeträsk samarbetar alla föreningar. ”Händer det i byn så händer det för alla”. Föreningslivet deltar i ett projekt som drivs av Skellefteå kommun för sociala servicepunkter. Byborna driver också ett projekt för att etablera en drivmedelsstation.

Den årliga omsättningen för butiken har de senaste åren varit cirka 3,5 miljoner kronor. Vid årsstämman den 10 december 2014 framkom att affären för första gången går med förlust.² Så här beskrivs det i Byabladet för Storkågeträsk:

² Byabladet, utgåva 11, december 2014.

”Vi har under hösten fått flera signaler om att affären inte gått lika bra som förr så det var med lite pirr i magen vi såg fram mot den ekonomiska redovisningen för det gångna året. När Britt-Marie Persson reste sig upp för att på sedvanligt kunnigt och korrekt sätt redovisa utfallet för året blev det mycket tyst och stilla i salen. För första gången sedan starten 1994 redovisades ett minusresultat. Omsättningen har minskat något men framför allt så har butiken under verksamhetsåret drabbats av flera bakslag i form av trasiga kylar, larm och telefoni som slogs ut av åskan. Det innebar också att kortläsaren inte fungerade. Vi har på grund av ett beslut i kommunen förlorat en del hemkörningskunder (i Fällfors). Nu har vi installerat nya kylar, nytt larm, kortläsare via bredband osv. så nu hoppas vi att vi ska slippa trassel i år.

Styrelsen har redan genomfört en del förändringar för att komma till rätta med problemen. Man har minskat lite på anställningstiderna för personalen och sagt upp kontraktet med Menigo. Tanken är att man ska övergå till 'Handlarn' som leverantör. Kunder som handlar lite mer, nya kunder och fler utkörningskunder är vad som skulle lyfta resultatet.

Stämman beslutade att styrelsen kan erbjuda en riktad emission (dvs. att fler aktier kan säljas) om så skulle behövas. Planerna för bränslepumparna går vidare och projektet ska vara klart i juli. Hela finansieringen är inte klar än. Men det är härligt att höra att Stavaträsk byaförening och skoterklubben har bestämt sig för att bidra med pengar.”

4.3 Butikerna i glesbygd

Traditionellt har butiker med varumärket ICA den största närvaron på landsbygden och Coop har den näst största marknadsandelen. Handlarn-butikerna (Axfood) och Nära Dej (Menigo) har i regel etablerats när ICA- eller Coop-butiken upphört.

Myndigheten Tillväxtanalys har sammanställt hur butikerna fördelar sig över landet.

Tillväxtanalys använder en modell som delar in landet i fem tillgänglighetsklasser. Modellen beskrivs i kapitel 8. Områden med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter är de mest glesbefolkade.

Totalt fanns år 2014 i hela landet 5 186 dagligvarubutiker.

Av dessa låg 2 400 i områden med mycket hög tillgänglighet till tätorter. I områden med hög tillgänglighet till tätorter låg 1 511 butiker och i en mellankategori 893 butiker.

Vidare fanns 249 i områden med låg och 133 i områden med mycket låg tillgänglighet till tätorter, alltså totalt 382 butiker.

Butiker med koppling till respektive ”kedja” fördelas på följande sätt på de två lägsta tillgänglighetsklasserna.

Tabell 4.1 Antal butiker per "kedja" i tillgänglighetsklasserna "låg" och "mycket låg" tillgänglighet till tätorter

Kedja	Låg	Mycket låg
Coop Konsum och Nära	33	11
ICA Nära och supermarket	88	29
Handlarn (Axfood)	36	23
Nära Dej (Menigo)	17	12
Tempo (Axfood)	10	2

Källa: Tillväxtanalys.

ICA har fortfarande den största närvaron i glesbygd med 117 butiker i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter. Enligt denna modell för avgränsningen har Axfood den näst största närvaron med 71 butiker. Coop har 44 och Menigo 29. Detta summerar till 261 butiker.

Härutöver finns cirka 120 butiker. Många av dessa är drivmedelsstationer med visst dagligvaruutbud eller fristående butiker.

Enligt en annan sammanställning och geografisk avgränsning finns i Sverige cirka 3 400 butiker fördelade på sex större livsmedelsaktörer: Axfood, Bergendahls, Coop, ICA, Lidl och Netto, samt ett antal mindre aktörer.³ Av de sex livsmedelsaktörerna har fyra – Axfood, Bergendahls, Lidl och Netto – mer eller mindre uttalade storstadsstrategier. Coop och ICA har som strategi att vara verksamma i hela landet. Mer än hälften av alla butiker i glesbygden⁴ drivs av ICA-handlare. Resten drivs av Coop – som har knappt en av tre butiker i glesbygden – och Axfood – som har en av sex.

³ Artikeln "Hela Sveriges matbutiker", Mats Bergman och Johans Stennek, publicerad i ICA-handlarnas förbunds magasin "Handelskraft" 2012.

⁴ Enligt SCB:s indelning i s.k. homogena regioner definieras glesbygd som kommuner med mindre än 27 000 invånare inom 30 kilometers radie från kommuncentrum. Mellan- och tätbygd har mer än 27 000 och mindre än 90 000 invånare inom 30 kilometer från kommuncentrum.

Tabell 4.2 Aktörernas andelar av butikerna i olika regioner

Kedja	Glesbygd	Mellan- och tätbygd	Större städer	Krans- kommuner	Stockholm, Göteborg och Malmö
Axfood	17 %	22 %	24 %	25 %	30 %
Bergendahls	1 %	4 %	7 %	12 %	11 %
Coop	30 %	23 %	19 %	17 %	21 %
ICA	52 %	44 %	41 %	37 %	30 %
Lidl	0 %	4 %	5 %	6 %	5 %
Netto	0 %	3 %	4 %	3 %	3 %

Källa: Artikeln "Hela Sveriges matbutiker", Mats Bergman och Johans Stennek, publicerad i ICA-handlarnas förbunds magasin "Handelskraft" 2012.

ICA Sverige AB har mer än 100 butiker vars nettoomsättning är lägre än 10 miljoner kronor. Dessa butiker lever med lönsamhetsproblem. Omsättningen ligger vanligtvis på 5–6 miljoner. Butikerna finns i hela landet, nära storstäder, i andra tätorter, men många ligger i Norrland. För närvarande gör ICA Sverige en satsning där man erbjuder ICA-handlare hjälp av två erfarna konsulter som kan ge råd om hur handlarna kan utveckla butikerna. I de fall utvecklingsmöjligheterna är små är det alltid den enskilde ICA-handlaren som tar beslutet om företaget ska läggas ner eller inte.

Coop uppger att det finns 50–100 Coop-butiker i områden med låg befolkningstäthet som går med förlust. I den snävaste definitionen av glesbygdsområdet har Coop 49 butiker varav 23 går med förlust. I verkligheten är det fler butiker som går med förlust, då föreningarna och Coop inte belastar butikernas resultaträkningar med vissa kostnader, såsom kostnader för bokföring, IT, ledning och support, kostnader för reklamblad m.m. Transportkostnaderna till butikerna är också subventionerade.

Enligt Axfood har Handlarn-butikerna i genomsnitt en omsättning om 5,5–6 miljoner kronor per år. Bland Menigos butiker Nära Dej finns också många butiker med osäker framtid.

Butikernas lönsamhetsproblem framkommer också i den uppföljning av stödgivningen till kommersiell service som redovisas i kapitel 7. Av de butiker som fått stöd under perioden 2011–2013 har cirka 60 procent omsättningssiffror mellan 1 miljon och 10 miljoner kronor. I områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter har närmare 70 procent av stödbutikerna omsättningssiff-

ror i spannet 1 miljon till 10 miljoner kronor och för drygt 40 procent av butikerna i dessa områden ligger omsättningsnivåerna under 5 miljoner kronor.

4.4 E-handeln ökar

E-handeln ökar för varje år. Den svenska detaljhandelns försäljning över internet ökade med 17 procent under tredje kvartalet 2014.⁵ De största branscherna är fortfarande hemelektronik, kläder, skor, böcker och media medan dagligvaror utgör en mindre del av den totala e-handeln.

Samtidigt får faktorer som närhet och kvalitet allt större betydelse. Efterfrågan på lokala produkter ökar och försäljningen av ekologiska livsmedel steg under första halvåret med cirka 30 procent. Det är en utmaning för landsbygdsbutikerna att dra nytta av det ökade intresset för närodlade livsmedel och ekologiska produkter.

Tendensen är att e-handeln ökar kraftigt i glesbygden och i glesbefolkade regioner.

Norrbotten hör till de län som e-handlar mest. E-handeln kan kompensera för det låga utbudet på landsbygden samtidigt som allt fler kedjor satsar på e-handel.

Arjeplogs galleria

I Norrbotten sker en stor del av näthandeln från e-butiker utanför länet. Det är ursprunget till att Arjeplogs kommun, tillsammans med Länsstyrelsen i Norrbotten, tog initiativ till Arjeplogs galleria där detaljhandel, dagligvaruhandel och tjänsteföretag, visar upp sina varumärken på samma webbplats. Här samverkar också nationella kedjor med de lokala butikerna. ICA Hemma, som säljer olika produkter utom livsmedel, har ett samarbete med ICA-Nära i Arjeplog som tar emot och lämnar ut varorna till kunderna. Arjeplogs kommun ser gallerian som ett sätt att modernisera servicen, framför allt i glesbygd, ge butikerna ett skyltfönster och möjlighet att synas tillsammans.

⁵ E-barometern Q 3 2014.

Fler kommuner i Norrbotten har anammat konceptet och tillsammans är de på väg att skapa Norrgallerior.se för att marknadsföra produkter utanför Norrbotten. Det kan handla om samiskt hantverk eller vakuumpförpackat viltkött, produkter som behöver nå kunder utanför den lokala marknaden. En fortsatt positiv utveckling av e-handeln ger förutsättningar som skapar nya möjligheter för företagande, sysselsättning och tillväxt.

I ett nästa steg kommer flera kommuner i Norrbotten att gemensamt försöka lösa behovet av samordnade transporter och service för att främja butikernas leveranser.

I stället för att se e-handeln som ett hot mot den fysiska handeln ser allt fler att näthandeln kan vändas till en fördel och bidra till lokal utveckling.

Lanthandlare som vill växa ser ökade möjligheter att via e-handel satsa på turism där exempelvis matkassen står på bordet när gästerna anländer eller kunna erbjuda snöskottning och annan service.

Många små dagligvarubutiker i glesbygden med för få hushåll i sitt närområde behöver en större marknad för att kunna utvecklas och ser e-handeln som ett komplement. Handlarn i Jäckvik, norr om Arjeplog, ser möjligheter att öka gränshandeln mot Norge. En e-butik kan också vara början på något större. I Korpilombolo finns planer på att starta en e-butik för slöjdhantverkare. Förhoppningen är att det i slutändan ska ge möjligheter att öppna en livsmedelsbutik i byn.

Stavsjö digitala lanthandel

I Stavsjö som ligger mellan Nyköping och Norrköping, finns landets första digitala lanthandel. Idén väcktes ursprungligen för att ge äldre personer i Stavsjö, som inte enkelt kan ta sig till matbutikerna, möjlighet att bo kvar. Efter att verksamheten har varit igång ett halvår är det lika många barnfamiljer som äldre som använder tjänsten.

Matleveranserna kommer en gång i veckan från ICA Maxi i Norrköping och lämnas i ett gemensamt kylrum i föreningshuset. Där kan kunderna snabbt och enkelt hämta sina matkassar när det passar dem bäst. Personal som lämnar ut varorna behövs inte.

Stavsjö är ett samhälle som har upplevt hur den ena servicen efter den andra har försvunnit från bygden. För att förverkliga den digitala lanthandeln och andra lokala initiativ bildades ett aktiebolag (svb), ett bolagsalternativ där verksamheten primärt bedrivs i annat syfte än att ge aktieägarna vinst. 18 familjer i Stavsjö köpte andelar i bolaget och registrerade Kiladalens Utveckling AB – (svb).⁶

Hushållen betalar 200 kronor för varje veckoleverans. Det är den kostnad butiken har för att plocka ihop varorna och distribuera dem cirka 2,5 mil till Stavsjö. Kunden sparar å andra sidan in på kostnaden för att köra egen bil och får också tillgång till ett stort sortiment. I fallet Stavsjö kan man på en särskild webbsida välja bland 20 000 artiklar inklusive manuell hantering från charken. Systemet bygger på att cirka 20 procent av hushållen, (cirka 30 hushåll) i Stavsjö handlar över nätet. Men något tvång att handla varje vecka finns inte.

Utvecklingsbolaget ansvarar för att det fungerar på mottagar- sidan. Till föreningshuset och mottagningsplatsen har bolaget köpt ett kylrum för cirka 50 000 kronor, en frysbox för 3 000 kronor och ett kodlås i ytterdörren för 6 000 kronor. Till investeringarna har Nyköpings kommun bidragit med 75 000 kronor från kommunens s.k. ”landsbygdsmiljon”.

Projektet har slagit väl ut. Men att bryta invanda köpmönster tar ofta lång tid. Bolaget ser flera utvecklingsmöjligheter som att hemtjänsten börjar köpa mat via den digitala lanthandeln i stället för att åka till Nyköping 4,5 mil bort.

Stavsjö gränsar till Ålberga, som förlorade sin butik för ett par år sedan. Kiladalens Utvecklingsbolag har fortsatt diskussionerna med ICA Maxi och gör samma investeringar i Ålberga där bolaget hyr ett centralt förråd, fyra mil från Norrköping. Det har också fått till följd att fler familjer har köpt andelar i bolaget.

Fler orter i kommunen har visat intresse för den digitala lanthandeln och det förs nu också samtal med butiker i Nyköping.

⁶ svb = särskild vinstutdelningsbegränsning.

5 Tillgången till kommersiell service i glesbygd

Utredningens iakttagelser och bedömningar:

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 försäljningsvolymerna och svag lönsamhet vilket gör situationen sårbar.

Det saknas ett finansieringssystem för att sanera marken vid nedläggning eller överlåtelse av drivmedelsstationer. Det ökar risken för miljöskador och försvårar möjligheten att sälja eller överlåta en station.

Apoteksombuden har en viktig roll för läkemedelsförsörjningen i glesbygd och på landsbygd. Antalet ombud i hela landet har minskat från 839 år 2009 till cirka 700 år 2014.

PostNord har cirka 1500 postombud i hela landet. Antalet postserviceställen 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 små 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.

5.1 Dagligvarubutikerna minskar i antal

Genom de befolkningsförändringar som ägt rum under en lång följd av år har underlaget för kommersiell service i glesbygd tunnats ut. Det har medverkat till att en tredjedel av de butiker som fanns i glesbygd i mitten av 1990-talet har försvunnit.

En annan bidragande orsak är att dagligvarumarknaden har förändrats. Antalet mindre butiker i både tätorter och gles- och landsbygdsområden har blivit avsevärt färre, samtidigt som de allra största butikerna har blivit fler för varje år. Sammantaget har detta inneburit att antalet butiker som säljer dagligvaror har minskat betydligt. Under den senaste tioårsperioden är nedgången 17 procent, från 6 239 till 5 186 butiker.

Tabell 5.1 visar förändringen fördelat på områdestyper. De största relativa förändringarna under den senaste tioårsperioden har skett i tätortsnära landsbygder, där antalet butiker minskat med cirka 28 procent under perioden. I glesbygd var nedgången 86 butiker eller 21 procent. Förändringarna har relativt sett varit minst i tätorter men trots detta har cirka 500 butiker försvunnit under den senaste tioårsperioden.

Nedläggningen av butiker har fortsatt och tendensen är tydlig. Butikerna blir färre för varje år även om förändringstakten varierar mellan enskilda år.

Tabell 5.1 Antalet dagligvarubutiker per områdestyp 2004–2014

Områdestyp ¹	2004	2009	2013	2014
Glesbygd	406	349	318	320
Tätortsnära landsbygd	1 586	1 315	1 161	1 138
Tätort	4 247	3 883	3 757	3 728
Totalt	6 239	5 547	5 236	5 186

Källa: Delfi Marknadspartner, Tillväxtanalys bearbetning.

¹ Orter med 3 000 invånare och över, inklusive ett pendlingsomland på 5 minuter, definieras som tätorter. Områden med 5–45 minuters pendlingsavstånd utanför tätorterna kallas tätortsnära landsbygder. Områden som har över 45 minuters avstånd till närmaste tätort definieras som glesbygder.

Den indelning i områdestyper som används i tabell 5.1 togs fram av dåvarande Glesbygdsverket. Områdestypen "glesbygd" är snävare och omfattar en mindre del av landet än när glesbygd definieras som glesbygdsområden med låg eller mycket låg tillgänglighet till

tätorter. Den senare definitionen används i tabell 5.2 och 5.3. I en jämförelse mellan tabellerna framgår att antalet butiker år 2014 var 320 i områdestypen glesbygd, men 382 i glesbygdsområden med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter.

Tabell 5.2 visar antalet butiker och förändringarna över tid perioden 2004-2014, fördelat på tillgänglighetsklasser och län.

I glesbygdsområden med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter har antalet butiker minskat med 24 procent. Det innebär att nästan var fjärde butik försvunnit under tioårsperioden. Förändringen är lika stor i områden med mellan-tillgänglighet till tätorter.

Under perioden har antalet butiker minskat i samtliga län och de största relativa förändringarna har skett i Jämtlands- och Gotlands län. De minsta förändringarna kan ses i Södermanlands län följt av Stockholms län.

Antalet orter med bara en butik uppgick år 2014 till drygt 800, varav 100 i områden med låg tillgänglighet till tätorter och 35 i områden med mycket låg tillgänglighet till tätorter.

Genom det förändrade butiksnätet har avstånden till närmaste butik ökat för många människor i stora delar av landet. För varje butik som läggs ned blir avstånden mellan befintliga serviceställen längre och tillgängligheten försämras därför också i ökande takt med utglesningen av butiksnätet.

Tabell 5.2 Antalet dagligvarubutiker fördelat på tillgänglighetsklass och län 2004–2014

Län	Totalt			Mycket Hög			Hög			Mellan			Låg			Mycket Låg		
	2004	2013	2014	2004	2013	2014	2004	2013	2014	2004	2013	2014	2004	2013	2014	2004	2013	2014
Stockholm	997	912	903	887	825	816	47	38	38	33	24	24	11	9	9	19	16	16
Uppsala	174	152	148	112	95	440	41	37	36	18	18	17	3	2	1	0	0	0
Södermanland	159	148	147	61	58	377	89	83	83	9	7	7	0		0	0	0	0
Östergötland	264	228	230	168	152	69	65	56	56	20	14	14	10	5	5	1	1	1
Jönköping	216	189	187	71	70	154	65	60	58	78	58	59	2	1	1	0	0	0
Kronoberg	130	104	103	50	41	66	54	41	41	25	21	19	1	1	2	0	0	0
Kalmar	224	176	176	0	0	0	90	72	73	116	91	90	17	12	12	1	1	1
Gotland	51	39	38	0	0	0	0		0	37	31	30	12	7	7	2	1	1
Blekinge	119	98	97	0	0	0	100	84	83	18	13	13	1	1	1	0	0	0
Skåne	789	659	640	538	450	47	212	180	171	37	28	28	1		0	1	1	1
Halland	196	162	161	48	48	57	127	102	103	13	9	8	8	3	3	0	0	0
Västra Götaland	961	802	804	456	377	94	333	278	279	157	135	136	13	10	10	2	2	2
Värmland	250	210	207	76	68	41	50	41	40	99	80	82	15	12	12	10	9	9
Örebro	191	144	149	93	70	64	76	59	60	21	14	16	1	1	1	0	0	0
Västmanland	146	127	120	73	71	72	54	46	46	19	10	8	0		0	0	0	0
Dalarna	257	208	207	0	0	0	127	114	112	93	67	67	21	12	12	16	15	16
Gävleborg	239	190	184	67	57	55	27	28	28	134	97	93	8	6	6	3	2	2
Västernorrland	216	166	165	0	0	0	83	70	68	89	66	67	34	23	23	10	7	7
Jämtland	182	135	135	0	0	0	39	30	30	25	18	17	80	56	56	38	31	32
Västerbotten	233	192	191	55	48	48	46	41	42	53	39	38	53	43	42	25	21	21
Norrbottnen	245	195	194	0	0	0	78	65	64	85	60	60	50	46	46	32	24	24
Riket	6 239	5 236	5 186	2 755	2 430	2 400	1 803	1 525	1 511	1 179	900	893	341	250	249	160	131	133

Källa: Delfi Marknadspartner, Tillväxtanalys bearbetning.

Tabell 5.3 Tillgänglighet till dagligvaror. Antal personer per tillgänglighetsklass år 2014

Tillgänglighetsklass	0-<5 minuter	5-<10 minuter	10-<15 minuter	15-<20 minuter	20-<30 minuter	30 minuter eller mer
Mycket hög	5 204 634	133 587	4 863	93	549	84
Hög	2 590 242	299 831	33 543	1 663	244	330
Mellan	873 140	241 505	66 370	9 544	876	7
Låg	92 059	28 403	16 243	8 726	3 923	125
Mycket låg	15 924	2 904	3 697	2 339	2 309	1 128
Totalt	8 775 999	706 230	124 716	22 365	7 901	1 674

Källa: Delfi Marknadspartner, Tillväxtanalys bearbetning.

Tabell 5.3 visar tillgängligheten till dagligvarubutiker per tillgänglighetsklass år 2014.

Huvuddelen av de 9 575 personer som har mer än 20 minuter till den närmaste butiken är bosatta i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter. Över 2 000 personer i övriga tillgänglighetsklasser har också längre än 20 minuter till den närmaste butiken. Det rör sig då främst om personer bosatta i skärgårdsområden.

De långa avstånden berör främst boende i gles- och landsbygder i Norrbottens och Västerbottens län, men även Jämtlands, Väster-norrlands, Dalarnas, Gävleborg, Västra Götalands och Stockholms län har många invånare med längre än 20 minuter från sin bostad till den närmaste butiken. I nämnda storstads-län är det främst befolkning på öar utan fast landförbindelse som har långa avstånd.

Tillväxtanalys har också analyserat tillgängligheten till olika typer eller kategorier av dagligvarubutiker. I områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter är en service- eller trafikbutik både den närmaste och näst närmaste butiken i de flesta fall. Där-efter följer kategorin övriga dagligvarubutiker, medan det är mindre än en tredjedel av de bosatta i dessa områden som har en större butik med mer än 400 m² butiksytta som den närmaste eller näst närmaste butiken. Om man i resonemanget lägger till en kvalitets-aspekt som avser bredd och djup i urvalet av dagligvaror, något som i många fall inte kan erbjudas i mindre butiker, t.ex. trafikbutiker, så skulle man kunna hävda att tillgängligheten därför ofta över-skattas i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tät-orter.

5.2 Relativt stabilt läge för drivmedelsstationerna

5.2.1 Lokala lösningar har växt fram

År 2014 fanns 2 800 drivmedelsanläggningar i Sverige som var kedje-anknutna och hade ett etablerat samarbete med ett drivmedels-bolag. Därutöver finns 300–400 stationer, s.k. vita mackar, som inte har ett fast avtal med en kedja.

Antalen ovan kan jämföras med att 1969 fanns 9 000 bemannade drivmedelsstationer i Sverige.

Under senare år har drivmedelsmarknaden omstrukturerats. De största bolagen har förändrat sina stationsnät och mindre lönsam-

ma försäljningsställen har antingen avvecklats eller omvandlats till obemannade stationer. Flera kända varumärken har profilerats om eller bytt ägare, vilket också påverkat stationsnätets utbredning. Omstruktureringen har lett till en stor minskning av antalet försäljningsställen för bensin och diesel i alla delar av landet.

De största relativa förändringarna sedan år 2009 har skett i tätorter och tätortsnära landsbygder.

Perioden 2009–2012 var läget relativt stabilt i glesbygdsområdena och nedgången knappt 1 procent. Antalet försäljningsställen i glesbygd 2013 var 214 stycken.

Den tekniska utvecklingen har lett till modernare och bränsle- snålare bilar med större tankkapacitet än tidigare. När det blir möjligt att köra betydligt längre innan bränsletanken är tom minskar också behovet av ett finmaskigt stationsnät. Utvecklingen på drivmedelsmarknaden kommer med stor sannolikhet att påverkas av nya tekniska genombrott, såsom nya bränslen och bränsleeffektiva bilar.

År 2009 inleddes extra satsningar på stöd till dagligvarubutiker och drivmedelsstationer. Dessa utökade stöd har haft betydelse för att stabilisera tillgången på drivmedelsstationer samtidigt som flera lokala lösningar har kommit till stånd och nyetableringar ägt rum.

Det finns ett antal små försäljningsställen med låga volymer och låg lönsamhet som gör att strukturen i många områden ändå är sårbar.

Enligt uppgifter från branschföreträdare är de ekonomiska marginalerna i branschen för närvarande relativt goda i grossistledet. Ett s.k. ”priskrig” ägde rum omkring år 2006 och därefter lades många stationer ner. Under de följande åren har lönsamheten i branschen förbättrats vilket främst kommit grossisterna, drivmedelsbolagen, till del. För vita pumpar köps bränslet ofta där det är billigast och på så vis försöker de som driver pumparna att få del av den ekonomiska marginalen. Sannolikt inträffar så småningom en situation då lönsamheten åter pressas tillbaka genom att nya aktörer i grossistledet etablerar sig.

I gles- och landsbygder finns drivmedelspumpar ofta i anslutning till en dagligvarubutik. Om drivmedelspumparna tas bort påverkas även dagligvarubutikerna genom färre kunder och mindre intäkter, vilket kan få följderna även för övrig service.

När de stora aktörerna lade ner många stationer försämrades tillgängligheten till drivmedel. På en del små orter utvecklades då nya lokala lösningar för att tillgodose behovet av service.

Det har medfört att det finns 300–400 s.k. vita pumpar som inte är knutna till någon etablerad försäljningskedja. De är oftast etablerade i landsbygd och mindre samhällen.

Dessa drivmedelsstationer har varierande lösningar när det gäller vem som äger fastigheten, drivmedelsutrustningen respektive drivmedelslagret.

På leverantörssidan finns flera exempel där små lokala eller regionala aktörer har breddat sin tidigare verksamhet och nu erbjuder leveranser av drivmedel till mindre stationer. Det kan handla om företag som tidigare enbart har levererat eldningsolja till hushåll eller diesel till stora fordon och åkerier. De har blivit alternativa leverantörer av bensin och diesel till nystartade mackar eller till stationer där tidigare leveransavtal har upphört. Det har även visat sig vara möjligt för privatbilister att tanka diesel på många befintliga stationer som i första hand riktar sig mot större fordon.

Nedan beskrivs med hjälp av några exempel den utveckling som ägt rum under senare år.

By-macken

By-macken är en sammanslutning av oberoende drivmedelshandlare som samarbetar om bland annat marknadsföring, upphandling och erfarenhetsutbyte. Genom regional förankring och anpassning vill man verka för att lanthandlare med mack, enskilda mackägare, lokala kedjor och leverantörer av drivmedel samverkar.

”By-macken” startade i Värmland hösten 2008 med åtta landsbygdsrackar som gick samman. Därefter har konceptet fått spridning över landet och finns nu i flera län.

I exempelvis Norrbotten har ”Hela Sverige ska leva” genomfört ”Bymacksprojektet” tillsammans med mackägare/småföretagare. Organisationen har samordnat ett länsnätverk och arbetat med gemensamma drivmedelsfrågor. Sammanlagt finns i dag 18 mack-

ägare i nätverket i Norrbottens län.¹ Nätverkets deltagare har flera olika lösningar vad gäller leveransavtal för drivmedel.

Regionala leverantörlösningar finns i dag kopplade till de olika geografiska områdena.

Dalviks Kvarn AB

Dalviks Kvarn AB mellan Borlänge och Falun erbjuder ett koncept för att tillhandahålla drivmedel i små anläggningar, s.k. vita mackar.

Bolaget, som i första hand tillhandahåller varor och tjänster till jordbruksföretag, driver 35 mackar i Dalarna med omnejd. I början ägde och drev företaget alla anläggningar men när de stora oljebolagen drog sig undan från landsbygden blev investeringskostnaderna för höga. I stället utvecklades ett koncept där ett byalag eller motsvarande förening gavs möjlighet att gå in med cirka en miljon kronor och bli mackägare.

Konceptet bygger på att Dalviks Kvarn skriver avtal med föreningen och står för driften, bränsleleveranser, administration av kortsystemet samt försäkring av innehållet i tankarna. Företaget ger mackägarna full insyn i ekonomin. Försäljningsmarginal och bindningstid är något som båda parter kommer överens om när de skriver ingångsavtalet.

Bränslet köper Dalviks Kvarn från de etablerade oljebolagen. Innan projektet drar igång görs alltid erforderliga markprover för att inte råka ut för några överraskningar. Det vanligaste är att man sätter upp en ny anläggning som alla är tillverkade efter samma modell.

Hälften av anläggningarna ägs i dag av Dalviks Kvarn medan den andra hälften ägs av föreningar. Förutsättningen för att få till stånd en vit mack är att det finns en aktiv förening och drivande bybor som kan skaffa fram medel. Det kan ske genom att sälja andelar till ortsbefolkningen, erhålla bidrag från samfälligheten och söka investeringsbidrag från länsstyrelsen.

¹ Hela Sverige ska leva Norrbotten, ”Service i företagsamma bygder, steg 2”, Slutrapport 2013-10-31.

I Kalvträsk köptes drivmedelsanläggningen av Skelleftebränslen

Kalvträsk handel ekonomisk förening har köpt en komplett drivmedelsanläggning av företaget Skelleftebränslen. Kostnaden för anläggningen, inklusive de miljöåtgärder som Skellefteå kommun stipulerat, är cirka 630 000 kronor.

Kalvträsk handel står som ägare till anläggningen. För att finansiera inköpet har Kalvträsk handel sökt och beviljats investeringsstöd från Länsstyrelsen på 85 procent av summan, dvs. 535 000 kronor. Resterande finansiering kommer från bybor och fritidsboende som köpt "andelsbevis" i anläggningen.

Anläggningen arrenderas ut till Skelleftebränslen. Enligt arrendeaftalet har Kalvträsk handel följande åtaganden:

- tillhandahålla godkända tankcisterner och pumpar respektive kortpelare,
- genomföra daglig tillsyn, hålla anläggningen med el och området runt anläggningen i farbart och representativt skick, samt
- sörja för plogning och eventuell sandning vintertid.

Skelleftebränslen åtar sig att:

- sköta driften av anläggningen, dvs. påfyllning av drivmedel, service, reparation och underhåll,
- ansvara för läckage, svinn och liknande fel, samt
- betala en hyres- och tillsynsersättning till Kalvträskhandel om 60 kr/m³ drivmedel.

Den genomströmningersättning som Kalvträsk handel erhåller (60 kr/m³) ger små intäkter. Däremot drar drivmedelsanläggningen kunder till butiken och framför allt är den en service till bybor, företagare, fritidsboende och besökare.

5.2.2 Lättnader i Pumplagen

Den 1 augusti 2014 trädde ändringar i kraft i lagen (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel, den s.k. pumplagen.

Förändringarna innebär lättnader i kravet att tillhandahålla förnybart genom en höjd volymnivå och att möjligheten till dispens från kravet på att tillhandahålla förnybara drivmedel i det enskilda fallet permanentas. En dispens får ges för så lång tid som skälen för dispens kan antas finnas kvar.

Sedan lagen antogs 2005 har branschen i stort tillmötesgått kravet att tillhandahålla förnybara drivmedel. De enheter som haft dispens är ofta automater som drivs direkt av drivmedelsbolagen. Men det är inte enbart de större aktörerna som drar fördel av de nu gjorda ändringarna. Enligt Svensk Bensinhandels bedömning finns drygt 100 småföretagare som har eller haft dispens som också kommer att dra nytta av dem.²

5.2.3 Marksanering vid drivmedelsstationer

Många av de tusentals bensinstationer som har stängts i Sverige har förorenat sin omgivning. Det kräver sanering av mark och vatten- drag.

Svenska petroleum- och biodrivmedelsinstitutet och flertalet av drivmedelsbolagen i Sverige har under åren 1997–2014 undersökt och vid behov åtgärdat föroreningar i mark vid mer än 4 000 nedlagda bensinstationer. Verksamheten har bedrivits i det gemensamma bolaget Svenska Petroleuminstitutets Miljösaneringsfond AB (SPIMFAB). Syftet med SPIMFAB har varit att undersöka och vid behov sanera föroreningar i jord och grundvatten på bensinstationsfastigheter, där försäljningen hade upphört under perioden 1 juli 1969 till 31 december 1994.

Det finns för närvarande ingen generell lösning för hur saneringskostnader ska finansieras när en drivmedelsstation läggs ned.

I dag finns det tydliga föreskrifter för hur en station ska utformas och drivas från miljömässig synpunkt. Därför sker numera saneringen av tomten, när en station stängs, i samråd med den lokala miljöförvaltningen.

Så har det inte alltid varit. Mellan 1969 och 1994 lades fem tusen bensinstationer ned utan genomgång av hur oljeprodukterna påverkat omgivningen.

² Svensk Bensinhandels remissvar över Förslag till ändring i drivmedelslagen (2011:319) och lagen (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel M2011/1835/KI.

I miljöbalkens tionde kapitel finns bestämmelser som reglerar vem som är ansvarig för att avhjälpa en miljöskada som genom förorening av ett område kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Enligt huvudregeln är det den som bedriver eller har bedrivit verksamhet eller har vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen, den s.k. verksamhetsutövaren, som är ansvarig för ett sådant avhjälpande. Även en fastighetsägare kan bli ansvarig.

Frågan om sanering vid nedläggning är ett problem som kan hota fortsatt verksamhet i glesbygd. Mindre aktörer har i regel inte avsatt medel löpande för en sanering vid nedläggning. Man har inte tillräckligt god ekonomi för att genomföra saneringen och skjuter problemet framför sig. Detta leder till att mindre aktörer inte kan genomföra generationsskiften eller sälja sin verksamhet.

I samband med övertagande av gamla mackar kan det vara oklart vem som har ansvaret om det föreligger ett behov av miljösanering. Anläggningen kan ha varit i drift i många år, med olika ägare och med olika oljebolag som leverantörer.

Detta är en problematik för såväl blivande mackägare som för leverantörerna av drivmedel. Den genomsnittliga kostnaden för saneringen är ungefär 500 000 kronor per station, men kostnaden kan vara betydligt högre.

Det finns exempel på situationer där enskilda stationsägare inte kan lägga ned verksamheten eftersom de då ställs inför ett saneringsansvar som de inte har råd med. De väljer i stället att driva verksamheten vidare för att undvika personlig konkurs. I praktiken kan det handla om att personer som uppnått pensionsåldern håller macken öppen för syns skull, trots att de egentligen vill stänga verksamheten för gott.

Svensk Bensinhandel har samarbetat med Naturvårdsverket, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Tillväxtverket i ett projekt om hantering av miljö- och saneringsansvar när bensinstationer läggs ned. Tillsammans tog man fram ett förslag till hur finansieringen skulle kunna lösas genom en fondering, men för närvarande finns ingen lösning etablerad.

I Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2015 har verket fått i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningar för och om möjligt föreslå nya finansieringsformer för kostnadseffektiv efterbehandling av förorenade områden där den ansvarige saknar betal-

ningsförmåga för en efterbehandling. Myndigheten ska analysera och ge förslag till möjliga finansieringsmekanismer, till exempel branschinitiativ och fondlösningar (SPIMFAB).

5.3 Apotek och apoteksombud

Apoteksombud utgör ett komplement till de fullvärdiga öppenvårdsapoteken och är viktiga för läkemedelstillgången i gles- och landsbygd. Ombuden finns på orter som saknar öppenvårdsapotek och är etablerade i redan existerande butiker såsom dagligvarubutiker, bemannade drivmedelsstationer och liknande servicepunkter.

Den 30 november 2013 fanns det 714 apoteksombud i Sverige. Antalet kan jämföras med att det finns knappt 1300 öppenvårdsapotek. Ombuden har tre huvudsakliga uppgifter; de är ombud för försäljning av receptfria läkemedel, de är receptförmedlare och de lämnar ut receptbelagda läkemedel och andra apoteksvaror som inte finns i lager hos ombuden.

Av de 714 apoteksombuden fanns enbart 39 i tätorter med mer än 3 000 invånare. På tätortsnära landsbygd fanns 503 ombud och i glesbygd 172 (tabell 5.4).

Antalet apoteksombud har minskat i antal sett över en längre tidsperiod. Som framgår av tabell 5.4 har antalet ombud minskat från 963 år 1999 till 714 stycken 2013. Det är en minskning med över 220 ombud eller drygt 23 procent.

I tabell 5.4 framgår även förändringen de fyra åren 2009–2013. Den visar en minskning med 125 ombud (-15 procent).

Tabell 5.4 Utvecklingen av antalet apoteksombud 1999–2013

Områdestyp ¹	Antal 1999	Antal 2007	Antal 2009	Antal 2011	Antal 2012	Antal 2013 ²	Förändring 2009–2013
Glesbygd	218	197	193	180	175	172	-21 (-11 %)
Tätortsnära landsbygd	655	598	586	531	521	503	-83 (-14 %)
Tätort	90	65	60	43	41	39	-21 (-35 %)
Totalt	963	860	839	754	737	714	-125 (-15 %)

Källa: Apoteket AB Tillväxtanalys bearbetning.

¹ Orter med 3 000 invånare och över, inklusive ett pendlingsomland på 5 minuter, definieras som tätorter. Områden med 5–45 minuters pendlingsavstånd utanför tätorterna kallas tätortsnära landsbygder. Områden som har över 45 minuters avstånd till närmaste tätort definieras som glesbygder.

² År 2013 avser läget 30 november.

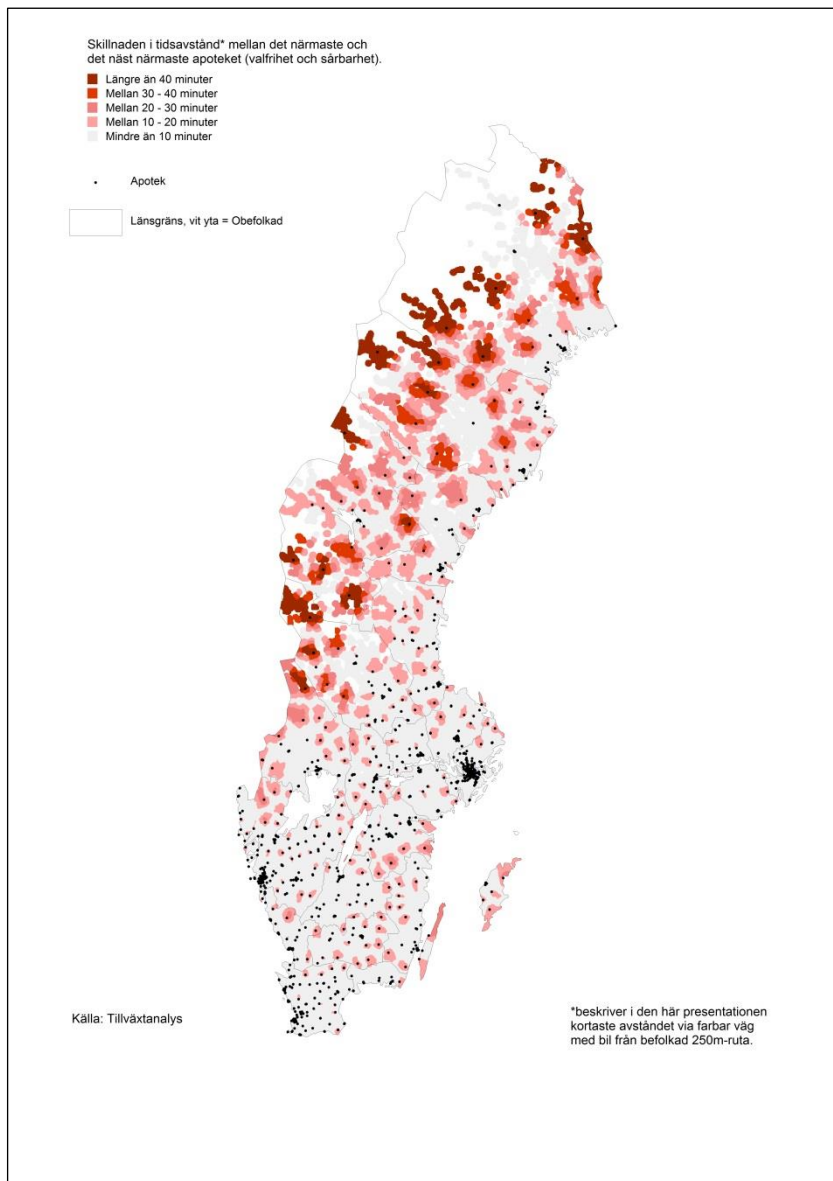
Den största procentuella förändringen, en minskning med 35 procent, har ägt rum i tätorter med minst 3 000 invånare. Men det är i områden med 5–45 minuters pendlingsavstånd utanför tätorter med minst 3 000 invånare, det vill säga i tätortsnära landsbygd som det största antalet apoteksombud har dragits in, 83 stycken (-14 procent).

Nedgången kan ha flera orsaker, men den främsta orsaken är förmodligen att de butiker som varit ombud har lagts ned. Antalet försäljningsställen för receptfria läkemedel har ökat väsentligt sedan 2009.

Antalet öppenvårdsapotek har ökat sedan 2009. Ökningen har ägt rum i områden med en mycket hög eller hög tillgänglighet till tätorter, alltså i eller nära tätorter. I områden med en låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter är antalet apotek oförändrat.

Distanshandel är ett komplement till apotekens försäljning av receptbelagda läkemedel och kan för en del konsumenter vara ett fullvärdigt alternativ till ett fysiskt apotek. Läkemedel eller andra varor kan beställas på elektronisk väg via apotekens webbplatser eller genom telefonbeställning. Utlämning kan sedan ske på flera sätt. Varorna kan avhämtas på ett postserviceställe, skickas hem till kundens postlåda eller avhämtas hos ett apoteksombud.

Figur 5.1 Förbättring av tillgänglighet till läkemedel med hjälp av apoteksombud 2013



Källa: Tillväxtanalys.

5.4 Postservice

Det nuvarande servicenätet för post- och paketbefordran infördes i början på 2000-talet då de traditionella postkontoren avvecklades och ersattes med ett system med ombud där kunderna kan lämna och hämta brev och paket, köpa frimärken och utföra andra post-ärenden. Genom att ombudstjänsterna utförs av dagligvarubutiker, drivmedelsstationer eller annan servicehandel har tillgänglighet och öppettider i de flesta fall förbättrats.

Enligt Tillväxtanalys statistik minskade antalet postservice-ställen med 18 procent från 2006 till 2012, sett över hela landet. I relativa termer har den största minskningen ägt rum i glesbygder. Där har antalet serviceställen minskat från 146 till 114, eller med 22 procent. I Tillväxtanalys siffror från 2011 och framåt ingår även PostNords företagscenter. Antalet postombud är cirka 1 500.

Tabell 5.5 Utvecklingen av antalet postserviceställen 2006–2012

Områdestyp	2006 ¹	2011 ²	2012	Förändring Antal	2006–2012 Procent
Glesbygd	146	115	114	-32	-21,9
Tätortsnära landsbygd	610	511	504	-106	-17,3
Tätort	1 477	1 246	1 215	-262	-17,7
Riket	2233	1 872	1 833	-400	-17,9

¹ Inkl. 206 frimärksombud med utlämning, varav 55 i glesbygd, 137 i tätortsnära landsbygd och 14 i tätort.

² I Tillväxtanalys siffror från 2011 och framåt ingår även Postens företagscenter.

Enligt uppgift från PostNord har företaget ingen ambition att minska antalet postombud i glesbygd framöver. När postombud försvinner i glesbygd beror det enligt PostNord främst på nedläggning av butiker och att det inte funnits alternativ på orten.

Den 1 januari 2011 tecknade PostNord ramavtal med ICA, Coop och Axfood om att utöka samarbetet inom postombuds-verksamheten i Sverige. Avtalet löper över fem år och innebär att PostNord stärker sitt ombuds nät i dagligvaruhandeln. PostNord har utöver detta ramavtal dessutom individuella avtal med andra handlare.

Cirka 31 000 personer har längre än 20 minuters resa med bil till det närmaste fasta servicestället för postservice. Det är en ökning

med 3 600 personer sedan år 2007. Ungefär 5 700 personer har längre än 30 minuter till närmaste postserviceställe, vilket är en ökning med 600 personer sedan år 2007.

På landsbygden spelar postservice en viktig roll och möjliggör handel mellan företag och privatpersoner, oavsett bostadsort.

Den som betjänas av lantbrevbäring kan exempelvis få paket levererade hem utan kostnad. I Sverige finns drygt 2 000 lantbrevbärlinjer som ger service till 764 476 hushåll och 75 471 företag. Hos lantbrevbäraren kan man hämta aviserade försändelser, skicka brev och paket samt köpa frimärken.

Utredningen har även tagit del av uppgifter från PTS om hur avstånden till postlådor utanför tätort utvecklats. Det finns en trend mot att något fler hushåll har längre avstånd. Cirka 27 000, eller fyra procent, av drygt 700 000 hushåll utanför tätort, har postlådan placerad längre än 500 meter från bostaden. Motsvarande siffror 2006 var 23 000 hushåll eller cirka tre procent. Antalet hushåll som har längre än en kilometer till postlådan har ökat från 6 500 till 9 000 hushåll. I fjällvärlden och i skärgården finns cirka 1 100 hushåll som inte har fem dagars postutdelning per vecka.

5.5 Betaltjänster

År 2007 beslutade riksdagen att lagen om grundläggande kassaservice skulle avskaffas och ersättas med det politiska målet att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga kostnader.

Svensk Kassaservice AB, som var ett dotterbolag till Posten AB, avvecklades vid årsskiftet 2008/09. I och med detta slutade också lantbrevbärarna att hantera kontanter.

Svensk Kassaservice hade ett väl utbyggt kontorsnät där det gick att utföra en rad olika betaltjänster. Bakom avvecklingen av Svensk Kassaservice och riksdagens beslut låg den tekniska utvecklingen med nya sätt att utföra betaltjänster, såsom internetbetalning och en ökad användning av kort för betalningar.

Samtliga tre grundläggande betaltjänster; kontantuttag, betalningsförmedling och dagskassehantering, påverkas av en snabb teknik- och strukturförändring. Behov och beteenden förändras inte lika snabbt vilket leder till problem för användarna. Det gäller i

områden där kundunderlaget är för litet för att nya betaltjänstlösningar ska utvecklas på kommersiell grund. Det gäller även för grupper som inte vill eller har svårt att använda de nya elektroniska betaltjänsterna.

I dag tillhandahålls grundläggande betaltjänster på kommersiella villkor av bankkontor, webbaserade betaltjänster, betaltjänstombud, uttagsautomater och värdetransportbolag. Dagligvarubutiker utgör ofta ett viktigt komplement genom att de erbjuder möjlighet att ta ut kontanter i samband med köp av varor. De ger också möjlighet till begränsade kontantuttag för kunder till butikens samarbetande bank samt svarar för viss betalningsförmedling.

I takt med att små lanthandlare upphör med verksamheten påverkas tillgången till kontantuttag i glesbygden. Därför är det viktigt att betaltjänster inte ses som en isolerad fråga utan som en del av det regionala servicearbetet.

Från 1 juli 2014 har länsstyrelserna uppgiften att pröva stöd enligt en förordning (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.

Bakgrunden till att ett stöd införts är att det i vissa områden är långt till en uttagsautomat, ett serviceställe där det går att betala en räkning över disk eller ett inlämningsställe för en dagskassa. Bristen på kontanthanteringslösningar är ett problem för både småföretag och bofasta i gles- och landsbygder. Detta är påtagligt också i turisttåta skärgårdsområden.

Knappt 38 000 personer av Sveriges befolkning har längre än 30 km färdväg till sitt närmaste kontantuttagställe. Av dessa har mer än 19 000 personer längre än 40 kilometers färdväg till det närmaste fasta servicestället för kontantuttag. Nästan alla är bosatta i de fem norrlandslänen.

Närmare 53 000 personer har längre än 30 km till sin närmaste betalningsförmedling.

Drygt 1 100 arbetsställen med kontantintensiv verksamhet har längre än 30 km till sitt närmaste serviceställe för dagskassehantering.

Det saknas tillförlitliga uppgifter över en längre tidsperiod när det gäller tillgänglighet till betaltjänster, men sett i ett längre tidsperspektiv är förändringarna betydande.

Antalet serviceställen har minskat för samtliga tre servicetyper sedan 2013. Däremot varierar förändringen i tillgänglighet till tjänsterna lokalt över hela landet.

Att antalet serviceställen för betaltjänster har gått ned mellan 2013 och 2014 kan till stora delar härledas till Finansinspektionens beslut att dra in en operatörs tillstånd att bedriva betaltjänstverksamhet. Beslutet medförde direkt och indirekt att ett stort antal ombudsställen för olika betaltjänster stoppades i hela landet och att tillgängligheten till betaltjänster försämrades betydligt i dessa områden. Huvuddelen av verksamheterna hade inte återupptagits då årets inventeringsperiod av serviceställen för grundläggande betaltjänster avslutats.³

De största bankaktörerna har i ett gemensamt bolag, Bankomat AB, tagit över skötseln och verksamheten för ägarbankernas alla automater i Sverige. Genom arbetet i det gemensamma bolaget sker en samordning av tidigare nät av bankomater. En följd av samordningen är att antalet uttagsautomater i detta nät blir färre än tidigare. Hur detta kommer att påverka tillgängligheten i olika delar av landet är ännu ovisst.

När det gäller det totala antalet uttagsautomater har dessa ökat under de senaste åren. Sedan 2007 är ökningen cirka 450 automater, eller i relativa termer 18 procent. Förbättringarna finns i samtliga områdestyper men de största förbättringarna har ägt rum i tätorter. Ökningen beror främst på att en aktör, utanför de stora affärsbankernas system, löpande har byggt ut sitt nät av uttagsautomater.

PTS har arbetat med att analysera sårbarheten på detta område. Analysen visar att det på cirka 240 orter endast finns ett ställe för kontantuttag med följderna att det på en del av dessa orter skulle bli mycket långa avstånd om den uttagsmöjligheten försvann. Analysen visar även att drygt 120 orter skulle få ett medelavstånd på över 1,5 mil till närmaste betalningsförmedling om den befintliga skulle stänga.

³ Tillgång till grundläggande betaltjänster – Delrapport 5, Tillväxtanalys PM 2014:26.

5.6 Tillgången till elektroniska kommunikationer

5.6.1 Butikernas betalterminaler fungerar inte alltid

I glesbygd upplever många människor att de inte har en fullgod och fungerande tillgång till bredband och mobiltäckning. Det drabbar bl.a. dagligvaruhandlare när betalningar med kort till och från inte fungerar.

PTS har tagit fram en plan med åtgärder för att öka tillgängligheten och minska sårbarheten i områden med begränsad tillgång till infrastruktur för telefoni och internet. Flera av insatserna i den s.k. 11-punktlistan tar sikte på insatser som kommer att förbättra täckningen i sådana områden.⁴

En av åtgärderna är ”Ökad kunskap om betalterminaler i mobilnät”. PTS har de senaste åren fått många frågor och klagomål om problem med betalterminaler. Ofta handlar det om att betalterminalerna inte fungerar när mobilnätet är överlastat. Situationen inträffar när efterfrågan är som störst – det vill säga när många kunder befinner sig i området samtidigt – till exempel i samband med sportlov, påsklov och semestertider.

Orsaken till problemen är att dagens betalterminaler i regel använder sig av GSM-teknik och dess möjlighet till datakommunikation (GPRS). GSM-näten i dessa områden är ofta dimensionerade för ett relativt litet antal samtidigt användare. När antalet mobilanvändare i området mångdubblas räcker nätets kapacitet inte till.

Operatörerna gör kontinuerliga investeringar för att förstärka kapaciteten i näten, men inte alltid i områden som inte når upp till lönsamhetskraven. Problemet kan i de allra flesta fall lösas genom att använda betalterminaler som använder andra nät än GSM-nätet. Genom att använda annan teknik kan funktionen hos betalterminalen förbättras och få en högre grad av tillförlitlighet och säkerhet.

För att öka kunskapen om betalterminaler behövs en samlad informationsinsats till olika aktörer inom betalterminalmarknaden. Inom ramen för detta arbete kommer PTS att bl.a. kartlägga tillgängliga lösningar för att möjliggöra betalningar över mobilnäten.

⁴ PTS åtgärder för ökad mobiltäckning, 2014-06-11 Dnr: 14-7016.

5.6.2 Bredbandsutbyggnaden fortsätter i Landsbygdsprogrammet

Vilken typ av tjänster och funktioner som bredband kan leverera är beroende på vilken typ av teknik de levereras över. De tekniker som i dag har stor utbredning i såväl tätort som på landsbygd och i glesbygd är sådana som kan leverera hastigheter upp till 10 Mbit/s. När det gäller tekniker som kan leverera hastigheter upp till 100 Mbit/s är utbredningen relativt sett god i tätort, men inte alls god på landsbygd och i glesbygd.

Utanför tätorterna är spridningen av infrastruktur för bredband med höga överföringshastigheter låg, vilket är en av de största utmaningarna för att nå regeringens bredbandsmål.

Under perioden 2010–2013 har det funnits statligt ekonomiskt stöd i syfte att stimulera bredbandsutbyggnad i glest bebyggda områden. Totalt har den statliga finansieringen sammantaget under de fyra åren uppgått till cirka 1,6 miljarder kronor. Dessa medel har varit fördelade på några olika stödformer och avgränsats till utbyggnad av fiberbaserad infrastruktur. Det har skett genom kanalisationsstödet, Landsbygdsprogrammet, PTS medfinansiering och genom strukturfonderna. Även vissa kommuner och län/regioner har tillskjutit medel.⁵

På lokal nivå har kommuner tagit fram kommunala bredbandsstrategier och administrations- och informationsstöd till byanät. Byanäten har samlat och engagerat den lokala befolkningen och de lokala företagen i fiberutbyggnaden i landsbygds- och glesbygdsområden.

Bredbandsutbyggnaden i glest bebyggda områden har kommit till stånd genom att det funnits en kombination av finansieringsstöd och lokalt engagemang med omfattande ideellt arbete. I Landsbygdsprogrammet för den kommande programperioden görs en mycket stor satsning på att öka bredbandstäckningen och förbättra bredbandshastigheten.

⁵ Bredband för Sverige in i framtiden SOU 2014:21.

6 Arbetet med tillgänglighet till kommersiell service

Utredningens iakttagelser och bedömningar:

De regionala serviceprogrammen fyller en viktig funktion genom att de förankrar arbetet med servicefrågor både i politiska församlingar och brett hos olika aktörer. Med programmen som bas kan olika insatser samordnas och stöd ges till kommunernas arbete.

Kommunerna har en avgörande roll för att åstadkomma långsiktiga lösningar vad gäller servicefrågorna. Erfarenheterna visar också att i glesbygd har ideella krafter en stor betydelse för att initiera och ordna service lokalt.

Runt om i landet har samordnade servicelösningar etablerats. Många benämns servicepunkter. De lokala variationerna är stora och alla servicepunkter innehåller inte kommersiell service. Däremot kan de spela en stor roll som mötesplats, för att tillhandahålla olika typer av samhällsservice och information, och för att mobilisera i lokalsamhället.

Tillväxtverket har en central roll i arbetet med att främja tillgängligheten till kommersiell service. Tillväxtanalys genomför analyser och utvärderingar som ger ett nödvändigt underlag. Utredningen välkomnar att arbete planeras för att ta fram analysverktyg som kan användas i arbetet med regionala serviceprogram och kommunala planer.

Inom ramen för Landsbygdsprogrammet bör Tillväxtverket medverka till att insatser genomförs till stöd för glesbygdskommuner som vill utveckla lokala servicelösningar. Kommuner som helt eller delvis ligger i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter bör prioriteras.

6.1 Regionala serviceprogram

6.1.1 Riktlinjer för regionala serviceprogram 2014–2018

Regeringen har beslutat att varje län ska ha ett regionalt serviceprogram. Syftet är att stödja och stimulera arbetet med kommersiell och offentlig service i Sveriges gles- och landsbygder.

Mot denna bakgrund fick Tillväxtverket 2013 regeringens uppdrag att utarbeta riktlinjer för framtagande och genomförande av regionala serviceprogram 2014–2018. Riktlinjerna skulle tas fram i dialog med myndigheten Tillväxtanalys.

De regionala serviceprogrammen är viktiga verktyg för att samordna både insatser och olika aktörer. Programmen ska bygga på en analys av länens behov och utformas för att i möjligaste mån samverka med andra program för regional tillväxt.

Det är länsstyrelserna som ansvarar för framtagande och genomförande av ett regionalt serviceprogram för respektive län, med undantag för de län där ett erbjudande i stället gått till landsting, kommun eller samverkansorgan.

Enligt de riktlinjer¹ som Tillväxtverket har tagit fram för de regionala serviceprogrammen 2014–2018 ska ett arbete bedrivas som bidrar till att:

- befintliga och nya satsningar på samverkanslösningar uppmuntras och initieras,
- nya typer av mötesplatser växer fram,
- främja samordning mellan aktörer och insatser för att öka tillgängligheten till service i gles- och landsbygder för kvinnor, män och företag samt
- tydliggöra kopplingar mellan tillgänglighet till service och näringslivets utveckling.

Enligt riktlinjerna är ett kommunalt deltagande och engagemang avgörande för genomförandet. Därför ska programmen beskriva på vilket sätt det kommunala deltagandet och engagemanget ska understödjas och uppmuntras inom ramen för programmen.

¹ Riktlinjer för framtagande och genomförande av regionala serviceprogram 2014–2018, Tillväxtverket 2013.

I de färdiga regionala serviceprogrammen 2014–2018 syns en tydlig förändring jämfört med perioden 2009–2013 genom att programmen mer tar upp frågor om kunskap, lärande, informations-spridning och nya idéer.²

Länen beskriver också ett ökande kommunalt engagemang och ett ökat intresse för samordningslösningar där tillgången till offentlig service kopplas till en butik.

6.1.2 Insatser i de regionala serviceprogrammen 2009–2013

Tillväxtverket tog i april 2009 över det koordinerande ansvaret på nationell nivå för arbetet med regionala serviceprogram. Fram till dess hade uppgiften legat på Konsumentverket. I samband med att uppgiften fördes över till Tillväxtverket fick programmen en bredare ansats. Tidigare hade det centrala perspektivet varit konsumenternas tillgänglighet till service.

Tillväxtverket har sammanställt insatser och erfarenheter från de regionala serviceprogrammen 2009–2013.³

En slutsats är att de lett till ett ökat engagemang bland aktörer på regional och lokal nivå, en ökad helhetssyn och en bättre samverkan.

Det har resulterat i nya satsningar på samverkanslösningar, inte minst mellan kommuner, företagare och ideella aktörer. Nya typer av mötesplatser har växt fram och kopplingen mellan tillgänglighet till service och näringslivets utveckling har blivit tydligare.

Erfarenheterna från den första perioden åren 2009–2013 är att de regionala serviceprogrammen:

- fungerar som ramverk,
- ger stöd i genomförandet av enskilda insatser,
- bidrar till att behålla helhetsperspektivet på länets arbete med servicefrågorna och
- fungerar som kommunikationsverktyg mot beslutsfattare och samverkande parter.

² Regionala serviceprogram 2014–2018 Sammanställning, Tillväxtverket 2014.

³ Slutrapport Regionala serviceprogram 2009–2013, Tillväxtverket 2014, Rapport 0164.

Programmets innehåll har varierat:

- alla har innehållit insatser för att säkerställa tillgången till dagligvaror och
- näst intill alla har innehållit insatser för att säkerställa tillgången till drivmedel.

De flesta län har också:

- arbetat med samordning av kommersiell och offentlig service,
- tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning samt
- haft med lokal upphandling i sina program.

Andra noteringar som gäller den gångna fyraårsperioden:

- Nya tekniska lösningar, betaltjänster och bredband fick större utrymme än planerat.
- Insatser för samordnad transport och logistik genomfördes i mindre omfattning.
- Det är svårt att formulera innehåll och mål i program som ska gälla i fyra år.
- Trots ett stort behov har det avsatts begränsade resurser för processledarskap.
- Att hitta finansieringslösningar för genomförande av planerade insatser är en utmaning.
- Aktivt partnerskap och processledning är framgångsfaktorer när programmen genomförs.
- Kommunernas och den ideella sektorns engagemang är avgörande för att initiera och skapa långsiktigt hållbara servicelösningar.
- Tillgång till bredband och finansiering är allt viktigare för att skapa nya innovativa lösningar i utsatta områden.
- En fungerande kommunikation och dialog är avgörande för allt samarbete på lokal och regional nivå.

Samverkan får allt större roll

De regionala serviceprogrammen ger exempel på delvis nya former av samverkan utifrån lokala förutsättningar, bland annat att kommunal service i olika former länkas till en kommersiell anläggning, i många fall en livsmedelsbutik. Det finns en tydlig trend i riktning mot breddad service och kombinationer av olika funktioner som samlas i en gemensam punkt.

I vissa program framgår att det finns svårigheter i att åstadkomma strukturerade satsningar för att förstärka sambandet mellan service och näringslivsutveckling. Sammanfattningsvis handlade recepten främst om satsningar på bredband, kontanthantering, företagsutveckling för livsmedelshandlare och strategisk samverkan mellan besöksnäringen och serviceområdet.

Några län framhåller att stödet till kommersiell service upplevs snävt i förhållande till de mångfacetterade utmaningar som länen står inför.

Regionala dialoger kring servicens betydelse på landsbygden har skett i varierande omfattning med kommuner, företag, lokala utvecklingsgrupper och medborgare. Det har blivit alltmer uppenbart att alla parter måste samverka och göra gemensam sak för att servicefrågorna ska tryggas.

I skärgårdarna finns behov av samordnade servicelösningar, särskilt avseende kontanthantering och betaltjänster. Under perioden har det utvecklats smarta betaltjänster och trådlösa surfzoner i anslutning till butiker på vissa strategiska orter. Det har fått stor betydelse för besökare och de fastboendes möjligheter att ta ut kontanter, betala räkningar och göra kontoöverföringar.

Processledning viktigt

I framtagande och genomförande av de regionala serviceprogrammen är processledarrollen viktig. Flera län menar att avsaknaden av en processledare är främsta orsak till att det inte funnits en tydlig process. Processledarskapet har sett olika ut mellan länen och man lägger in olika betydelse i begreppet processledare. Några län redovisar att landsbygdsmentorerna fungerat som processledare, andra att länsstyrelsen som organisation haft rollen som processledare

medan det i vissa län är tjänstemannen som handlägger ärenden som är processledaren.

I de län där ansvaret för genomförande av det regionala serviceprogrammet innehas av regionförbund eller landsting och där Landsbygdsprogrammet hanteras av länsstyrelsen har det ställts stora krav på samverkan mellan organisationerna för att skapa mötesplatser och forum för dialog kring insatser och samverkansformer. I många län har partnerskapet för Landsbygdsprogrammet även fungerat som partnerskap för det regionala serviceprogrammet.

6.1.3 Tillväxtverkets och Tillväxtanalys uppdrag

Tillväxtverket och Tillväxtanalys har i respektive myndighets instruktion tydliga uppdrag från regeringen på området kommersiell service. Uppdragen omfattar även offentlig service.

Tillväxtverkets huvuduppgifter är att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt genomföra strukturfondsprogram.

Tillväxtverket har också i uppdrag att främja tillgängligheten till kommersiell och offentlig service för företag och medborgare i servicegläsa områden. Verket ska förmedla kunskap till andra myndigheter, regionalt tillväxtansvariga och andra relevanta aktörer om regionalt tillväxtarbete inklusive tillgänglighet till kommersiell och offentlig service.⁴

Tillväxtanalys huvuduppgift är att ansvara för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. En av myndighetens uppgifter är att genomföra utvärderingar av åtgärder och analyser av förutsättningar för utveckling och hållbar tillväxt i gles- och landsbygder, små och medelstora städer samt storstadsområden, inklusive tillgänglighet till kommersiell och offentlig service för företag och medborgare i servicegläsa områden.⁵

⁴ Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

⁵ Förordning (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

6.2 Ansvar för det regionala tillväxtarbetet

6.2.1 Regionalt tillväxtarbete

Arbetet med att se till att människor och företag får tillgång till en grundläggande nivå av kommersiell service ingår i ett brett regionalt arbete som kallas regionalt tillväxtarbete.

I förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete finns bestämmelser om vad regionalt tillväxtarbete är, vilka organ som har ansvaret för detta arbete och vilken roll andra aktörer spelar i arbetet.

Det regionala tillväxtarbetet bedrivs i syfte att uppfylla den regionala tillväxtpolitikens mål och främja en hållbar regional tillväxt.

Med regionalt tillväxtarbete avses insatser för att skapa hållbar regional tillväxt och utveckling. Det regionala tillväxtarbetet består bl.a. av att regionala utvecklingsprogram utarbetas och genomförs.

Det regionala utvecklingsprogrammet ska utgöra en samlad strategi för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete. Det upprättas utifrån en analys av de särskilda utvecklingsförutsättningarna i länen. I programmet ska mål, inriktningar och prioriteringar i arbetet anges. Det ska även innehålla en plan för uppföljning och utvärdering. Utarbetandet av programmet ska ske i samråd med kommuner och landsting. Samråd bör också ske med näringsliv och organisationer. Strategierna ska ligga till grund för samverkan mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringsliv och organisationer. De ligger vidare till grund för regionala strukturfondsprogram, territoriella program, regionala tillväxtprogram och andra regionala program och insatser.

Enligt förordningen ska även statliga myndigheter, inom sina verksamhetsområden, verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås. Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet ska grundas på prioriteringarna i den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 . Den nationella strategin håller för närvarande på att omarbetas inom regeringskansliet.

6.2.2 Aktörer med ansvar för det regionala tillväxtarbetet

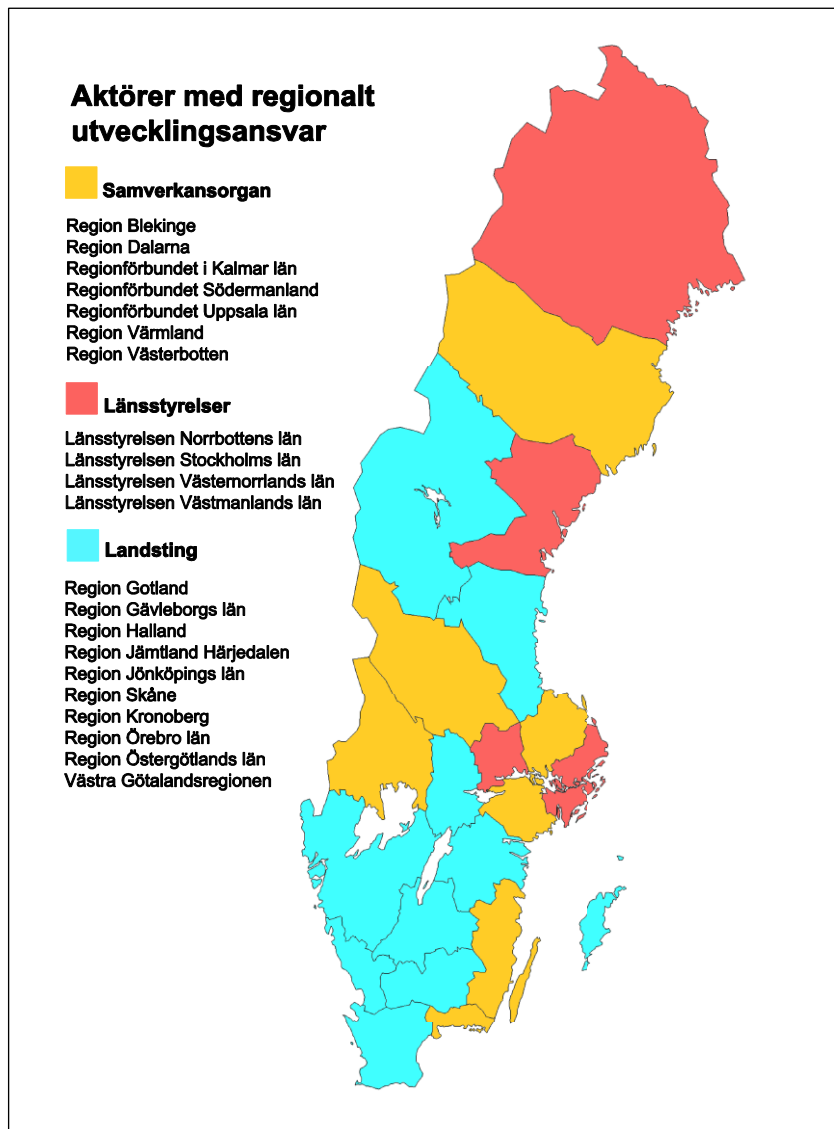
I 5 § förordningen om regionalt tillväxtarbete framgår vilka aktörer som har ansvar för det regionala tillväxtarbetet i länen. Enligt första

stycket har de landsting som avses i lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i dessa län. Vidare framgår av andra stycket att de samverkansorgan som anges i lag (2002:34) om samverkansorgan i länen har uppgifter på området regionalt tillväxtarbete. I övrigt ska länsstyrelsen ansvara för det regionala tillväxtarbetet (tredje stycket).

Under senare år har riksdag och regering beslutat om förändringar i den regionala ansvarsfördelningen. Det har påverkat vilka aktörer i länen som har ansvaret för regionalt tillväxtarbete och vilka som har uppgiften att fördela medel i form av företagsstöd, inkl. stöd till kommersiell service.

Hur fördelningen av aktörer med regionalt utvecklingsansvar ser ut i Sverige från och med den 1 januari 2015 framgår av figur 6.1. Huvuddelen av de som nu är ansvariga benämns regioner.

Figur 6.1 Aktörer med regionalt utvecklingsansvar



Källa: Tillväxtverket.

Succesiva förändringar i det regionala utvecklingsansvaret

Riksdagen beslutade 1996 att en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning skulle genomföras i Kalmar, Gotlands och Skåne län från den 1 juli 1997 fram till utgången av 2002. I riksdagens beslut om ändrad länsindelning i Västsverige m.m. ingick att försöksverksamheten skulle utvidgas till att omfatta även det nyblivna Västra Götalands län.

Försöksverksamheten innebar bl.a. att de i verksamheten ingående landstingen övertog ansvaret för det sektorsövergripande arbetet med att utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling samt att besluta om användningen av regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel.

I september 2001 överlämnade regeringen till riksdagen propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7) med förslag om att försöksverksamheten skulle upphöra. Kommuner och landsting skulle i stället kunna bilda s.k. samverkansorgan. Riksdagens beslut i januari 2002 överensstämde i huvudsak med regeringens förslag, med den skillnaden att försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län förlängdes till utgången av 2006.

År 2003 bildade Kalmar län och Gotlands län samverkansorgan (se vidare om samverkansorgan nedan).

Regeringen överlämnade i oktober 2004 till riksdagen propositionen Förlängd försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne och Västra Götalands län. Riksdagen beslutade att, i enlighet med propositionen, ytterligare förlänga försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län t.o.m. utgången av 2010.

Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län antogs av riksdagen efter utgången av försöksverksamheten 2010.⁶

I den proposition som förekom den aktuella lagen skrev regeringen att resultatet av försöksverksamheten borde ställas i relation till dess syfte, vilket var att öka den demokratiska förankringen av det regionala tillväxtarbetet. För att denna ska öka krävs det att det finns en stark politisk förankring på lokal och regional nivå för att ta över uppgifter från staten. Av detta skäl ansåg regeringen att en

⁶ Prop. 2009/10:156 s. 10 f.

ändrad ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala nivån måste ske utifrån ett starkt och tydligt lokalt och regionalt initiativ.

Sammantaget bedömde regeringen att försöksverksamheten hade fallit väl ut och att dess syfte kunde anses ha uppnåtts. Regeringen bedömde att en förändrad ansvarsfördelning kunde göras permanent i de län som kunde uppvisa ett lokalt och regionalt initiativ att ta över vissa statliga uppgifter och där inga oklarheter fanns kring den framtida landstingsindelningen.⁷

Den nya lagen kom att omfatta landstingen i Skåne och Västra Götalands län men även Gotlands kommun och landstinget i Hallands län. Fr.o.m. 1 januari 2015 omfattar lagen även landstingen i Östergötlands län, Jönköping län, Kronobergs län, Örebro län, Gävleborgs län och Jämtlands län (se 3 § i lag om regionalt utvecklingsansvar i vissa län).

Av 5 § lag om regionalt utvecklingsansvar i vissa län framgår vad som ingår i ansvaret för det regionala tillväxtarbetet när det gäller landstingen. Enligt första punkten ska landstingen utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin. Med strategi för länets utveckling menas samma sak som det regionala utvecklingsprogrammet i förordningen om regionalt tillväxtarbete. Det är bara benämningarna som har blivit olika i författningarna.⁸

Vidare ingår det enligt andra punkten att besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete. Uppgiften avser att hantera statliga medel och inte att de ansvariga organen själva bedriver en egen stödgivning gentemot enskilda företag. De statliga medlen som avses är bl.a. den centrala och regionala projektverksamheten samt de regionala företagsstöden som ingår i anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder, utgiftsområde 19 Regional tillväxt.⁹

Som en följd av att det ingår att besluta om de regionala företagsstöden har landstingen även uppgifter avseende kommersiell service. I uppgifterna ingår att främja tillgängligheten till service i servicegläsa områden, samordna insatser för kommersiell service

⁷ Betänkande 2013/14:KU30 s. 5 f.

⁸ Prop. 2009/10:156 s. 22 f.

⁹ Ibid s. 37 f.

och att besluta om stöd till kommersiell service enligt förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service.¹⁰

Kommunala samverkansorgan

Kommuner och landsting har sedan 2003 möjligheten att i län bilda kommunala samverkansorgan enligt lag om samverkansorgan i länen. Samtliga kommuner i ett län måste ingå i samverkansorganet.

Med kommunalt samverkansorgan avses en kommunal beslutande församling inom ett län med särskild uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor i länet.

Samverkansorganens uppgifter och organisationer skiljer sig åt eftersom de, utöver att ha tagit över vissa statliga uppgifter, också kan få uppgifter från sina medlemmar, dvs. kommuner och i vissa fall landsting.

Samverkansorganen utgör inte någon försöksverksamhet och är därmed inte tidsbegränsade.¹¹ Sju län har kommunala samverkansorgan. Dessa län är Västerbotten, Dalarna, Värmland, Uppsala, Södermanland, Kalmar och Blekinge.

Av 3 § lagen om samverkansorgan i länen framgår vad som ingår i ansvaret för det regionala tillväxtarbetet när det gäller samverkansorganen. Samverkansorganen har även de, enligt första och andra punkten, till uppgift att utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin.

Vidare ingår det enligt tredje punkten att besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete.

Det ingår för landsting med regionalt utvecklingsansvar att besluta om de regionala företagsstöden. Samverkansorganen har inte denna uppgift, förutom i Kalmar län. Anledningen till denna ordning är att Kalmar län ingick i försöksverksamheten med en ändrad regional ansvarsfördelning t.o.m. 2002. År 2003 bildades samverkansorgan i Kalmar län som fick behålla uppgiften att besluta om de regionala företagsstöden. I och med att Kalmar län beslutar om de regionala företagsstöden har länet även uppgifter avseende kommersiell service. Uppgifterna gäller att samordna insatser för

¹⁰ Ibid s. 11.

¹¹ Ibid s. 12.

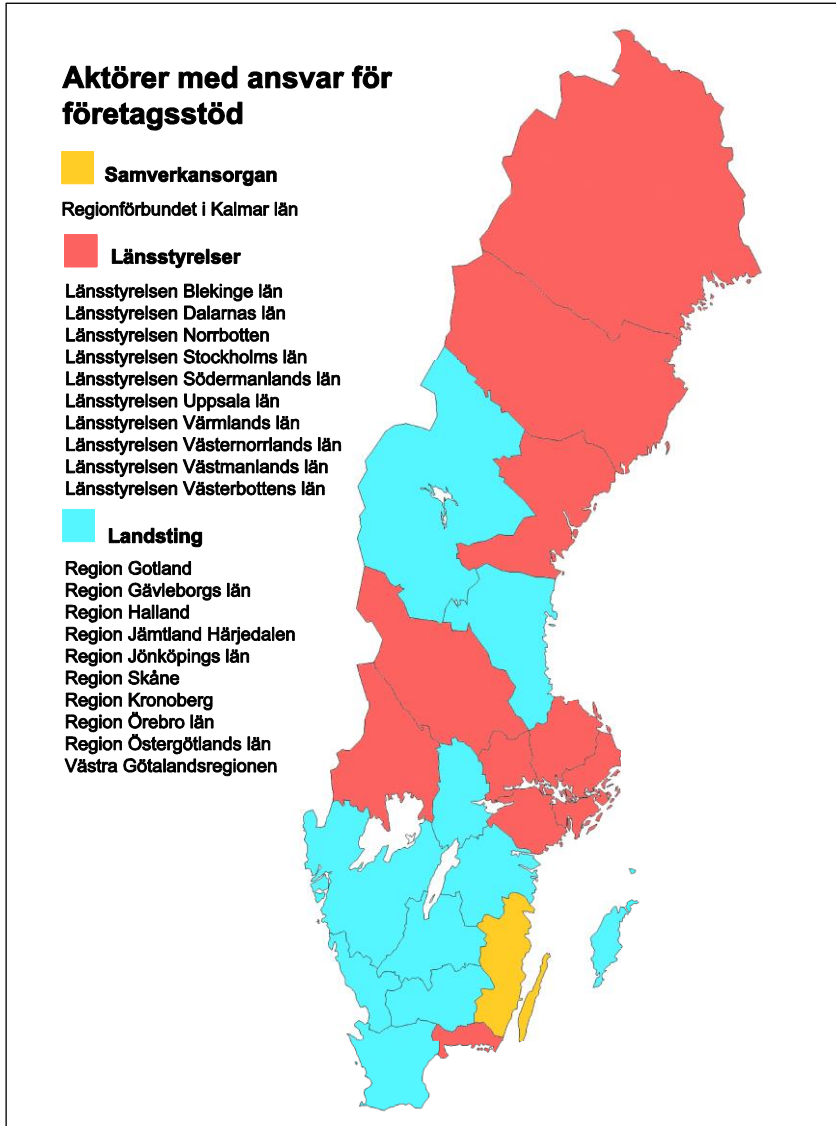
kommersiell service och att besluta om stöd till kommersiell service enligt förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service.¹²

I de län där landstinget inte har tagit över det regionala utvecklingsansvaret ligger det kvar på länsstyrelsen att samordna insatser för och besluta om stöd till kommersiell service. Undantaget är alltså Kalmar län vilket redogjorts för ovan.

I kapitel 12 beskrivs insatser i det kommande Landsbygdsprogrammet. I programmet ingår medel för stöd till investeringar i kommersiell service. Det är uteslutande länsstyrelserna som kommer att besluta om dessa stöd.

¹² Ibid s. 12.

Figur 6.2 Aktörer med ansvar för företagsstöd



Källa: Tillväxtverket.

6.3 Det kommunala och lokala arbetet i centrum

6.3.1 Lokala servicelösningar och Pilotkommuner för serviceutveckling

Programmet Lokala servicelösningar

Tillväxtverket har sedan 2009 regeringens uppdrag att främja utvecklingen av service i gles- och landsbygder.

I ett särskilt regeringsbeslut 2009 fick verket i uppdrag att stimulera utvecklingen av lokalt anpassade servicelösningar.¹³ Perioden 2010–2014 har Tillväxtverket genomfört ett program som omfattat 45 projekt. Dessa har beviljats totalt 17 miljoner kronor.

Viktiga erfarenheter från programmet är att kommunerna måste vara delaktiga samt att det behövs en långtgående samverkan mellan offentliga, privata och ideella aktörer på den lokala nivån. Kommunerna behöver i en del fall stöd för att inventera vad som saknas och vad som behöver göras. Vidare behövs en processledning och att tydliggöra vilka mandat de kommunala förvaltningarna har att samverka med varandra.

Det är också viktigt att utveckla arbetssätt över nivågränserna; lokalsamhälle, kommun, region och stat.

En iakttagelse under arbetet med programmet är att den lokala och regionala nivån ofta saknat tillräckliga resurser för att arbeta med frågorna och för att hantera själva ansökningsförfarandet.

En av Tillväxtverkets erfarenheter är att det krävs ett utåtriktat och uppsökande arbetssätt för att få de lokala projekten till stånd. Det har behövts uppmuntran, stimulans och inspiration utifrån för att komma igång. En viktig roll under programmets gång har därför varit kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

Inom ramen för programmet har olika typer av projekt genomförts. Många av dem har omfattat både kommersiell och offentlig service, medan andra varit inriktade på endera kommersiell eller offentlig service.

I det större landsövergripande projektet ”Lokala hållbara servicelösningar” som har drivits av ”Hela Sverige ska Leva” har 15 orter i åtta län ingått. Projektet har syftat till att utveckla service-

¹³ Uppdrag att stimulera framtagandet av lokala lösningar och initiativ på serviceområdet, Dnr N2009/465/RT.

punkter i främst dagligvarubutiker. På orterna har utvecklingsgrupper utarbetat program och åtgärdsförslag för vad servicepunkten kan innehålla utifrån en behovsanalys som har gjorts på orten. Sedan har utvecklingsgrupperna med stöd av Hela Sverige Ska Leva, kommunen och länsstyrelsen och/eller det organ som har det regionala tillväxtansvaret haft kontakt med föreslagna servicegivare för att se vilka insatser som kan genomföras. En viktig del av genomförandefasen av projektet har varit att finna servicelösningar som kan bli tekniskt, organisatoriskt och finansiellt hållbara på lång sikt.

Ett annat exempel är från Lidhult i Kronoberg. Syftet med projektet Mötesplats Lidhult var att skapa förutsättningar för en ny samlingsplats i Lidhult i anslutning till befintlig ICA-affär. Till affären skulle kopplas bibliotek, kafé, samhälls- och turistinformation. Målet har förverkligats och den fysiska platsen har nu blivit både en samlingsplats med bibliotek och en servicepunkt med allmän information från kommunen och andra myndigheter samt turistinformation.

Ytterligare ett exempel från Kronobergs län är projektet "Landsbygdshandeln som ökat turistmål" som drivits av länsstyrelsen i samverkan med Destination Småland, Lantbrukarnas Riksförbund, Länsbygderådet och Regionförbundet Södra Småland. Syftet har varit att stärka landsbygdshandeln i Kronobergs län som turistmål och servicepunkt för turister. Slutresultatet är ett turismkoncept som helt eller i valda delar är applicerbart på andra butiker. Projektet har gett en plattform att bygga vidare på vad gäller enklare turistinformation i butik.

Pilotkommuner för serviceutveckling

Tillväxtverket fick 2012 i uppdrag av regeringen att genomföra insatser för att stärka den lokala nivåns arbete med offentlig och kommersiell service.¹⁴ För projektet avsattes totalt 15 miljoner kronor fördelade på tre år.

Satsningen genomförs 2012–2015 och innebär att ett antal kommuner med serviceglesa områden i gles- och landsbygder får möj-

¹⁴ Regeringsbeslut 2012-01-12 Dnr N2011/6952/RT (delvis).

lighet att arbeta konkret med samordnade servicelösningar. De utvalda kommunerna arbetar aktivt på hemmaplan, men fungerar även som ambassadörer och sprider erfarenheter och goda exempel till andra kommuner, till berörda myndigheter och till regeringen.

Femton pilotkommuner deltar; Kalmar (Södermöre kommun-delsnämnd), Sorsele, Arjeplog, Norsjö/Malå/Skellefteå (tre kommuner i samverkan), Lindesberg, Munkedal, Härjedalen, Ludvika, Torsby, Sunne, Eda, Uppvidinge, och Ydre. Som ambassadörer medverkar Kristianstad, Linköping, Boden, Örnsköldsvik och Borgholm.

Torsby kommun är en av pilotkommunerna som arbetar för att hitta nya samverkanslösningar och skapa och utveckla servicepunkter på landsbygden. För Torsby handlar det också om att skapa modeller för samverkan mellan kommersiell, ideell och offentlig verksamhet och om att utveckla besöksnäringen och företagandet i bygden. Fem butiker har identifierats som de mest sårbara och geografiskt ligger de strategiskt som ”utposter” i kommunen. Kommunen erbjuder dem ett samarbete under förutsättning att handlaren eller föreningen är intresserad. Hemsändning är också ett villkor. Det innebär att butiken kör ut matkassar till kunder som inte själva kan ta sig till butiken.

Servicepunkten ska bl. a. tillhandahålla hemsändning, boklåda för återlämning av böcker till biblioteket, turistinformation och dator med möjlighet till uppkoppling på nätet. Kommunens ersättning utgår med 30 000 kronor per servicepunkt.

6.3.2 Att stödja kommunernas arbete med tillgänglighet till service

I flera regionala serviceprogram diskuteras hur kommunerna kan uppmuntras att medverka i arbetet med servicefrågor.

I det regionala serviceprogrammet för Dalarnas län¹⁵ ges Länsstyrelsen en stödjande roll gentemot Dalarnas kommuner. Här finns en frustration över hur kommunerna på sikt ska klara serviceförsörjningen till de glest befolkade kommundelarna och krasst handlar det om ekonomiska realiteter. Samarbetet mellan kommunerna är i dagsläget begränsat och flera efterlyser mera utbyte av

¹⁵ Dalarnas regionala serviceprogram 2014–2018, Länsstyrelsen Dalarna.

erfarenheter och flera kommunöverskridande projekt i syfte att hitta lösningar.

Dalarna är ett län med många olikheter i flera avseenden – demografiskt, geografiskt och kulturellt. Det ställer höga krav på analys och lyhörddhet i arbetet för en god och rimlig servicenivå på landsbygden. Lokala förutsättningar måste i hög grad styra utformningen av servicelösningar.

I programmet ses kommunernas engagemang som förutsättning för ett framgångsrikt arbete liksom samarbete med byalag, föreningar och andra aktörer på landsbygden. I det arbetet ska Länsstyrelsen vara en samarbetspartner och ett praktiskt stöd för kunskapsutbyte, plattformar för möten, information och omvärldsbevakning.

Ett av målen i programmet är att samtliga kommuner ska ha en aktuell varuförsörjningsplan innan 2015 års utgång. I möten med länets kommunledning under remissomgången av Dalarnas regionala serviceprogram har frågan om varuförsörjningsplaner diskuterats. Syftet med varuförsörjningsplanerna är att utifrån en nulägesbeskrivning göra en bedömning av hur boende i glesbygd har, och i framtiden kommer att ha, tillgång till dagligvaror och drivmedel inom rimligt avstånd. En viktig uppgift för Länsstyrelsen blir att i kommande serviceprogram vara ett stöd för kommunerna i det arbetet.

I det regionala serviceprogrammet för Jämtlands län konstateras också att kommunerna är viktiga aktörer i servicefrågor. Dels har de många viktiga offentliga servicefunktioner inom skola, omsorg och vård, dels har de ett omfattande planeringsansvar för sin kommun där kommunernas tillväxtfrågor också hanteras.

Kommunerna har en viktig roll i partnerskapet men kan också ha roller i att utveckla pilotinsatser inom serviceområdet, organisera sin verksamhet tillsammans med andra servicegivare för bättre tillgänglighet, samarbeta med ideella krafter och investera i strategiska mötesplatser för att skapa attraktiva bygder. Alla kommuner bör ha en aktuell plan för varuförsörjning och service. Länsstyrelsen bör underlätta kommunernas arbete med att ta fram dessa planer genom att bistå med underlag och metodstöd och ge möjligheter till erfarenhetsutbyte och samordning.¹⁶

¹⁶ Regionalt serviceprogram Jämtlands län 2014–2018, Länsstyrelsen Jämtlands län.

6.3.3 Kommunernas roll för stöd till kommersiell service

Enligt den nuvarande förordningen om stöd till kommersiell service får stöd lämnas endast om den berörda kommunen har planerat varuförsörjningen på ett sådant sätt att behovet av stöd kan bedömas (6 § i förordningen). Kommunerna har följaktligen en roll när det gäller stödgivningen inom kommersiell service.

Det framgick redan av den första förordningen som reglerade stöd till kommersiell service, Kung. Maj:ts kungörelse (1973:608) om statligt stöd till kommersiell service i glesbygd, att investeringsstöd endast fick avse försäljningsställen som var lokaliserade i *överensstämmelse med kommunal serviceplanering* (8 § i förordningen).

Av förarbetena till 1973 års förordning framgår tydligt att man ansåg att det ankom på kommunerna att svara för att en tillfredsställande service upprätthölls i olika kommundelar. Enligt förarbetena skulle till grund för beslut rörande statliga stödåtgärder därför finnas översiktliga planer för serviceförsörjningen i kommunerna.¹⁷

En ny förordning, förordning (1979:638) om statligt stöd till glesbygd, infördes 1979. Stöd enligt den förordningen kunde ges till kommuner i form av hemsändningsbidrag och till näringsidkare i form av avskrivnings- och investeringslån, kreditgaranti eller driftsstöd. I stället för att försäljningsstället skulle vara lokaliserat i överensstämmelse med kommunal serviceplanering kom man att anta den formulering som gäller än i dag, dvs. att stöd endast kunde utgå *om berörd kommun planerat varuförsörjningen* på sådant sätt att behovet av stöd kunde bedömas (32 § i förordningen).

Det framgår inte av den proposition som föregick förordningen 1979 varför formuleringen ”i överensstämmelse med kommunal serviceplanering” ändrades till ”om berörd kommun planerat varuförsörjningen”. I propositionen talas uteslutande om ”serviceplanering” och hur värdefull en sådan är som beslutsunderlag för servicestödet.¹⁸ Detta talar för att ändringen inte var tänkt att innebära någon förändring i sak i fråga om vad kommunerna skulle prestera som underlag för stödbeslutet.

Mot ovanstående bakgrund framgår det tydligt att kommunernas roll att planera service- och varuförsörjning är – och har under

¹⁷ Prop. 1973:1 s. 58.

¹⁸ Prop. 1978/79:112 s. 120 ff.

flera decennier varit – av stor betydelse när det gäller förutsättningarna för stödgivning inom kommersiell service.

6.3.4 Kommunernas översiktsplaner

Enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen anger inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och ger vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Av översiktsplanen ska framgå bl.a. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen (se 3 kap. 1–2 och 5 §§ plan- och bygglagen).

Översiktsplanen fick delvis en ny roll i den nya plan- och bygglagen 2010. Enligt förarbetena till den nya lagen behövde översiktsplanens roll och betydelse stärkas genom att översiktsplanens funktion, både som underlag för beslut enligt plan- och bygglagen och som ett strategiskt, politiskt instrument, skulle förtydligas i lagstiftningen.¹⁹ Av skälen för regeringens förslag till en mer strategisk översiktsplan framgår följande. ”Lagstiftningen bör ge stöd för en mer visionär och strategisk översiktsplan som tar hänsyn till och samordnar överordnade, för kommunen relevanta, nationella, regionala och mellankommunala mål, planer, program och strategier. Sambanden mellan översiktsplanen och t.ex. regional tillväxt och utvecklingsprogram, länsplaner för transportinfrastruktur, miljö kvalitetsmålen och regionala klimat- och energistrategier bör tydliggöras. Det kan också finnas mål, planer och program som avser elektronisk infrastruktur, avfallshantering, kollektivtrafikförsörjning eller jämställdhet och integration som har betydelse för kommunens hållbara utveckling. Därigenom kan översiktsplanen utvecklas till ett sektorsövergripande och strategiskt instrument för kommunens långsiktiga utveckling av den fysiska planeringen och även fungera som en plattform för kommunens medverkan i bl.a. den regionala utvecklingsplaneringen.”²⁰

¹⁹ Prop. 2009/10:170 s. 176.

²⁰ Ibid s. 177.

TVå kommuner som nyligen uppdaterat sina översiktplaner är Borlänge och Falun. De har också tagit upp servicefrågorna i den gemensamma planen.²¹ Nedan återges ett avsnitt i planen.

”Samhällsinsatser som stärker förutsättningarna för boende och verksamheter i stadsregionens omland ska prioriteras till vissa serviceorter. Det stärker i sin tur tillgången till service för de som bor och verkar i omgivningen till serviceorterna. De serviceorter som har identifierats är Bjursås, Grycksbo, Enviken (Rönndalen), Svärdsjö (Borgärdet), Vika kyrkby och Sundborn i Falu kommun, och Ornäs, Torsång och Halvarsgårdarna/Sellnäs i Borlänge kommun. Men även i en del av de andra mindre tätorterna finns service, bland annat dagligvaruhandel och skola/förskola eller andra mötesplatser som bidrar till att göra dessa delar av kommunerna till attraktiva boendemiljöer. Bidrag för kommersiell service ska kunna komma även dessa orter till del.

Nya och alternativa utvecklingsåtgärder kan ge ytterligare möjligheter. Skolorna i dessa delar av kommunerna kan nyttjas mer effektivt även för andra verksamheter. Genom samspel mellan generationer kan utvecklingen stödjas ytterligare.”

6.3.5 Lokalt och ideellt engagemang

I många bygder finns ett aktivt föreningsliv i idrottsföreningar, Svenska kyrkan, skoterklubbar, politiska lokalföreningar, pensionsnärorganisationer och i många andra former.

Många föreningar är också engagerade i arbete med lokal utveckling. Människor driver lanthandel i föreningsregi, etablerar drivmedelsstationer eller bistår andra människor när tillgängligheten till service brister. Det ideella engagemanget spelar stor roll på landsbygden och i glesbygd.

En av de ideella organisationerna är Hela Sverige ska leva, som har 24 länsbygderåd, drygt 100 kommunbygderåd och cirka 5 000 lokala utvecklingsgrupper spridda över hela landet.

Många av de lokala grupperna arbetar med att ta fram lokala utvecklingsplaner. Organisationen ambition är att dessa tydligare ska kopplas samman med den kommunala planeringen och vidare till

²¹ Översiktsplan FalunBorlänge Antagen av kommunfullmäktige i Falun 2014-06-12 och i Borlänge 2014-06-17.

arbetet med regionala serviceprogram. Modellen ska stärka planeringsprocesserna utifrån ett underifrånperspektiv.

Länsstyrelsen i Värmland konstaterar i länets regionala serviceprogram att lokalt engagemang är viktigt för det lokala utbudet av kommersiell service. Det finns ett samband mellan etablerade och drivande byalag/utvecklingsgrupper och en välmående lanthandel, drivmedelstation eller servicepunkt. Det finns exempel i Värmland där det lokala engagemanget övergått i att ideella organisationer till och med själva driver butiken, drivmedelstationen eller servicepunkten på orten. En lika betydande faktor är förstås de lokala handlarnas engagemang, hårda arbete och initiativrikedom.

Länsstyrelsen har för avsikt att ta tillvara detta lokala engagemang och stötta den kompetensutveckling som krävs för att det ska kunna vidmakthållas och frodas.

Länsstyrelsen skriver också att detta engagemang inte kan tas för givet. Det finns orter där kontakten mellan orsbor och lanthandlare är begränsad, vilket inte gagnar utvecklingen. Erfarenheten visar att lanthandel och den omkringliggande bygden bör ingå en slags symbios där man noga lyssnar på och agerar efter varandras önskemål och behov. För att en ambitiös lanthandlare, som prövar alla sätt att få omsättningen att räcka till, ska lyckas krävs att orsborna bjuder till och också begagnar sig av de tjänster (och handlar de varor) som erbjuds. Det krävs också att lanthandeln så långt möjligt försöker hålla det sortiment som orsborna efterfrågar.

6.3.6 Samordnade servicelösningar – exempel

Örnsköldsvik och andra kommuner som har avtal med handlare

Allt fler kommuner sluter avtal med handlare om att tillhandahålla olika kommunala tjänster. Det innebär att kommunen tar till vara butiken som en samlingsplats för service samtidigt som butiken blir mer attraktiv och får fler ben att stå på.

Örnsköldsvik är ett exempel på en kommun som har slutit uppdragsavtal med nio handlare om att de i butiken ska erbjuda viss service. Uppdragsavtalen innebär att handlaren åtar sig att vara lokal servicepunkt inom Örnsköldsviks kommun.

Att vara lokal servicepunkt innebär att man åtar sig vissa uppdrag för kommunens räkning och för det erhålls en uppdragsersättning.

Servicepunkten förbinder sig alltid att delta i minst tre av kommunen anvisade korta utbildningar samt att se till att butiken är tillgänglig för funktionshindrade.

Avtalet tecknas på tre år med möjlighet till förlängning årsvis.

Ersättning utbetalas kvartalsvis för de antal månader då öppetiderna är minst fem timmar per dag och fem dagar i veckan.

Ersättning för respektive åtagande uppgår till 10 000 kronor per år. Kommunens utbetalning kan uppgå till högst 50 000 kronor per år. Åtagandena är bl.a. följande.

- Information om sevärdheter, turistiska attraktioner, föreningsinformation och kommuninformation.
- För allmänheten tillhandahållande av internetuppkopplad lättillgänglig dator med vissa mjukvarukrav samt skrivare.
- Packning och iordningsställande av matvarupaket inkl. resor.

I Västernorrlands län använder samtliga kommuner den modell som utvecklats i Örnsköldsviks kommun eller avtal som liknar denna modell.

Härnösands kommun har tre servicepunkter och åtagandena är ungefär desamma som i Örnsköldsvik. Ånge har fyra servicepunkter och Kramfors har tre. Sollefteå och Timrå har liknande uppdragsavtal med vardera en servicepunkt.

Den modell som används i Västernorrlands län finns också i Linköping och i Västervik. Bollnäs, Älmhults, Tingsryds, Karlskrona, Eksjö och Lidköpings kommuner har också avtal med butiker om olika typer av service.

Nyköpings kommun och Vingåkers kommun är på gång att erbjuda servicepunkter med avtal.

I Örebro län har Lindesbergs kommun en överenskommelse med butiken i Vede våg på försök. Om försöket faller väl ut vill kommunen upprätta avtal med ytterligare någon eller några butiker alternativt med någon drivmedelsanläggning.

Mönsterås kommun har tillämpat en annan typ av samarbete. Servicepunkt Fliseryd är ett samarbetsprojekt mellan Fliseryds Sockens Samhällsförening, Mönsterås kommun, ICA Nära-butiken

och fastighetsägarna. Servicepunkten finns i ICA Nära och är en samlings- och träffpunkt med enklare café. Här finns en lånedator för betaltjänster med mera, samtidigt som man kan ta del av kommunal information, e-tjänster och turistinformation. Butikens personal bemannar servicepunkten vid behov. Investeringarna i lokalerna har finansierats genom bidrag från Regionförbundet i Kalmar län och Häradsparbanken Mönsterås. En del i kommunens åtagande är att kommunen bekostar 0,2 tjänst hos butiken för att sköta servicepunkten.

Servicepunkter av olika slag

Organisationen "Hela Sverige ska leva" har försökt definiera och standardisera begreppet "Servicepunkt". Syftet har varit att garantera alla medborgare en viss grundservice och likvärdig kommunal service liksom service från statliga myndigheter. Det har dock visat sig att de lokala variationerna är så många att denna ambition har fått stå tillbaka till förmån för behovet av lokal anpassning.

"Hela Sverige ska leva" uppskattar att det finns ett 100-tal servicepunkter och att det ständigt tillkommer nya. Många är placerade i butik medan andra finns i bygdegårdar, andra föreningslokaler eller bibliotek. Turistbyrå, vårdcentral, företagshus, kommunägt kontor och skola förekommer också.

En del har ingen kommersiell verksamhet alls utan är i första hand en plats för kultur- och föreningsaktiviteter, information samt social samvaro.

Nedan följer några exempel på servicepunkter som inte har en butik som bas för verksamheten.

Bodens kommun har avtal med ett aktiebolag om servicepunkten i Harads och med en ekonomisk förening om servicepunkten i Gunnarsbyn. I Gunnarsbyområdet bor cirka 600 personer. Servicepunkten drivs på entreprenad av Råne älvdals ekonomiska förening, RÅEK. Bodens kommun och RÅEK har tecknat ett femårigt avtal om service som turistinformation, vägledning, fixartjänster och kommunal information. En process pågår för att få avtal med landstinget så att medborgarna kan göra enklare läkarbesök på distans via servicepunktens studio, så kallad e-hälsa. Liknande avtal finns i

Harads där det i dag finns avtal med Landstinget och Migrationsverket. Ersättningen från kommunen är 650 000 kronor per år.

Pajala har servicepunkter i Korpilombolo och Muodoslompolo. Korpilombolo kulturförening utför tjänster såsom pensionärs-service, handlarbuss, sköter återvinningen och har ett kontor där invånarna kan få hjälp med blanketter m.m.

Ett projekt med hållbara sociala servicepunkter i Skellefteå kommun har hittills lett till att åtta servicepunkter har startats. I processen kring de sociala servicepunkterna ute i byarna samverkar kommunens byutvecklingsråd och lokalsamhällets företrädare. Projektet ger inspiration till andra och visar en modell för hur man kan mobilisera i lokalsamhället.

Ornö Servicepunkt ligger i bygdegården i Haninge kommun. På ön finns cirka 300 fastboende och på sommaren ökar öns befolkning till cirka 2 000 personer. I bygdegården finns hyresgäster som Ornö Krog. Skolans gymnastiklektioner bedrivs i stora salen och eleverna äter lunch på Ornö krog. Här finns också en liten butik. En fibernod installeras inom kort i Bygdegården.

I Vansbro kommun i Dalarna finns fem servicepunkter; i Nås, Äppelbo, Dala Järna, Vansbro och Finnmark. Den lokala servicepunkten är en mötesplats för kommunmedborgare och gäster. Här finns service i form av kommunal information, hjälp med att boka tider och fylla i blanketter antingen digitalt eller genom personlig service. Servicepunktens digitala hörna lotsar till arbetsförmedlingens, försäkringskassans, skattemyndighetens och kommunens hemsidor. Vid servicepunkten finns turistinformation med uppdaterad information från turistmål i området.

Bygdegården – mötesplats för lokal service

Projektet ”Bygdegården – mötesplats för lokal service” har genomförts inom Bygdegårdarnas Riksförbund. Syfte har varit att utveckla olika former av service i bygdegårdar. Bygdegårdarna är oftast belägna på landsbygden och fungerar som mötesplatser och arrangerar av olika aktiviteter. Redan i dag har cirka 100 bygdegårdar olika former av service, till exempel förskoleverksamhet, turistbyrå, biblioteksfilial, kafé med mera.

Bygdegårdsföreningen i Möklinta i Västmanland är ett exempel på en förening som startade ett bygdecenter 2012 som ett resultat av ett utvecklingsprojekt.

I Ljustorp i Västernorrland har bygdegården ett servicecenter med föreningservice och hjälp till äldre att handla. Bygdegården har också kompletterats med affärslokal och bensinmack.

Gideå bygdegård i Västernorrland är sammanbyggd med skolan och här finns matsal/café, förenings-/företagscenter, konferenslokaler, friskvårdsanläggning samt ett rum som kan användas för olika servicefunktioner som frisör och massage.

I Trångsviken i Jämtland erbjuder bygdegården ett tiotal servicefunktioner, däribland pakethantering, systembolags- och apotekservice. I samma hus ryms även förskola, fritids, restaurang, café, gym och kyrkorum.

Hos Bäckegården i Bengtsfors kommun, Dalsland, erbjuds service från två datorer som är länkade till kommunen, arbetsförmedlingen och försäkringskassan. Bäckegården har rymliga samlingslokaler, biblioteksfilial, ungdomsgård och café.

6.3.7 Kommunernas planering för varuförsörjning och annan kommersiell service

Nuvarande förordning om stöd till kommersiell service säger att kommunen ska planera varuförsörjningen så att behovet av stöd kan bedömas. Det finns inga riktlinjer för vad en sådan planering ska innehålla.

Hur omfattande planeringen ska vara är en fråga för varje kommun att ta ställning till, utifrån sina resurser och behov. Bestämmelsen i nuvarande förordning och i utredningens förslag till förordning gäller enbart planering av varuförsörjningen och handlar om att behovet av stöd ska kunna bedömas.

Det hindrar inte att kommunerna tar ett bredare grepp och också tar upp andra former av kommersiell service i sin planering. Många på lokal och regional nivå arbetar för att få till stånd samordnade servicelösningar. Därför bör det vara naturligt att också beröra tillgängligheten till andra serviceslag, som drivmedel, post- och apoteksservice samt betaltjänster.

Alla kommuner är unika vad gäller demografi, tillgång till kommunikationer, offentlig och kommersiell service. Förutsättningarna

varierar också lokalt. En analys av nuläge och förväntad utveckling på några års sikt skapar en bättre handlingsberedskap för servicefrågor i kommunernas framtida planeringsprocesser. En varuförsörjningsplan eller serviceplan bör avse tillgängligheten till grundläggande kommersiell service och servicebehoven i olika kommundelar. En sådan plan kan också vara ett underlag till kommunens översiktsplan.

Genom att ta vara på engagemanget i lokala utvecklingsgrupper och föreningar uppstår ofta värdefulla uppslag, nya initiativ och okonventionella samverkanslösningar.

I många små orter är det nödvändigt att särskilt beakta servicebehoven bland de äldre som inte själva kan ta sig längre sträckor till servicebutiker och annan service. På senare tid har också flera små samhällen tagit emot många nyanlända flyktingar vars behov av service också behöver tillgodoses. För lanthandeln innebär detta ytterligare kunder men också en ökad efterfrågan på service. Lanthandeln kan vara den enda på orten som tillhandahåller service och allmän information.

Som tidigare har beskrivits har utredningen funnit många exempel på hur kommuner agerar för att upprätthålla servicen också i den sårbara glesbygden. I kapitel 11 och 12 finns beskrivningar av EU:s statsstödsregler och de bestämmelser i kommunallagen som är viktiga att beakta i detta sammanhang.

Genom att utnyttja hemsändningsbidraget kan kommunerna avlasta hemtjänsten och ersätta handlaren eller någon annan för att transportera matkassar till äldre och funktionshindrade.

Ett annat exempel är att dela upp livsmedelsupphandlingarna i mindre kvantiteter för att ge de lokala handlarna möjlighet att vara med i anbudsgivningen. På så sätt kan handlaren både öka sin omsättning och sortimentet av färskvaror. Tillväxtverket har sammanställt exempel på hur kommuner arbetar med upphandling i rapporten "Affärer och attityder Lärande om upphandling skapar tillväxt och ökad service".²²

Intressant att utveckla är också möjligheterna till samordnade transporter. PostNord visar på en del håll intresse för att utföra transporter som samordnas med lantbrevbärlinjer och andra transporter som PostNord utför. PostNord transporterar exempelvis

²² Tillväxtverket, Info 0448.

mat, apoteksvaror och ankommande och avgående gods i ett samarbete med Storumans kommun.

I arbetet med regionala serviceprogram och med kommunala planer behövs ibland analysunderlag. Tillväxtanalys planerar att utveckla ett verktyg för ”Serviceanalys”. Det kommer att bygga på det GIS-baserade verktyget för ”Betalanalys” som Tillväxtanalys har tagit fram i samarbete med PTS och länsstyrelser.

6.4 Ett förslag om stöd till kommunernas arbete

I flera läns arbete med servicefrågor är stöd till kommunerna ett prioriterat område. Länsstyrelser och regioner/landsting samt kommunala samverkansorgan stödjer arbetet med att ta fram varuförsörjnings- eller serviceplaner, bistår med underlag och metodstöd, samordnar och ger möjligheter till erfarenhetsutbyte.

Tillväxtverket har genomfört två större nationella program, för serviceutveckling (Lokala servicelösningar och Pilotkommuner för serviceutveckling) på regeringens uppdrag för att utveckla lokala servicelösningar och stödja arbetet lokalt. Utredningen anser att det är viktigt att bygga vidare på erfarenheterna från dessa program och från det stödjande arbete som bedrivs av de ansvariga i länen.

Det finns särskilt stor anledning att bistå små kommuner med begränsade resurser.

Många kommuner är aktiva i arbetet med servicefrågor och har lyft fram servicefrågorna i varuförsörjningsplaner och i nya översiktsplaner.

Samtidigt menar företrädare för länen att det i bland varit svårt att få kommunerna delaktiga i arbetet med regionala serviceprogram. I många kommuner saknas kontaktpersoner och ansvariga tjänstemän. Frågorna har inte samma prioritet i alla kommuner och man arbetar olika med servicefrågorna.

Utredningen anser att Tillväxtverket, som stödmyndighet för lokal service inom ramen för Landsbygdsprogrammet, bör medverka till att insatser genomförs i länen för att stödja kommuner som vill utveckla lokala servicelösningar. Detta ligger i linje med innehållet i flera regionala serviceprogram. Insatserna bör genomföras i form av utvecklingsprojekt som drivs av regioner och läns-

styrelser. Medel kommer att kunna sökas av dessa regionala aktörer, men också av kommunerna.

Utredningen anser att kommuner, som helt eller delvis ligger i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter, bör prioriteras i de insatser inom Landsbygdsprogrammet som Tillväxtverket är stödmyndighet för.

Insatserna bör innehålla stöd för att utveckla lokala servicelösningar men också annan typ av samordning som kan öka tillgängligheten till service och främja lokal utveckling. Flernivåsamverkan, arbete med lokala utvecklingsplaner och kommunala strategier kan också ingå, liksom kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte.

7 Befintliga stöd till kommersiell service

Utredningens iakttagelser och bedömningar:

Totalt har 487 unika företag erhållit stöd till kommersiell service 2011–2013 i form av investeringsbidrag och/eller servicebidrag.

Av stödet till dagligvaror utgjordes 69 procent av investeringsbidrag och 31 procent av servicebidrag. Av stödet till drivmedel utgjordes 89 procent av investeringsbidrag och 11 procent av servicebidrag.

Av de dagligvarubutiker som beviljades investeringsbidrag 2011–2013 hade 53 procent en årsomsättning under 7,5 miljoner. Av de som fått servicebidrag hade 62 procent en omsättning som understeg 5 miljoner kronor och 78 procent en omsättning under 7,5 miljoner kronor.

Uppföljningen visar att många butiker befinner sig i ett utsatt läge då stödbutikerna har mycket låg omsättning. Det är extra tydligt i de mest glesbefolkade delarna av landet.

Det finns stora skillnader i kommunernas ersättningsnivåer för hemsändning och även i kriterierna för vilka som kan beviljas hemsändning av dagligvaror. Utredningen anser inte att det finns skäl att för närvarande höja det statliga bidraget till hemsändning eftersom få kommuner utnyttjar det statliga bidraget fullt ut.

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 verksam.

7.1 Ett statligt stöd till kommersiell service inrättades 1973

Statligt stöd till kommersiell service i glesbygd har funnits sedan 1973. I Glesbygdsutredningen 1972 uttalades kommunernas ansvar för invånarnas serviceförsörjning samtidigt som man föreslog införande av ett statligt stöd för att trygga hushållens tillgång till service.

Den nu gällande förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service trädde i kraft år 2000 och dessförinnan fanns stödformer i en äldre förordning om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service.

De som beslutar om stöd enligt förordningen om stöd till kommersiell service är länsstyrelserna eller de landsting som tagit över det regionala utvecklingsansvaret samt samverkansorganet i Kalmar län. Tillväxtverket kan pröva ansökan i vissa fall. Nämnda instanser beslutar också om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken¹.

Som framgår ovan ligger rätten att besluta om stöd till kommersiell service på olika aktörer i länen. För att förenkla framställningen i denna rapport har vi valt att i många fall använda ordet ”länen” som subjekt, även om det inte finns någon sådan ”aktör”. Vi avser då den ansvariga organisationen på regional nivå.

I detta kapitel beskrivs reglerna för befintligt stöd enligt förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service samt möjligheterna till stöd enligt förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. Även stöd till kommersiell service från Landsbygdsprogrammet berörs.

I kapitlet behandlas också erfarenheter och iakttagelser som gäller tillämpningen av förordningen om stöd till kommersiell service. Tillväxtverket har följt upp länens stödgivning 2011–2013. Dessutom har utredningen genomfört en enkät till länen om tillämpningen av befintliga stöd.

Vidare beskrivs de relativt nya stöden enligt förordningen (2013:80) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt eko-

¹ I län där länsstyrelser hanterar stöd till kommersiell service och där samverkansorgan har det regionala utvecklingsansvaret, har länsstyrelsen begränsade medel till projektverksamhet. Merparten av anslag 1:1 som finansierar projektverksamhet ligger i dessa län på samverkansorgan.

nomiskt intresse samt förordning (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.

7.2 Förordningen om stöd till kommersiell service

Stöd enligt förordningen om stöd till kommersiell service får lämnas till näringsidkare med försäljningsställen för dagligvaror och drivmedel. Om det finns särskilda skäl kan stöd även lämnas till näringsidkare som på annat sätt säljer dagligvaror samt till fackhandelservice. Kommuner kan få stöd för hemsändning.

Stöd får lämnas i områden där servicen är gles och stödet får inte otillbörligt gynna en viss näringsidkare.

Stöd får lämnas endast om kommunen har planerat varuförsörjningen på ett sådant sätt att behovet av stöd kan bedömas.

I förordningen finns fyra former av stöd; investeringsbidrag, investeringslån, servicebidrag och hemsändningsbidrag.

Investeringsbidrag eller investeringslån kan lämnas för anskaffning eller större reparation av lokaler, inredning eller utrustning. Det kan också vara frågan om kompetenshöjande insatser för näringsidkare och anställda. Vidare kan investeringsbidrag användas för att täcka kostnader för utarbetande av åtgärdsprogram som syftar till att förbättra företagets lönsamhet.

Investeringsbidrag får lämnas med belopp som motsvarar högst 50 procent av de utgifter som har godkänts för investering. I vissa specificerade fall kan bidrag lämnas med högst 85 procent av utgifterna, t.ex. för större investeringar som görs för att komplettera ett försäljningsställe för dagligvaror eller drivmedel med grundläggande servicefunktioner.

Investeringsbidrag beviljas exempelvis till energieffektivisering, reinvesteringar i kylar och frysar, lastkajer, bensinpumpar samt moderniseringsbehov i butikerna. Investeringsbidragen medverkar till att effektivisera och minska verksamhetens kostnader. Möjligheten att bevilja investeringslån används ytterst sällan.

En ytterligare form av stöd till kommersiell service benämns servicebidrag och kan utgå till näringsidkare. Bidraget lämnas endast om det finns särskilda skäl och andra åtgärder har prövats, men inte visat sig vara ändamålsenliga. Bidrag får lämnas med högst 250 000 kronor per år till samma mottagare. Till dagligvarubutiker

med ett väl utbyggt utbud av grundläggande servicefunktioner, eller som av servicestrategiska skäl bedöms som betydelsefulla, får bidraget utsträckas till högst 300 000 kronor per år. Frågan om bidrag kan lämnas ska prövas särskilt för varje år. Bidrag får lämnas för sammanlagt högst tre år. Om det finns synnerliga skäl får bidrag lämnas under en längre tid.

Hemsändningsbidrag kan lämnas till kommuner som helt eller delvis bekostar hemsändning av dagligvaror till hushåll.

Hemsändningsbidrag kan även lämnas för kommunens direkta kostnader för att anordna särskilda inköpsturer till en närliggande butik för de hushåll som har störst avstånd eller saknar möjligheter att på annat sätt ta sig till butiken.

Hemsändningsbidrag får lämnas med ett belopp som motsvarar högst 50 procent av kommunens nettoutgift eller direkta kostnader men får inte överstiga 100 kronor per hushåll eller tillfälle.

Ett exempel på hur hemsändningsbidraget kan tillämpas tas här från Härjedalens kommun.

I januari 2013 beslutade kommunstyrelsen att utöka hemsändningen av dagligvaror till alla byar i kommunen. Beslutet innebär att pensionärer och funktionshindrade får leveranser från butikerna i stället för att hemtjänstpersonalen ska handla. Avtal har slutits med åtta butiker i byarna; Funäsdalen, Vemhån, Ytterhogdal, Linsell, Sveg, Lillhärdal, Lofsdalen och Hede. Ersättningen till butikerna höjdes i november 2013 från 140 kronor/hushåll/leverans till 200 kronor. Därtill kommer 20 kronor i serviceavgift som brukaren betalar till handlaren.

Byn Vemhån anordnar inköpsturer. Varje fredag går en tur där pensionärer erbjuds skjuts till byns kooperativa livsmedelsbutik. Förutom själva handlingen erbjuds kaffe med dopp och social samvaro. Liknande inköpsturer förekommer också i andra län.

En skrivelse till utredningen om hemsändningsbidraget

Utredningen har tagit emot en skrivelse med ett ”Lanthandlarupp-rop” med 131 underskrifter. Undertecknarna föreslår att det statliga bidraget till hemsändning ska höjas från dagens 100 kronor till

300 kronor för att rädda lanthandeln.² Skrivelsen ger också en bild av hur lanthandlare upplever sin situation. ”All den service som vi utför i dag kan vara borta om ett år eller två. Nu är det dags att göra något innan utvecklingen av avvecklingen gått för långt. Vi vill att svenska och utländska turister skall kunna resa genom Sverige utan att behöva se gamla skyltar vid vägen och en stängd affär, café, matställe eller bensinmack. Alla skall kunna ta en kopp kaffe och en bit mat utan att behöva leta 10 tals mil. Många små företag, ofta familjeföretag med lång traditon kämpar i dag för att hålla livet i en allt mer öde landsbygd. Långa dagar och nästan aldrig semester med dålig ersättning för allt arbete vi utför. Det handlar inte bara om mat, ofta är vi ombud för Apoteket, Posten, Systembolaget och Svenska Spel, vi säljer telefonkort, agerar bankomat och växlingskontor för både utländsk valuta och småpengar som bankerna inte vill ta emot. Vi vill nu att den trygghet och service som vi ger framför allt till ensamma äldre människor långt ute i skogen skall värderas och ersättas med en rimlig penning.”

7.3 Anslagens storlek

Anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder omfattar cirka 1,5 miljarder kronor. Regeringen beslutar om fördelning av medel till länen, medan prioriteringen av tilldelat anslag i huvudsak sker på regional nivå. Stöd till kommersiell service och bidrag till projektverksamhet är två av flera utgifter som anslaget får användas för.

Åren 2007 och 2008 uppgick det stöd som beviljades enligt förordningen om stöd till kommersiell service till 35 miljoner kronor per år. Av dessa medel använde länen 16–19 miljoner kronor per år till investeringsbidrag, 11–12 miljoner kronor till hemsändningsbidrag och 4–6 miljoner kronor till servicebidrag.

Åren 2009–2010 beviljade regeringen ett extra anslag till länen om 30 miljoner kronor utöver de ordinarie medlen inom anslag 1:1. I januari 2011 beslutade regeringen att tilldela länen ytterligare 20 miljoner kronor per år under perioden 2011–2014 för att stärka dagligvarubutiker och drivmedelsstationer i gles- och landsbygder och för att utveckla nya innovativa lösningar. Det totala stödet till

² Dnr N2014:01/2014/8.

kommersiell service ligger fortfarande på en hög nivå jämfört med åren före 2009 vilket till stor del beror på regeringens utökade medel till kommersiell service de senaste åren.

Under budgetåret 2014 beviljade länen stöd till kommersiell service med totalt 58,5 mnkr, varav 20,2 mnkr utgjordes av de utökade medlen (tabell 7.1).

Tabell 7.1 Stöd till kommersiell service, fördelat på stödform, beviljat år 2008–2014, miljoner kronor

Inklusive utökade medel för 2009–2010 och 2011–2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Servicebidrag	4,19	7,89	7,38	8,47	9,02	10,08	9,38
Hemsändningsbidrag	11,22	10,95	11,80	10,92	10,26	11,70	10,96
Investeringsbidrag	18,65	28,78	38,53	27,90	22,07	31,09	38,20
Investeringslån	0,45	0	0,10	0	0	0,20	0
Totalt	34,51	47,62	57,81	47,29	41,35	53,07	58,54

Källa: Tillväxtverket Nyps.

Som framgår av tabell 7.1 minskade de beviljade stöden efter 2010 vilket bland annat berodde på att merparten av de utökade medlen för 2009–2010 beslutades först under 2010 samtidigt som de utökade medlen för 2011–2014 fördelades till länen först i maj 2011. En annan förklaring till varför de utökade medlen för kommersiell service 2011–2014 inte fick tydligt genomslag förrän 2013, kan vara att flera län i större utsträckning än tidigare har använt medlen till att finansiera olika strategiska projekt inom ramen för de regionala serviceprogrammen, som ett komplement till stödet till kommersiell service.

De utökade anslagen 2009–2014 har haft till effekt att länen beviljat betydligt mer investeringsbidrag. Servicebidraget ökade också, vilket kan vara en följd av ökad tillgång på medel. Men det kan också vara en indikation på att allt fler butiker brottas med lönsamhetsproblem.

Tabell 7.2 visar hur länen 2014 valt att bevilja medel i form av olika typer av stöd samt hur fördelningen mellan länen ser ut.

Investeringsbidraget ökade 2014 till samma höga nivå som 2010. Noterbart är att ett län (Västernorrland) står för merparten av ökningen. Detta beror på att en större investering har gjorts på en

ort i länet. Västernorrlands län står för 26 procent (10,1 miljoner kronor) av landets totala investeringsbidrag på 38,2 miljoner kronor 2014.

Tabell 7.2 Stöd till kommersiell service fördelat på län, beviljat år 2014¹

Län	Antal ärenden ²	Servicebidrag	Hemsändningsbidrag	Investeringsbidrag	Totalt stöd	Varav utökade medel
Stockholm	11 (11)	0,17	–	0,97	1,14	1,14
Uppsala	1 (1)	–	0,03	–	0,03	0,03
Södermanland	3 (–)	–	0,10	0,10	0,20	–
Östergötland	32 (6)	0,15	0,76	0,97	1,88	0,37
Jönköping	25 (8)	0,26	0,30	1,94	2,50	0,96
Kronoberg	17 (11)	0,15	0,37	1,06	1,58	0,78
Kalmar	35 (11)	0,47	1,59	1,98	4,04	1,01
Gotland	2 (2)	–	–	0,28	0,28	0,28
Blekinge	10 (3)	–	0,56	0,97	1,53	0,92
Skåne	–	–	–	–	–	–
Halland	3 (3)	0,30	–	0,20	0,50	0,50
Västra Götaland	20 (7)	0,03	0,38	1,06	1,47	0,78
Värmland	29 (–)	0,61	1,06	2,44	4,11	–
Örebro	16 (10)	0,30	0,15	1,25	1,70	1,26
Västmanland	6 (3)	0,08	0,19	0,34	0,61	0,42
Dalarna	32 (1)	1,84	0,31	4,17	6,32	3,00
Gävleborg	16 (7)	0,70	1,01	0,68	2,39	1,16
Västernorrland	35 (5)	0,99	0,90	10,14	12,03	0,62
Jämtland	20 (1)	0,95	0,81	2,22	3,98	1,04
Västerbotten	30 (28)	2,09	1,91	4,88	8,88	5,97
Norrbottnen	22 (–)	0,29	0,53	2,55	3,37	–
Summa		9,38	10,96	38,20	58,54	20,24
Antal ärenden	365 (118)	60 (19)	103 (23)	202 (76)	365	118

Källa: Tillväxtverket Nyps. (Inga investeringslån beviljades 2014.)

¹ Beloppen är preliminära och anges i miljoner kronor.

² Antal ärenden, siffran inom parentes avser utökade medel.

7.4 Framtida efterfrågan

Beviljat investeringsbidrag är den del av stödet till kommersiell service som varierar mest över tiden. Nivån påverkas troligtvis mycket av volymen tillgängliga medel. Nivåerna har varit höga vissa år bl. a.

beroende på en kraftig ökning av bidragen till drivmedelsinvesteringar. Andra orsaker till den ökade efterfrågan uppges vara att investeringarna blivit dyrare för butikerna och marginalerna allt mindre. Butikerna återkommer oftare med nya ansökningar för att kunna erbjuda ytterligare tjänster. Vanligt förekommande investeringar är utbyte av gamla frys- och kyldiskar, nya återvinningsmaskiner för pant av burkar och flaskor samt kassaregister.

För servicebidraget är trenden att efterfrågan ökat under en följd av år. De mindre dagligvarubutikernas ekonomiska situation är svår i många län och det är därför troligt att servicebidraget kommer att fortsätta ligga på liknande nivåer som 2011–2014. Allt fler butiker har svårt att klara sig av egen kraft.

Hemsändningsbidraget har legat på i stort samma nivå de senaste sju åren. Då allt fler butiker läggs ner samtidigt som andelen äldre på landsbygden ökar, är det troligt att efterfrågan på hemsändningsbidrag kommer att ligga kvar på ungefär samma nivå de kommande åren. Det maximala bidragsbeloppet för hemsändning höjdes 2011. Detta kan medföra att det totala hemsändningsbidraget kommer att öka. Kommunernas vilja att höja bidragen till hemsändning av dagligvaror är avgörande för den framtida utvecklingen av bidraget.

7.5 Bidrag för projektverksamhet

Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken används också för att bevilja stöd inom området kommersiell service. Enligt förordningen ska insatserna vara avgränsade från den ordinarie verksamheten i fråga om tid, ekonomi och arbetsinsats. Projekten ska ha till syfte att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken och vara förenliga med regionala strategier och program. Ett projekt får innebära samarbete mellan län, men det får inte utgöra driftsstöd. Bidrag får lämnas med högst 50 procent av utgifterna för projektet.

Länen har använt de utökade anslagen från regeringen 2009–2014 på olika sätt. Elva län har helt eller delvis valt att bevilja projektmedel för de tillkommande medlen. Särskilt tydligt är detta i Norrbottens län där en rad projekt genomförts för att utveckla lokala servicelösningar. I Stockholms skärgård har projekt för be-

taltjänstlösningar genomförts på Utö, Ljusterö och Möja. Andra län har också använt projektmedel för att utveckla lokala servicelösningar och betaltjänster, men även kompetensutveckling, offentlig upphandling, energieffektivisering och drivmedelsförsörjning har behandlats i projekten.

7.6 Landsbygdsprogrammet

Även i Landsbygdsprogrammet 2007–2013 har det ingått projektstöd till förbättrad service. Projektstöd har getts till insatser som förstärker eller utvecklar serviceutbudet och kultur- och fritidsaktiviteter på landsbygden, exempelvis samverkanslösningar av olika slag. Projektstöd har kunnat ges exempelvis för att ta fram en plan för hur tillgången till service i bygden kan förbättras, få olika aktörer att samverka kring service, utveckla nya servicelösningar eller erbjuda kompetensutveckling till de som bedriver serviceverksamhet.

7.7 Regionala kriterier varierar över landet

Utredningen har hösten 2014 via en enkät samlat in uppgifter om hur länsstyrelserna, regioner och regionförbund tillämpar nuvarande förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service.

Utgångspunkten för aktörernas stödgivning är de villkor som framgår av förordningen. I flera län har man beslutat om riktlinjer för sin stödgivning. Riktlinjerna kan vara mer eller mindre omfattande. Det kan vara frågan om separata riktlinjer eller att vissa riktlinjer framgår av de regionala serviceprogrammen.

Generellt tillämpar länen att butiken ska vara den sista på sin ort för att stöd ska beviljas.

I detta avsnitt beskrivs kriterier som länen använder i samband med beslut om investeringsbidrag eller servicebidrag. Det finns skillnader mellan länen t.ex. när det gäller minsta avstånd till närmaste butik. Det görs också individuella bedömningar av butikernas situation i varje enskilt ärende.

Tillväxtverket för löpande en dialog med länen, dels underhand, dels vid servicekonferenser för stödhandläggare. Det är värdefullt med erfarenhetsutbyte när det gäller tillämpningar och att diskutera för- och nackdelar med olika kriterier och arbetssätt.

Investeringsbidrag med 50 procent

Investeringsbidrag får lämnas med belopp som motsvarar högst 50 procent av de utgifter som har godkänts för investering. Bidrag får lämnas med 85 procent i vissa fall som specificeras i förordningen.

Flertalet län har en avståndsgräns till nästa butik som ett villkor för stöd.

Länsstyrelsen i Norrbotten har beslutat att ett villkor för stöd är att dagligvarubutiken ska ligga minst 15 km från närmsta alternativa butik. Motivet är att undvika att konkurrensen mellan butikerna snedvrids. Även Västerbotten och Jämtland har gränsen 15 km till närmaste alternativa dagligvarubutik. Ett vanligare minsta avstånd är 10 km till nästa butik, vilket exempelvis är riktlinjen i Dalarnas, Gävleborgs, Värmlands, Västra Götalands och Östergötlands län.

För drivmedelsstationer gäller i Norrbottens län ett avstånds-krav om minst 20 km till närmsta drivmedelsstation. Undantag kan göras i särskilt motiverade fall. Även Västerbottens, Västernorrlands och Gävleborgs län har riktlinjen 20 km. Länen Dalarna, Jämtland och Uppsala har riktlinjen 30 km till närmsta drivmedelsstation. Värmland anger 10 km och Östergötland 15 km.

Ett fåtal län anger omsättningsgränser. Butiker med en omsättning på över 15 miljoner kronor beviljas generellt sett inte bidrag i Västernorrlands län.

I Västra Götalandsregionen görs en samlad bedömning men generellt gäller att omsättningen får vara maximalt 18–19 miljoner kronor.

Några län har inga riktlinjer om avstånds- eller omsättningsgränser. De hänvisar endera till förordningens villkor eller så beskriver man andra bedömningsgrunder. Det är främst frågan om en individuell bedömning utifrån ekonomisk situation, konkurrensförhållanden, överlevnadsförmåga och kommunernas prioriteringar vad gäller butikens betydelse.

Servicebidrag vid tillfälliga och akuta problem

Servicebidrag kan utgå till näringsidkare om det finns särskilda skäl och andra åtgärder har prövats, men inte visat sig vara ändamåls-enliga.

De beslutande aktörerna i länen har en restriktiv hållning när de prövar ansökningar om servicebidrag. Tillämpningen innebär i de flesta fall att bidrag beviljas när en dagligvarubutik fått tillfälliga och akuta problem. Normalt gör länsstyrelsen en genomlysning av ekonomin och kräver en åtgärdsplan. Om butiken bedöms ha möjlighet att fortleva kan den beviljas servicebidrag, men det förekommer också att bidrag beviljas för att genomföra en avveckling i ordnade former.

Nedan beskrivs hur ansökningar om servicebidrag hanteras i fyra län.

Länsstyrelsen i Västerbottens län beviljar servicebidrag till strategiska butiker som har tillfälliga likviditetsproblem och där fortsatt verksamhet bedöms hotad. Det förekommer att en extern konsult anlitas för att se över verksamheten och föreslå långsiktigt verkande åtgärder. Länsstyrelsen bedömer resultat och geografiskt läge och utgår ifrån butikens betydelse för vardagsservicen till de boende och näringslivet, t.ex. turistnäringen. De butiker som finns kvar i länets gles- och landsbygder har nästan uteslutande en låg omsättning. I bedömningen ser länsstyrelsen till vilka insatser man hittills gjort för att förbättra situationen. Ofta har man samråd med kommunen, med företagets revisor eller mentor. För butiker i extrem glesbygd med ett begränsat och krympande kundunderlag och där avståndet till annan butik är många mil måste andra insatser till. Där är det svårt att behålla handlare och att attrahera nya egna företagare att driva butiken. Oftast är det omöjligt att få bankfinansiering. Ett tillfälligt servicebidrag som omprövas varje år och får beviljas under max tre år är inte anpassat för dessa situationer enligt enkätsvaret från Västerbottens län.

Länsstyrelsen i Jämtlands län beviljar servicebidrag när de ser att ett stöd är avgörande för att bolaget ska komma tillbaka på banan och stå på egna ben. De går in med stöd vid tillfälliga svackor som inte är av naturlig art. Det kan handla om yttre omständigheter som butiken inte kan påverka, exempelvis avstängning av en väg. Länsstyrelsen går inte in med stöd om de anser att det saknas förutsättningar för butiken att överleva. Om det är omöjligt att fortsätta driften på vanliga marknadsvillkor erbjuder länsstyrelsen ett servicebidrag för att hjälpa handlaren att avveckla verksamheten.

När Regionförbundet i Kalmar län får in en ansökan om servicebidrag skickar Regionförbundet en begäran om yttrande till kom-

munen. Syftet är att hålla kommunen informerad om butikens situation. En samlad bedömning görs innan beslut fattas. Regionförbundet väger in tidigare stöd, kommunens yttrande, vad butiken gjort för att lösa situationen och framförallt vilka åtgärder som planeras för att lösa situationen på sikt. En dialog förs också med landsbygdsmentorena. De vanligaste fallen är att butiken inte kan betala sina leverantörer och i vissa fall har de som arbetar i butiken under en längre tid inte kunnat ta ut en rimlig lön. Butikens omsättning och resultat vägs in innan beslut tas. Har butiken hög omsättning och god intjäningsförmåga ger Regionförbundet i normalfallet inget stöd.

De riktlinjer som tillämpas i Västmanlands län säger att servicebidrag kan lämnas i nödläge. Ett sådant uppstår när butikens omsättning kan anses för låg. En kortsiktig handlingsplan krävs som visar vad pengarna ska användas till och en plan måste visa hur man ska ta sig ur svårigheterna. För att servicebidrag ska kunna lämnas i mer än tre år till samma stödmottagare ska synnerliga skäl föreligga. Om kommunen gör upphandlingar där lanthandlarna kan vara med och leverera till kommunala inrättningar kan dock servicebidrag lämnas ett år till.³

Ersättningsnivån för hemsändning bestäms av kommunerna

Hemsändningsbidrag är ett statligt bidrag till kommuner som bekostar hemsändning av dagligvaror till hushåll eller som har kostnader för särskilda inköpsturer. Statens bidrag får vara högst 50 procent av kommunens kostnader men får inte överstiga 100 kronor per hushåll eller tillfälle.

Kommunen beslutar om ersättningen till den som ordnar hemsändningen eller inköpsturerna.

Ersättningen utgår med mycket olika belopp. Kommunerna har också varierande kriterier när det gäller vilka hushåll som kan komma ifråga för hemsändning som kommunen helt eller delvis bekostar.

Flera kommuner i Dalarnas, Västerbottens och Västernorrlands län, två kommuner i Jämtlands län samt en kommun i Kalmar,

³ Riktlinjer för handläggning av stöd till kommersiell service, Länsstyrelsen i Västmanland 2014, Dnr 302-327-2014.

Värmlands och Västra Götalands län har 200 kronor som ersättningsnivå.

I Norrbottens län har flera kommuner ersättningsnivåer som ligger på 200 kronor eller mer. Nivåerna i länet och även inom kommuner varierar mycket. Det beror på skillnader i kostnaderna för hemsändningen. I en del fall handlar det om mycket långa avstånd.

De kommuner som har ersättningsnivåer på 200 kronor utnyttjar statsbidraget fullt ut och får ett statligt bidrag med 100 kronor per hushåll och tillfälle.

Många kommuner har ersättningsnivåer som ligger mellan 100 och 200 kronor, men nivåer under 100 kronor förekommer också. I Västra Götalands län har några kommuner en ersättning som varierar beroende på avstånd.

I vissa kommuner betalar kunden, alltså mottagaren av hemsändningen, en avgift till butiken. Avgiften ligger vanligen mellan 20 och 40 kronor och kompletterar ersättningen från kommunen. Ofta utförs hemsändningen av en dagligvarubutik som också tar emot beställningen, plockar ihop varukassarna och kör ut dem till hushållen. Men andra lösningar och utförare förekommer också.

Förutom att ersättningsnivåerna varierar så finns olika kriterier för vilka hushåll som kan få hemsändning beviljad.

Många kommuner kräver en biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen för att hushåll ska komma ifråga för hemsändning. Andra kommuner har inte krav på biståndsbedömning, men där emot att mottagarna ska vara pensionärer eller funktionshindrade som inte kan ta sig till butiken.

Det finns också kommuner som beviljar hemsändning till permanent boende utanför detaljplanelagt område eller fastboende med ett par kilometers resväg till butik.

Utredningen anser inte att det finns skäl att för närvarande höja det statliga bidraget till hemsändning eftersom få kommuner utnyttjar det statliga bidraget fullt ut.

7.8 Tillväxtverkets uppföljning av beviljade stöd

Tillväxtverket har bistått utredningen genom att göra en uppföljning av stödgivningen till kommersiell service de tre senaste åren, 2011–2013. Uppföljningen innehåller uppgifter om hur mycket investeringsbidrag och servicebidrag som beviljats i respektive län. Företagens omsättningssiffror har samlats in, dels från ärendehanteringssystemet Nyps, dels har kompletteringar hämtats från SCB och Tillväxtanalys.

Uppföljningen visar att totalt beviljade stöd (investeringsbidrag och servicebidrag till både dagligvarubutiker och drivmedelsstationer) 2011–2013 uppgick till 108 miljoner kronor.⁴ Dessa medel fördelas på 826 ärendebeslut. Av beviljat stöd utgörs 75 procent av investeringsbidrag. Mest stöd beviljades i Västernorrlands län, följt av Dalarnas, Norrbottens, Jämtlands och Västerbottens län. Dessa fem län beviljade mer än hälften av det totala stödet till kommersiell service i form av investeringsbidrag och servicebidrag 2011–2013 (tabell 7.3).

Av totalt beviljat stöd fördelades 75 procent (82 mnkr) på dagligvaror och resterande 25 procent på drivmedel (26 mnkr). Länsstyrelsen i Västernorrlands län har beviljat mest stöd till drivmedel, drygt sex miljoner kronor eller 40 procent av sitt stöd. I Dalarnas och Gävleborgs län har också en relativt stor andel av stödet gått till drivmedel, 34 respektive 41 procent.

Medelvärdet på ett stöd till dagligvaror var 117 000 kronor och till drivmedel 197 000 kronor.

Av det totala stödet till dagligvaror beviljades 44 procent i fem norrlandslän; Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland och Gävleborg. Kalmar, Värmlands och Västra Götalands län svarade för 18 procent (tabell 7.4).

⁴ Anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder omfattar cirka 1,5 miljarder kronor. Regeringen beslutar om fördelning av medel till länen, medan prioriteringen av tilldelat anslag i huvudsak sker på regional nivå. Stöd till kommersiell service och bidrag till projektverksamhet är två av flera utgifter som anslaget får användas för. Länen bestämmer alltså själva hur mycket totalt som avsätts för stöd till kommersiell service.

Tabell 7.3 Fördelning av beviljade stöd till kommersiell service 2011–2013 på län och stödtyp

En stödmottagare kan ha flera stödärenden (antal)

Stödtyp	Investeringsbidrag		Servicebidrag		Totalt	
	Beviljat belopp	Antal ärende	Beviljat belopp	Antal ärende	Beviljat belopp	Totalt antal ärenden
Stockholm	45 000	1			45 000	1
Västerbotten	6 388 706	31	3 335 000	20	9 723 706	51
Norrbottn	6 189 328	42	4 373 500	30	10 562 828	72
Uppsala	60 000	1	385 000	3	445 000	4
Östergötland	2 719 165	42	1 250 000	9	3 969 165	51
Jönköping	2 509 804	22	476 100	5	2 985 904	27
Kronoberg	5 867 250	38	665 000	5	6 532 250	43
Blekinge	2 990 895	21	257 000	3	3 247 895	24
Värmland	6 766 361	64	1 343 200	9	8 109 561	73
Örebro	3 988 023	38	500 000	7	4 488 023	45
Västmanland	1 102 119	10	637 565	4	1 739 684	14
Dalarna	7 406 289	61	3 700 000	24	11 106 289	85
Gävleborg	4 181 398	25	850 000	7	5 031 398	32
Västernorrland	11 499 260	54	3 774 715	22	15 273 975	76
Jämtland	6 865 279	39	3 144 000	19	10 009 279	58
Kalmar	4 735 005	68	1 579 749	19	6 314 754	87
Gotland	1 328 968	5	165 000	1	1 493 968	6
Skåne	88 500	1	40 000	1	128 500	2
Halland	1 120 076	13	1 050 000	8	2 170 076	21
V Götaland	4 431 857	54			4 431 857	54
Summa	80 283 283	630	27 525 829	196	107 809 112	826

Källa: Tillväxtverket.

Tabell 7.4 Fördelning av beviljade stöd till dagligvaror 2011–2013 på län och stödtyp

En stödmottagare kan ha flera stödärenden (antal)

	Investeringsbidrag			Servicebidrag			Totalt	
	Summa	Antal	Medelbelopp	Summa	Antal	Medelbelopp	Summa	Antal
Stockholm	45 000	1	45 000				45 000	1
Västerbotten	5 119 788	25	204 792	2 785 000	17	163 824	7 904 788	42
Norrbottn	4 338 792	30	144 626	3 873 500	27	143 463	8 212 292	57
Uppsala	60 000	1	60 000	285 000	2	142 500	345 000	3
Östergötland	2 494 700	39	63 967	1 250 000	9	138 889	3 744 700	48
Jönköping	2 426 009	20	121 300	476 100	5	95 220	2 902 109	25
Kronoberg	5 342 250	36	148 396	665 000	5	133 000	6 007 250	41
Blekinge	2 594 007	18	144 112	257 000	3	85 667	2 851 007	21
Värmland	5 064 098	57	88 844	1 043 200	8	130 400	6 107 298	65
Örebro	2 804 095	34	82 473	500 000	7	71 429	3 304 095	41
Västmanland	658 619	9	73 180	637 565	4	159 391	1 296 184	13
Dalarna	4 815 255	44	109 438	2 525 000	17	148 529	7 340 255	61
Gävleborg	2 103 710	19	110 722	850 000	7	121 429	2 953 710	26
Västernorrland	4 793 015	32	149 782	3 708 715	21	176 605	8 501 730	53
Jämtland	4 648 860	30	154 962	3 144 000	19	165 474	7 792 860	49
Kalmar	3 179 095	54	58 872	1 579 749	19	83 145	4 758 844	73
Gotland	1 228 968	4	307 242	165 000	1	165 000	1 393 968	5
Skåne	88 500	1	88 500	40 000	1	40 000	128 500	2
Halland	920 076	12	76 673	1 050 000	8	131 250	1 970 076	20
V Götaland	3 846 857	50	76 937				3 846 857	50
Totalsumma	56 571 694	516	109 635	24 834 829	180	137 971	81 406 523	696

Källa: Tillväxtverket.

Av stödet till dagligvaror utgjordes 69 procent av investeringsbidrag (516 ärendebeslut) och 31 procent servicebidrag (180 ärendebeslut). Medelvärdet på ett investeringsbidrag till dagligvaror var 110 tkr och ett servicebidrag 138 tkr.

Mest servicebidrag till dagligvarubutiker (största totalsumman) beviljades i Norrbottens län, följt av Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens, Dalarnas och Kalmar län.

Av stödet till drivmedel utgjordes 89 procent av investeringsbidrag (111 ärendebeslut) och 11 procent servicebidrag (16 ärendebeslut). Medelvärdet på ett investeringsbidrag till drivmedel var 202 000 kronor och ett servicebidrag 168 000 kronor (tabell 7.5).

Då en stödmottagare kan erhålla flera stöd redovisas också hur många unika arbetsställen (dagligvarubutiker/ drivmedelsställen) som fått stöd 2011–2013. En stödmottagare kan ha flera olika arbetsställen och i flera fall har en butik både erhållit investeringsbidrag och servicebidrag. Ett företag kan även få bidrag till både dagligvaror och drivmedel. Totalt har 487 unika företag erhållit någon form av stöd till kommersiell service åren 2011 till 2013.

Bidrag till dagligvaror har beviljats 401 företag och 107 företag har fått bidrag till drivmedel.

Av dagligvarustöden har 340 företag fått investeringsbidrag och 121 har fått servicebidrag. Av drivmedelsstöden har 100 företag fått investeringsbidrag och 12 har fått servicebidrag (tabell 7.6).

Tabell 7.5 Fördelning av beviljade stöd till drivmedel 2011–2013 på län och stödtyp

En stödmottagare kan ha flera stödärenden (antal)

	Investeringsbidrag			Servicebidrag			Totalt	
	Summa	Antal	Medelbelopp	Summa	Antal	Medelbelopp	Summa	Antal
Västerbotten	1 268 918	6	211 486	550 000	3	183 333	1 818 918	9
Norrbottn	1 850 536	12	154 211	500 000	3	166 667	2 350 536	15
Uppsala				100 000	1	100 000	100 000	1
Östergötland	224 465	3	74 822				224 465	3
Jönköping	83 795	2	41 898				83 795	2
Kronoberg	525 000	2	262 500				525 000	2
Bleking	396 888	3	132 296				396 888	3
Värmland	1 407 190	6	234 532	300 000	1	300 000	1 707 190	7
Örebro	1 183 928	4	295 982				1 183 928	4
Västmanland	443 500	1	443 500				443 500	1
Dalarna	2 591 034	17	152 414	1 175 000	7	167 857	3 766 034	24
Gävleborg	2 077 688	6	346 281				2 077 688	6
Västernorrland	6 091 245	21	290 059	66 000	1	66 000	6 157 245	22
Jämtland	1 785 359	8	223 170				1 785 359	8
Kalmar	1 555 910	14	111 136				1 555 910	14
Gotland	100 000	1	100 000				100 000	1
Halland	200 000	1	200 000				200 000	1
V Götaland	585 000	4	146 250				585 000	4
Summa	22 370 456	111	201 536	2 691 000	16	168 188	25 061 456	127

Källa: Tillväxtverket.

Tabell 7.6 Unika företag som fått bidrag till dagligvaror och drivmedel 2011–2013, fördelat på investeringsbidrag och servicebidrag (antal unika företag)

Beslutande organisation	Dagligvaror			Drivmedel			Totalt unika företag som fått bidrag	
	Unikt företag som fått bidrag till dagligvaror	Investeringsbidrag	Servicebidrag	Unikt företag som fått bidrag till drivmedel	Investeringsbidrag	Servicebidrag	fått bidrag	%
Stockholm	1	1					1	0,2%
Västerbotten	28	21	12	6	6	2	32	6,6%
Norrbottn	32	25	16	12	10	2	42	8,6%
Uppsala	3	1	2	1		1	4	0,8%
Östergötland	22	19	6	2	2		24	4,9%
Jönköping	16	14	4	1	1		17	3,5%
Kronoberg	22	20	4	2	2		24	4,9%
Blekinge	15	14	2	2	2		17	3,5%
Värmland	34	33	6	7	7	1	40	8,2%
Örebro	21	19	6	4	4		23	4,7%
Västmanland	8	7	4	1	1		9	1,8%
Dalarna	31	26	12	17	14	5	45	9,2%
Gävleborg	15	13	4	6	6		20	4,1%
Västernorrland	28	22	14	19	18	1	42	8,6%
Jämtland	35	27	10	8	8		42	8,6%
Kalmar	45	37	11	13	13		55	11,3%
Gotland	2	2	1	1	1		3	0,6%
Skåne	1	1	1				1	0,2%
Halland	10	6	6	1	1		11	2,3%
V Götaland	32	32		4	4		35	7,2%
Totalsumma	401	340	121	107	100	12	487	100,0%

Källa: Tillväxtverket.

Av de dagligvarubutiker som beviljades investeringsbidrag 2011–2013 hade 53 procent en årsomsättning under 7,5 miljoner kronor, 63 procent av företagen hade en omsättning under 10 miljoner kronor, 29 procent hade en omsättning mellan 10 och 20 miljoner kronor och 8 procent hade över 20 miljoner kronor i omsättning.

För drivmedelsinvesteringar redovisas ingen fördelning på omsättningsklasser då det varit svårt att få fram tillförlitlig statistik. Flertalet bidrag till drivmedelsinvesteringar går till antingen företag som även säljer dagligvaror eller helt nya aktörer på lokal nivå som inte är knutna till de större drivmedelsbolagen. De senare har ofta ingen omsättning innan bidrag söks och för de förra saknas detaljerade omsättningssiffror för just drivmedel.

Det finns regionala skillnader vad gäller investeringsbidrag. Av de 340 unika butikerna som fick investeringsbidrag 2011–2013 hade Kalmar, Värmland och Västra Götaland sammanlagt 103 butiker (38, 33 och 32 i respektive län) eller 30 procent av det totala antalet butiker som fick bidrag.

De fem norrlandslänen (Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland och Gävleborg) hade tillsammans 108 butiker som fick bidrag, motsvarande 32 procent av det totala antalet butiker som fick bidrag.

Detta ska ställas i relation till den totala summan beviljat investeringsbidrag, som var 80 miljoner kronor. Kalmar, Värmland och Västra Götaland beviljade tillsammans 16 miljoner kronor motsvarande 20 procent av totalt investeringsbidrag.

Norrlandslänen beviljade tillsammans 35 miljoner kronor motsvarande 44 procent av totalt beviljat investeringsbidrag till dagligvarubutiker. Det innebär att Norrlandslänen beviljar investeringsstöd med högre belopp (tabell 7.7).

Företagen som beviljas servicebidrag har ofta en lägre omsättning än de som beviljas investeringsbidrag. Av de dagligvarubutiker som erhållit servicebidrag de aktuella åren hade 62 procent en omsättning som understeg 5 miljoner kronor, 78 procent hade en omsättning under 7,5 miljoner kronor. Det finns också 14 företag (motsvarande knappt 12 procent av företagen) med omsättning mellan 10 och 20 miljoner kronor som fått servicebidrag (tabell 7.8).

Tabell 7.7 Fördelning av investeringsbidrag till unika dagligvarubutiker 2011–2013 på län och omsättningsklass (tkr)

Beslutande organisation										Totalsumma	% av totala butiker som fått stöd
	< 1 tkr	1–499	500–999	1 000–4 999	5 000–7 499	7 500–9 999	10 000–19 999	20 000–49 999	50 000–99 999		
Stockholm				1						1	0,3%
Västerbotten		1		5	5	2	6	1	1	21	6,2%
Norrbottn		1		12	3	3	5	1		25	7,4%
Uppsala				1						1	0,3%
Östergötland				6	5	2	6			19	5,6%
Jönköping				6			7	1		14	4,1%
Kronoberg		1	1	4	1	4	6	2		19	5,6%
Blekinge		1		2	2	1	8			14	4,1%
Värmland				4	5	8	10	6		33	9,7%
Örebro			2	9	1	1	3	3		19	5,6%
Västmanland				3	2		1	1		7	2,1%
Dalarna		3		5	6		9	3		26	7,6%
Gävleborg		1		4	3		4	1		13	3,8%
Västernorrland		2		7	8	2	3			22	6,5%
Jämtland		1	2	8	5		9	2		27	7,9%
Kalmar		1		17	1	2	12	5		38	11,2%
Gotland				1			1			2	0,6%
Skåne				1						1	0,3%
Halland		1		2		2	1			6	1,8%
V Götaland	2	1		5	8	8	7	1		32	9,4%
Totalsumma	2	14	5	103	55	35	98	27	1	340	100,0%
% av totala butiker som fått stöd	0,6%	4,1%	1,5%	30,3%	16,2%	10,3%	28,8%	7,9%	0,3%	100,0%	
% ackum.	0,6%	4,7%	6,2%	36,5%	52,6%	62,9%	91,8%	99,7%	100,0%		

Källa: Tillväxtverket.

Tabell 7.8 Fördelning av servicebidrag till unika dagligvarubutiker 2011–2013 på län och omsättningsklass (tkr)

Beslutande organisation	1–499	500–999	1 000–4 999	5 000–7 499	7 500–9 999	10 000–19 999	uppgift saknas	Totalsumma	% av totala butiker som fått stöd
Västerbotten			7	4	1			12	9,9%
Norrbottnen			13	1	1	1		16	13,2%
Uppsala	1		1					2	1,7%
Östergötland			3	2		1		6	5,0%
Jönköping			3		1			4	3,3%
Kronoberg			3			1		4	3,3%
Blekinge			2					2	1,7%
Värmland			2	1	1	2		6	5,0%
Örebro		1	4		1			6	5,0%
Västmanland			4					4	3,3%
Dalarna			4	4		4		12	9,9%
Gävleborg			2	2				4	3,3%
Västernorrland			8	3	2	1		14	11,6%
Jämtland		1	8		1			10	8,3%
Kalmar	1		4	2	1	2	1	11	9,1%
Gotland						1		1	0,8%
Skåne			1					1	0,8%
Halland	2				1	1	2	6	5,0%
Totalsumma	4	2	69	19	10	14	3	121	100,0%
% av totala butiker som fått stöd	3,3%	1,7%	57,0%	15,7%	8,3%	11,6%	2,5%	100,0%	
% ackum.	3,3%	5,0%	62,0%	77,7%	86,0%	97,5%	100,0%		

Källa: Tillväxtverket.

7.8.1 Stödföretagens omsättning och geografiska fördelning

Som framgick i förra avsnittet har totalt 487 unika stödföretag beviljats stöd till kommersiell service under perioden 2011–2013. Stöden har gått till försäljningsställen av olika storlek och med varierande utbud av dagligvaror. En del är försäljningsställen för drivmedel.

Tillväxtanalys har bistått utredningen med en analys av hur stödföretagen fördelar sig geografiskt i olika tillgänglighetsklasser.

Tabell 7.9 Antal stödföretag som fått stöd fördelade på olika tillgänglighetsklasser

Tillgänglighetsklass	Totalt antal stödföretag	Andel	Varav dagligvarubutiker	Andel	Varav drivmedelsstationer	Andel
1 Mycket hög	8	2 %	8	2 %		
2 Hög	92	19 %	79	20 %	13	14 %
3 Mellan	200	41 %	162	41 %	38	40 %
4 Låg	120	25 %	94	24 %	26	27 %
5 Mycket låg	67	14 %	48	12 %	19	19 %
Summa	487	100 %	391	100 %	96	100 %

Källa: Tillväxtanalys.

För att förenkla framställningen nedan kallas alla stödföretag för butiker.

Av tabell 7.9 framgår att 187 (38 %) av de stödmottagande butikerna ligger i områden med låg tillgänglighet till tätorter eller mycket låg tillgänglighet till tätorter. Det är de mest glesbefolkade delarna av landet.

Dessa 187 butiker är spridda över en stor del av landet. I 15 län finns butiker som tillhör någon av tillgänglighetsklasserna 4 eller 5 och som beviljats stöd till kommersiell service. Flest butiker i klasserna 4 eller 5 (40) finns i Jämtlands län följt av Norrbottens-, Väster- och Västernorrlands- och Västerbottens län.

I totalsumman 487 butiker finns 27 butiker som inte har registrerats på län. Det kan vara så att några butiker har registrerats på en adress för huvudkontoret i stället för på arbetsställe.

Butikerna har också delats in i omsättningsklasser.

Av de 487 butikerna har 290 (59 %) mellan 1 miljon och 10 miljoner kronor i omsättning, 109 butiker (22 %) har mellan 10 och 20 miljoner kronor i omsättning och 38 butiker (8 %) har mer än 20 miljoner kronor i omsättning.

Av butikerna har 45 registrerats med mindre än 1 miljon kronor i omsättning. Det är i flera fall drivmedelsstationer som ingår i ett större företag med flera försäljningsställen och där omsättningen för det enskilda försäljningsstället inte har registrerats. Här finns troligen även en del felaktiga registreringar.

Tabell 7.10 Andel stödföretag per omsättnings- och tillgänglighetsklass

Omsättning tkr	Andel stödföretag per tillgänglighetsklass				
	Mycket hög	Hög	Mellan	Låg	Mycket låg
1 000–4 999	50 %	26 %	32 %	40 %	40 %
5 000–9 999	25 %	24 %	25 %	26 %	27 %
10 000–19 999		36 %	22 %	18 %	15 %
20 000 eller mer	25 %	8 %	7 %	7 %	10 %

Källa: Tillväxtanalys.

Det är inga större skillnader i omsättning mellan stödbutiker i olika tillgänglighetsklasser. Den tydligaste skillnaden är att en något större andel av butikerna i områden med mycket låg eller låg tillgänglighet till tätorter har en omsättning under 5 miljoner kronor. Andelen butiker i dessa områden som har en omsättning över 10 miljoner kronor är också lägre än för butiker i övriga områden (tabell 7.10).

Det finns inga tydliga mönster som visar skillnader mellan länen avseende omsättning för butiker i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter. Norrlandslänet har betydligt fler butiker i dessa tillgänglighetsklasser medan en stor del av butikerna i de södra länen ligger i områden med mellan-tillgänglighet till tätorter. En stor del av dessa butiker är också riktigt små butiker med låg omsättning. Över 30 procent av butikerna i områden med mellan-tillgänglighet till tätorter har omsättningssiffror under 5 miljoner kronor och cirka 25 procent av butikerna i denna tillgänglighetsklass har omsättningssiffror mellan 5 och 10 miljoner kronor.

7.9 Nya stöd till apotek och betaltjänster

7.9.1 Apotek i glesbygd och apoteksombud

Bidragssystemet för glesbygdsapotek utvärderas

År 2009 omreglerades apoteksmarknaden i Sverige och Apoteket AB:s ensamrätt att bedriva detaljhandel med läkemedel löstes upp. I syfte att tillgodose behovet av apotekstäckning i hela landet, tecknades avtal med de nya aktörerna på marknaden i samband med avyttringen av apotek från Apoteket AB. Köparna åtog sig genom dessa avtal att 110 utpekade apotek i glesbygd skulle drivas vidare i tre år. Under denna tid fick inte dessa apotek läggas ner.

Regeringen utfärdade i februari 2013 förordning (2013:80) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse. Av förordningen framgår bland annat vilka krav som ställs för att öppenvårdsapotek ska vara berättigade till glesbygdsbidraget. Ett av villkoren är att apoteket ska ligga mer än tjugo kilometer från ett annat apotek. Målet med statsbidraget är att upprätthålla en god läkemedelsförsörjning i hela landet.

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) har utarbetat föreskrifter om hur bidragets storlek ska beräknas.¹ Föreskrifterna trädde i kraft den 1 oktober 2013. Den första utbetalningen av glesbygdsbidraget genomfördes i juni 2014 och uppgick sammanlagt till 8,8 miljoner kronor som fördelades till 31 öppenvårdsapotek.

TLV har i regleringsbrevet för 2014 fått i uppdrag att följa upp och utvärdera statsbidraget enligt ovan nämnda förordning.

I en delrapport² konstaterar TLV att förutsättningarna för att driva apotek skiljer sig mellan olika delar av landet. Den samlade efterfrågan på läkemedel och farmaceutisk service är högre i tätort, vilket medför att de affärsmässiga förutsättningarna för att driva apotek där är bättre.

I sitt fortsatta arbete med uppdraget kommer TLV att utvärdera dagens system med glesbygdsbidrag för apotek och ställa det i relation till andra alternativ. Ett möjligt alternativ till dagens glesbygdsbidrag är att staten i stället upphandlar driften av glesbygds-

¹ Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets föreskrifter (TLVFS 2013:4) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse.

² Redovisning av plan för att följa upp och utvärdera statsstöd till apotek i glesbygd – delrapport oktober 2014, TLV 2014.

apotek. Ett annat kan vara att ge en basersättning till apoteken via handelsmarginalen. TLV avser att utreda en modell där apoteken får en fast ersättning, en så kallad basersättning, för att tillhandahålla läkemedel och andra varor inom läkemedelsförmånerna, i kombination med en rörlig ersättning som är kopplad till apotekets försäljning. Basersättningen kan vara helt oberoende av hur mycket apoteket omsätter, vilket gynnar relativt sett mindre enheter. Ett ytterligare alternativ som TLV avser att utreda är att staten använder sitt ägande i Apoteket AB och kompletterar ägaranvisningen med instruktioner att driva apotek på vissa orter. Detta kan, enligt TLV, kombineras med att avkastningskravet samtidigt sänks.

Systemet för apoteksombud ses också över

Läkemedelsverket har haft regeringens uppdrag att göra en översyn av nuvarande ordning för apoteksombud i syfte att åstadkomma en konkurrensneutral ordning som bidrar till att säkerställa läkemedelsförsörjningen i hela landet. Bakgrunden till uppdraget är en ägaranvisning som ger Apoteket AB i uppdrag att till och med den 30 juni 2015 behålla befintliga 700 apoteksombud i den utsträckning som behövs för att upprätthålla en god läkemedelsförsörjning på den ort ombudet är verksamt.

Läkemedelsverket föreslår att apoteksombudsverksamhet i framför allt gles- och landsbygd ska få finnas kvar även efter den 30 juni 2015.³ Förslaget innebär att det ska bli konkurrens på lika villkor och att samtliga öppenvårdsapoteksaktörer på marknaden får möjlighet att etablera ombud under samma förutsättningar. Samtliga näringsidkare som är villiga att åta sig ombudsuppgifter föreslås bli fria att förhandla och ingå avtal med den apoteksaktör som de själva väljer. Varje apoteksombud ska vara kopplat till ett öppenvårdsapotek.

Utredningen anser att apoteksombuden fyller en viktig funktion, särskilt i gles- och landsbygd. De bidrar i högsta grad till att säkerställa läkemedelsförsörjningen i hela landet.

Av 714 apoteksombud 2013 fanns enbart 39 i tätorter med mer än 3 000 invånare. På tätortsnära landsbygd fanns 503 ombud och i

³ Apoteksombud Rapport från Läkemedelsverket 2014-04-29.

glesbygd 172. Det är alltså uppenbart att apoteksombudens funktion är att bidra till eller säkerställa läkemedelsförsörjningen utanför de större tätorterna. De har också en viktig roll för att erbjuda en allsidig kommersiell service i samordnade servicelösningar i glesbygd.

En central fråga är vad som kan förväntas hända efter den 30 juni 2015. Läkemedelsverkets rapport är helt inriktad på hur man ska åstadkomma en konkurrensneutral ordning. Det står också i rapporten att avsikten huvudsakligen varit att lämna förslag till en konkurrensneutral ordning för apoteksombud.

Frågan om denna ordning bidrar till att säkerställa läkemedelsförsörjningen i hela landet förblir obesvarad. Däremot görs en omfattande analys av under vilka villkor ombud får inrättas, det gäller bl.a. avståndsgränser till nästa öppenvårdsapotek och apoteksombud.

Läkemedelsverket skriver att verket ”har kartlagt omfattning och lokalisering av befintliga apoteksombud, men har inte utrett verksamhetens eventuella lönsamhet.”

Läkemedelsverket konstaterar också i rapporten: ”Enligt Läkemedelsverkets förslag åläggs ingen aktör en skyldighet att upprätthålla eller inrätta apoteksombud efter den 30 juni 2015. I och med detta finns en risk att ombudsverksamheten upphör om ingen apoteksaktör väljer att inrätta apoteksombud och Apoteket AB väljer att avsluta sin ombudsverksamhet efter detta datum. Enligt Läkemedelsverket är det därför viktigt att regeringen noggrant och kontinuerligt följer hur läkemedelsförsörjningen i gles- och landsbygd utvecklas, både fram till den 30 juni 2015 och tiden därefter. Läkemedelsverket föreslår också att en utvärdering av denna utveckling genomförs förslagsvis tre år efter den 30 juni 2015.”

Utredningen har i ett remissvar framfört att rapporten inte kan ligga till grund för ett ställningstagande.

Utredningen anser att Läkemedelsverket borde ha behandlat frågan om ombudsverksamhetens ekonomiska lönsamhet och olika sätt att upprätthålla ombudsverksamheten. Det finns en risk att en mindre eller större del av nuvarande ombudsverksamhet avvecklas efter den 30 juni 2015. Läkemedelsverkets förslag riskerar att leda till detta men verket behandlar inte hur en sådan situation ska hanteras. Rapporten borde ha innehållit ett resonemang om vad som talar för en positiv respektive negativ utveckling av ombudsverk-

samheten. Det saknas även en diskussion som utgår ifrån ombudens situation.

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.

7.9.2 Grundläggande betaltjänster

Regeringen beslutade i mars 2014 om en förordning (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster. Syftet med stödet är att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser. Vid bedömningen av om det finns ett behov ska hänsyn särskilt tas till avståndet till närmaste tillhandahållare av grundläggande betaltjänster och till det uppskattade antalet användare av tjänsterna. Länsstyrelsen i det län där tjänsterna ska tillhandahållas prövar stöd enligt förordningen.

Länsstyrelserna ska på uppdrag av regeringen bevaka att tillgången till grundläggande betaltjänster motsvarar samhällets behov. Sedan 2009 har uppdraget gått från att bevaka läget till att genomföra omfattande kartläggningar, pilotprojekt och att arbeta med aktiva insatser. Arbetet samordnas av Länsstyrelsen Dalarna.

PTS har enligt uppgift till utredningen beviljat 12 länsstyrelser medel för betaltjänstombud. Genom länsstyrelsernas försorg har statligt finansierade betaltjänstombud etablerats på 26 orter. På två orter har servicen av olika skäl avvecklats och på 5 orter har ombudet ännu inte startat sin verksamhet.

Nedan anges orterna där länsstyrelserna finansierar betaltjänstombud. Ytterligare ombud diskuteras i bl.a. Blekinge, Gävleborgs, Västerbottens och Västmanlands län.

- Dalarna: Särna och Fredriksberg
- Jämtland: Gäddede och Ytterhogdal
- Kronoberg: Alstermo och Älghult
- Norrbotten: Abisko, Kainulasjärvi, Kangos, Karesuando, Skaulo, Vittangi och Övre Soppero

- Stockholm: Möja, Sandhamn, Utö (avvecklad) och Ljusterö
- Värmland: Lesjöfors
- Västerbotten: Kittelfjäll
- Västernorrland: Solberg (avvecklad) och Överturingen
- Skåne: Ven (beviljad, inte startad)
- Västra Götaland: Håverud (beviljad, inte startad)
- Östergötland: St. Anna (beviljad, beräknas starta kvartal 2 2015)
- Gotland: Stenkyrka och Katthammarsvik (beviljade, beräknas starta kvartal 2 2015)

Utöver ombuden har värdetransporter upphandlats för dagskassehanteringen under sommarsäsongen i Stockholms skärgård. Länsstyrelsen i Stockholms län har genomfört upphandlingen och svarar för hela finansieringen.

8 En grundläggande nivå av kommersiell service och geografisk avgränsning

Iakttagelser och bedömningar:

Utredningens bedömning är att försäljning av dagligvaror och drivmedel, post- och apoteksservice samt betaltjänster utgör grundläggande kommersiell service.

Mobiltelefoni och bredband är numera en grundläggande infrastruktur som privatpersoner och företag är beroende av för information, kommunikation och betaltjänster. De utgör en förutsättning för att annan service ska fungera.

En grundläggande nivå av kommersiell service kan anses vara uppnådd när grundläggande service är så tillgänglig att vardagen fungerar på ett tillfredställande sätt för människor och företagande.

Utredningen förordar att två nya typer av stöd ska kunna lämnas till försäljningsställen för dagligvaror i särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområden. Sådana områden är områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter samt till dessa områden direkt angränsande glesbygdsområden. Stöden bör också kunna utgå på avlägset belägna öar som saknar fast landförbindelse.

Utöver den geografiska avgränsning som nämns ovan förordar utredningen ett minsta avstånd till närmaste annan 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.

8.1 En tillfredställande försörjning

8.1.1 Vilken service är grundläggande?

Syftet med det stöd som utredningen ska utforma är att medborgare och företag i särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområden ska ha tillgång till en grundläggande nivå av kommersiell och viss offentlig service. I direktiven nämns dagligvaror, drivmedel, post, grundläggande betaltjänster och apoteksombud. Viss annan offentlig service kan ingå när det gäller samlokalisering och information.

Utredningen behöver precisera vad en grundläggande nivå av kommersiell service är.

Utredningen har tagit del av undersökningar om hur människor och företag prioriterar olika slags service.

Sammanfattningsvis anser både hushåll och företagare att elektroniska kommunikationer som bredbandstillgång och mobiltelefoni samt postdistribution och tillgång till livsmedel och drivmedel är viktiga serviceområden.

Organisationen Företagarna har genomfört en webbaserad undersökning om hur viktig tillgången till viss lokal service är för företagarens verksamhet på orten. Frågorna tog upp bankkontor, bensinmackar, bredbandstillgång, kollektivtrafik, livsmedelsbutik, polis- och rättsväsende, postdistribution, sjukvård och skola/omsorg. Resultaten visar att företagarna ser god bredbandstillgång, postdistribution och bensinmackar som de tre viktigaste serviceområdena. Hela 97 procent svarar att bredband är mycket viktigt eller viktigt för deras verksamhet på orten och 95 procent anser att postdistribution är mycket viktigt eller viktigt. Motsvarande andel för bensinmackar är 80 procent.¹ Drygt 2 400 medlemmar deltog i undersökningen.

PostNord lät TNS Sifo göra intervjuer med invånare i tätort respektive landsbygd om vilken samhällsservice som är viktigast för att vardagen ska fungera. Mobiltelefoni ses som den viktigaste samhällsservicen oavsett var man bor. Därefter är bredband, brevbäring och livsmedelsbutik den viktigaste samhällsservicen både på landsbygd och i tätort. Efter dessa serviceslag rankas vårdcentral, kollektivtrafik, grundskola, apotek-/och postombud samt bensinstation

¹ Sämre service hotar småföretagen, Företagarna, mars 2010.

som mycket eller ganska viktiga. Lite längre ned i rankingen kommer fast telefoni, systembolag och spelombud.

Enligt ytterligare en undersökning som PTS låtit göra hos tio landsbygdsföretag i glesbygd har brevbäringen stor betydelse. Flera företagare upplever post som mycket viktigt trots den digitalisering som sker i samhället. Förklaringen är att flera har problem med mobil- och internettäckning, vilket gör att det inte helt går att förlita sig på elektroniska lösningar. Flera företagare påtalar att pakethantering ökar kraftigt i och med ökad e-handel och att skicka företagspaket är det som anses mest problematiskt.²

Sunne kommun har i en rapport till Tillväxtverket lyft fram vikten av god postservice framförallt till landsbygdsföretag. Kommunen skriver att tätorten nog klarar färre utdelningsdagar till privatpersoner, men att många på landsbygden försörjer sig genom enskilda firmor och för majoriteten av dessa är fysisk post fem dagar/vecka av största vikt.³ Som vi tidigare påtalat är andelen företagare högre i glesbygdskommuner jämfört med riket som helhet.

På uppdrag av Tillväxtverket gjordes en studie 2009 om företagens prioriteringar när det gäller service och om hur företagen värderar tillgång till olika typer av tjänster. Totalt svarade 411 företag. Gemensamt för dem är att de bedriver sin verksamhet i vad som i studien definierats som landsbygd, inklusive skärgårdsmiljö, samtidigt som de är verksamma i olika delar av landet och i olika branscher. Studien visar att tillgång till drivmedel tillsammans med varutransporter är de tjänster som störst andel av företagen angett som viktigt/mycket viktigt. Dessa följs av tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster och posttjänster. Vidare ser mer än hälften av företagen tillgång till butiker, apotek/ apoteksombud, barnomsorg/skola och företagsanknutna tjänster som viktiga eller mycket viktiga.⁴

Utredningen konstaterade i delrapporten i augusti 2014 att mobiltelefoni och bredband numera är en grundläggande infrastruktur som privatpersoner och företag är beroende av för information, kommunikation och betaltjänster. De utgör en förutsättning för att annan service ska fungera.

² Undersökning avseende postservice i glesbygd, PTS-ER 2013:22, Författare: AB Stelacon.

³ Pilotkommuner för serviceutveckling – Delredovisning, april 2014, Dnr: 2500-2012-938, Tillväxtverket 2014.

⁴ Servicebehov för företag i gles- och landsbygd, INTERSECTA.

Utredningens bedömning är att försäljning av dagligvaror och drivmedel, post- och apoteksservice samt betaltjänster utgör grundläggande kommersiell service.

Kommunal service, som skola och hälso-och sjukvård, kan ibland samordnas med den kommersiella servicen genom samlokalisering och är viktig för orters attraktivitet.

I postservice ingår att ta emot, transportera och dela eller lämna ut brev och paket, försäljning av frimärken och andra postartiklar samt utlämning av körkort.

I grundläggande apoteksservice ingår försäljning av receptfria läkemedel och andra apoteksvaror samt utlämning av receptbelagda läkemedel.

Grundläggande betaltjänster är betalningsförmedling, uttag av kontanter samt hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar.

8.1.2 Mål och syften

Det finns flera befintliga statliga insatser som ska främja en god tillgänglighet till service. I riksdagsbeslut och förordningar uttrycks ofta ambitionerna i form av ändamål med olika åtgärder.

Enligt förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service ska stödet bidra till att uppfylla målet för den regionala tillväxtpolitiken.

”Stöd får lämnas i områden där servicen är gles.” (5 §)

”Stöd kan lämnas för att det i glesbygd och landsbygd skall kunna upprätthållas en försörjning med dagligvaror och drivmedel som är tillfredsställande med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden ...” (8 §)

I postlagen (2010:1045) finns bestämmelser om postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst. Samhällsomfattande posttjänst innebär en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser

I förordning (2014:139) finns bestämmelser om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster. ”Syftet med stödet är att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser.” (1 §)

I förordning (2013:80) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse finns föreskrifter om statsbidrag till sådan service. ”Målet med statsbidraget är att upprätthålla en god läkemedelsförsörjning i hela landet.” (1 §)

Bestämmelserna i lag (2003:389) om elektronisk kommunikation ”syftar till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet.” ”Samhällsomfattande tjänster skall ... alltid finnas tillgängliga på för alla likvärdiga villkor i hela landet till överkomliga priser.”

För flera former av grundläggande service finns alltså mål och syften uttryckta. Utredningen har att ta ställning till när en grundläggande nivå kommersiell service kan anses vara tillgodosedd.

8.1.3 En grundläggande nivå

Det finns flera sätt att närma sig frågan om vad som kan anses vara en grundläggande servicenivå.

Regeringen beslutade i januari 2014 att tillsätta denna utredning för att pröva förutsättningarna för ett stöd som kompletterar nuvarande insatser till stöd för kommersiell service.

Regeringen har därefter, i oktober 2014, åter konstaterat att i vissa glesbygder är förutsättningarna begränsade för att kommersiella aktörer ska kunna bidra till att skapa en god tillgång till kommersiell service. I dessa områden bör staten ta ett särskilt ansvar för att medborgare och näringsliv också fortsättningsvis ska ha tillgång till en grundläggande nivå av kommersiell service. Regeringen vill utveckla s.k. servicepunkter på landsbygden som kan innefatta t.ex. livsmedelsbutik, apotek, postservice och bensinmack.

Utredningens tolkning av dessa ställningstaganden är att den utveckling i form av försämrad service, som pågått under en lång följd av år, ska hejdas. Utglesningen av den kommersiella servicen i glesbygd har gått så långt att en ytterligare utglesning inte är acceptabel.

I kapitel tre beskriver utredningen befolkningsutvecklingen och den demografiska utvecklingen. Det är uppenbart att kundunderlaget för den kommersiella servicen i glesbygd kommer att fortsätta att försvagas.

Att upprätthålla servicen på åtminstone dagens nivå är nödvändigt för att ge förutsättningar för andra insatser inom den regionala tillväxtpolitiken.

I kapitel 5 framgår att tillgängligheten till kommersiell service successivt har försämrats. I glesbygdsområden har en tredjedel av de butiker som fanns i mitten av 1990-talet försvunnit och trenden håller i sig. Utvecklingen är delvis en följd av stora omstruktureringar på dagligvarumarknaden. Antalet små butiker har minskat kraftigt även i tätorter och på tätortsnära landsbygd. Men konsekvenserna blir större i glesbygdsområden, där avstånden är mycket stora och servicen gles redan i utgångsläget.

Utvecklingen har gått mot att det i dag finns fler ”enbutiksorter” och på sina håll har mindre orter även förlorat sin sista butik.

Dagligvarubutiken får en större betydelse för orten när annan service på landsbygden minskat. Framför allt har butikens betydelse som serviceställe ökat för de äldre på landsbygden.

En fråga som utredningen har övervägt är om det går att ange ett längsta godtagbart avstånd för att en grundläggande nivå av service ska anses vara tillgodosett. Det gäller post, dagligvaror, drivmedel, apotek och betaltjänster.

Allt fler har fått längre än 20 minuters bilfärd till närmaste dagligvarubutik. År 2014 hade ungefär 9 600 personer mer än 20 minuters bilresa till dagligvarubutiken. De flesta av dem bor i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter. Cirka 6 900 av dem bor i de tre nordligaste länen, alltså Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län.

Om man i stället ser till hur många som har något kortare avstånd till butiken så förändras bilden betydligt och antalet berörda ökar.

Antalet personer med mer än 15 minuters bilresa till den närmaste butiken uppgår till 32 000. Fördelningen länsvis framgår i tabell 8.1.

Tabell 8.1 Antal personer med mer än 15 minuters bilresa till närmaste dagligvarubutik (2014)Antal personer per län¹

Län	Antal personer
Stockholm	1350
Uppsala	714
Södermanland	462
Östergötland	1884
Jönköping	573
Kronoberg	261
Kalmar	263
Gotland	99
Blekinge	5
Skåne	192
Halland	120
Västra	2344
Götaland	
Värmland	1319
Örebro	792
Västmanland	92
Dalarna	1325
Gävleborg	1456
Västernorrland	2264
Jämtland	4047
Västerbotten	5303
Norbotten	7271
Summa	32 136

Källa: Tillväxtanalys

¹ I praktiken har troligen fler skärgårdsbor långa avstånd till både dagligvaruservice och annan service. Med nuvarande modeller är det dock inte möjligt att på ett tillförlitligt sätt mäta tidsavstånd mellan fastland och öar utan fast landförbindelse.

Sårbarhet om närmaste butik läggs ned

För att komplettera bilden av sårbarhet har Tillväxtanalys studerat hur tillgängligheten påverkas om den närmaste dagligvarubutiken läggs ned och den näst närmaste butiken i stället blir den närmaste.

Många får då betydligt längre resa till butiken. En sådan förändring skulle innebära att 13 600 personer får mer än 20 minuters bilresa till en livsmedelsaffär, vilket kan jämföras med cirka 9 600 per-

soner i utgångsläget 2014. Om den närmaste butiken läggs ner får alltså ytterligare 4 000 personer mer än 20 minuters bilresa till närmaste dagligvarubutik.

Vid första åtanke kanske inte 20 minuters resa låter så långt.

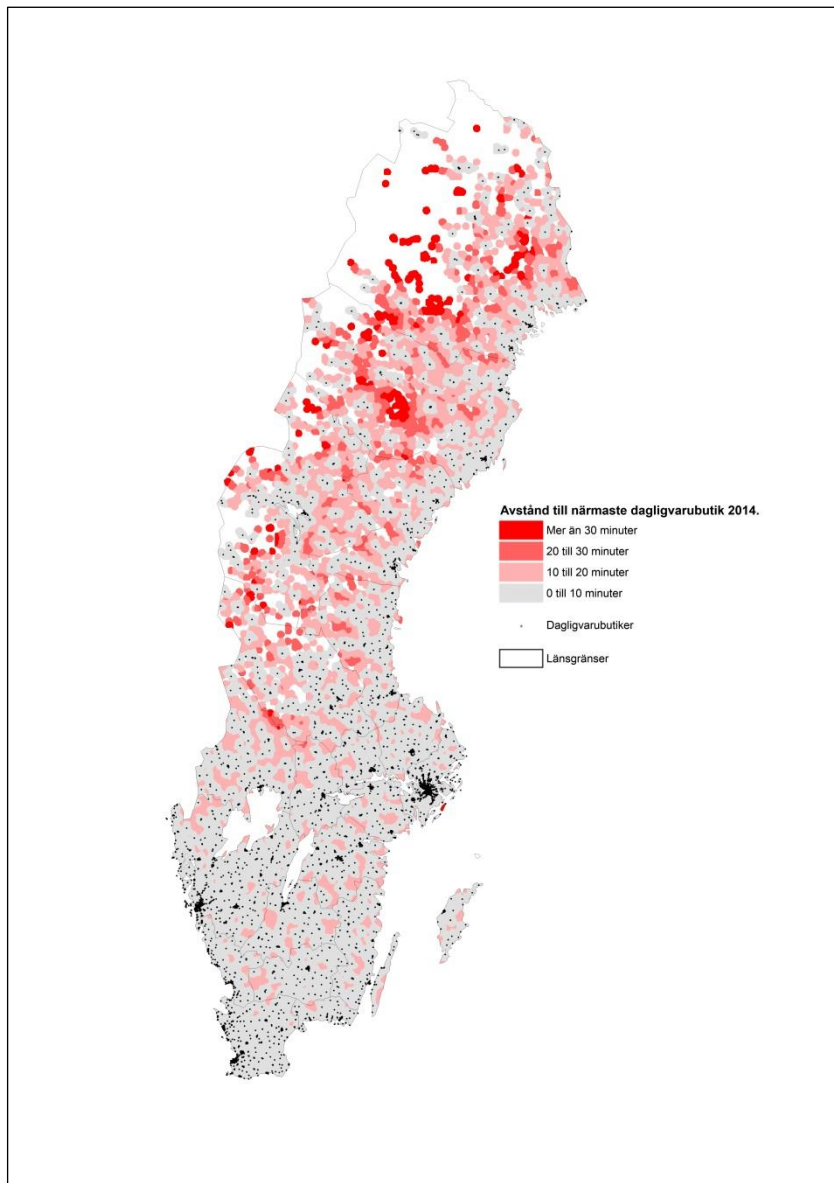
För den som bor i en större ort kan det också ta exempelvis 20 minuters resa med bil för att åka till ett köpcentrum eller en galleria.

En väsentlig skillnad är att den som har 20 minuters resa till närmaste försäljningsställe för dagligvaror sannolikt inte har något slag av kommersiell service inom ett avstånd på i storleksordningen 20 km. Den som väljer att resa 20 km i ett tätortsområde har på vägen passerat ett flertal butiker av olika slag.

Figur 8.1 illustrerar människors restider till närmaste dagligvarubutik 2014. Figur 8.2 redovisar det nya läget då den närmaste butiken har lagts ned. Kartan beskriver hur mycket längre resa befolkningen får om den närmaste butiken försvinner. Ett område som är rött i bägge kartorna befinner sig i ett utsatt läge genom att både ha långt till närmaste butik och få ännu längre om närmaste butik läggs ned.

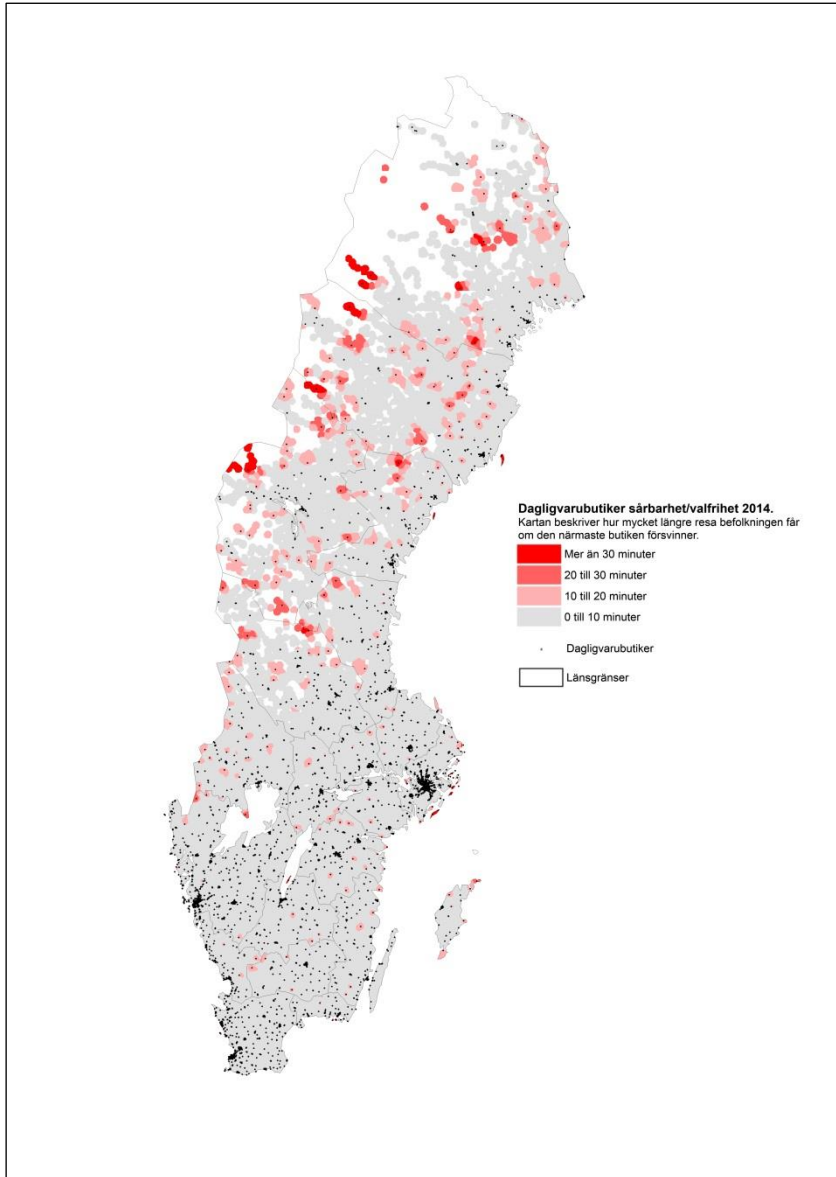
Det är värt att notera att den närmaste butiken (som tidigare var den näst närmaste) många gånger kan vara en butik med dåligt sortiment, t.ex. en trafikbutik. En mätning av tillgängligheten till den närmaste ”fullsorterade” butiken skulle visa att betydligt fler människor får långa avstånd. Det räcker sannolikt inte alla gånger att ta sig till den närmaste butiken för att handla alla nödvändiga varor. Människors tillgänglighet till dagligvaruservice i de mest glesbefolkade delarna av landet är egentligen sämre än vad siffrorna visar om man också tar hänsyn till kvalitet och bredd i utbudet.

Figur 8.1 Avstånd till närmaste dagligvarubutik 2014



Källa: Tillväxtanalys.

Figur 8.2 Dagligvarubutiker sårbarhet/valfrihet 2014



Källa: Tillväxtanalys.

Kommersiell service som får vardagen att fungera

En fråga som utredningen ställde sig var om det går att ange ett längsta godtagbart avstånd för att en grundläggande nivå av service ska anses vara tillgodosedd. Detta avstånd skulle då kunna användas som ett mål att stämma av utvecklingen mot.

Ett tänkbart mål skulle kunna vara att antalet som har mer än 20 minuters bilresa till närmaste dagligvarubutik inte får öka.

Men ett sådant mål fungerar dåligt, då en ökning av antalet kan vara en följd endera av att fler flyttar till glesbygd trots långa avstånd eller att butiker läggs ner vilket gör att befintlig befolkning får längre avstånd.

Omvänt kan en minskning av antalet personer med längre än 20 minuters bilresa till närmaste dagligvarubutik inte självklart tolkas som en förbättring, då en sådan förändring kan vara en följd av avfolkning.

Ett annat kvantitativt mål skulle kunna vara att antalet service-ställen i glesbygd ska vara oförändrat. Men syftet är ju inte att stödja butikerna i första hand, utan tillgången till service för medborgare och företag.

Utredningen bedömer att det inte är ändamålsenligt med ett kvantitativt mål.

Utredningen anser att en grundläggande nivå av kommersiell service är tillgodosedd när den kommersiella servicen är så tillgänglig att vardagen fungerar på ett tillfredställande sätt för människor och företagande.

8.2 Särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområden

8.2.1 Definitioner som omfattar olika områden i landet

Kommittén ska undersöka förutsättningarna för att stödja tillgången till en grundläggande nivå av kommersiell service i de glesbygdsområden som är särskilt sårbara och utsatta.

Frågan är då vilka dessa områden är.

I de regionala serviceprogrammen beskriver länen inom vilka områden befintliga stöd till kommersiell service kan komma ifråga. Flera län använder dåvarande Glesbygdsverkets definition av "glesbygd". Enligt den räknas områden med mer än 45 minuters bilresa

till närmaste tätort med fler än 3 000 invånare samt öar utan fast landförbindelse som glesbygd.

Med denna definition finns glesbygd i huvudsak i skogslänens inland, från nordligaste Sverige ner till norra Värmland. Glesbygd finns även i mer kustnära områden i Norrbotten och Västerbotten och vidare ner till Hälsingland. Mindre glesbygdsområden finns även på södra och norra Gotland och Öland samt i mellersta Småland. I Norrlands inland finns ett fåtal tätorter och runt om dem ligger tätortsnära glesbygd.

Tillväxtanalys har utarbetat en mer förfinad modell som mäter grad av närhet till tätorter av olika storlek (figur 3). Tillväxtanalys modell delar in landet i fem tillgänglighetsklasser, bl.a. områden som har låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter.

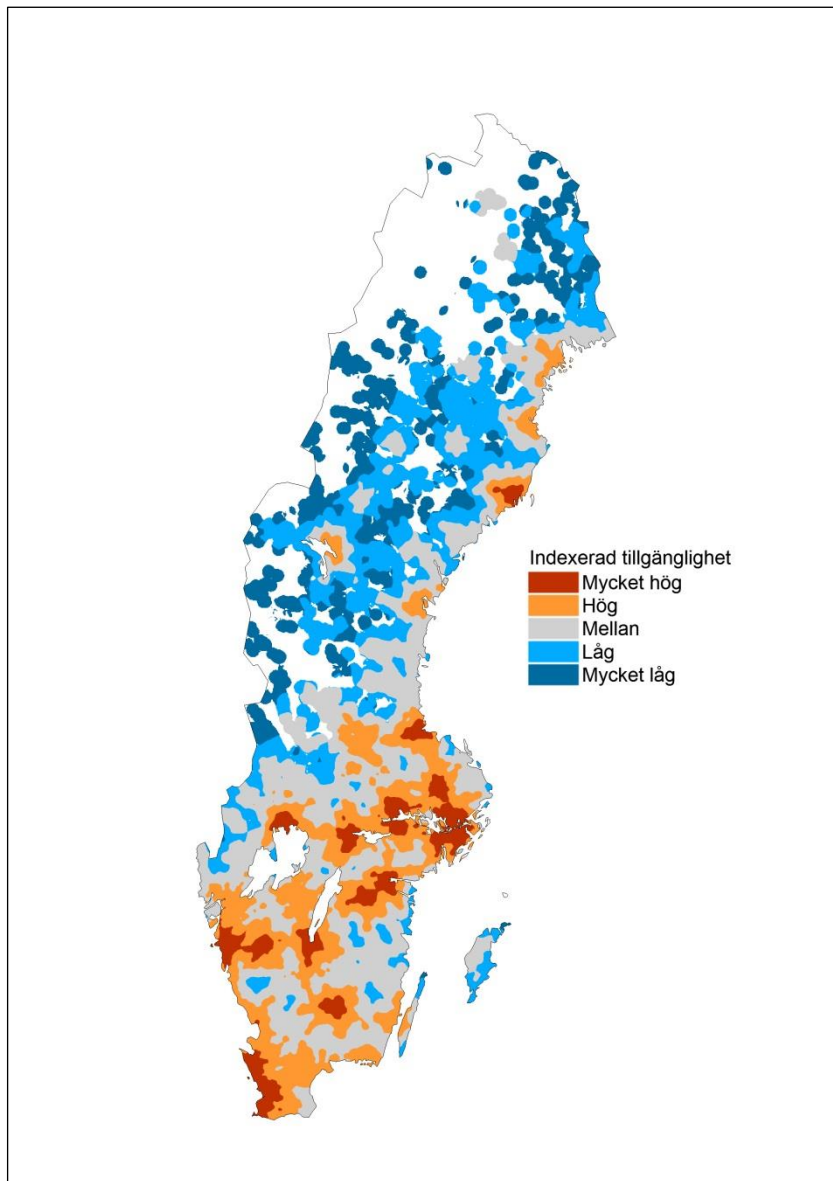
När utredningen ska analysera vilka områden som är mest sårbara och utsatta är det ändamålsenligt att som grund använda ”tillgänglighet till tätorter”. Denna tillgänglighet till tätorter ger en uppfattning om vilket underlag som finns för att tillhandahålla service.

Den allra största delen av norra Sverige, ner till mellersta Dalarna och Gävleborg, har låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter. Kuststäderna Luleå, Piteå, Skellefteå, Umeå, Örnsköldsvik, Härnösand, Timrå, Sundsvall och Hudiksvall bryter mönstren för norra Sverige genom att vara större tätorter. Dessa orter har också ett omland med ”mellan-tillgänglighet” till tätorter. I inlandet finns Kiruna, Gällivare, Arvidsjaur, Lycksele, Vilhelmina, Dorotea, Strömsund, Östersund samt några få ytterligare orter med mer än 3 000 invånare. Torsby i Värmland samt Älvdalen och Malung i Dalarna är utpräglade glesbygdskommuner men med huvudorter med mer än 3 000 invånare.

Västra Värmland och Dalsland samt delar av kommunerna Hudiksvall, Ljusdal och Falun har låg tillgänglighet till tätorter likaså områden i Bergslagen i Örebro län. I Uppsala län finns områden med låg tillgänglighet i norra Tierps kommun och i kustnära områden. Även i Östergötland finns områden nära kusten och i södra delarna av länet som har låg tillgänglighet till tätorter.

Låg tillgänglighet till tätorter har också norra och södra Gotland och Öland, områden i nordöstra Småland, omkring Västervik, ett område väster om Mönsterås samt mindre områden nordost om Ullared och väster om Ljungby.

Figur 8.3 Grad av närhet till olika tätortsstorlekar



Källa: Tillväxtanalys.

I hela landet finns över 5 000 dagligvarubutiker. I områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter fanns 2014 totalt 382 dagligvarubutiker. I områden med låg tillgänglighet till tätorter ligger 249 av dem och 133 butiker ligger i områden med mycket låg tillgänglighet till tätorter.

8.2.2 Mer om Tillväxtanalys modell

Tillväxtanalys har utvecklat modellen för indexerad tillgänglighet. Den bygger på ett enkelt tillgänglighetsindex, som framställts genom ett antal tillgänglighetsanalyser, där målpunkterna är tätorter av olika storlek. Indexet beräknas på så sätt att den befolkade ruta som har det längsta avståndet från målpunkten får indexvärde 100 och den som har det kortaste avståndet får värdet 0.

Eftersom människan har begränsningar i sina möjligheter att röra sig över tid och rum har en gräns vid 45 minuter gjorts i beräkningarna, baserat på en tänkt längsta dagpendlingstid. De befolkade 250-metersrutor som ligger längre än 45 minuter från målpunkten har fått indexvärde 100, det vill säga högsta värdet.

Modellen exkluderar områden som definieras som skärgårdar, i detta fall är utan fast landförbindelse, exklusive Gotland.

De tätortsstorlekar som ansetts vara relevanta i sammanhanget och använts i modellen är 200, 1 000, 3 000, 30 000 samt 60 000 invånare. I beräkningarna inkluderas alla tätorter med 200 och fler invånare, 1 000 och fler invånare osv.

Tillväxtanalys har redovisat ”Grad av tillgänglighet till olika tätortsstorlekar” i klasserna; mycket hög, hög, mellan, låg och mycket låg. Inom områden med ”låg tillgänglighet” finns inga tätorter som har 3 000 eller fler invånare, men orter upp till 3 000 invånare ingår. I områden med ”mycket låg tillgänglighet” finns inga tätorter som har 1 000 invånare eller över.

I de glesbefolkade områdena med låg och mycket låg tillgänglighet finns 2 procent av Sveriges invånare. Två procent av befolkningen motsvarar för närvarande 200 000 personer.

Tidigare har Glesbygdsverket utvecklat en områdestypsdefinition som särskiljer glesbygder, tätortsnära landsbygder och tätorter. Definitionen tar inga hänsyn till administrativa gränser. Glesbygdsverkets avgränsning syftar till att skilja gles- och landsbygder

från tätorter utifrån ett tillgänglighetsperspektiv, för att möjliggöra beskrivningar och uppföljningar av utvecklingen i dessa olika områden.

I Glesbygdsverkets indelning i områdestyper är utgångspunkten större tätorter med 3 000 invånare eller mer. Dessa orter anses ha ett grundläggande utbud av service samt en viss bredd på arbetsmarknaden.

Till dessa tätorter förs även ett omland på fem minuters restid.

- Orter med 3 000 invånare och över, inklusive ett pendlingsomland på 5 minuter, definieras som tätorter.
- Områden med 5–45 minuters pendlingsavstånd utanför tätorterna kallas tätortsnära landsbygder.
- Områden som har över 45 minuters avstånd till närmaste tätort definieras som glesbygder.

Då både det tidigare Glesbygdsverkets områdestyper och Tillväxtanalys indelning i tillgänglighetsklasser används i detta betänkande, och i andra sammanhang, finns det skäl att notera att glesbygdsområden med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter omfattar en större del av landet och fler områden i mellersta och södra Sverige än områdestypen ”glesbygd” i Glesbygdsverkets indelning.

Utredningens slutsats är att områden med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter enligt Tillväxtanalys modell bör betraktas som särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområden. I dessa områden är det långt till tätorter och det är också här människor har de riktigt långa avstånden till närmaste dagligvarubutik (se figur 8.1 och 8.2).

Även glesbygdsområden som direkt angränsar till ovan angivna områden ingår i de särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområdena. Dessa områden ligger i mellan-tillgänglighet till tätorter enligt Tillväxtanalys modell. Dessa gränsområden får anses särskilt sårbara och utsatta med hänsyn till närheten till områdena med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter samt att befolkningen i många fall även här har långt till närmaste dagligvarubutik.

8.2.3 Skärgårdsområden utan fast landsförbindelse

Sverige har nästan 270 000 öar. Antal befolkade öar är dock endast 984.⁵ Mer än 1,6 miljoner personer bodde på en ö år 2013. Att siffran är så hög beror på att det finns flera tätt befolkade öar i landets större städer, som Södermalm i Stockholm och Hisingen i Göteborg, som också räknas enligt SCB:s definition.

Öar utan fast landsförbindelse har vanligtvis en liten befolkning. Endast 46 av dessa öar hade en befolkning större än 100 invånare 2013, och 58 av de öar som saknar fast landsförbindelse hade en befolkning större än 50 invånare.

Totalt var 32 032 personer i Sverige folkbokförda på skärgårdsöar utan fast landsförbindelse 2012.⁶ Av dessa bor 19 685 personer i Väst kustens⁷ och Skånes skärgårdar och 8 122 i Stockholms, Uppsala och Södermanlands läns skärgårdar.

Siffrorna skulle se annorlunda ut om man tog hänsyn till deltidboende på öarna. Människor tillbringar allt längre tid i sina fritidshus, beroende bl.a. på flexiblare arbetstider, möjligheter till pendling eller distansarbete samt bättre IT-lösningar. Det ställer ökade krav på service, men ger också större underlag för service.

Variationerna är stora mellan olika skärgårdsområden när det gäller utbud och behov av service. I den storstadsnära skärgården är befolkningsunderlaget oftast tillräckligt för att upprätthålla servicen. Närhet till fastlandet gör också att behoven av service i viss mån kan tillgodoses där.

Men där det saknas dagliga kommunikationsmöjligheter, turtätheten är låg eller restiderna långa, brister ofta grundservicen, särskilt vid sidan av turistsäsongen.

Mellan år 2000 och 2012 har skärgårdsbefolkningen legat stabilt på 32 000 folkbokförda på öar utan fast landsförbindelse. Samtidigt har antalet livsmedelsbutiker på öarna minskat från 78 till 53. Störst är minskningen i Stockholms, Uppsala och Södermanlands läns skärgårdar, där antalet butiker minskat från 38 till 23.

⁵ Öar i Sverige 2013, MI 50 SM 1402, SCB 2014.

⁶ Fakta om Sveriges skärgårdar med fokus på öar utan fast landsförbindelse, Tillväxtanalys, november 2013, utkast/publicerad.

⁷ Det bor cirka 12 000 personer i Öckerö kommun som består av tio bebodda öar. Öckerö saknar fast landsförbindelse till Göteborg men har bilfärjeförbindelse.

En stor del av Stockholms läns glesbygd består av skärgård och i skärgården finns 200 bebodda öar. Bofast befolkning finns på alla större öar närmast kusten som har fast bro- eller färjeförbindelse, men även på många av de större öarna längre ut från kusten vilka nås med passagerarfartyg med fastställda turlistor.

Eftersom en fullvärdig service inte kan förväntas bli etablerad på alla öar som är bebodda har länsstyrelsen och landstinget pekat ut ett antal öar som benämns skärgårdssamhällen eller kärnöar. Länsstyrelsen i Stockholm har beräknat restider i Stockholms skärgård till ett antal huvudorter. En av kärnöarna Möja, har 259 bofasta året runt. På ön finns livsmedelsbutik året runt med post och försäljning av drivmedel, betaltjänster och hämtning av dagskassor, skola och läkarstation. Avståndet till huvudorten Vaxholm är 45 km men restiden är 125 minuter. Omvandlat i tidsåtgång skulle färdsträckan i realiteten motsvara en körsträcka på 19 mil med bil.

Båtresor i skärgården är mer tidskrävande och innebär vanligen högre kostnader och således är restiden mer intressant än avståndet.

Länsstyrelsen i Stockholms län har tagit fram ett alternativt sätt att räkna ut tidsåtgång till dagligvaruhandel samt drivmedel för åretruntboende öbor.⁸

Enligt länsstyrelsens beräkning finns 407 åretruntboende öbor som har mer än 15 minuters tidsåtgång för resa till en dagligvarubutik och 416 åretruntboende öbor med mer än 20 minuters tidsåtgång till en drivmedelsstation.

Dessa exempel kommer från Stockholms län men liknande förutsättningar finns även i andra län med befolkning i skärgårdsområden.

När Tillväxtanalys arbetar med den indexerade tillgänglighetsanalysen gör myndigheten det i en applikation som använder data från Vägverkets nationella vägdatas, SCB:s befolkningsstatistik samt målpunkter i form av SCB:s tätortsdefinition. Applikationen räknar ut det faktiska avståndet mellan befolkad ruta och tätort.⁹ Eftersom utgångspunkten är en vägdatas fungerar inte modellen på ett tillförlitligt sätt i områden utan fasta landförbindelser, där

⁸ Fastboende befolkning på skärgårdsöar i Stockholms län utan tillgång till dagligvaruhandel inom 15 minuter och drivmedel inom 20 min, Länsstyrelsen Stockholm, 2015-02-03.

⁹ Tillgänglighet till tätorter av olika storlekar – Modellering genom indexerad tillgänglighet, Tillväxtanalys Working Paper/PM 2010:10.

resorna sker med båtar mellan öarna; ofta med byten och omlastningar.

Skärgårdstrafik bedrivs av olika huvudmän, med olika finansiering och biljettsystem. Turtätheten och turernas förläggning varierar över året. Rutterna går ofta ”krokigt” mellan öarna och omlastningar och byten är vanliga. Mot denna bakgrund är det svårt att åstadkomma jämförbarhet med standardiserade modeller.

Det finns ett antal butiker i skärgårdsområden som ingår i tillgänglighetsklass 4 och 5 trots de mätproblem som beskrivits ovan.

Utredningens slutsats är att avlägset belägna skärgårdsöar utan fast landförbindelse bör betraktas som särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområden. När den regionala serviceplanen utarbetas bör stödbehov och möjliga insatser analyseras och prioriteras i samråd med berörda kommuner.

8.3 Avgränsning till särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområden

Utredningen förordar att två nya typer av stöd till försäljningsställen för dagligvaror ska kunna utgå i särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområden.

Den ena typen av stöd ska kunna ges till försäljningsställen som har ett mångsidigt utbud av dagligvaror och en nettoomsättning av dagligvaror som ligger mellan 2 och 11 miljoner kronor (stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse).

Den andra typen av stöd ska kunna ges till små försäljningsställen för dagligvaror som bedöms vara betydelsefulla även för annan grundläggande kommersiell service än försäljning av dagligvaror. Nettoomsättningen av dagligvaror får inte överstiga 2 miljoner kronor för att detta stöd ska beviljas. Se vidare om de föreslagna stöden i kapitel 12.

Särskilt sårbara och utsatta områden är områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter, enligt Tillväxtanalys modell. Därutöver ska stöd kunna utgå i direkt angränsande glesbygdsområden med ”mellan-tillgänglighet” till tätorter samt på avlägset belägna öar som saknar fast landförbindelse.

Med direkt angränsande glesbygdsområden med ”mellan-tillgänglighet” till tätorter avses områden som gränsar till områden

med låg och mycket låg tillgänglighet. Det handlar alltså inte om att inkludera stora områden med ”mellan-tillgänglighet”. Det innebär att butiksorter som kan vara aktuella ska ha nära till områden med låg tillgänglig, men inte till områden med hög tillgänglighet.

En praxis bör kunna utvecklas med tiden.

Utredningen föreslår att Tillväxtverket bemyndigas att meddela föreskrifter om avgränsningen. Syftet är att avgränsningen inte ska göras för vid.

Tillväxtanalys modell med dess indelning i tillgänglighetsklasser ansluter inte till administrativa indelningar i kommuner och församlingar. Utredningen har övervägt om det går att översätta modellens resultat och beskriva det på kommun- och församlingsnivå, vilket skulle göra avgränsningen enklare att beskriva.

Detta får vägas emot andra förtjänster som Tillväxtanalys modell har. Den ger en nyansrik och finmaskig bild av områdets gleshet och tillgängligheten till tätorter och till service.

Kartor som illustrerar tillgänglighet till tätorter och olika typer av service används i länens analyser och program, vilket innebär att Tillväxtanalys modell är väl känd bland de som arbetar med frågorna på länsnivå.

8.4 Krav på minsta avstånd mellan dagligvarubutiker

För nuvarande stödformer, som investeringsstöd och servicebidrag, tillämpar länen olika villkor vad gäller minsta avstånd mellan försäljningsställena. I länen förekommer krav på minst 10, 15 eller 20 kilometers avstånd till närmast liggande försäljningsställe för dagligvaror.

Ett skäl till att ha avståndsgränser är att inte snedvrیدا konkurrensen mellan butiker. Stödet till en butik ska inte försvåra fortlevnaden för en annan butik.

Ett annat skäl för avståndsgränser är enligt utredningen att kunna identifiera vilka försäljningsställena som ligger där tillgängligheten till dagligvaror och annan kommersiell service är som sämst.

Utredningen har studerat underlag hos myndigheten Tillväxtanalys som visar avstånden mellan dagligvarubutiker i olika delar av landet. Syftet har varit att komma fram till vad som är ett rimligt

avståndskrav för att inte snedvrída konkurrensen samtidigt som hänsyn tas till gleshet och hur tillgängligheten till service ser ut.

Ett av de stöd som utredningen föreslår är ett stöd till en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för tillhandahållande av dagligvaror (stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse).

Därför är det centralt att rikta stödet till de områden där tillgängligheten till service är låg och där det också finns en sårbarhet för förändringar. Sårbarheten innebär att butiksnedläggelser påtagligt förlänger avstånden till service.

Tillväxtanalys har bistått med analyser som beskriver hur långt det är från varje dagligvarubutik till närmaste alternativa dagligvarubutik.

Butiker (cirka 450) med drygt 10 km till närmaste alternativa butik finns i hela landet och i alla tillgänglighetsklasser. De finns även i områden med hög och mycket hög tillgänglighet till tätorter. Butiker med lite drygt 10 km till närmaste alternativa butik förekommer alltså även i de områden som har landets bästa tillgänglighet till service. Det talar för att detta avstånd är för kort.

För att avgöra vilket avstånd över 10 km som bör gälla är det inte tillräckligt att endast titta på tänkbara avstånd mellan butiker. En stor del av befolkningen i särskilt sårbara och utsatta områdena bor nämligen inte i direkt anslutning till dagligvarubutikerna utan måste ofta resa ett inte obetydligt stycke för att komma dit. Det finns även andra faktorer som bör vägas in i bedömningen för att få till stånd ett rättvisande avstånd.

En viktig faktor som måste beaktas är hur tillgängligheten till dagligvaror ser ut generellt och även kan komma att se ut i de områden som nu är aktuella för stöd.

I stora delar av områdena med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter har de boende mellan 10 och 30 minuters resa till närmaste dagligvarubutik. Detta framgår av kartorna i figur 8.1 och 8.3 och även av framställningen tidigare i detta kapitel.

För det fall den närmaste butiken lägger ned sin verksamhet i dessa områden får invånarna i ganska stora och utspridda områden över tio minuters längre resväg till närmaste butik. Detta framgår av kartan i figur 8.2. Det bör då beaktas att den närmaste dagligvarubutiken kan vara en trafikbutik som normalt inte har ett mångsidigt utbud av dagligvaror. Av kartorna framgår även att i områden med mellan-tillgänglighet som direkt angränsar till områden med

låg och mycket låg tillgänglighet, har befolkningen i många fall mellan 10 och 20 minuter till närmaste dagligvarubutik.

Den sårbarhet som figur 8.2 belyser är reell, då många av butikerna i glesbygd har mycket låg omsättning.

Utredningens slutsats är att det är viktigt att i huvudsak upprätthålla befintligt nät av butiker och att undvika en våg av nedläggningar, som sannolikt kommer om inte ytterligare stödmöjligheter införs.

Med hänsyn till att dagligvarubutiker ofta samlar flera olika typer av grundläggande kommersiell service, kan konstateras att många butiker i de aktuella områdena generellt måste anses som mycket viktiga för tillgängligheten till service. Sätter man då som krav för stöd ett långt minsta avstånd till nästa butik riskerar man att utesluta sådana butiker som faktiskt är att anse som några av de viktigaste ur ett tillgänglighetsperspektiv.

Två ytterligare faktorer som måste beaktas i sammanhanget är demografin och kommunikationerna i de aktuella områdena. Som tidigare beskrivits i kapitel 3 ökar andelen äldre personer i glesbygdskommunerna samtidigt som antalet invånare i arbetsför ålder minskar. Vidare saknas ofta allmänna kommunikationer eller så är de mycket bristfälliga med låg turtäthet. Med största sannolikhet upplevs ett visst avstånd som längre av en äldre befolkning som är beroende av kollektivtrafik, än av en yngre mer bilburen befolkning. Detta förhållande måste också läggas in i bedömningen för att bestämma avståndsgränsen till nästa butik.

Drygt 200 dagligvarubutiker i landet har över 15 km till närmaste alternativa dagligvarubutik. Av dessa butiker ligger 2/3 eller 134 butiker i tillgänglighetsklasserna låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter. Endast ett fåtal av butikerna ligger i områden med hög tillgänglighet till tätorter och inte någon sådan butik ligger i områden med mycket hög tillgänglighet till tätorter. Det finns i hela gruppen några tiotal butiker med högre omsättning än vad som kan berättiga till de stöd som utredningen föreslår. Men det finns också några tiotal butiker i områden med mellan-tillgänglighet till tätorter, som har relativt låg omsättning och 15–20 km till nästa butik.

I Norrbotten, Västerbotten och Jämtland är butiksnetet glest och avstånden längst. Genomgående ligger butiker med mer än 20 km till nästa butik i Norrlandslänen, Dalarna och Värmland. En-

staka butiker finns längre söderut. Alla butiker utom 12 ligger i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter. Ett tiotal av butikerna ligger längs turiststråk och har så hög omsättning att de inte skulle komma ifråga för stöd till kommersiell service. Totalt finns drygt 100 (104) butiker i hela landet som har mer än 20 km till närmaste alternativa butik. Men det finns också ett antal butiker i mellersta och södra Sverige som har nära 20 km till närmaste alternativa butik. Många av dessa har låg omsättning och är mycket sårbara. Om de lägger ner, vilket inte är ett osannolikt framtida scenario, får många människor en betydligt längre resa till närmaste butik.

Med hänsyn till vad som redogjorts för ovan, främst till de aktuella områdenas sårbarhet när det gäller tillgänglighet till dagligvaror, anser utredningen att en avståndsgräns om 20 kilometer och därutöver är för lång. Utredningens förslag är därför att stöd ska få lämnas om dagligvarubutiken är belägen mer än 15 kilometer från den närmaste alternativa dagligvarubutiken, förutsatt att butiken ligger i särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområden.

Den kortast möjliga vägen ska ligga till grund för avståndsberäkningen. Med väg avses sådan väg som normalt används för trafik med motorfordon.

9 Beräkningen av stödet

Utredningens iakttagelser och bedömningar:

Resultaten i en studie från HUI Research visar att flertalet av butikerna i de mest sårbara och utsatta glesbygdsområdena inte når upp till en lönsamhetsnivå som är långsiktigt hållbar om de ska överleva på marknaden, men att många av dessa butiker skulle ha en möjlighet att göra detta vid ett eventuellt stöd.

Utredningen föreslår bl.a. att ett stöd till försäljningsställen med ett mångsidigt utbud av dagligvaror (stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse) ska kunna lämnas med högst 300 000 kronor per år.

Utredningen föreslår att Tillväxtverket får meddela föreskrifter som närmare beskriver hur stödets storlek ska beräknas. Utredningen har därför inte inkluderat någon stödbeloppberäkning i förslaget till förordning.

Mot bakgrund av HUI:s studie rekommenderar dock utredningen att beräkningen av stödbeloppet när det gäller stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse, sker i enlighet med stödmodell C.

9.1 Om beräkningsmodellen

HUI Research har genomfört en studie på uppdrag av utredningen. Uppgiften var att ta fram en modell för beräkningen av stödnivån för det stöd som utredningen benämner stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse.

I detta kapitel sammanfattas resultaten från HUI Research analys. För en mer utförlig redovisning hänvisas till HUI:s rapport som finns i sin helhet som bilaga 2.

Problemet som HUI har haft i uppdrag att analysera är hur mycket stöd en butik av en viss storlek behöver för att nå en bestämd lönsamhetsnivå.

Den analys HUI utfört bygger på data från 216 dagligvarubutiker i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter.

Analyserna ger stöd för utredningens preliminära antaganden om att stödet ska riktas gentemot butiker i glesbygd med mellan 2 och 11 miljoner kronor i omsättning. Resultaten visar att flertalet av butikerna i dessa glesbygdsområden inte når upp till en lönsamhetsnivå som är långsiktigt hållbar om de ska överleva på marknaden, men att många av dessa butiker skulle ha en möjlighet att göra detta vid ett eventuellt stöd.

Analysen visar att en stödmodell bör vara utformad som ett "tält", med ett initialt stöd för butiker med 2 miljoner kronor i omsättning, som sedan stiger med ökad omsättningsnivå. Stödet måste sedan avtrappas för att nå noll vid den omsättningsnivå som föreslås vara bortre gräns för att butikerna ska beviljas stöd. I den basmodell som används är den bortre gränsen för stödet 11 miljoner kronor.

Resultaten från en regressionsanalys visar att det finns en positiv korrelation mellan rörelsemarginal och omsättning för de butiker som har en omsättning över 11 miljoner kronor, men inte för de butiker som har en lägre omsättning. Detta talar för att en inriktning på butiker i intervallet 2–11 miljoner kronor är lämplig eftersom butikerna inom detta omsättningsintervall inte verkar kunna expandera verksamheten för att öka lönsamheten.

För att få underlag att föreslå en beräkningsmodell för stödet har HUI undersökt stödbehovet, det vill säga hur många butiker som i dag inte når en viss rörelsemarginal och hur stort stöd dessa butiker skulle behöva för att nå detta mål.

I analysen har HUI studerat rörelsemarginaler i butiker med olika omsättningsnivåer.

Rörelsemarginalen för de butiker som har en omsättning under 2 miljoner kronor har medianvärdet 0,22 procent, medan motsvarande resultat för butiker med mellan 2 miljoner och 5 miljoner kronor i omsättning är 0,97 procent. Denna rörelsemarginal ökar sedan ytterligare för butikerna med mellan 5 miljoner och 11 miljoner kronor i omsättning (1,17) och uppgår till 2,32 procent för medianbutiken som har över 11 miljoner kronor i omsättning.

Detta indikerar att butikerna med lägre omsättning har ett större stödbehov för att komma upp till en viss rörelsemarginal i jämförelse med de butiker som har en högre omsättning.

När en stödmodell utformas är det ett flertal faktorer som behöver beaktas. En stödmodell behöver utformas som kan leda till att målet uppnås samtidigt som den bör minimera risken för de negativa incitamenteffekter som selektiva företagsstöd kan ge upphov till.

En fråga som HUI diskuterar är vad som är en acceptabel rörelsemarginal för att butikerna i glesbygd ska kunna driva sin verksamhet vidare. I vanliga fall brukar det framhållas att vinstmarginalen inte långsiktigt kan avvika från konkurrenternas vinstmarginaler eftersom detta leder till att de då inte kan överleva på marknaden. Glesbygdsbutiker möter i de flesta fall inte någon direkt lokal konkurrens och de stöd som diskuteras i rapporten är snarare utformade för att en butik ska kunna vara kvar för att överhuvudtaget kunna erbjuda invånarna i glesbygd tillgång till kommersiell service.

I en sådan situation är det rimligt att rörelsemarginalen borde täcka räntekostnader, investeringskostnader för anläggningen och erbjuda en viss vinst till ägarna som kompensation för den risk som de tar. HUI menar att en rörelsemarginal under 3 procent i de flesta fall därför borde indikera att företaget inte mår speciellt bra. Analysen genomförs också för en rörelsemarginal på 4 procent i syfte att studera hur resultaten förändras om en något högre nivå på rörelsemarginalen väljs.

9.2 Analyserade modeller

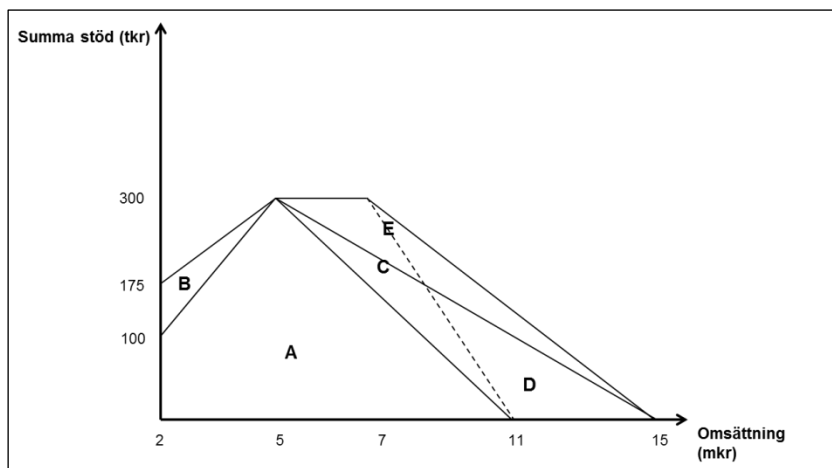
HUI har analyserat utfallen för ett antal olika stödmodeller. Fem av de presenterade stödmodellerna är utformade som ett ”tält”, med ett initialt stöd för butiker med 2 miljoner kronor i omsättning som sedan stiger med ökad omsättningsnivå. Detta minskar risken för oseriösa butiksetableringar och ger de minsta butikerna incitament att expandera sin verksamhet. Stödet måste sedan avtrappas för att nå noll vid den omsättningsnivå som föreslås vara bortre gräns för att butikerna ska beviljas stöd. HUI har arbetat

med två borte gränser, nämligen 11 miljoner kronor och 15 miljoner kronor.

För att kunna jämföra de olika stödmodellerna är det av betydelse att inte ändra mer än en parameter åt gången. Om fler faktorer ändras så innebär detta att det inte går att urskilja vilken av förändringarna som lett till det observerade utfallet. I figuren nedan ges en schematisk bild över hur analysen av de olika stödmodellerna går till.

HUI:s basmodell är stödmodell A där butikerna får ett initialt stöd om 100 000 kronor vid 2 miljoner i omsättning. I modell B ändrar HUI det initiala stödet till 175 000 kronor, vilket innebär att de butiker som omfattas av stödmodell B utgör summan av ytan A+B. I modell C (se streckad linje) införs en ”platå”, så att butiker med mellan 5–7 miljoner kronor får det maximala stödbeloppet på 300 000 kronor. Detta innebär att denna förändring kan jämföras mot modell A, men man kan också studera utfallen av stödmodell A gentemot en kombination av modell B och C genom att addera deras effekter (B+C).

Figur 9.1 Schematisk bild över de fem stödmodellerna



Källa: HUI Research.

Det som skiljer modell D från stödmodell A är att HUI endast utvidgar den borte gränsen till 15 miljoner kronor. I modell E behålls en borte gräns på 15 miljoner men återigen införs en platå,

det vill säga att fler butiker (mellan 5–7 miljoner) är berättigade till stödet. Fördelen med den här designen är att HUI kan jämföra hur alla förändringar gentemot stödmodell A påverkar studerade utfallsvariabler, såsom total kostnad för stödmodellen.

Relativt många av glesbygdsbutikerna skulle lyftas över en rörelsemarginal på 3 procent med någon av de olika stödmodellerna. Men det förekommer en relativt stor variation mellan modellerna när det gäller hur många butiker som lyfts över målet.

9.3 Förordad stödmodell

I syfte att jämföra effektiviteten hos de olika stödmodellerna relateras de totala kostnaderna för stödmodellerna under 2013 till antalet butiker som lyfts över en rörelsemarginal på 3 procent. HUI noterar att den genomsnittliga stödkostnaden är något mindre om en plåtå tillämpas i mitten av stödintervallet (modell C) jämfört med om stödet i stället utökas till att omfatta butiker med max 15 miljoner kronor i omsättning (modell D).

Den genomsnittliga kostnaden per extra butik som når över lönsamhetsmålet är lägre för både modell C och E jämfört med modell D. Detta indikerar att det är mer effektivt att platta ut toppen på ”tältet” och ge fler butiker möjligheten att få en maximal ersättning på 300 000 kronor jämfört med att öka den borte gränsen för stödet från 11 miljoner kronor till 15 miljoner kronor.

HUI har även genomfört motsvarande beräkningar för hela den studerade tidsperioden, det vill säga 2009–2014. Genomsnittskostnaden mäter den genomsnittliga kostnaden för varje tillfälle under perioden 2009–2014 där stödmodellen lyfter butikerna över en rörelsemarginal på 3 procent.

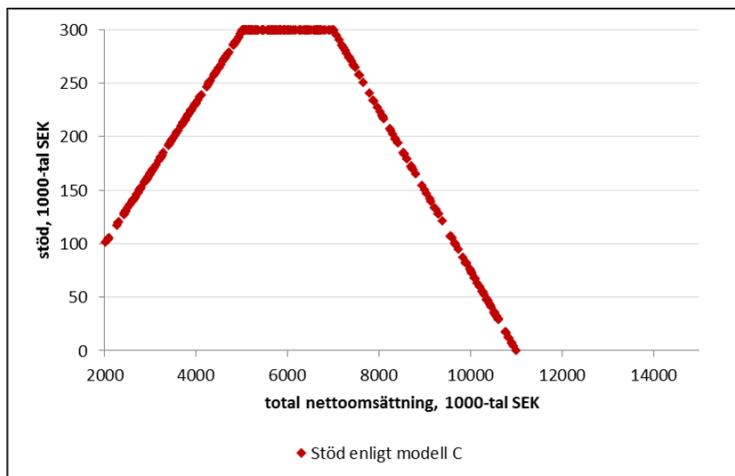
Resultaten visar att stödmodell C verkar vara att föredra jämfört med de andra modellerna. Den genomsnittliga kostnaden per butik är klart lägst för den modellen under den studerade perioden och kostnaden för att lyfta ytterligare butiker över en rörelsemarginal på 3 procent är i genomsnitt lägre än genomsnittskostnaden för stödmodell A. Vid en ändring av stödmodell A verkar det således vara mer effektivt att införa en plåtå där butiker med en omsättning mellan 5–7 miljoner får maximalt stöd (300 000 kronor), och att stödet sedan avtrappas snabbare, jämfört med att öka den borte

omsättningsgränsen för de stödberättigade butikerna till 15 miljoner kronor.

Stödmodell C illustreras i Figur 2.

För en närmare beskrivning se betänkandets bilaga 2.

Figur 9.2 Stödets omfattning i relation till butikens omsättning, stödmodell C



Källa: HUI Research.

9.4 Utredningens rekommendation

Den av utredningen föreslagna förordningen behöver fyllas ut med föreskrifter. Utredningen föreslår att Tillväxtverket får meddela föreskrifter som närmare beskriver hur stödets storlek ska beräknas. Utredningen har därför inte inkluderat någon stödbeloppberäkning i förslaget till förordning.

Mot bakgrund av HUI:s studie rekommenderar utredningen att beräkningen av stödbeloppet när det gäller stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse, sker i enlighet med stödmodell C.

Beräkningen av stödbeloppet

Hur beräkningen av stödbeloppet enligt stödmodell C går till i praktiken framgår nedan.

Förordad stödmodell: Stödmodell C

stöd = 100 000

– om omsättningen är 2 miljoner kronor

stöd = 100 000 + 0,066 * (omsättning – 2 000 000)

– om omsättningen ligger mellan 2 och 5 miljoner kronor

stöd = 300 000

– om omsättningen ligger mellan 5 och 7 miljoner kronor

stöd = 300 000 – 0,075 * (omsättning – 7 000 000)

– om omsättningen ligger mellan 7 och 11 miljoner kronor

stöd = 0

– om omsättningen är mer än 11 miljoner kronor

Om kostnaderna

HUI:s studie har baserats på uppgifter om 216 butiker i områden med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter.

Utredningen förordar stödmodell C, som i de beräkningar som HUI utfört ger ett genomsnittligt stöd om 215 000 kronor per butik. Den årliga kostnaden enligt denna stödmodell beräknas till 19 miljoner kronor för 88 dagligvarubutiker som ligger i omsättningsintervallet 2–11 miljoner kronor.

I glesbygdsområden med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter finns 382 butiker. En del av dessa är s.k. trafikbutiker och har tagits bort ur urvalet då det är osäkert om de har ett mångsidigt utbud av dagligvaror. Därefter återstår 329 butiker.

Om vi antar att de 216 butiker som ingår i undersökningen utgör ett representativt urval för de 329 butikerna i det utpekade området så innebär detta en totalkostnad för stödmodell C om cirka 28–29 miljoner kronor. Troligen är den senare beräkningen dock en överskattning eftersom många av de mindre butikerna som är handelsbolag och ekonomiska föreningar inte ingår i urvalet.

HUI har i sina beräkningar utgått från butikernas nettoomsättning. Utredningen föreslår att stödet ska bygga på nettoomsätt-

ningen i försäljningen av dagligvaror. Skälet till diskrepansen är att HUI inte haft tillgång till mer detaljerad omsättningsstatistik. Det är dock sannolikt att skillnaden mellan dessa omsättningssiffror är relativt liten för butiker i glesbygd, vilket bekräftas av samtal med representanter för de stora dagligvarukedjorna i Sverige. Troligen medför ändå detta att beräkningarna underskattar kostnaderna för det föreslagna stödet eftersom fler butiker i realiteten kommer att vara stödberättigade än vad som är fallet i analysen. En indikation på den ökade kostnaden ges av analysen då vi utvidgar stödet till att omfatta butiker med som mest 15 miljoner kronor i årlig omsättning. Kostnaderna ökar då med cirka 23 procent, vilket utgör en indikation på hur stor denna kostnadsökning kan komma att bli.

Ett förhållande som också lyfts fram i HUI:s studie är att kostnadsutvecklingen för dagligvarubutiker måste beaktas. Lönekostnaden utgör den största kostnadsmassan för dessa butiker. Om inte en succesiv uppräknings görs av stödbeloppen riskerar ett eventuellt stöd att på lång sikt urholkas och inte få avsedd effekt på den kommersiella servicen i glesbygd.

I kapitel 13 finns ytterligare bedömningar om förslagets kostnader.

10 Statliga bolags ombudsverksamhet

Utredningens iakttagelser och bedömningar:

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.

Utredningen har fört en dialog med bolagen omkring möjligheter till samordning som skulle stärka ombudsverksamheten i glesbygd. I det syftet har Tillväxtanalys inlett ett analysarbete i samarbete med de statliga bolagen för 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.

Centralt samordningsforum, som sammankallas av Tillväxtverket, kan utgöra en mötesplats för fortsatta överläggningar om samordningsmöjligheter i särskilt sårbara och utsatta områden av de statliga bolagens ombudsverksamhet.

10.1 Ombudsverksamheten hos fyra statliga bolag

10.1.1 Apoteket AB

För närvarande bedriver endast Apoteket AB (Apoteket) apoteksombudsverksamhet.

Huvuddelen av apoteksombuden har inrättats i enlighet med Läkemiddelsverkets tidigare gällande föreskrifter (LVFS 1997:10) och Apotekets tidigare riktlinjer. Dessa innebar bland annat att ombud kunde inrättas i områden med litet befolkningsunderlag om avståndet till nästa apotek översteg fem kilometer. Tanken var att säkra tillgången till läkemedel även i områden där befolkningsunderlaget inte medgav att ett fullvärdigt apotek etablerades.

Vid omregleringen av apoteksmarknaden år 2009 beslutades att apoteksombuden skulle behållas under en övergångsperiod om tre år. En förlängning av övergångsreglerna beslutades 2012. Förlängningen framgår av statens ägaranvisning avseende Apoteket som gäller från och med den 18 april 2013.

Enligt ägaranvisningen ska Apoteket till och med den 30 juni 2015 behålla befintliga apoteksombud som behövs för att upprätthålla en god läkemedelsförsörjning på den ort ombudet är verksamt (1 § d). Enligt Apoteket innebär detta att de inte gör aktiva nyetableringar men att de kan göra ersättningsetableringar när ett befintligt ombud lägger ner sin huvudsakliga verksamhet och behovet av apoteksombud kvarstår.

Läkemedelsverket har nyligen föreslagit att det bör införas ett kapitel i lagen (2009:366) om handel med läkemedel där apoteksombud regleras. Läkemiddelsverket har även föreslagit att samtliga näringsidkare som är villiga att åta sig ombudsuppgifter ska vara fria att förhandla och ingå ombudsavtal med den apoteksaktör som de själva väljer. Förslaget har just varit ute på remiss till berörda parter.

Apoteksombud utgör ett komplement till öppenvårdsapoteken och är viktiga för läkemedelstillgången i gles- och landsbygd. Verksamheten regleras genom avtal och styrs av instruktioner som upprättats av Apoteket för hur verksamheten ska bedrivas hos ombuden.¹

¹ Apoteksombud, Rapport från Läkemiddelsverket 2014-04-29, s. 4–6, 12–13, 17, 19–20.

Apoteksombuden bedriver försäljning av receptfria läkemedel, förmedling av recept samt utlämning av receptbelagda läkemedel och andra apoteksvaror, inklusive receptfria läkemedel, som inte finns i ombudets lokaler.

Apoteket står för inredning (ombudsskåp) för de varor som kan förvaras i rumstemperatur. Ombudet står för kylförvaring (t.ex. kylskåp).

Ersättningen för ombudstjänsterna grundar sig på omsättningen. Ombuden får provision på försäljningen av receptfria läkemedel och handelsvaror men också en fast ersättning per utlämnat paket. Ett paket kan innehålla både receptbelagda läkemedel och andra apoteksvaror.

10.1.2 PostNord Sverige AB

Enligt postlagen (2010:1045) ska det bedrivas en samhällsomfattande posttjänst. Av 2 § postlagen definieras samhällsomfattande posttjänst som en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana förändelser. PostNord Sverige AB (PostNord), f.d. Posten AB, har fått uppdraget att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

PostNords ombudsnät etablerades 2001. I postombudens uppdrag ingår att ta emot brev och paket för avsändning samt lämna ut brev och paket. Det ingår även att sälja frimärken och andra postvaror. Körkort lämnas också ut av postombuden sedan en kortare tid tillbaka.

Villkoren för att bli ombud handlar om att de ska ha för verksamheten anpassade lokaler, vissa öppettider, handikappanpassning samt viss säkerhet och miljöanpassning.

PostNord har femåriga ramavtal med ICA, Coop och Axfood där ersättningar och villkor regleras. Genom särskilda ombudsavtal med de enskilda butikerna regleras konceptet, längden på ombudsverksamheten, säkerhetsfrågor, utbildning etc. PostNord har dessutom ombudsavtal med enskilda butiker utan kedjetillhörighet.

Ersättningen för ombudstjänsterna är densamma för samtliga ombud.

10.1.3 AB Svenska Spel

Staten har lämnat i uppdrag till AB Svenska Spel (Svenska Spel) att bl.a. eftersträva en väl utbyggd service i såväl storstad som på landsbygden. Det senaste uppdraget lämnades av staten till bolaget på årsstämman 2012.

Enligt riktlinjerna i bolagets etableringsstrategi är ett villkor för att bli spelombud att butiken inte har spel som huvudnäring utan står på egna ben. Butiken ska ha kundanpassade öppettider och ligga på en lämplig plats. Svenska Spel gör en analys av området omkring den sökande butiken och tittar då på hur många ombud som redan finns representerade och hur spelmönstret bland befolkningen ser ut.

Avtalen tecknas mellan Svenska Spel och det enskilda ombudet. Det är butikens firmatecknare som tecknar avtalet. I avtalen regleras bl.a. att bolagets anvisade produkter och tekniska utrustning (terminalerna) ska användas. Även hyra av terminalerna regleras i avtalen. Ombudet hyr utrustningen av Svenska Spel.

Ersättningen är densamma för samtliga ombud. Ombudet får provision på försäljningen. Provisionsnivån är beroende av vilken produkt ombudet säljer.

Ombuden betalar inte någon deposition till bolaget men en etableringskostnad. Det handlar om en engångskostnad i samband med etablering av verksamheten. Kostnaden är 15 000 kronor för spelombud i tätort och 10 000 kronor för spelombud i glesbygd. I kostnaden ingår utbildning (ombudsskolan) och ett startpaket avseende installation m.m.

Butiker kan även bli lottombud för Svenska Spel. Lottombud innebär att butikerna endast säljer lotter för bolagets räkning.

10.1.4 Systembolaget AB

Systembolaget AB:s (Systembolagets) ombudsverksamhet styrs utifrån bolagets avtal med staten. Av 13 § i avtalet framgår att på begäran av köpare i ort där systembolagsbutik saknas, ska bolaget anlita särskilt ombud och försäljningskostnaden ska betalas av bolaget.

Systembolaget gör en bedömning av om den butik som önskar bli ombud är lämplig. Många olika faktorer spelar in i bedömningen, bl.a. får inte butiken ha ekonomiska bekymmer.

Ett villkor för att bli ombud är också att det är ett visst avstånd mellan ombudet och närmaste systembolagsbutik. Ombudet ska som regel också hålla öppet året runt.

Ombudens uppdrag innebär att de tar emot beställningar och lämnar ut varor för Systembolagets räkning. Ombuden ska även kontrollera langning och berusning i enlighet med bestämmelserna i alkohollagen och Systembolagets riktlinjer. Utlämning av varor får endast ske i ombudets lokal under ombudets öppettider, dock med begränsning motsvarande de öppettider som systembolagsbutiker kan ha öppet.

Vad gäller utrustning står ombudet för dator och skrivare medan bolaget står för övrig utrustning, såsom material för profilering, fasadskyltar, eventuell montering etc.

Ombudet ersätts med ett visst belopp per förpackning alternativt paket. Arvodet baseras på utlämnade beställningar, returnerade beställningar eller återköpta varor som mottagits av bolaget. Betalningen tar ombudet emot med redovisningsskyldighet till Systembolaget och ombudet drar sedan av den ersättning som ombudet ska erhålla från bolaget. Systembolaget tar inte ut någon deposition av ombuden.

Systembolaget ingår avtal med de enskilda ombuden. I avtalen regleras frågor som öppettider, när utlämning får ske och hur skyltning ska ske.

10.1.5 Ersättningsfrågor

Utredningen har under arbetets gång fått synpunkter om att bolagens ersättningar till ombuden är för låga. De anses inte täcka de kostnader ombuden har för att fullgöra sitt ombudskap.

Utredningen har noterat att frågan om ersättningarna till ombuden tagits upp i motioner till riksdagen. Näringsutskottet skriver i betänkande 2014/15:NU7 sidan 34–35, att vad gäller ersättning till lanthandlare för ombud för statligt ägda bolag, vill utskottet erinra om att den ersättning som utgår beslutas av de enskilda bolagen och därmed ytterst är en styrelse- och ledningsfråga.

Utredningen instämmer i Näringsutskottets bedömning och anser att anvisningar till bolagen behöver hållas på en mer övergripande nivå. Att på bolagsstämman eller från regeringens sida ta ställ-

ning till ersättningsnivåer för ombuden skulle vara att ta över ett ansvar för verksamheten som åvilar bolagens ledningar.

10.2 Möjligheter till samordning av statliga bolags ombudsverksamhet

10.2.1 Samordning för att upprätthålla service

Enligt budgetpropositionen för 2014 (utgiftsområde 19, sidan 56) bör samordningen mellan kommersiell och offentlig service öka där så är ändamålsenligt. För att uppnå en ökad samordning av service lokalt och regionalt krävs, enligt propositionen, att statliga myndigheter och statligt ägda bolag med uppgift att tillgodose särskilt formulerade och avgränsade samhällsintressen samverkar med varandra och med övriga berörda aktörer.

I direktiven till utredningen konstaterar regeringen att i vissa särskilt sårbara och utsatta glesbygder är förutsättningarna begränsade för att kommersiella aktörer ska kunna bidra till att skapa en god tillgång till kommersiell service. Även aktörer som exempelvis apotek och post kan ha svårt att nå ut med sin service. Det ska därför enligt direktiven utredas om, och i så fall hur, olika typer av service kan samordnas.

Frågan om samordning kan ses i två perspektiv.

Genom samordning av olika slag av grundläggande kommersiell service, som dagligvaror, drivmedel, post, apoteksservice och betaltjänster, ökar möjligheterna att upprätthålla service. Utredningen föreslår, som framgår i andra kapitel, att två nya typer av stöd riktas till dagligvarubutiker. Stöden kommer att främja samordnade servicelösningar med dagligvarubutiker som bas.

En ökad samordning av de statliga bolagens ombudsverksamhet i glesbygd skulle också stärka möjligheterna att tillhandahålla service genom att kostnaderna för ombudsverksamheten skulle minska.

Utredningen har träffat företrädare för Apoteket, PostNord, Svenska Spel och Systembolaget. Vid mötena har det framkommit att bolagen ser möjligheter till effektiviseringar genom viss samordning och samarbete i de delar av verksamheten som ligger i glesbygd.

Exempel som bolagen nämnt är att vissa frakter till avlägsna orter skulle kunna innehålla artiklar från flera bolag, då långa avstånd

gör transporter i glesbygd kostsamma. De statliga bolagen utför kontroller och utbildning hos de näringsidkare som är ombud. Bolagen har nämnt möjligheten att samarbeta om sådana besök. Det skulle spara tid och kostnader både för de statliga bolagen och för den enskilde handlaren som ska besökas.

Dessutom behövs en samlad bild av var samtliga ombudsfunktioner är etablerade. En sådan överblick skulle ge bolagen ett bättre underlag för etableringsbesluten.

10.2.2 Ett tidigare multiserviceprojekt gav goda resultat

Frågan om en ökad samordning av bolagens ombudsfunktioner är inte ny. Det så kallade "Multiserviceprojektet" som pågick 2002–2007 drevs av Konsumentverket i syfte att förbättra tillgången till kommersiell service genom olika samordningslösningar som förklarar och effektiviserar arbetet hos ombud och ombudsgivare.²

Arbetet i Multiserviceprojektet bestod av två delar. Den första delen, som kallades verifieringsprocess, handlade om att skapa en nulägesbild och utvecklingspotential genom att:

- kartlägga det befintliga serviceutbudet från Posten, Apoteksbolaget, Systembolaget, Svenska Spel och ATG,
- redovisa var denna service redan i dag är samordnad,
- föreslå platser där sådan service kan knytas till befintliga butiker.

Den andra delen handlade om att kartlägga rutiner och processer hos ombuden i syfte att effektivisera ombudsfunktionen genom:

- kartläggning av rutiner och processer hos ombuden och
- utarbetande av förslag till effektivisering genom samordning.

Vid de s.k. beredningsmötena deltog servicegivare, berörda länsstyrelser och i vissa fall kommuner för att gemensamt komma fram till vilka orter som var lämpliga för ombudskap. Syftet var att etablera service där alla eller flera servicegivare kunde samverka. För

² Kommersiell service i alla delar av landet Redovisning av insatser och erfarenheter 2002–2007, Rapport 2008:6, Konsumentverket 2008.

den ort och butik där etableringen sker ökar serviceutbudet och därmed möjligheterna för butiken att finnas kvar.

Verifieringen av serviceorter resulterade i ett stort antal nya ombudsetableringar och multiserviceombud. Med multiserviceombud menas ett serviceställe som kombinerar fler än tre serviceslag. Arbetet under 2004 och 2005 resulterade i 74 nya ombudsetableringar och 26 nya multiserviceombud.

Endast ett fåtal nya rutin- och tekniklösningar togs fram för att underlätta hanteringen av ombudsfunktioner. Däremot fick samtliga involverade aktörer en ökad kunskap om varandras serviceförutsättningar och andra villkor, vilket av dessa bedömdes kunna underlätta framtida gemensamma servicelösningar.

Effektiviseringsarbetet ledde till att kassarutinerna förändrades för ombudsfunktionen, så att ombudsgivarnas respektive medel från kommissionsförsäljningen får förvaras i butikens kassa, räknas och därefter sätts in på servicekonton för respektive ombudsgivares räkning. Genom samverkan fann ombudsgivarna gemensamma lösningar på problem som annars hade fått olika lösningar, vilket skulle ha medfört ett merarbete för de enskilda ombuden.

Effektivitetsvinster skapades också genom att ombudsgivarna fick ett nytt verktyg för planeringen av etableringarna. Genom att bolagen kunde samordna sina insatser med varandra och med insatserna från stat och kommun, kunde alla aktörer fatta strategiska etableringsbeslut på ett säkrare underlag än tidigare.

Parallellt med Multiserviceprojektet pågick ett kompetens- och affärsutvecklingsprogram för dagligvaruhandlare på landsbygden vilket sannolikt bidrog till att bolagen kände sig trygga med att lägga ut fler ombud hos handlare.

Multiserviceprojektet initierades utifrån diskussioner som fördes i Centralt samordningsforum, som Konsumentverket startade 2002.

Centralt samordningsforum, CSF, är ett samarbete på nationell nivå mellan aktörer med betydelse för utvecklingen av kommersiell och viss offentlig service i gles- och landsbygd. Deltagare är statliga servicegivare, livsmedelskedjor, nationella myndigheter och länsstyrelser. Tillväxtverket är numera sammankallande och CSF träffas 1–2 gånger per år.

10.2.3 Förutsättningarna på marknaden har förändrats

Efter att Multiserviceprojektet slutfördes 2008 har vissa förutsättningar förändrats.

Den 1 juli 2009 avvecklades det svenska apoteksmonopolet efter beslut av riksdagen. Riksdagens beslut innebar att Apoteket AB:s ensamrätt att bedriva apoteksverksamhet upphörde. Sedan omregleringen har apoteksmarknaden varit i stor förändring med flera nya aktörer och etableringar av ett större antal apotek. Apoteksombudsverksamhet har dock fortsatt att bedrivas endast av Apoteket AB. Läkeemedelsverket har 2014 lämnat ett förslag om att samtliga öppenvårdsapoteksaktörer ska få möjlighet att etablera ombud under samma förutsättningar, vilket beskrivits i kapitel 7. Det är dock osäkert om de andra aktörerna är intresserade av att etablera nya apoteksombud i gles glesbygd, då verksamhetens lönsamhet är tveksam.

Postmarkanden består av hela marknaden för distribution av brev och paket. PostNord har en mycket dominerande ställning på brevmarknaden. Den största konkurrenten i Sverige till PostNord är Bring Citymail.

Det finns ingen entydig definition av begreppet ”paket” utan det är beroende av hur respektive distributör utformar och avgränsar tjänsterna. Postlagen använder enbart begreppen ”brev” och ”postförsändelse” där brev är en adresserad försändelse som väger högst 2 kg och en postförsändelse är en adresserad försändelse som väger högst 20 kg. Till skillnad från vad som gäller för brev krävs inte tillstånd enligt postlagen för att distribuera paket (eller andra postförsändelser över 2 kg). För PostNord ser dock situationen annorlunda ut jämfört med andra aktörer som levererar pakettjänster, eftersom bolaget i sina tillståndsvillkor har utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten såsom den beskrivs i 3 kap. 1 § postlagen och i tillståndsvillkoren.

Den långsiktiga utvecklingen visar på en stadig minskning av mängden brev främst till följd av nya kommunikationssätt, inte minst det elektroniska. Å andra sidan leder den växande e-handeln till en ökning av volymen varubrev och paket. E-handeln skapar en stor potential för dagens postoperatörer. Enligt PTS rapport betraktas detta av många som räddningen för postbranschen och för möjligheten att kunna tillhandahålla den samhällsomfattande post-

tjänsten i dess nuvarande omfattning utan omfattande offentliga subventioner.

Konkurrensen på paketmarknaden är påtaglig och utbudet av pakettjänster som riktar sig till allmänheten utvecklas kontinuerligt. Även tillgängligheten till ombud/utlämningsställen utanför PostNords nätverk är god. Den största konkurrenten (sett i förhållande till servicenätets storlek) DB Schenker, har ett nät som både till antal ombud och till geografisk täckning i stort motsvarar PostNords servicenät. Båda har cirka 1 600 ombud. Därtill har även DHL och Bussgods en god täckning i sina ombudsnät, med 1 300 respektive 800 ombud.³

Svenska Spel, som ägs av staten, är den största aktören på den svenska spelmarknaden med en markandsandel på drygt 50 procent. ATG, som ägs av hästsporten, samt folkrörelsernas spel har vardera en marknadsandel om cirka 20 procent. För att motverka de risker som är förknippade med spel om pengar är spelmarknaden reglerad.

Detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av Systembolaget. Genom detaljhandelsmonopolet har samhället kontroll över den allmänna tillgängligheten till alkoholdrycker.

Med anledning av att vissa av verksamheterna som nämns ovan har omreglerats och bedrivs under konkurrens är det viktigt att samarbeten som kan bli aktuella genomförs på ett sätt som tar hänsyn till konkurrenslagens (2008:579) bestämmelser.

Enligt konkurrenslagen är det förbjudet för företag att ingå avtal som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen på ett märkbart sätt.

Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete gäller inte avtal där de positiva effekterna av samarbetet överväger de negativa. Avtal kan vara bra för konkurrensen, om de effektiviserar produktionen eller distributionen, eller främjar den tekniska eller ekonomiska utvecklingen.⁴

I lagen uttrycks det på följande sätt.

³ Service och konkurrens 2014 Postmarknaden i Sverige, PTS-ER 2014:2.

⁴ <http://www.kkv.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/samarbete-som-begransar-konkurrensen/>

I konkurrenslagens (2008:579) andra kapitel finns bestämmelser om förbjudna konkurrensbegränsningar, som konkurrensbegränsande samarbete mellan företag.

1 § Sådana avtal mellan företag som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt är förbjudna, om inte annat följer av denna lag.

Detta gäller särskilt sådana avtal som innebär att

1. inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,
2. produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras,
3. marknader eller inköpskällor delas upp,
4. olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel, eller
5. det ställs som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Det finns också undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag.

2 § Förbudet i 1 § gäller inte för ett avtal som

1. bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande,
2. tillförsäkrar konsumenterna en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås,
3. bara ålägger de berörda företagen begränsningar som är nödvändiga för att uppnå målet i 1, och
4. inte ger de berörda företagen möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna i fråga.

10.2.4 Underlag om ombud i glesbygd

I utredningens kontakter med de statliga bolagen har behovet av en gemensam bild av var ombudsfunktioner finns diskuterats.

Företrädarna för Apoteket, PostNord, Svenska Spel och Systembolaget har uttryckt intresse för att få till stånd en samlad bild. De har också haft önskemål om en geografisk avgränsning när det gäller vad som är särskilt sårbara glesbygdsområden.

Tillväxtanalys har under flera år sammanställt och redovisat uppgifter om antalet post- och apoteksombud i olika delar av landet.

Under utredningens gång har också Svenska spel och Systembolaget gett Tillväxtanalys uppgifter om sina ombud och geografiska koordinater för dessa.

I tabell 10.1 redovisas det totala antalet ombud hos de fyra bolagen. Antalet 2014 uppgår till 5 598 i hela landet.

Flest ombud har Svenska Spel och PostNord vilket förklaras av att verksamheten i huvudsak organiseras genom ombud. Postombud och spelombud förekommer i hela landet och i både små och stora orter.

Tabell 10.1 Totala antalet ombud för de statliga bolagen

Uppgifterna avser 2014 utom för Apoteksombud där uppgifterna avser 2013

	Apoteksombud	Postombud	Spelombud	Systembolagsombud	Summa
Totalt antal	714	1797	2446	641	5598

Källa: Tillväxtanalys.

Av de 5 598 ombuden är 534 belägna i områden med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter, vilket framgår i tabell 10.2.

Av tabellerna framgår att apoteksombuden är betydelsefulla på landsbygd och i glesbygd. I hela området med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter finns enbart 29 apotek. Systembolagsombuden ligger också i mindre orter där det saknas en systembolagsbutik.

Tabell 10.2 Antalet ombud samt Apotek och Systembolag i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter

Uppgifterna avser 2014 utom för Apoteksombud där uppgifterna avser 2013

Områden	Apoteks-ombud	Apotek	Post-ombud	Spel-ombud	System-bolagsombud	System-bolag
Låg tillgänglighet till tätorter, antal	95	23	76	93	117	16
Mycket låg tillgänglighet till tätorter, antal	41	6	28	33	51	4
Totalt antal i områdena	136	29	104	126	168	20

Källa: Tillväxtanalys.

Ett analysarbete har inletts men underlaget har begränsningar

Baserat på uppgifter från de fyra statliga bolagen har Tillväxtanalys inletts ett analysarbete som gäller var i svenska orter som ombuden finns och var vissa ombudsslag saknas. Denna analys har gjorts utifrån uppgifter för hela landet.

En frågeställning har varit om det finns orter som har en utbyggd service i form av tre ombudstjänster men som saknar ett fjärde ombudsslag. Analysens resultat visar hur många orter som saknar ett serviceslag:

- 14 orter har alla övriga serviceslag utom apotek eller apoteksombud,
- 58 orter har alla övriga serviceslag utom postombud,
- 46 orter har alla övriga serviceslag utom spelombud, och
- 202 orter har alla övriga serviceslag utom systembolag eller systembolagsombud.

Orter som saknar ett serviceslag är genomgående mycket små orter.

Det är värdefullt om Tillväxtanalys kan fortsätta analysarbetet för att få en samlad bild över ombudsnäten i glesbygd, men det förutsätter ytterligare underlag från de statliga bolagen.

10.2.5 Lägg vikt vid samhällsuppdragen

I regeringens förslag till statsbudget för 2015 (utgiftsområde 19, sidan 9) står att ”Utgångspunkten för statliga myndigheter och vissa statligt ägda bolag med uppgift att tillgodose särskilt formulerade och avgränsade samhällsintressen, ska så långt som möjligt vara att ge en likvärdig tillgång till service för alla medborgare och företag.”

Flera av bolagen med statligt ägande har särskilt beslutade samhällsuppdrag som beslutats av riksdagen, dvs. bolagen bedriver verksamhet som syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren.⁵

I inledningen till statens ägarpolicy⁶ beskrivs vissa utgångspunkter; ”Staten är en betydande företagsägare i Sverige. I den statliga bolagsportföljen finns 50 hel- och delägda företag, varav två är börsnoterade. Staten har ett stort ansvar att vara en aktiv och professionell ägare. Det övergripande målet för regeringen är att bolagen ska skapa värde och i förekommande fall se till att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl.”

Regeringskansliet påbörjade under 2013 ett arbete med att etablera en enhetlig metodik och process för att fastställa och följa upp särskilt beslutade samhällsuppdrag, s.k. uppdragsmål.

Särskilda mål har tidigare fastställts för vissa verksamheter som utförs inom ramen för ett särskilt beslutat samhällsuppdrag och som delfinansieras genom anslag på statens budget. Syftet med att fastställa uppdragsmål är att

- säkerställa att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl,
- tydliggöra kostnaden för utförandet av de särskilt beslutade samhällsuppdragen,
- möjliggöra uppföljning och rapportering till riksdagen och andra intressenter och att
- klargöra förutsättningarna för de ekonomiska målen.

⁵ Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013, Regeringskansliet 2014.

⁶ Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande är ett särtryck ur Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013. Finansdepartementet 2014.

Utgångspunkter för fastställande av uppdragsmål är dels vad föremålet för bolagets verksamhet är, dels vad syftet med verksamheten är, det vill säga vilka de önskvärda effekterna av bolagets verksamhet är.

Uppdragsmålen beslutas av bolagstämman genom en ägaranvisning till bolaget.

Det framgår av tidigare avsnitt att Apoteket, PostNord, Svenska Spel och Systembolaget var och en har någon form av uppdrag att tillhandahålla service i hela landet.

En annan del av statens ägarpolicy behandlar hållbart företagande.

Enligt ägarpolicyen ska statliga företag agera föredömligt inom området hållbart företagande.

Att agera föredömligt inom hållbart företagande innebär att bolag med statligt ägande bland annat ska agera transparent i frågor som rör väsentliga risker och möjligheter, föra en aktiv dialog med bolagets intressenter i samhället, samarbeta med andra bolag och relevanta organisationer, efterleva internationella riktlinjer på området samt integrera frågorna i sin affärsstrategi och fastställa strategiska hållbarhetsmål.

Enligt ägarpolicyen är bolagens ansvarstagande inom området hållbart företagande viktigt. Det bidrar till deras konkurrenskraft och deras förmåga att i förekommande fall utföra särskilt beslutade samhällsuppdrag, vilket skapar värde för ägarna. En integrering av hållbarhetsfrågor i verksamheten är därför en självklar del i en långsiktig affärsstrategi och affärsutveckling.

10.2.6 Slutsatser

Utredningens uppfattning är att en ökad samordning av service ska eftersträvas i de mest sårbara och utsatta glesbygdsområdena.

Utredningen har definierat dessa områden i kapitel 8.

Tillväxtanalys har gjort en inledande sammanställning och analys i syfte att skapa en samlad bild av var ombuden är lokaliserade.

Det är värdefullt om Tillväxtanalys kan fortsätta det påbörjade analysarbetet tillsammans med de statliga bolagen i syfte att få en samlad bild över ombudsnäten i särskilt sårbara och utsatta områ-

den. De statliga bolagen bör förse Tillväxtanalys med sådant underlag som behövs för analyserna.

Arbetet bör resultera i en öppen och tillgänglig förteckning över var i dessa glesbygdsmråden ombudsfunktioner finns etablerade.

Tillväxtverket bör tillhandahålla en förteckning över vilka serviceställen som mottar de nya typer av stöd som utredningen föreslår.

De två förteckningarna bör utgöra del i underlagen för de statliga bolagens ombudsetableringar.

Det bör vara intressant för de statliga bolagen och även för andra servicegivare att ha kännedom om vilka försäljningsställen som kommer att ha ett långsiktigt statligt stöd.

De statliga bolagen bör ta ett särskilt ansvar för att ha ombudsfunktioner på dessa försäljningsställen mot bakgrund av sina samhällsuppdrag samt även i glesbygd i övrigt.

Centralt samordningsforum, som sammankallas av Tillväxtverket, kan utgöra en mötesplats för fortsatta överläggningar om samordningsmöjligheter i särskilt sårbara och utsatta områden av de statliga bolagens ombudsverksamhet. Tillväxtverket tillhandahåller redan denna mötesplats, där bolagen ingår.

Det åvilar de statliga bolagen att samarbetet sker i överensstämmelse med konkurrensrättsliga bestämmelser.

11 EU:s statsstödsregler och kommunallagens bestämmelser om den kommunala kompetensen

11.1 Inledning

I kommittédirektiven framgår under rubriken ”Konsekvensbeskrivningar” att utredningen bl.a. ska redogöra för hur förslaget stöd är förenligt med kommunallagen (1991:900) och EU:s statsstödsregler. De följande avsnitten innehåller en översiktlig genomgång av EU:s statsstödsregler och kommunallagens bestämmelser om den kommunala kompetensen. En redogörelse för tillämpningen av de genomgångna reglerna följer därefter i utredningens överväganden och förslag, kapitel 12.

11.2 EU:s statsstödsregler

I Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-Fördraget) finns bestämmelser som reglerar medlemsstaters stöd till vissa företag eller viss produktion. Av artikel 107.1 i EUF-Fördraget framgår att stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, som huvudregel inte är förenligt med den inre marknaden i den utsträckning den påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Artikel 107.1 ställer alltså upp kriterierna för vad som egentligen innebär statsstöd och fastställer att sådant stöd i normalfallet är förbjudet.

Begreppet stöd har inte definierats i fördragen. EU-domstolen har dock slagit fast att begreppet inte bara omfattar konkreta förmåner. Det omfattar även ingripanden som på olika sätt minskar de

kostnader som normalt belastar ett företags budget och som därigenom, utan att utgöra en subvention, får samma effekt.¹ Exempel på åtgärder som anses som stöd är direkta bidrag, räntesubventioner, upplåtande av mark eller byggnader gratis eller till ett pris understigande gällande marknadspriser eller till särskilt förmånliga villkor, garanterad utdelning och offentlig upphandling som genomförs på ett oegentligt sätt.²

Enligt EUF-Fördraget ska normalt sett alla stödordningar som medlemsstaterna planerar att införa anmälas till kommissionen.³ Kommissionen har dock genom artikel 109 i EUF-fördraget samt rådets förordning (EG) nr 994/98 av den 7 maj 1998 om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på vissa slag av övergripande statligt stöd, fått delegation att anta förordningar om att vissa stöd ska vara undantagna anmälningsplikten. Mot den bakgrunden har kommissionen antagit två förordningar om stöd som inte ska anses uppfylla kriterierna för statsstöd enligt artikel 107.1 och sålunda vara undantagna anmälningsplikten. Det är kommissionens förordningar (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 betydelse⁴ samt (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 intresse⁵. Förordningarna brukar kallas förordningarna om stöd av mindre betydelse eller deminimis-förordningarna.

I artiklarna 106 och 107.2–3 i EUF-Fördraget finns undantag från den huvudregel om förbud mot statsstöd som ställs upp i artikel 107.1. De nämnda artiklarna beskriver när stöd som i och för sig uppfyller kriterierna för statsstöd i artikel 107.1 ändå kan anses vara förenliga med den inre marknaden, dvs. vara tillåtna.

¹ EU-domstolens dom i mål 30/59 *De Gexamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Europeiska kol- och stålgemenskapernas höga myndighet*, REG 1961, s. 69.

² SOU 2008:38 s. 189.

³ Se artikel 108.3 i EUF-fördraget.

⁴ EUT L 352, 24.12.2013, s. 1.

⁵ EUT L 114, 26.4.2012, s. 8.

11.2.1 Stöd som inte utgör statsstöd enligt artikel 107.1

Förordning nr 1407/2013

Förordningen ersätter en förordning som antogs för första gången år 2001.⁶ Av förordningen framgår att stöd som inte överskrider 200 000 euro per företag under en tid av tre beskattningsår ligger utanför begreppet statsstöd enligt artikel 107.1 om även övriga villkor enligt förordningen är uppfyllda. Ett undantag utgör stöd till företag som utför godstransporter på väg för annans räkning. I dessa fall gäller taket 100 000 euro per företag under en tid av tre beskattningsår för att stödet ska anses ligga utanför begreppet statsstöd. Stöd under de redovisade taken bedöms inte påverka handeln mellan medlemsstaterna eller snedvrida eller hota konkurrensen.⁷

Förordningen gäller oavsett vad som är ändamålet med stödet, under förutsättning att villkoren i förordningen är uppfyllda. Förordningen gäller dock inte inom bl.a. jordbruks-, fiske- och vattenbrukssektorn samt på exportstöd.⁸

Med företag avses vid tillämpningen av konkurrensreglerna i EUF-Fördraget en enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och hur den finansieras.⁹ Europeiska unionens domstol har fastställt att alla enheter som rättsligt eller faktiskt kontrolleras av samma enhet bör betraktas som ett enda företag.¹⁰ Av rättssäkerhetsskäl och för att minska den administrativa bördan finns det därför i förordningen en uttömmande förteckningen över tydliga kriterier för att avgöra när två eller flera företag inom samma medlemsstat ska betraktas som ett enda företag.¹¹

Med hänsyn till behovet av insyn, likabehandling och effektiv kontroll tillämpas förordningen endast på stöd av mindre betydelse för vilket det är möjligt att i förväg räkna ut den exakta brutto-

⁶ Kommissionens förordning (EG) nr 69/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse (EUT L 10, 13.12.2001, s. 33).

⁷ Se artikel 3.2 och skäl 3 och 5 i förordningen.

⁸ Se artikel 1 i förordningen.

⁹ Mål C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze mot Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl., REG 2006, s. I-289.

¹⁰ Mål C-382/99, Nederländerna mot kommissionen, REG 2002, s. I-5163.

¹¹ Se artikel 2.2 och skäl 4 i förordningen.

bidragsekvivalenten utan att en riskbedömning behöver göras, s.k. genomsynligt stöd. Stöd som ingår i bidrag och räntesubventioner anses vara genomsynligt stöd.¹²

Förordning nr 360/2012

Förordningen tillämpas parallellt med förordning (EU) nr 1407/2013. Den föreskriver särskilda regler om stöd av mindre betydelse för företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Till skillnad från förordning (EU) nr 1407/2013 föreskriver denna förordning ett gränsvärde om 500 000 euro per företag under en period av tre beskattningsår. Det högre gränsvärdet är motiverat eftersom åtminstone en del av beloppet beviljas som ersättning för extra kostnader i samband med tillhandahållandet av den offentliga tjänsten.¹³

Företaget som får stödet måste ha fått i uppdrag att tillhandahålla en viss tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Beslutet om tilldelning ska vara skriftligt och det ska informera företaget om den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som ersättningen beviljas för.¹⁴

Enligt förordning nr 360/2012 tillåts kumulering av stöd enligt den förordningen med annat stöd av mindre betydelse, upp till gränsvärdet 500 000 euro.¹⁵ Det innebär t.ex. att ett företag som redan har mottagit 150 000 euro under de tre senaste beskattningsåren enligt förordning nr 1407/2013, fortfarande kan få upp till 350 000 euro enligt förordning 360/2012. Gränsvärdet 500 000 euro per företag är ett maximum för alla slags sammanlagda stöd av mindre betydelse.

Det finns två metoder för att kontrollera att det totala beloppet som ett företag erhåller verkligen ligger under gränsvärdet. En metod är att medlemsstaten upprättar ett centralt register över alla stöd av mindre betydelse som beviljats av medlemsstaten. Alternativt ska den beviljande myndigheten få en deklARATION från företaget om allt stöd av mindre betydelse som företaget fått, för att på så sätt kunna kontrollera att gränsvärdet inte överstigs.¹⁶

¹² Se artikel 4 och skäl 14 i förordningen.

¹³ Se artikel 2 och skäl 3 i förordningen.

¹⁴ Se artikel 3 och skäl 6 i förordningen.

¹⁵ Se artikel 2.7 i förordningen.

¹⁶ Se artikel 3.1–2 i förordningen.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse används i artiklarna 14 och 106.2 i EUF-Fördraget, samt i protokoll nr 26 som åtföljer EUF-Fördraget. Begreppet definieras dock inte på något ställe i fördraget eller i sekundärrätten. I kommissionens kvalitetsram förtydligas att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är ekonomisk verksamhet vars resultat är till övergripande allmän nytta och som marknaden inte skulle tillhandahålla utan offentligt ingripande eller endast på andra villkor vad avser kvalitet, säkerhet, överkomlighet, likabehandling och allmän tillgång.¹⁷

Den allmännyttiga skyldigheten åläggs leverantören i form av ett uppdrag som grundar sig på allmännyttighetskriterium som säkerställer att leverantören tillhandahåller tjänster under former som överensstämmer med uppdraget. Domstolen har fastställt att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som har särskild karaktär i jämförelse med annan ekonomisk verksamhet.¹⁸

Det följer av rättspraxis att medlemsstaterna har ett stort utrymme för egna bedömningar när det gäller vilken typ av tjänster som kan klassificeras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionens uppgift är att se till att inga uppenbara fel begås vid klassificeringen av tjänster som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁹

11.2.2 Undantag från förbudet mot statsstöd

Undantag enligt artikel 107.2–3 i EUF-fördraget

I fråga om artikel 107.2 föreligger en skyldighet för kommissionen att bevilja undantag för stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, stöd för att avhjälpa skador till följd av naturkata-

¹⁷ Se Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionkommittén – En kvalitetsram för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i Europa, 2011-12.20, KOM(2011) 900.

¹⁸ Domstolens dom i mål C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, REG 1991, s. I-5889, punkt 27 och i mål C-242/95, *GT-Link A/S*, punkt 53 och i mål C-266/96, *Corsica Ferries France SA*, REG 1998, s. I-XXX, punkt 45.

¹⁹ Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, skäl 8.

strofer och stöd som avser att uppväga de ekonomiska nackdelar som Tyskland drabbats av till följd av landets delning.

Till skillnad från möjligheten till undantag enligt artikel 107.2 är de möjligheter till undantag som följer av artikel 107.3 av större betydelse för medlemsstaterna. I artikel 107.3 specificeras vilka typer av stöd som kan godkännas av kommissionen och den vägledande principen är att stöden ska medverka till att uppnå mål av för EU gemensamt intresse.

Av artikel 107.3(c) framgår att undantag kan beviljas då stödet ska underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner. För att stöd ska kunna utgå på den grunden fordras att den aktuella regionen är missgynnad i förhållande till andra regioner i den aktuella medlemsstaten. Vilka områden i Sverige som kan undantas med hänvisning till denna bestämmelse följer av den s.k. regionalstödskartan.²⁰

För att underlätta bedömningen om undantag enligt artikel 107.3 ska kunna beviljas i särskilda situationer har kommissionen genom rådets förordning 994/98/EG getts kompetens att utfärda s.k. gruppundantagsförordningar. Den nu gällande allmänna gruppundantagsförordningen slår fast under vilka villkor en medlemsstat inte behöver anmäla ett stöd enligt artikel 108.3 innan det verkställs. De områden som regleras i förordningen är regionalstöd, stöd till små och medelstora företag, stöd till forskning, utveckling och innovation, stöd till miljöskydd m.m.²¹

När det gäller regionalstöd kan stödordningar angående regionalt investeringsstöd, stöd till nystartade små företag och driftsstöd i speciella fall undantas från det generella förbudet i artikel 107.1.²²

Undantag enligt artikel 106.2 i EUF-fördraget

I fall då ersättning för allmännyttiga tjänster utgör statsstöd enligt artikel 107.1 kan kommissionen, enligt artikel 106.2, bedöma att ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är förenligt

²⁰ Se förordning (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd.

²¹ Se Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187, 26.6.2014, s. 1).

²² Se art. 14–15 och 17 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

med den inre marknaden. I kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i EUF-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse²³ fastställs villkoren för när vissa stödordningar är förenliga med artikel 106.2 och därför inte omfattas av kravet på förhandsanmälan i artikel 108.3.

Villkoren för att en stödordning ska vara förenlig med beslutet är bl.a. att det berörda företaget har fått i uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, att ersättningen för den offentliga tjänsten inte överskrider 15 miljoner euro per år och företag samt att ersättningen inte är större än vad som är nödvändigt för att täcka de kostnader som orsakats av den offentliga tjänsten.²⁴

Exempel på svenska stödordningar som grundas på kommissionens beslut är förordning (2013:80) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse, förordning (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster och förordning (2013:9) om taltidningar och mottagarutrustning.

11.3 Kommunallagens bestämmelser om den kommunala kompetensen

Kommunerna har stora men långtifrån obegränsade befogenheter eller kompetens. Deras allmänna befogenheter framgår av den s.k. generalklausulen i 2 kap. 1 § kommunallagen (KL). Av generalklausulen framgår att kommuner själva får ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens områden eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett landsting eller någon annan.

När det gäller kommunernas kompetens i förhållande till näringsverksamhet framgår av 2 kap. 7 § KL att kommuner får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i

²³ EUT L 7, 11.1.2012, s. 3.

²⁴ Se art. 2, 4 och 5 i beslutet.

kommunen. Vidare får kommuner enligt 2 kap. 8 § KL genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen men individuellt stöd till enskilda näringsidkare får bara lämnas om det finns synnerliga skäl för det.

11.3.1 Generalklausulen i 2 kap. 1 § KL

För att en kommun ska få ha hand om en angelägenhet krävs det i första hand att det är av allmänt intresse att så sker. Allmänintresset är det ledande motivet för kommunal verksamhet. Det har sin förklaring i att en kommun inte är vilken juridisk person som helst utan en offentligrättslig juridisk person – ett samhällsorgan.

Allmänintresset förutsätter inte nödvändigtvis att det föreligger ett kvantitativt betydande behov av det kommunala engagemanget. Allmänintresset får, enligt vad som anförs i förarbetena till KL, bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen befattar sig med angelägenheten.

För att en angelägenhet ska kunna betecknas som kommunal måste den vidare i någon mån knyta an till kommunens område eller till medlemmarna. Paragrafen ger därmed uttryck åt den s.k. lokaliseringsprincipen, som är en i det närmaste självklar följd av att landet är indelat i kommuner.

Lokaliseringsprincipen är enligt lagförarbeten och rättspraxis försedd med viktiga modifikationer som hänger samman med befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i den kommunala indelningen. Det är därför inget som hindrar att en kommun engagerar sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns område för exempelvis flygtrafik och friluftsliv, förutsatt att anordningarna behövs för den egna kommunen.

En yttring av lokaliseringsprincipen är att kommuner inte får ha hand om sådana angelägenheter som det ankommer enbart på staten, en annan kommun, ett landsting eller någon annan att sköta. Ett exempel på angelägenhet som allmänt sett är en exklusiv angelägenhet för staten är den svenska utrikes- och biståndspolitik.²⁵

²⁵ Lindquist, Rosman, Kommunallagen – En handbok med lagtext och kommentarer (2014-12-08 Zeteeo), 2013, 2 kap. 1 § kommunallagen.

11.3.2 Kommunernas kompetens i förhållande till näringsverksamhet

Den näringsverksamhet som kommuner får driva enligt 2 kap. 7 § KL kallas sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Tyngdpunkten ligger ofta i att tillgodose kollektiva och till sin natur standardiserade behov genom renhållning, busstrafik, energiförsörjning, idrottsanläggningar etc. Ofta finns det en lagstadgad förpliktelse i botten.

Det får inte finnas något syfte om vinst för näringsverksamheten. I kravet på allmännytta i kommunal näringsverksamhet ligger också att näringsverksamheten, i den mån den inte är hävdvunnet kommunal, ska tillgodose ett behov som är särskilt angeläget.²⁶

Bestämmelserna i 2 kap. 8 § KL handlar om kommunernas förhållande till de delar av näringslivet som traditionellt är förbehållna den privata företagsamheten. Av paragrafen följer att allmänt näringsfrämjande åtgärder är tillåtna men att individuellt inriktat stöd får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Praxis på området ger uttryck för en vakthållning om principen att det finns en dominerande del av näringslivet – det egentliga näringslivet – där kommunerna inte har tillträde och där kommunerna normalt saknar befogenhet att vara verksamma. Huvudregeln är alltså att kommunala ingripanden på det egentliga näringslivets område inte är tillåtna.

Det finns dock vissa undantag. När det enskilda initiativet viker eller faller bort på ett visst serviceområde som annars hävdas av den privata företagsamheten, kan det ge rättsligt utrymme för kommuner att vidta åtgärder. Flera avgöranden visar att kommunen har rätt att göra ekonomiska uppoffringar för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service till hushållen. Detta gäller i första hand service i form av dagligvaru- och drivmedelsförsörjning i glesbygd.²⁷

²⁶ Ibid 2 kap. 7 § kommunallagen.

²⁷ Se rättsfallen RÅ 1970 C 260, RÅ 1973 A 343, RÅ 1979 Ab 14 och RÅ 1982 2:60.

12 Utredningens överväganden och förslag

12.1 Allmänna överväganden

12.1.1 Inledning

Utredningens uppdrag har varit att analysera förutsättningarna för att stödja tillgången till en grundläggande nivå av kommersiell service i de glesbygdsområden som är särskilt sårbara och utsatta.

Sedan mitten av 1990-talet har en stor del av de butiker som fanns i glesbygden försvunnit och många orter har förlorat sin sista butik. Om trenden fortsätter kommer en ytterligare utglesning av butiks nätverket att ske och boende och företag kommer att få allt längre till det närmaste försäljningsstället.

Utredningen har bedömt att det behövs en ny form av stöd som komplettering till de befintliga stöden i nuvarande förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service.

De huvudsakliga skälen för ett nytt stöd är befolkningsutvecklingen som leder till ett minskande kundunderlag, bristande lönsamhet hos många försäljningsställen för dagligvaror, behovet av att upprätthålla tillgången till en grundläggande nivå av kommersiell service i glesbygd samt vikten av att bidra till utvecklingskraft i alla delar av landet.

Syftet med stödet är att i de aktuella områdena skapa goda förutsättningar för att människor och företag får tillgång till en grundläggande nivå av kommersiell service. Stödet ska vara långsiktigt och hållbart och främja samordnade servicelösningar för att tillhandahålla olika serviceslag och öka butikernas överlevnadsmöjligheter.

Utredningen föreslår att det i en ny förordning införs två olika typer av stöd till försäljningsställen för dagligvaror. En förutsätt-

ning för stöd är att försäljningsställena ligger i särskilt sårbara och utsatta områden.

Utredningen anser att Tillväxtverket bör medverka till att det inom ramen för Landsbygdsprogrammet genomförs insatser till stöd för glesbygdskommuner som vill utveckla lokala servicelösningar.

Utredningen lägger också förslag för att trygga verksamheten med apoteksombud.

Utredningen förordar att regionala utvecklingsprojekt initieras i syfte att trygga tillgången till postservice i glesbygd.

Utifrån uppföljningar av befintlig stödgivning till kommersiell service konstaterar utredningen att nuvarande stöd fungerar väl men att det finns vissa skillnader i tillämpningen på läns- och kommunnivå.

Utredningen har iakttagit att långa transporter av små volymer till dagligvarubutiker är ett växande problem. De möjligheter som finns till investeringsstöd i Landsbygdsprogrammet bör kunna användas i syfte att skapa nya distributionslösningar.

12.1.2 Fyra skäl till att införa kompletterande stöd

Utredningens bedömning: Det behövs en ny form av stöd till kommersiell service i särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområden utöver de stödformer som finns i förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service.

Befolkningsutvecklingen leder till ett minskande kundunderlag

Delar av landet präglas av en påtaglig gleshet och stora avstånd samt en sviktande befolkningsutveckling. Under många år har invånarantalet i glesbygdskommunerna minskat samtidigt som befolkningen ökat i storstadsområdena.

Att storstädernas invånarantal ökar beror till största delen på ett invandringsöverskott och ett födelseöverskott. En mindre del beror på inflyttning från andra län.

Befolkningen i storstäderna och dess kranskommuner har en yngre befolkning än glesbygdskommunerna vilket gör att födelse-

talen är högre i städerna. Det är också de yngre som flyttar över länsgränserna och som fortsätter att flytta in till storstäderna.

När folkmängden i glesbygdskommunerna minskar och blir äldre ökar den så kallade försörjningskvoten. Allt färre i arbetsför ålder ska försörja allt fler.

Det innebär att glesbygdskommunerna riskerar att få allt sämre ekonomi. När färre arbetar minskar skatteintäkterna samtidigt som kostnaderna för äldreomsorgen ökar.

Prognoser över befolkningsutvecklingen visar att invånarantalen sjunker i glesbygdskommunerna. De mest utsatta områdena är de områden i landet som har låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter.

Många butiker har låg omsättning och dålig lönsamhet

Många försäljningsställen för dagligvaror och drivmedel brottas med låg omsättning och dålig lönsamhet. Gleshet, stora avstånd och en minskande befolkning försämrar förutsättningarna för kommersiell service i glesbygd.

Åren 2009–2014 beviljade regeringen extra anslag till länen för stöd till kommersiell service. Syftet var att stärka dagligvarubutiker och drivmedelsstationer i gles- och landsbygder. Under dessa år beviljade länen betydligt mer investeringsbidrag och servicebidrag jämfört med tidigare år.

Att servicebidragen ökade i omfattning kan vara en följd av större tillgång på medel, men det kan också vara en indikation på att allt fler butiker har lönsamhetsproblem.

I utpräglad glesbygd finns närmare 400 dagligvarubutiker. En del av dem säljer även drivmedel. ICA och Axfood (Handlarn) har störst närvaro i glesbygd, följt av Coop och Menigo (Nära Dej).

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

Samma bild framkommer i Tillväxtverkets uppföljning av beviljade stöd och i den enkät till länen som utredningen har genomfört. Utredningen har också under arbetets gång fått flera rapporter från länen om butiker vars ägare överväger att lägga ner verksamheten.

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 många av 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.

Människor och företag ska ha tillgång till en grundläggande nivå av kommersiell service

Utredningens bedömning är att försäljning av dagligvaror och drivmedel, post- och apoteksservice samt betaltjänster utgör grundläggande kommersiell service.

Avstånden till dessa serviceslag blir allt längre för människor och företag i glesbygd.

De statliga bolagens ombudstjänster är oftast förlagda till dagligvarubutiker eller drivmedelsstationer. Läggs dessa ned försvinner också ombuden, om ingen annan på orten kan eller erbjuds att ta över.

Försäljningsställen för dagligvaror och drivmedel fungerar ofta som ett nav för annan service. Läggs butiken ned försvinner också annan service. Dessutom mister många människor en naturlig mötesplats.

Mobiltelefoni och bredband är en grundläggande infrastruktur som privatpersoner och företag är beroende av för att annan service ska fungera. De elektroniska kommunikationerna byggs succesivt ut men fortfarande finns brister i tillgängligheten i delar av landet.

Utredningen har bedömt att en grundläggande nivå av kommersiell service kan anses vara uppnådd när grundläggande service är så tillgänglig att vardagen fungerar på ett tillfredställande sätt för människor och företagande.

Utan ett ytterligare statligt stöd till kommersiell service kommer en fortsatt utslagning av försäljningsställena att ske.

Utvecklingskraft i alla delar av landet

Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft.

Statligt stöd till kommersiell service ska bidra till att uppfylla detta mål.

Fler och växande företag är själva grunden för att hela Sverige ska leva. Företagande i glesbygd förutsätter både service och tillgång till en befolkning i arbetsför ålder.

Besöksnäringen växer och ger intäkter i flera led. För att den utvecklingen ska fortsätta behövs också service och levande bygder.

Många människor vill bo och verka på landsbygden. Också den glesa glesbygden erbjuder möjligheter och goda livsmiljöer.

I många fall saknas dock de kommersiella förutsättningarna för att erbjuda service.

Ny teknik med utbyggda elektroniska kommunikationer minskar de fysiska avståndens betydelse och det är viktigt att hela Sverige kan dra nytta av detta. Då ökar möjligheterna till arbete och inkomster också för människor i glesbygd.

Statliga insatser görs redan på många områden för att trygga service och stimulera tillväxt och utveckling.

Det finns bestämmelser om en samhällsomfattande posttjänst som innebär en posttjänst som ska finnas i hela landet.

Det finns också ett statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster och ett statsbidrag till öppenvårdsapoteksservice. Dessa stöd syftar till att alla i hela landet ska ha tillgång till respektive tjänster.

Det är när dessa insatser samverkar och fungerar tillsammans som de blir riktigt verkningsfulla, särskilt i glesbygd.

Det behövs samordningslösningar där flera typer av service samlas. Samverkan mellan offentliga, privata och ideella aktörer ökar möjligheterna att behålla en rimlig servicenivå.

12.1.3 Vad stödet ska främja

Samordnade servicelösningar – en strategi för fortlevnad

Samordnade servicelösningar är en strategi för att tillhandahålla service och för att öka butikernas överlevnadsmöjligheter.

Lanthandelsbutikerna erbjuder ofta ett brett utbud av service. Det kan också vara en drivmedelsstation som samlar flera typer av service, inklusive viss livsmedelsförsäljning. Oavsett om basen är en drivmedelsstation eller en livsmedelsaffär fyller serviceställena även en social funktion som mötesplats och förmedlare av information.

Erfarenheter från hittillsvarande arbete med servicefrågor visar att kommunerna har en betydelsefull roll, så också ideella krafter. Allt fler kommuner ser handlaren som en entreprenör och förlägger servicefunktioner till butiker eller i anslutning till butiker.

Om handlarna kan erbjuda flera typer av service ökar butikernas attraktivitet. Handlare och andra med god kännedom om branschen lyfter ofta fram att handlarna vill utföra kompletterande uppdrag och få ersättning för detta, hellre än att ta emot bidrag. De vill ses och tas till vara som en resurs i bygden och för samhället.

Utredningens uppdrag är tydligt inriktat på kommersiell service. Mot den bakgrunden har utredningen utformat stöd för försäljningsställen för dagligvaror där olika serviceslag kan samlas. Generösa öppettider med tillgänglig personal är också ett starkt motiv för att med dagligvarubutiken som grund upprätthålla en grundläggande nivå av kommersiell service i glesbygd.

Vara ett stöd som inte rubbar konkurrensen

De stöd som utredningen föreslår är långsiktiga stöd. De kan ses som en ersättning för tillhandahållande av dagligvaror i glesbygd-områden där marknaden inte fullt ut förmår att upprätthålla sådan service.

Det innebär en statlig ersättning som utgår kontinuerligt under vissa villkor.

För att inte snedvrیدا konkurrensen behövs vissa avståndsgränser. Även för nuvarande stödformer, som investeringsstöd och servicebidrag, tillämpas villkor om avstånd mellan butiker. I länens riktlinjer för stöd ställs olika krav på minst antal kilometer till när-

mast liggande försäljningsställe för dagligvaror. Avståndsgränser om 10, 15 eller 20 kilometer förekommer.

Avstånden till service varierar mellan glesbygder i olika län. Det är olika långt till nästa försäljningsställe med ett mångsidigt utbud av dagligvaror. Närmast liggande butik kan också vara en trafikbutik med ett mycket begränsat sortiment av livsmedel.

Utredningens bedömning är att de nya stöden förutsätter en och samma avståndsgräns. En avståndsgräns som ska gälla i flera län måste sättas så att den dels upprätthåller en rimlig konkurrens, dels bidrar till att identifiera vilka försäljningsställen som ligger där tillgängligheten till dagligvaror och annan kommersiell service är som sämst.

Avgränsning till särskilt utsatta och sårbara glesbygdsområden

Utredningen har övervägt olika sätt att avgränsa den mest sårbara och utsatta glesbygden. Tillväxtanalys modell som belyser tillgängligheten till tätorter illustrerar hur underlaget för service ser ut i olika delar av landet.

Utredningen förordar att två nya typer av stöd ska kunna utgå i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter och i direkt angränsande glesbygdsområden med ”mellan-tillgänglighet” till tätorter. Stöden ska också kunna utgå på avlägset belägna öar som saknar fast landförbindelse.

Det är i dessa områden som avstånden till service är som längst för människor och företag. Här finns också många kommuner med en åldrande befolkning och ökande försörjningsbörda för de yrkesverksamma.

Inte en rättighet att få stöd men en möjlighet

För att ett försäljningsställe ska få stöd måste det alltid göras en prövning. Försäljningsstället ska uppfylla vissa villkor vad gäller utbud, omsättning, geografiskt läge och avstånd till andra försäljningsställen.

Dessutom ska kommunen och beslutsfattare på regional nivå göra en analys och prioritering av hur servicebehoven på bästa sätt kan tillgodoses.

Flexibilitet för olika lösningar

Ett nytt stödsystem ska göra det möjligt att upprätthålla en grundläggande nivå av kommersiell service. Det innefattar ett mångsidigt utbud av dagligvaror. Det kräver ett visst sortiment och en viss försäljningsvolym. Därför bör krav ställas på en viss nettoomsättning.

Villkoren ska stimulera viljan att växa. Samtidigt ska stöd inte ges om butiken har en god förmåga att stå på egna ben. En övre omsättningsgräns behövs för att inte ge en överkompensation och stöd till de som inte behöver stödjas.

Det kommer därutöver att finnas försäljningsställen med en mycket låg nettoomsättning, som inte kan sägas ha ett mångsidigt utbud av dagligvaror, men som ändå är strategiska ur servicesynpunkt. Många riktigt små butiker drivs till stor del med hjälp av ideella insatser och avståndet till nästa försäljningsställe kan vara mycket långt.

Mot bakgrund av att försäljningsställen för dagligvaror och samordnade servicelösningar kan bedrivas på många olika sätt behövs en flexibilitet i stödformerna. Därför finns två olika typer av stöd i det förordningsförslag som utredningen presenterar.

Det finns ett behov av att stödja kommunernas arbete

I samband med att länsstyrelserna eller andra beslutande aktörer ska bevilja stöd till kommersiell service ska kommunerna vara samrådspart. Det är kommunerna som bäst känner de lokala förhållandena och som kan bedöma vilka försäljningsställen som är de mest strategiska för den kommersiella servicen.

Kommunerna har också en betydelsefull roll när det gäller att främja samordnade servicelösningar. Dessvärre har många kommuner i glesbygd svag ekonomi och begränsade personalresurser. Alla arbetar inte aktivt med frågor om kommersiell service.

Utredningen har övervägt att föreslå ett statsbidrag till kommuner i glesbygd med syftet att stimulera kommunernas arbete med servicefrågor. Det behövs dock mer än ekonomiska resurser.

Tillväxtverket har på regeringens uppdrag bedrivit nationella projekt som har gett stöd till pilotkommuner för serviceutveckling och till andra lokala servicelösningar. Projekten visar att erfarenhetsutbyte stimulerar och leder till nya lösningar lokalt. Kommunerna kan genom sådana projekt få både ekonomiskt stöd och processtöd.

12.2 En ny förordning om stöd till försäljningsställen för dagligvaror i särskilt sårbara och utsatta områden

Förslag: I en ny förordning ska det införas två olika typer av stöd till försäljningsställen för dagligvaror. En förutsättning för stöd är att försäljningsställen ligger i särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområden.

Syftet med stöden är att skapa goda förutsättningar för att människor och företag i sådana områden får tillgång till en grundläggande nivå av kommersiell service.

Stöd får lämnas endast om kommunen har planerat varuförsörjningen på ett sådant sätt att behovet av stöd kan bedömas.

Stöd får lämnas i den utsträckning det finns medel.

Den fråga som utredningen har haft att ta ställning till är vilken typ av kompletterande stöd som har bäst förutsättningar att på ett hållbart och långsiktigt sätt säkerställa att människor och företag får tillgång till en grundläggande nivå av kommersiell service, vilket i sin tur bidrar till utvecklingskraft i hela landet.

Utredningens slutsats är att bäst förutsättningar i det avseendet har ett ekonomiskt stöd till försäljningsställen för dagligvaror i särskilt sårbara och utsatta områden.

Stödet bör ges kontinuerligt och tidsobegränsat i syfte att verka hållbart och långsiktigt. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att två olika typer av stöd till försäljningsställen för dagligvaror införs i en ny förordning, förordning om stöd till försäljningsställen för dagligvaror i särskilt sårbara och utsatta områden.

Syftet med stödet är att i de aktuella områdena skapa goda förutsättningar för att människor och företag får tillgång till en grundläggande nivå av kommersiell service. En redogörelse för innebörden av begreppet ”grundläggande nivå av kommersiell service” samt vilka områden som utgör särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområden finns i kapitel 8.

Beviljande av båda de föreslagna stöden förutsätter att den berörda kommunen har planerat försörjningen av dagligvaror på ett sådant sätt att behovet av stöd kan bedömas. Kommunen är den offentliga aktör som bäst känner till stödbehovet i aktuellt område

och en sådan planering utgör därför ett viktigt beslutsunderlag för stödmyndigheten. Endast för försäljningsställen med ett konstaterat stödbehov kan stöd sålunda bli aktuellt. Mer om vad kommunens planering kan innehålla framgår av kapitel 6.3.7.

Stöd får lämnas i den utsträckning det finns medel. Det måste alltid göras en prövning i det enskilda fallet där stödmyndigheten gör en bedömning utifrån uppsatta villkor och hur servicebehovet ser ut. Mot den bakgrunden innebär inte de föreslagna stöden civila rättigheter för de enskilda försäljningsställena.

Genom att rikta nya stöd till försäljningsställen för dagligvaror inkluderas också försäljningsställen av drivmedel. Många dagligvarubutiker säljer drivmedel men ibland är en drivmedelsstation basen för både livsmedelsförsäljning och ombudstjänster.

En fjärdedel av de befintliga stöden till kommersiell service beviljas till drivmedelsstationer och 90 procent av detta stöd är investeringsbidrag. Drivmedelsstationer har alltså främst behov av stöd till investeringar.

I de fall försäljning av drivmedel äger rum via automatpumpar kan dessa inte vara en bas för samordnade servicelösningar.

Dessa faktorer talar för att de stöd som utredningen föreslår ska inriktas på försäljningsställen för dagligvaror.

De dagligvarubutiker som blir aktuella för de föreslagna stöden kommer att få bättre möjligheter att dels fortsätta sin verksamhet med redan etablerade servicefunktioner, dels att etablera nya servicefunktioner. Den föreslagna stödordningen kommer sålunda att skapa goda förutsättningar för både bibehållande och nyetablering av samordnade servicelösningar.

12.2.1 Definitioner

Förslag: Med grundläggande kommersiell service avses försäljning av dagligvaror och drivmedel, ombudsfunktioner för post- och apoteksservice samt betaltjänster.

Med dagligvaror avses varor som hushållen behöver köpa ofta.

Med ett mångsidigt utbud av dagligvaror avses minst 1 000 dagligvaruartiklar i sortimentet, varav varugrupperna mejeri- och charkvaror, ägg, färskt bröd, frukt och grönsaker finns representerade.

Grundläggande kommersiell service

I kapitel 8 har utredningen beskrivit att försäljning av dagligvaror och drivmedel, post- och apoteksservice samt betaltjänster får anses utgöra grundläggande kommersiell service.

I postservice ingår att ta emot, transportera och dela eller lämna ut brev och paket, försäljning av frimärken och andra postartiklar samt utlämning av körkort.

I grundläggande apoteksservice ingår försäljning av receptfria läkemedel och andra apoteksvaror samt utlämning av receptbelagda läkemedel.

Med betaltjänster avses sådana grundläggande betaltjänster som omfattas av förordning (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållande av grundläggande betaltjänster, dvs. betalningsförmedling, uttag av kontanter samt hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar.

Dagligvarubutiker utgör ofta ett viktigt komplement till banker och uttagsautomater genom att de erbjuder möjlighet att ta ut kontanter i samband med köp av varor och genom begränsade kontantuttag för kunder till butikens samarbetande bank. Dagligvarubutiker kan också vara de serviceställen som mottar statligt stöd till tillhandahållande av grundläggande betaltjänster.

Dagligvaror

I den första förordningen om stöd till kommersiell service, Kung. Maj:ts kungörelse (1973:608) om statligt stöd till kommersiell service i glesbygd, definierades dagligvaror som ”varor som hushållen behöver köpa ofta”. Utredningen anser att den definitionen står sig än i dag och därför bör finnas med i den nya förordningen.

En närmare redogörelse av begreppet ”ett mångsidigt utbud av dagligvaror” finns under avsnitt 12.2.2 nedan.

12.2.2 Stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse

Förslag: Ett nytt stöd, *stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse*, ska kunna ges till fasta försäljningsställen som har ett mångsidigt utbud av dagligvaror.

Människor i Sverige ska ha möjlighet att handla dagligvaror inom rimliga avstånd, vare sig de är boende, arbetande eller besökande i ett specifikt område. Försäljning av dagligvaror inom rimliga avstånd till människor måste därför anses vara en ekonomisk verksamhet vars resultat är till övergripande allmän nytta.

I de mest sårbara och utsatta områdena i Sverige ligger försäljningsställen för dagligvaror ofta glest. Till följd av framförallt vikande befolkningsunderlag verkar många av dessa försäljningsställen under knappa förhållanden, vilket i förlängningen innebär risker för utbud, kvalitet och hela verksamhetens existens.

Slutsatsen är att det i de aktuella områdena många gånger saknas förutsättningar för en fungerande marknad avseende försäljning av dagligvaror. Utredningen föreslår därför att försäljningsställen för dagligvaror i de mest sårbara och utsatta områdena får möjlighet att ansöka om ett kontinuerligt ekonomiskt stöd mot att de åtar sig ett uppdrag att tillhandahålla grundläggande dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse, dvs. en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. På så sätt skapas förutsättningar för att människors tillgång till dagligvaror säkerställs, åtminstone från de försäljningsställen som beviljas stöd.

Tjänsten innebär att tillhandahålla ett mångsidigt utbud av dagligvaror till människor under vissa öppettider. Mer om detta under rubriken Villkor nedan.

Utredningens förslag är att utforma stödet så att det är förenligt med kommissionens förordning nr 360/2012, dvs. som ett stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Ett sådant stöd innebär inte ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget och det behöver därför inte heller anmälas till kommissionen innan det införs.

Förordningens gränsvärde på 500 000 euro på tre beskattningsår motsvarar 4,8 miljoner kronor. Inga enskilda mindre dagligvaru-

butiker har erhållit så mycket stöd under tre år. Utredningens förslag kommer inte heller innebära att detta belopp överskrids för ett enskilt försäljningsställe.

Av den kartläggning som Tillväxtanalys gjort beträffande förekomsten av dagligvarubutiker i olika tillgänglighetsområden framgår att det företrädesvis är ICA-, Coop- och Handlarn-butiker (Axfood) som är representerade i de mest sårbara och utsatta områdena. När det gäller ICA- och Handlarn-butikerna ägs och drivs de av enskilda handlare, dvs. utan något inflytande från bolagen ICA och Axfood. Normalt äger handlarna en butik var men det förekommer att en handlare äger upp till tre butiker. Annorlunda förhåller det sig med Coop-butikerna, vilka ägs av 37 konsumentföreningar samt av KF:s dotterbolag Coop Butiker och Stormarknader AB (CSAB). Konsumentföreningarna kan äga ett flertal butiker var. CSAB äger 251 butiker. Detta betyder att de butiker som ingår i samma förening eller i CSAB, dvs. samma ekonomiska enhet, ses som ett företag och samtliga ingående butikers stöd ska läggas samman vid kontroll av om stödet håller sig inom gränsvärdet.

Ett relativt lågt antal Coop-butiker finns dock i de aktuella glesbygdsområdena och de är spridda på flera ekonomiska föreningar. CSAB:s butiker ligger också mestadels i storstadsregionerna. Med hänsyn till det och till stödbeloppens storlek bör det inte föreligga någon risk för att gränsvärdet 500 000 euro under tre beskattningsår blir för lågt.

Villkor för stöd

Förslag: Stödet får lämnas till ett försäljningsställe som

- är beläget mer än 15 kilometer från ett annat försäljningsställe med ett mångsidigt utbud av dagligvaror,
- har sina lokaler öppna så att kunder kan få tillgång till dagligvaror på åretruntbasis, under i genomsnitt 40 timmar per vecka, och
- 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 annat liknande underlag.

Stöd får lämnas med högst 300 000 kronor per år till samma försäljningsställe.

I samband med att stödet lämnas ska stödmyndigheten upplysa stödmottagaren om innehållet i den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för vilken stödet beviljas.

Stöd ska kunna lämnas till fasta försäljningsställen för dagligvaror. Med hänsyn till lanthandelns betydelsefulla roll som mötesplats och till att försäljningsstället ofta samlar även annan service är det lämpligt att försäljningsstället finns på en och samma plats. Som har framgått tidigare anser utredningen att det också är viktigt att ha ett minsta avstånd till närmaste alternativa butik. Det talar också för att stöd endast ska ges till fasta försäljningsställen.

För besöksnäringens skull är det också viktigt att försäljningsstället kan pekas ut på vägskyltar och kartor.

Det måste anses ligga i ett åtagande om dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse att försäljningsstället har ett mångsidigt utbud av dagligvaror, vissa öppettider, ett minsta avstånd till närmaste alternativa försäljningsställe samt ligger inom ett visst omsättningsintervall.

Om försäljningsstället har ett mångsidigt utbud av dagligvaror finns goda förutsättningar för att människor som handlar där får sina behov tillgodosedda av sådana varor som människor köper ofta. I förordningen bör det finnas en definition av begreppet ”ett

mångsidigt utbud av dagligvaror”. Livsmedelshandlarna har hjälpt utredningen att ta fram sortimentslistor från avidentifierade dagligvarubutiker av olika storlekar. Av listorna kan man sluta sig till att butiker med runt 1 000 dagligvaruartiklar i sortimentet har ett relativt brett utbud av dagligvaror. Det finns dock av förklarliga skäl vissa svårigheter för dessa butiker att ha ett brett utbud av färskvaror, i synnerhet frukt och grönsaker.

Mot den bakgrunden anser utredningen att begreppet ”ett mångsidigt utbud av dagligvaror” innebär minst 1 000 dagligvaruartiklar i sortimentet, varav varugrupperna mejeri- och charkvaror, ägg, färskt bröd, frukt och grönsaker finns representerade. Utredningens uppfattning är att en dagligvarubutik med ett sådant sortiment har mycket goda förutsättningar att uppfylla människors vardagsbehov av varor.

När det gäller kravet på öppettider har utredningen gjort bedömningen att det måste finnas en viss flexibilitet för handlarna samtidigt som de i normalfallet bör hålla öppet varje vecka. Det föreslås därför ett villkor om att försäljningsstället håller öppet på åretruntbasis, under i genomsnitt 40 timmar per vecka.

Försäljningsstället måste vidare ligga inom ett visst nettoomsättningsintervall för dagligvaror.¹ En nedre nettoomsättningsgräns visar att försäljningsstället har en viss efterfrågan från kunder och en övre sådan gräns behövs eftersom dagligvaruverksamhet som bedrivs med hög omsättning är ett tecken på att marknaden lyckats och att statligt ingripande därför inte är nödvändigt.

Resultaten av en regressionsanalys som HUI gjort inom ramen för sin studie visar att det finns en positiv korrelation mellan rörelsemarginal och omsättning för de butiker som har en omsättning över 11 miljoner kronor, men inte för de butiker som har en lägre omsättning. Enligt HUI talar detta för att en inriktning på butiker i intervallet 2–11 miljoner kronor är lämplig eftersom butikerna inom dessa omsättningsintervall inte verkar kunna expandera verksamheten för att öka lönsamheten.

¹ Nettoomsättning = intäkter från sålda varor och utförda tjänster som ingår i butikens normala verksamhet med avdrag för lämnade rabatter, mervärdesskatt och annan skatt som är direkt knuten till omsättningen.

Mot bakgrund av HUI:s resultat menar utredningen att den nedre nettoomsättningsgränsen bör ligga på 2 miljoner kronor medan den övre bör ligga på 11 miljoner kronor.

Omsättningsstorleken visas genom ett utdrag ur det senaste årets årsredovisning eller årsbokslut eller genom ett annat likande underlag, t.ex. ett revisorsintyg.

I avsnitt 8.4 har närmare redogjorts för varför utredningen anser att det för beviljande av stöd ska finnas ett minsta avstånd mellan den stödsökande butiken och närmaste alternativa butik samt vilket avstånd som ska gälla. Ett av skälen till att ha en minsta avståndsgräns är att kunna identifiera vilka försäljningsställen som ligger där tillgängligheten till bl.a. dagligvaror är som sämst. Resonemanget gäller i högsta grad för stödet till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse eftersom försäljningsstället då åtar sig att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. En sådan tjänst förutsätter att det rör sig om en allmännyttig ekonomisk verksamhet som det saknas förutsättningar för marknaden att tillhandahålla tillfredsställande.

Utredningen anser att endast de försäljningsställen som ligger där tillgängligheten till dagligvaror är som sämst har möjlighet att leva upp till de krav som ställs på en sådan tjänst. Det föreslås därför att stöd får lämnas till ett försäljningsställe som är beläget mer än 15 km från ett annat försäljningsställe med ett mångsidigt utbud av dagligvaror.

Stöd får lämnas med högst 300 000 kronor per år till samma försäljningsställe. Utredningen föreslår att Tillväxtverket får meddela föreskrifter som närmare beskriver hur stödets storlek ska beräknas. Utredningen inkluderar därför inte någon stödberäkningsmodell i förslaget till förordning.

HUI har emellertid i sin studie analyserat utfallet för ett antal olika stödberäkningsmodeller, när det gäller stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse. Mot bakgrund av HUI:s analys rekommenderar utredningen att beräkningen av stödbeloppet sker i enlighet med den stödmodell som HUI kallar stödmodell C. En närmare redogörelse för stödmodellerna finns i kap. 9.

För att uppnå syftet att i särskilt sårbara och utsatta områden skapa goda förutsättningar för människors och företags tillgång till en grundläggande nivå av kommersiell service krävs, enligt utredningen, att stöd lämnas kontinuerligt och under obegränsad tid till

stödberättigade försäljningsställen. Det föreslås därför att frågan om stöd ska lämnas prövas särskilt varje år men utan begränsning i tid.

I enlighet med artikel 1.2 h) i kommissionens förordning nr 360/2012 bör det även framgå av de nu föreslagna bestämmelserna att stöd inte får lämnas till ett företag i svårigheter, dvs. företag som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Vidare framgår det av artikel 3.1 i nyss nämnda förordning att om en medlemsstat har för avsikt att bevilja ett företag stöd av mindre betydelse i enlighet med förordningen, ska medlemsstaten skriftligen underrätta företaget om bl.a. den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för vilken den beviljas. För att uppfylla kravet i artikel 3.1 räcker det inte att stödmyndigheten endast hänvisar till de allmänna stödvillkoren i den föreslagna förordningen. Stödmyndigheten måste i beslutet upplysa om innehållet i tjänsten för försäljningsstället. Det kan t.ex. se ut så här.

X-företaget åtar sig att på försäljningsstället, adress, under perioden den X till den X, tillhandahålla minst 1 000 dagligvaruartiklar, varav varugrupperna mejeri- och charkvaror, ägg, färskt bröd, frukt och grönsaker ska finnas representerade. Försäljningsstället ska hålla öppet på åretruntbasis, under i genomsnitt 40 timmar per vecka.

Tjänsterna kan se olika ut beroende på vilka försäljningsställen som är aktuella för stöd. Det är nämligen ingenting som hindrar att tjänsten, med hänsyn till behoven i området, innebär fler dagligvaruartiklar och generösare öppettider än vad minimikraven anger. Är så fallet måste tjänsten också beskrivas i enlighet därmed.

12.2.3 Stöd till servicestrategiska försäljningsställen för dagligvaror

Förslag: Ett nytt stöd, *stöd till servicestrategiska försäljningsställen för dagligvaror*, ska kunna ges till fasta försäljningsställen för dagligvaror som bedöms vara betydelsefulla för tillgängligheten även till annan grundläggande kommersiell service än försäljning av dagligvaror.

Stödet får lämnas till ett försäljningsställe som

- är beläget mer än 15 kilometer från ett annat försäljningsställe för dagligvaror som bedöms vara betydelsefullt för tillgängligheten även till annan grundläggande kommersiell service än försäljning av dagligvaror,
- har sina lokaler öppna så att kunder kan få tillgång till dagligvaror och annan grundläggande kommersiell service på året-runtbasis, under i genomsnitt 20 timmar per vecka, och
- har en nettoomsättning för dagligvaror som inte uppgick till mer än två miljoner kronor vid senaste årets årsredovisning, årsbokslut eller liknande underlag.

Stöd får lämnas med högst 100 000 kronor per år till samma försäljningsställe.

Av de kartläggningar och undersökningar som utredningen tagit del av framkommer att i de mest sårbara och utsatta områdena finns flera små försäljningsställen för dagligvaror som bedriver sin verksamhet med en minimal omsättning. Sådana försäljningsställen klarar sig många gånger genom stora ideella insatser från ortsbefolkningen.

Utredningens uppfattning är att det är viktigt att från statens sida ekonomiskt stödja även dessa mindre försäljningsställen eftersom de ofta är betydelsefulla för tillgängligheten till flera olika slag av grundläggande kommersiell service. De kan i vissa fall, förutom försäljningen av dagligvaror, ha en drivmedelspump och även vara ombud för t.ex. apoteks- och postservice.

Utredningens förslag är att ett mindre ekonomiskt stöd ska kunna lämnas årligen till sådana försäljningsställen för dagligvaror.

Stödet ska kallas stöd till servicestrategiska försäljningsställen för dagligvaror.

Utredningens förslag är att utforma stödet så att det är förenligt med kommissionens förordning nr 1407/2013, dvs. som ett stöd av mindre betydelse. I likhet med vad som gäller för stödet till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse innebär inte heller det här stödet statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget och det behöver därför inte anmälas till kommissionen innan det införs.

Förordningens gränsvärde på 200 000 euro under tre beskattningsår motsvarar 1,9 miljoner kronor. Med hänsyn till de små stödbelopp som det kommer att bli frågan om är utredningens uppfattning att det inte finns risk för att något företag (ekonomisk enhet) kommer att slå i taket.

Villkor för stöd

Stödmyndigheten ska göra bedömningen att försäljningsstället är betydelsefullt för tillgängligheten även till annan grundläggande kommersiell service än försäljning av dagligvaror. För att bevilja stödet krävs dock inte att försäljningsstället har ett särskilt varuutbud.

I likhet med vad som gäller angående tidigare beskrivet stöd ska även det nu aktuella stödet kunna sökas endast av fasta försäljningsställen för dagligvaror. Förväntningen från utredningens sida är att de försäljningsställen som blir aktuella för stödet normalt är mindre lanthandelsliknande ställen där människor i bygden arbetar på stor ideell basis. Sådana ställen bygger på att de finns tillgängliga som fasta mötesplatser där människor kan få olika saker uträttade, som t.ex. att handla, hämta ut receptbelagda läkemedel, skicka paket och tanka bilen etc. Mot den bakgrunden är det rimligt att ställa kravet att försäljningsstället ska vara fast.

I avsnitt 8.4 har närmare redogjorts för varför utredningen anser att det för beviljande av stöd ska finnas ett minsta avstånd mellan den stödsökande butiken och närmaste alternativa butik samt vilket avstånd som ska gälla. När det gäller det nu aktuella stödet krävs alltså att försäljningsstället är beläget mer än 15 km från ett annat försäljningsställe som bedöms vara betydelsefullt för tillgänglig-

heten även till annan grundläggande kommersiell service än försäljning av dagligvaror.

Ytterligare stödvillkor som föreslås är krav på visst öppethållande och en högsta nettoomsättning för dagligvaror.

Det är av stor vikt att även mindre servicestrategiska försäljningsställen normalt håller öppet för kunder varje vecka för att kunna leva upp till sin status som just ”servicestrategiska”. Ett liknande krav som föreslås för de större försäljningsställena om öppet-hållande föreslås därför även gälla för att få det nu aktuella stödet. En skillnad blir dock att antalet timmar per vecka bestäms till hälften av de som angetts som krav för stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse.

Med hänsyn till att stödet ska kunna ges endast till de minsta försäljningsställena som är betydelsefulla i servicestrategisk bemärkelse, bör kravet vara att försäljningsstället får ha en högsta nettoomsättning för dagligvaror om två miljoner kronor.

Utredningens uppfattning är att stöd ska få lämnas med högst cirka en tredjedel av det högsta stödbelopp som gäller för stöd för dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse. Beloppet blir då högst 100 000 kronor per år till samma försäljningsställe. Visserligen kan beloppet i sig upplevas som något lågt. Man bör dock ha i åtanke att det här stödet riktar sig endast till de riktigt små försäljningsställena för dagligvaror. Ett stöd om runt 100 000 kronor per år kommer att vara ett betydelsefullt tillskott, satt i relation till den nettoomsättning som dessa försäljningsställen kan ha.

Det föreslås att frågan om stöd även i detta fall prövas särskilt varje år men utan någon begränsning i tid.

12.2.4 Ansökningsförfarandet

Förslag: Ansökan om stöd ska ges in till och prövas av länsstyrelsen, landstinget (inklusive Gotlands kommun) eller samverkansorganet i det län där verksamheten bedrivs.

Innan stöd lämnas ska stödmyndigheten samråda med berörda kommuner.

Ett beslut om stöd får förenas med villkor. Villkoren ska framgå av beslutet.

Ansökan om stöd ska ges in till och prövas av länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs. I de län som har ett landsting som avses i lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, ska ansökan dock ges in till och prövas av landstinget eller Gotlands kommun. Detsamma gäller för samverkansorganet i Kalmar län.

Hur ansökan om stöd ska utformas går utredningen inte in närmare på. I ansökan angående stöd till servicestrategiska försäljningsställen för dagligvaror bör dock sökanden ges möjlighet att ange om försäljningsstället även agerar som post- och/eller apoteksombud, säljer drivmedel och/eller erbjuder betaltjänster.

Innan stöd lämnas är det viktigt att stödmyndigheten samråder med den berörda kommunen. Orsaken är att det är kommunen som bäst känner till förhållandena och de särskilda behov som gäller i området där försäljningsstället ligger. Kommunens yttrande när det gäller stödbehovet blir ett viktigt underlag för stödmyndigheten i bedömningen av om det aktuella försäljningsstället ska beviljas stöd eller inte.

Stödmyndigheten bör ges möjlighet att förena stödbeslutet med villkor. När det gäller stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse ligger det redan villkor i försäljningsställets särskilda åtagande om att tillhandahålla ett visst utbud och hålla öppet för kunder. Det kan dock finnas andra villkor som stödmyndigheten vill förena beslutet med. När det gäller stöd till servicestrategiska försäljningsställen för dagligvaror kan stödmyndigheten vilja sätta upp särskilda villkor om t.ex. öppettider.

Om det i något fall finns indikationer på ett eventuellt ägarbyte, bör det vara fritt fram att förena beslutet med ett villkor om vad som ska gälla vid väsentliga ändringar i äganderätten till den aktuella verksamheten.

Kommissionens förordningar nr 1407/2013 och nr 360/2012 kräver att medlemsstaterna inrättar en metod för kontroll av att det totala stödbeloppet som ett företag erhåller under tre beskattningsår ligger under gränsvärdet (artikel 6.1–2 respektive 3.1–2). I enlighet med det kravet föreslås därför att sökanden lämnar in en skriftlig redogörelse för allt annat stöd av mindre betydelse som sökanden fått under de två föregående beskattningsåren och det innevarande beskattningsåret.

Stödmyndigheten ska vidare, i samband med att stöd lämnas, upplysa stödmottagaren om stödbeloppet och att stödet har karak-

tären av stöd av mindre betydelse genom att uttryckligen hänvisa till förordningarna nr 1407/2013 eller nr 360/2012 och offentliggörandet av dem i Europeiska unionens officiella tidning (artikel 6.1 förordning nr 1407/2013 respektive artikel 3.1 förordning nr 360/2012).

Som tidigare redogjorts för ska även stödmyndigheten i samband med att stödet till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse lämnas, upplysa stödmottagaren om innehållet i den specifika tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för vilken stödet beviljas.

12.2.5 Uppföljning och tillsyn

Förslag: Länsstyrelsen eller i förekommande fall landstinget, Gotlands kommun eller samverkansorganet ska svara för uppföljningen av stödärendet och utöva tillsyn över att stödet utnyttjas i överensstämmelse med de åtaganden, villkor och föreskrifter som gäller för stödet.

Stödmyndigheten ska förelägga stödmottagande försäljningsställen för dagligvaror att vid ett visst senare datum lämna in en ekonomisk rapport av vilken ska framgå hur försäljning och lönsamhet har utvecklats. En blankett för avläggande av den ekonomiska rapporten ska skickas med beslutet till stödmottagaren.

En stödmottagare som önskar göra en förnyad ansökan om stöd ska göra detta på samma blankett som gäller för den ekonomiska rapporten.

Tillväxtverket ska vid domstolar och andra myndigheter bevaka statens rätt mot stödmottagaren.

Den myndighet som fattar beslut i stödärendet ska svara för uppföljningen av ärendet och utöva tillsyn över att stödet utnyttjas i överensstämmelse med de åtaganden, villkor och föreskrifter som gäller för stödet.

För uppföljningen ska det finnas rutiner som är anpassade för stödformerna och som medger en flexibel tillämpning.

Det är angeläget att uppföljning och tillsyn sker så effektivt som möjligt. För att säkerställa en sådan effektivitet bör det krävas att stödmottagarna rapporterar till stödmyndigheten om hur försäljning och lönsamhet har utvecklats efter stödgivningen. En sådan

rapport visar om stödet fått avsedd positiv effekt på verksamheten och ligger även till grund för prövningen av kommande års stöd. Ett föreläggande om att stödmottagaren vid ett visst senare tillfälle ska lämna in en ekonomisk rapport tas in i stödbeslutet. Stödmyndigheten ska i samband med beslutet skicka med en blankett för avläggande av den ekonomiska rapporten.

Utredningen menar att det är viktigt att förenkla så mycket som möjligt för de enskilda handlarna när det kommer till ansökningsförfarandet. Ett led i den riktningen är att ge handlarna möjlighet att göra en förnyad ansökan om stöd på samma blankett som gäller för den ekonomiska rapporten. På det sättet minimeras den administrativa bördan för handlarna, vilket är extra viktigt då stödet gäller för endast ett år i taget och följaktligen måste sökas om på nytt varje år. Ett sådant förfarande bör även leda till en effektivare handläggning för stödmyndigheten eftersom både uppföljning och ny ansökan kan hanteras på samma gång.

Med hänsyn till den kompetens som Tillväxtverket har byggt upp när det gäller domstolsprocesser, ackordsförfaranden m.m. i liknande typer av ärenden, föreslår utredningen att Tillväxtverket får i uppgift att vid domstolar och andra myndigheter bevaka statens rätt mot stödmottagaren.

12.2.6 Återbetalning och återkrav

Beslutsmyndigheten ska om vissa omständigheter föreligger kunna besluta att beviljat stöd helt eller delvis inte ska betalas ut. Utbetalning ska kunna nekas om den som ansökt om stödet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt förorsakat att det beviljats felaktigt eller med för högt belopp. Så ska även kunna ske om stödet av något annat skäl beviljats felaktigt eller med för högt belopp och stödmottagaren borde ha insett detta. Vidare ska utbetalning kunna nekas om stödet utan tillstånd har använts i strid med de åtaganden, villkor och föreskrifter som gäller för stödet.

En stödmottagare kan dessutom bli återbetalningsskyldig om någon av de ovan angivna omständigheterna föreligger.

Om en stödmottagare är återbetalningsskyldig ska beslutsmyndigheten besluta att helt eller delvis kräva tillbaka stödet. Besluts-

myndigheten får efterge krav på återbetalning helt eller delvis om det finns särskilda skäl.

Beslutet om stöd ska innehålla upplysningar om de bestämmelser som gäller för återbetalning och återkrav.

12.2.7 Överklagande

Som tidigare redan redogjorts för, innebär inte de föreslagna stöden civila rättigheter för de enskilda försäljningsställena. Några andra beslut än sådana där stödmyndigheten bestämt att beviljat stöd helt eller delvis inte ska betalas ut, får därför inte överklagas.

12.2.8 Bemyndigande

Förslag: Tillväxtverket får meddela

- föreskrifter om hur stödområdet närmare ska bestämmas,
- föreskrifter om hur stödets storlek ska beräknas, och
- ytterligare föreskrifter om verkställighet av förordningen.

Den av utredningen föreslagna förordningen behöver fyllas ut med föreskrifter. Tillväxtverket är den myndighet som är mest lämpad att utfärda föreskrifter med hänsyn till dess uppdrag från regeringen att främja tillgängligheten till kommersiell och offentlig service för företag och medborgare i serviceglesa områden. Tillväxtverket bör därför meddela föreskrifter som dels närmare bestämmer stödområdet, dels beskriver hur stödets storlek ska beräknas. Se vidare kap. 9 för frågan om beräkning av stödbeloppets storlek när det gäller stödet till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse. Tillväxtverket förutsätts också meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av förordningen.

12.3 Stöd till glesbygdskommuners arbete med att främja samordnade servicelösningar

Förslag: Tillväxtverket bör medverka till att det inom ramen för Landsbygdsprogrammet genomförs insatser till stöd för glesbygdskommuner som vill utveckla lokala servicelösningar. Kommuner som helt eller delvis ligger i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter bör prioriteras.

Erfarenheterna från arbetet med regionala serviceprogram och från en rad projekt visar att kommunernas och den ideella sektorns engagemang är avgörande för att initiera och skapa långsiktigt hållbara servicelösningar.

Tillväxtverket har gett stöd och svarat för erfarenhetsutbyte i två nationella program som genomförts på regeringens uppdrag. Verket har samordnat en satsning på ”Pilotkommuner för serviceutveckling” där ett antal kommuner fått möjlighet att arbeta konkret med samordnade servicelösningar. Ett ytterligare program har haft till syfte att stimulera lokalt anpassade servicelösningar via sammanlagt 45 projekt.

Viktiga erfarenheter från programmen är att kommunerna måste vara delaktiga samt att det behövs en långtgående samverkan mellan offentliga, privata och ideella aktörer på den lokala nivån. En ytterligare erfarenhet är att kommunerna ofta behöver stöd när det gäller hur de ska gå till väga för att utveckla arbetet med kommersiell service.

Regeringen har beslutat om ett förslag till Landsbygdsprogram om 36,1 miljarder kronor.² I programmet finns satsningar på landsbygdsutveckling. En av dessa är en öronmärkt satsning på service om 750 miljoner kronor. Till vissa insatser inom Landsbygdsprogrammet behövs medfinansiering från offentliga aktörer.

I förslaget till Landsbygdsprogram ges Tillväxtverket rollen att vara nationell stödmyndighet för frågor som rör tillgänglighet till lokal service och specifikt för de insatser som ska genomföras för utveckling av lokal service under programperioden. Det handlar om

² Regeringen beslutade i juni 2014 att överlämna förslaget till nytt Landsbygdsprogram för perioden 2014–2020 till EU-kommissionen. Kommissionen har ännu inte godkänt programmet. Bedömningen är att godkännande kommer att ske i juni 2015.

en vidareutveckling av programmen Lokala servicelösningar och Pilotkommuner för serviceutveckling samt olika slags utvecklingsprojekt i länen.

Tillväxtverket ska ta fram en handlingsplan som beskriver insatserna under perioden fram till 2020. Insatsen som Tillväxtverket är stödmyndighet för omfattar 262,5 miljoner kronor inklusive medfinansiering från offentliga aktörer.

Utredningen anser att det behövs stöd till kommuner i särskilt utsatta glesbygdsområden som vill utveckla sitt arbete med lokal service. Utredningen har övervägt olika alternativ för hur ett stöd skulle kunna ges. Ett alternativ är att införa ett särskilt statsbidrag.

Utredningens slutsats är dock att det behövs mer än pengar. Det behövs stöd till lokala och regionala processer och till erfarenhetsutbyte.

Utredningen anser att Tillväxtverket inom ramen för Landsbygdsprogrammet bör medverka till att insatser genomförs i länen för att stödja kommuner som vill utveckla lokala servicelösningar. Detta ligger i linje med innehållet i flera regionala serviceprogram. Insatserna bör genomföras i form av utvecklingsprojekt som drivs av länen. Medel kommer att kunna sökas av dessa regionala aktörer, men också av kommunerna.

Utredningen anser att kommuner, som helt eller delvis ligger i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter, bör prioriteras i de insatser inom Landsbygdsprogrammet som Tillväxtverket är stödmyndighet för.

Insatserna bör innehålla stöd för att utveckla lokala servicelösningar men också annan typ av samordning som kan öka tillgängligheten till service och främja lokal utveckling. Flernivåsamverkan, arbete med lokala utvecklingsplaner och kommunala strategier kan också ingå, liksom kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte.

12.3.1 Hänsyn till kommunallagen och statsstödsregler

Ett generellt arbete med att utveckla lokala servicelösningar måste anses ligga inom den kommunala kompetensen eftersom det ökar förutsättningarna för att skapa en hållbar tillgång till grundläggande kommersiell service i hela kommunen. Inom ett sådant utvecklingsarbete kan det dock förekomma att kommunen betalar enskil-

da handlare för utförande av olika tjänster. Är så fallet finns vissa aspekter inom kommunalrätten och EU:s statsstödsregler som kommunen bör tänka på.

Kommunalrättsligt är sådana betalningar inte problematiska så länge den ersättning som kommunen lämnar utgör betalning för tjänster som de får. Om ersättningen går utöver det kan dock ersättningen betraktas som stöd till enskild näringsidkare enligt 2 kap. 8 § kommunallagen (KL). Sådant stöd får bara lämnas om det finns synnerliga skäl för det. Som redogjorts för i kapitel 11 har avgöranden visat att kommunen t.ex. har rätt att göra uppoffringar för att garantera en viss minimistandard av dagligvaru- och drivmedelsförsörjning i glesbygd. Frågan om tillåtligheten av ekonomiskt stöd till annan verksamhet som handlare kan bedriva i den mest sårbara och utsatta glesbygden får avgöras från fall till fall.

Enligt EU:s statsstödsregler anses ersättning som en kommun ger inte utgöra stöd under förutsättning att den ges för icke-ekonomisk verksamhet och det inte sker någon överkompensation. När det gäller ersättning som en kommun lämnar som betalning för ekonomisk verksamhet finns det en risk att den anses utgöra stöd, särskilt om köpet inte har föregåtts av offentlig upphandling. Om kriterierna i kommissionens förordningar om stöd av mindre betydelse är uppfyllda anses dock ersättningen inte utgöra statsstöd enligt artikel 107.1 i EUF-Fördraget (se vidare om kommissionens förordningar i kapitel 11.2.1.). Det är vidare viktigt att uppmärksamma att de stöd som lämnas av kommunerna till enskilda handlare som stöd av mindre betydelse ska läggas samman med andra eventuellt beviljade stöd av mindre betydelse vid kontroll av om stödet totalt sett håller sig inom förordningarnas gränsvärden, dvs. 500 000 respektive 200 000 euro under tre beskattningsår.

12.4 Upprätthålla annan grundläggande kommersiell service

Förslag:

- Centralt samordningsforum bör ta upp frågan om de statliga bolagens samordningsmöjligheter i särskilt sårbara och utsatta områden. Syftet är att identifiera sätt att upprätthålla nuvarande ombudsnet och att få till stånd ytterligare ombuds-etableringar.
- En fortsatt ägaranvisning bör ges till Apoteket AB att behålla befintliga apoteksombud i den utsträckning som behövs för att upprätthålla en god läkemedelsförsörjning på den ort ombudet är verksamt.
- Regionala utvecklingsprojekt bör initieras i syfte att trygga tillgången till postservice i den glesaste glesbygden.

12.4.1 En ökad samordning av de statliga bolagens ombudsverksamhet

Enligt budgetpropositionen för 2014 (utgiftsområde 19, sidan 56) bör samordningen mellan kommersiell och offentlig service öka där så är ändamålsenligt. Vidare anser regeringen att för att uppnå en ökad samordning av service lokalt och regionalt krävs bl.a. att statliga myndigheter och statligt ägda bolag med uppgift att tillgodose särskilt formulerade och avgränsade samhällsintressen samverkar med varandra och med övriga berörda aktörer.

I regeringens förslag till statsbudget för 2015 står att ”Utgångspunkten för statliga myndigheter och vissa statligt ägda bolag med uppgift att tillgodose särskilt formulerade och avgränsade samhällsintressen, ska så långt som möjligt vara att ge en likvärdig tillgång till service för alla medborgare och företag.”

Det framgår också av föreskrifter eller andra anvisningar till bolagen att Apoteket AB, PostNord Sverige AB, AB Svenska Spel och Systembolaget AB var och en har någon form av uppdrag att upprätthålla service i glesbygd.

Det finns flera mål att förhålla sig till i regeringens bolagsstyrning. Detta har uppmärksammats av riksrevisorerna.

Riksrevisorerna skriver följande i den årliga rapporten 2014.

”Statliga bolag spelar också en viktig roll på de marknader som vi granskat. Det är tydligt att regeringens bolagsstyrning i många fall är för avgränsad till de affärsmässiga målsättningarna och inte anpassad till de samhälleliga målen som bolagen ska bidra till. Risker är därmed att de samhälleliga målen inte nås. Vi vill understryka vikten av att regeringens styrning av bolagen omfattar både ekonomiska mål och samhälleliga mål, så att de övergripande mål som riksdagen formulerat för olika marknader och verksamheter kan nås.”

När försäljningsställen i glesbygd läggs ned får det ofta till följd att de statliga bolagen avvecklar sina ombudsfunktioner. Det är viktigt att sådana beslut övervägs noga och att de statliga bolagen anstränger sig för att finna alternativ. På en del orter finns andra näringsidkare som kan ta över rollen som ombud.

Utredningens uppfattning är att en ökad samordning av service ska eftersträvas i de mest sårbara och utsatta glesbygdsområdena.

Utredningen har definierat dessa områden i kapitel 8.

Tillväxtanalys har gjort en inledande sammanställning och analys i syfte att skapa en samlad bild av var ombuden är lokaliserade. Det är värdefullt om Tillväxtanalys kan fortsätta det påbörjade analysarbetet tillsammans med de statliga bolagen i syfte att få en samlad bild över ombudsnäten i särskilt sårbara och utsatta områden. De statliga bolagen bör förse Tillväxtanalys med sådant underlag som behövs för analyserna.

Arbetet bör resultera i en öppen och tillgänglig förteckning över var i dessa glesbygdsområden ombudsfunktioner finns etablerade.

Tillväxtverket bör tillhandahålla en förteckning över vilka serviceställen som mottar de nya typer av stöd som utredningen föreslår.

De två förteckningarna bör kunna utgöra del i underlagen för de statliga bolagens ombudsetableringar.

Det bör vara intressant för de statliga bolagen och även för andra servicegivare att ha kännedom om vilka försäljningsställen som kommer att ha ett långsiktigt statligt stöd.

De statliga bolagen bör ta ett särskilt ansvar för att ha ombudsfunktioner på dessa försäljningsställen mot bakgrund av sina samhällsuppdrag samt även i glesbygd i övrigt.

Centralt samordningsforum, som sammankallas av Tillväxtverket, kan utgöra en mötesplats för fortsatta överläggningar om samord-

ningsmöjligheter i särskilt sårbara och utsatta områden av de statliga bolagens ombudsverksamhet. Tillväxtverket tillhandahåller redan denna mötesplats, där bolagen ingår.

Det åvilar de statliga bolagen att samarbetet sker i överensstämmelse med konkurrensrättsliga bestämmelser.

12.4.2 Upprätthåll verksamheten med apoteksombud

Utredningen anser att apoteksombuden fyller en viktig funktion, särskilt i gles- och landsbygd. De bidrar i högsta grad till att säkerställa läkemedelsförsörjningen i hela landet. Av 714 apoteksombud 2013 fanns enbart 39 i tätorter med mer än 3 000 invånare. I glesbygd fanns 172 av ombuden. Det är uppenbart att apoteksombudens funktion är att bidra till eller säkerställa läkemedelsförsörjningen utanför de större tätorterna. De har också en viktig roll för att erbjuda en allsidig kommersiell service i samordnade servicelösningar i glesbygd.

Läkemedelsverket har haft regeringens uppdrag att göra en översyn av nuvarande ordning för apoteksombud i syfte att åstadkomma en konkurrensneutral ordning som bidrar till att säkerställa läkemedelsförsörjningen i hela landet.

Läkemedelsverket föreslår att samtliga öppenvårdsapoteksaktörer på marknaden får möjlighet att etablera ombud under samma förutsättningar efter den 30 juni 2015. Samtliga näringsidkare som är villiga att åta sig ombudsuppgifter föreslås bli fria att förhandla och ingå avtal med den apoteksaktör som de själva väljer.

Bakgrunden till uppdraget är en ägaranvisning antagen vid bolagsstämman 18 april 2013. Enligt anvisningen ska Apoteket Aktiebolag till och med den 30 juni 2015 behålla befintliga apoteksombud i den utsträckning som behövs för att upprätthålla en god läkemedelsförsörjning på den ort ombudet är verksamt.

Detta har inneburit att befintliga ombud behållits med undantag för fall då den näringsidkare som haft avtal om verksamheten lagt ned.

En central fråga är vad som kan förväntas hända efter den 30 juni 2015. Läkemedelsverket har kartlagt omfattning och lokalisering av befintliga apoteksombud, men verket har inte utrett verksamhetens eventuella lönsamhet. I synpunkter som lämnats till Läkemedels-

verket underhand framgår att ombudsverksamhetens lönsamhet är tveksam.

Läkemedelsverket konstaterar följande i sin rapport till regeringen. ”Enligt Läkemedelsverkets förslag åläggs ingen aktör en skyldighet att upprätthålla eller inrätta apoteksombud efter den 30 juni 2015. I och med detta finns en risk att ombudsverksamheten upphör om ingen apoteksaktör väljer att inrätta apoteksombud och Apoteket AB väljer att avsluta sin ombudsverksamhet efter detta datum. Enligt Läkemedelsverket är det därför viktigt att regeringen noggrant och kontinuerligt följer hur läkemedelsförsörjningen i gles- och landsbygd utvecklas, både fram till den 30 juni 2015 och tiden därefter. Läkemedelsverket föreslår också att en utvärdering av denna utveckling genomförs förslagsvis tre år efter den 30 juni 2015.”

Utredningen anser att det finns en risk att en stor del av nuvarande ombudsverksamhet avvecklas efter den 30 juni 2015.

Utredningens bedömning är att det kommer att vara nödvändigt med en fortsatt ägaranvisning till Apoteket att behålla befintliga apoteksombud i den utsträckning som behövs för att upprätthålla en god läkemedelsförsörjning på den ort ombudet är verksamt. Det hindrar inte att också andra aktörer etablerar apoteksombud om de finner det lönsamt.

I den glesa glesbygden är inte huvudfrågan hur konkurrensen mellan apoteksaktörerna ska säkerställas. Det handlar i stället om möjligheterna att överhuvudtaget upprätthålla en rimlig service-nivå.

12.4.3 Postverksamhet i glesbygd

I postlagen (2010:1045) finns bestämmelser om samhällsomfattande posttjänst. Post Nord AB har inte ett särskilt beslutat samhällsuppdrag, däremot ett uppdrag om samhällsomfattande postservice, knutet till tillståndet att bedriva postverksamhet.

PostNord har under 2013 gentemot PTS åtagit sig att upprätthålla en fullgod postservice i områden med avlägset boende postmottagare. PostNord har åtagit sig att säkerställa att servicen i dessa områden även fortsättningsvis tillhandahålls på ett sätt som motsvarar samhällets reella behov inbegripet adekvata miljöhänsyn.

Postservice är en verksamhet av stor betydelse för både enskilda människor och för företag på landsbygd och i glesbygd. Postservice är en grundläggande service och den är också i hög grad tillgänglig i glesbygd. För att tillförsäkra människor denna grundläggande service i glesbygd är det viktigt att vara öppen och flexibel vad gäller arbets sätt. Samverkan mellan PostNord och andra aktörer kan främja att servicen upprätthålls på längre sikt. Regional och lokal samverkan med PostNord för att hitta lösningar i glesbygd är viktigt.

Av postlagen (2010:1045) framgår att den samhällsomfattande posttjänsten ska tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten.

I proposition 2009/10:216 gjordes dock bedömningen att det saknades behov av att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten. Regeringen skrev att om det i framtiden skulle visa sig att kostnaderna för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten skulle utgöra en orimlig ekonomisk belastning för en postoperatör, ska tillgången till tjänsten kunna säkerställas genom upphandling.

Utredningen har tagit emot en skrivelse från Länsstyrelsen i Jämtland (N2014:01/2014/7) om förändringar i postutdelningen i Strömsunds kommun. Bakgrunden är en skrivelse från Strömsunds kommun, som menar att de aktuella förändringarna kommer att medföra en kraftigt försämrad service i Lidsjöberg med omnejd. Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att frågan bör belysas ur ett vidare perspektiv än det regionala för att utreda om postutdelning kan klassas som grundläggande service och därmed vara stödbart.

Inom betaltjänstområdet har några länsstyrelser upphandlat grundläggande betaltjänster och andra har gett stöd till tillhandahållandet av tjänsterna genom olika utvecklingsprojekt. Aktiviteterna har gett viktiga erfarenheter och bidragit till att länsstyrelserna sedan 2013 har ett förtydligt uppdrag att vid behov genomföra insatser för att trygga tillgången till betaltjänster. Regeringen har, som tidigare nämnts, därefter fattat beslut om en förordning om stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster som trädde i kraft den 1 juli 2014. Länsstyrelserna har nu tydligare ramar för sitt arbete med grundläggande betaltjänster.

Utredningen anser att det vore värdefullt om liknande erfarenheter kan erhållas när det gäller tillhandahållande av postservice i de mest utpräglade glesbygdsområdena.

I Lidsjöberg har Strömsunds kommun, länsstyrelsen, region Jämtland Härjedalen och PostNord tagit vara på det starka engagemang som finns i bygden för att hitta samordningslösningar och möjligheter till samverkan mellan olika aktörer.

Utredningen ser gärna att fler 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 utövaras 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.

12.5 Lakttagelser avseende nuvarande stödgivning

Utredningen har hösten 2014 via en enkät samlat in uppgifter om hur länsstyrelserna, regioner och regionförbund tillämpar nuvarande förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service.

Utgångspunkten för aktörernas stödgivning är de villkor som framgår av förordningen. I flera län har man beslutat om riktlinjer för sin stödgivning. Riktlinjerna kan vara mer eller mindre omfattande. Det kan vara frågan om separata riktlinjer eller att vissa riktlinjer framgår av de regionala serviceprogrammen.

Generellt tillämpar länen att butiken ska vara den sista på sin ort för att stöd ska beviljas. Det finns vissa skillnader mellan vilka kriterier som länen använder i samband med beslut om investeringsbidrag eller servicebidrag.

Utredningens bedömning är att befintligt stöd till kommersiell service fungerar väl. Tillväxtverket för löpande en dialog med länen, dels underhand, dels vid servicekonferenser för stödhandläggare. Det är värdefullt med erfarenhetsutbyte när det gäller tillämpningar och att diskutera för- och nackdelar med olika kriterier och arbetsätt.

Tillväxtverket har följt upp stödgivningen 2011–2013. Av den sammanställning som finns i kapitel 7 framgår hur stöd fördelas till butiker i olika omsättningsklasser.

Av det totala stödet till dagligvaror beviljades 44 procent i fem norrlandslän; Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland och Gävleborg. Kalmar, Värmlands och Västra Götalands län svarade för 18 procent.

Mest servicebidrag till dagligvarubutiker (största totalsumman) beviljades i Norrbottens län, följt av Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens, Dalarnas och Kalmar län.

Det finns regionala skillnader vad gäller investeringsbidrag. Av de 340 unika butikerna som fick investeringsbidrag 2011–2013 hade Kalmar, Värmland och Västra Götaland sammanlagt 103 butiker eller 30 procent av det totala antalet butiker som fick bidrag.

De fem norrlandsläna hade tillsammans 108 butiker som fick bidrag, motsvarande 32 procent av det totala antalet butiker som fick bidrag.

Detta ska ställas i relation till den totala summan beviljat investeringsbidrag, som var 80 miljoner kronor. Kalmar, Värmland och Västra Götaland beviljade tillsammans 16 miljoner kronor motsvarande 20 procent av totalt investeringsbidrag.

Norrlandsläna beviljade tillsammans 35 miljoner kronor motsvarande 44 procent av totalt beviljat investeringsbidrag till dagligvarubutiker. Det innebär att Norrlandsläna beviljar investeringsstöd med högre belopp.

Vad gäller hemsändningsbidraget är det främst regler och tillämpningen på den kommunala nivån som skiljer sig åt. Ersättningsnivåerna varierar mycket mellan olika kommuner, från under 100 kronor per hemsändningstillfälle till 200 kronor per hushåll och hemsändning.

Utredningen finner inte skäl att föreslå en höjning av det statliga stödet eftersom få kommuner utnyttjar det statliga bidraget fullt ut.

Förutom att ersättningsnivåerna varierar så har kommunerna olika kriterier för vilka hushåll som kan beviljas hemsändningen.

Många kommuner kräver en biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen för att hushåll ska komma ifråga för hemsändning.

Andra kommuner ställer inte krav på biståndsbedömning, men däremot att mottagarna ska vara pensionärer eller funktionshindrade som inte kan ta sig till butiken.

Det finns också kommuner som beviljar hemsändning till permanent boende utanför detaljplanelagt område eller fastboende med ett par kilometers resväg till butik.

Utredningen uppmärksammar i kapitel 5 frågan om sanering av gamla drivmedelsstationer. Det saknas ett finansieringssystem för att sanera marken vid nedläggning eller överlåtelse av drivmedelsstationer. Det ökar risken för miljöskador och försvårar möjligheten att sälja eller överlåta en station.

Utredningens tolkning av nuvarande förordning om stöd till kommersiell service är att denna inte ska användas för att finansiera miljösanering.

Utredningen välkomnar att Naturvårdsverket fått i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningar för och om möjligt föreslå nya finansieringsformer för en kostnadseffektiv efterbehandling av förorenade områden där den ansvarige saknar betalningsförmåga för en efterbehandling. Myndigheten ska analysera och ge förslag till möjliga finansieringsmekanismer, till exempel branschinitiativ och fondlösningar såsom Svenska Petroleuminstitutets miljösaneringsfond (SPIMFAB).

Utredningen vill betona att detta är en angelägen fråga att lösa.

12.6 Andra stödmöjligheter i Landsbygdsprogrammet

Utredningens bedömning: Landsbygdsprogrammet 2014–2020 innehåller en satsning om 750 miljoner kronor för stöd till kommersiell service. Via Landsbygdsprogrammet finns möjligheter till stöd till flera typer av investeringar och till kompetensutveckling.

12.6.1 Investeringsstöd till kommersiell service

Landsbygdsprogrammet 2014–2020 innehåller en satsning om 750 miljoner kronor för stöd till kommersiell service.

Under artikel 20 i förslaget till Landsbygdsprogram finns stödmöjligheter till projekt som ska stärka lokalbefolkningens och besökandes tillgång till bredband, småskalig infrastruktur och service samt till attraktiva natur-, fritids- och kulturmiljöer.

Stöd kan beviljas till investeringar i lokal service, som investeringar i dagligvarubutiker, drivmedelsanläggningar och investeringar i andra lokaler, för att behålla och utveckla lokal service och lokala servicepunkter.

Servicepunkter etableras ofta i dagligvarubutiker, men de finns också i bygdegårdar och andra föreningshus, gårdsbutiker, campingplatser eller värdshus. På servicepunkter kan det finnas olika typer av samhällsservice, som exempelvis bibliotek, information från myndigheter, post- och apoteksservice. Förutom servicefunktioner kan också stöd beviljas till samlingslokaler för olika typer av aktiviteter.

Sökande kan vara företag, organisationer och föreningar eller myndigheter på lokal, regional och nationell nivå.

Investeringar i transportlösningar

Transporter i glesbygd är ofta dyra till följd av långa avstånd och små volymer. Detta är ett växande problem för dagligvarubutiker i glesbygd. Mer av samordnade transporter behövs för att minska kostnaderna och säkra leveranserna.

Det finns också många goda exempel på hur transporter samordnas.³ Många transportföretag samordnar distributionen av flera företags produkter så att många olika företag ingår i ett samdistributionsystem.

Det kan krävas investeringar för att få till stånd lokala samordnade transportlösningar.

Inom ramen för Landsbygdsprogrammet, artikel 20, åtgärden 7.4 finns möjligheter till stöd för investeringar i lokala logistik- och distributionslösningar, för att överbrygga problem som uppstår till följd av långa transporter av små volymer av varor.

³ Lokal distribution av livsmedel – Goda exempel. Delrapport av ”Hållbar distribution av lokalt producerade livsmedel från mindre företag till restauranger och butiker” som genomförts av EkoMatCentrum med stöd från Trafikverket

Investeringar för utlämningsställen av matkassar

E-handeln växer, en trend som är tydlig också i glesbygd. Ökningarna ligger främst inom sällanköpshandeln.

Det finns exempel på att det etableras utlämningsställen där invånarna kan hämta ut varor de beställt via internet. Föreningslokaler är en typ av utlämningsplats som används. Detta beskrivs i kapitel 4.

Investeringsstöd kan behövas för kylrum eller andra typer av förvaringsutrymmen. Det kan också finnas behov av nya låssystem, om kunder själva ska kunna hämta sina beställda varor, utan att det finns personal på plats.

De möjligheter till investeringsstöd som finns i Landsbygdsprogrammet bör kunna användas för sådana ändamål.

12.6.2 Kompetensutveckling för handlare

Kompetensutveckling för handlare är en framgångsfaktor. En högre kompetens hos handlarna kan ge mer attraktiva butiker och ett mer lönsamt sortiment.

Kompetensfrågorna är viktiga både i syfte att upprätthålla servicen och att minska behovet av statligt stöd.

Enligt nuvarande förordning om stöd till kommersiell service kan investeringsbidrag lämnas till kompetenshöjande insatser för näringsidkare och anställda inom dagligvaruhandeln och drivmedelsbranschen.

Landsbygdsprogrammet har under perioden 2007–2013 i flera fall beviljat medel för projekt som innehållit kompetensutvecklande insatser. Programmet har varit den huvudsakliga finansören av Landsbygdsmentorerna ekonomisk förening. Ansökningar har gjorts länsvis.

Stödmöjligheter till olika typer av kompetensutveckling och kunskapsöverföring finns också i förslaget till Landsbygdsprogram 2014–2020.

Stöd kan exempelvis ges till aktiviteter som ska bidra till ökad kunskap om hur verksamhet inom lokal service kan utvecklas, bland annat genom affärsutveckling, energikartläggning och energirådgivning hos företagare och verksamma inom servicesektorn, som dagligvarubutiker, drivmedelsstationer eller annan prioriterad serviceverksamhet.

13 Finansiering

13.1 Förslagets kostnader

Till grund för utredningens kostnadsberäkning ligger delvis den studie från HUI Research (HUI) som refereras i kapitel 9.

HUI:s studie har baserats på uppgifter om 216 butiker i områden med låg och mycket låg tillgänglighet till tätorter.

Utredningen förordar stödmodell C, som i de beräkningar som HUI utfört ger ett genomsnittligt stöd om 215 000 kronor per butik. Den årliga kostnaden enligt denna stödmodell beräknas till 19 miljoner kronor för 88 dagligvarubutiker i omsättningsintervallet 2–11 miljoner kronor.

Beloppet 19 miljoner kronor har justerats upp mot bakgrund av faktorer som förklaras i kapitel 9 och för att ta hänsyn till utredningens bedömning att cirka 160 butiker skulle kunna komma ifråga för något av de två föreslagna stöden. Även avståndsgränsen 15 km har beaktats i beräkningen.

HUI har i sina beräkningar utgått från butikernas nettoomsättning i försäljningen av samtliga varor. Utredningen föreslår att stödet ska bygga på nettoomsättningen i försäljningen av dagligvaror. Skälet till diskrepansen är att HUI inte haft tillgång till mer detaljerad omsättningsstatistik. Det är dock sannolikt att skillnaden mellan dessa omsättningssiffror är relativt liten för butiker i glesbygd. Troligen medför ändå detta att beräkningarna underskattar kostnaderna för det föreslagna stödet eftersom fler butiker i realiteten kommer att vara stödberättigade.

Utöver det underlag som finns i studien från HUI har utredningen även använt uppgifter om butikerna i glesbygd som tillhållits av Tillväxtanalys.

Utredningens bedömning är att den årliga kostnaden för utredningens förslag till nya stöd kommer att vara cirka 35 miljoner kro-

nor. Det inkluderar båda typer av stöd som utredningen föreslår; stöd till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse och stöd till servicestrategiska försäljningsställen för dagligvaror.

13.2 Finansiering

Regeringens förslag till Landsbygdsprogram 2014–2020 innehåller en satsning om 750 miljoner kronor för stöd till kommersiell service.

Stöd kan beviljas till investeringar i lokal service, som investeringar i dagligvarubutiker, drivmedelsanläggningar och investeringar i andra lokaler, för att behålla och utveckla lokal service och lokala servicepunkter.

Utredningens bedömning är att kostnaderna för utredningens förslag kan finansieras genom en omfördelning av medel inom ramen för anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Från detta anslag beviljar länen stöd till bl.a. kommersiell service. År 2013 och 2014 uppgår de fördelade investeringsbidragen till 31 respektive 38 miljoner kronor. Nivåerna ligger extra högt dessa år då de senaste årens utökade anslag till kommersiell service fått genomslag med viss förskjutning i tiden.

När investeringsstöden flyttas över till Landsbygdsprogrammet frigörs ändå ett betydande utrymme inom anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.

Vidare antar utredningen att behovet av att bevilja servicebidrag kommer att minska om de nya stöd som utredningen föreslår införs.

Förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken används också för att bevilja stöd inom området kommersiell service. Projektmedel har exempelvis beviljats för att utveckla lokala servicelösningar. Kompetensutveckling, offentlig upphandling, energieffektivisering och drivmedelsförsörjning har också behandlats i projekten.

När en så stor satsning görs inom ramen för Landsbygdsprogrammet frigörs sannolikt även ett visst utrymme inom anslaget 1:1, till följd av att vissa insatser som beviljats med stöd i förordningen om bidrag till projektverksamhet, nu kan få medel från Landsbygdsprogrammet.

13.3 Ett särskilt anslag

De nya stöd som utredningen föreslår kan hanteras inom ramen för anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.

Ett alternativ till detta är att införa ett särskilt anslag för de stöd som utredningen föreslår. Det finns här skäl att jämföra med anslaget till grundläggande betaltjänster.

Post- och telestyrelsen disponerar 33 500 000 kronor för bl.a. upphandling av grundläggande betaltjänster år 2015.¹

Anslag 2:3 Grundläggande betaltjänster, anslagsposten 3, får användas för upphandling av grundläggande betaltjänster inklusive grundläggande betaltjänster för äldre personer och personer med funktionsnedsättning boende i landsbygd.

Post- och telestyrelsen ska i samverkan med Länsstyrelsen i Dalarnas län, Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser stödja länsstyrelsernas arbete med att utforma och genomföra regionala stöd- och utvecklingsinsatser för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden.

Anslagsposten 3 får användas för Post- och telestyrelsens utgifter i det arbete som beskrivs ovan inklusive finansiellt stöd till länsstyrelser och samverkande myndigheter för deras utgifter för dessa insatser.

Inom samma anslag, anslagspost 2, finns även 2 miljoner kronor som disponeras av Länsstyrelsen Dalarna. Anslaget får användas för bevakning av att det finns grundläggande betaltjänster som svarar mot samhällets behov.

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Post- och telestyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

14 Konsekvensutredning

14.1 Syfte, alternativ och berörda

Vad förslagen ska uppnå

Syftet med utredningens förslag är att skapa goda förutsättningar för att människor och företag i särskilt sårbara och utsatta områden ska få tillgång till en grundläggande nivå av kommersiell service.

De två nya typer av stöd till försäljningsställen för dagligvaror som utredningen föreslår kommer att skapa goda förutsättningar för bibehållande och nyetablering av samordnade servicelösningar samt främja tillgängligheten till dagligvaror.

Inom ramen för regeringens förslag till Landsbygdsprogram planeras insatser till stöd för kommuner som vill utveckla lokala servicelösningar. Utredningen förordar att insatser till stöd för kommuner i särskilt sårbara och utsatta områden ska prioriteras. Insatsernas inriktning i övrigt, deras omfattning och kostnader påverkas inte.

En beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Bakgrunden till utredningens uppdrag och förslag är:

- den befolkningsutveckling som beskrivs i kapitel 3,
- den viktiga roll som försäljningsställen för dagligvaror i glesbygd har dels för tillgängligheten till kommersiell service dels som mötesplats och informationsförmedlare (kapitel 4),
- utvecklingen som innebär att antalet försäljningsställen för dagligvaror och annan kommersiell service minskar och tillgänglig-

heten till kommersiell service i glesbygd blir allt sämre (kapitel 5) samt

- den sårbarhet som uppenbart finns för en fortsatt utslagning av försäljningsställen i glesbygd (kapitel 7 och 8).

Som ett alternativ till utredningens förslag har utredningen övervägt att föreslå en mer generös tillämpning av nuvarande servicebidrag. I förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service finns en form av stöd som benämns servicebidrag och som kan utgå till näringsidkare. Bidraget lämnas endast om det finns särskilda skäl och andra åtgärder har prövats, men inte visat sig vara ändamålsenliga.

Utredningen har funnit att det behövs ett mer kontinuerligt och tidsbegränsat stöd. Servicebidraget får ges i högst tre år, även om det kan förlängas om det finns synnerliga skäl. Dessutom behöver servicebidraget finnas kvar, även om utredningens förslag till nya stöd införs. Servicebidraget ska vara ett stöd till försäljningsställen i akuta svårigheter. Sådana situationer uppstår ibland, även utanför den mest sårbara glesbygden.

Utredningen har även övervägt olika sätt att ge statlig ersättning till handlare för den service som de ger vid sidan av försäljningen av dagligvaror. Många handlare framhåller att de hellre vill ha ersättning för uppdrag än nya former av bidrag. De alternativ utredningen övervägt innebär dock ett för litet tillskott till butikerna för att kunna avhjälpa de lönsamhetsproblem som många lever med.

Utredningens slutsats är att det behövs en ny typ av stöd till försäljningsställen för dagligvaror som kompletterar nuvarande stödformer. De stöd utredningen föreslår har bäst förutsättningar att vara de långsiktiga stöd som butiker i glesbygd behöver.

Utvecklingen som innebär allt sämre tillgänglighet till kommersiell service i glesbygd kommer att fortsätta om ingen ny stödform införs. Många dagligvarubutiker i glesbygd kommer att slås ut inom en snar framtid. Det innebär en allt sämre tillgänglighet till service för boende, besökare och företag.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Utredningen bedömer att cirka 160 företag skulle kunna uppfylla villkoren för de stöd som utredningen föreslår.

När tillgängligheten till kommersiell service förbättras, alternativt inte försämras, berörs också människor, företag och besökande i de nämnda områdena. I dessa delar av landet bor 200 000–300 000 människor.

Uppgifter om vilka kostnadsfria och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Den totala årliga kostnaden för de föreslagna stöden beräknar utredningen uppgår till 35 miljoner kronor. I kapitel 13 finns en mer utförlig beskrivning av kostnaden och förslag till finansiering.

Förslagen kommer att innebära en ökad arbetsbelastning för Tillväxtverket och för de beslutande aktörerna på regional nivå. Ytterligare två typer av stöd ska hanteras. När det gäller handläggningen är det framför allt beräkningen av stöden samt kraven på uppföljning och tillsyn som påverkar de beslutande myndigheternas arbete. Utredningens uppfattning är att ett eventuellt införande av stöden kommer att leda till en minskning av antalet ansökningar om servicebidrag. Det förväntas därför inte bli några större tillkommande kostnader vid ett eventuellt införande av de nya stöden.

Stöden ställer dock även krav på nya kunskaper hos handläggarna. Utbildningsinsatser kommer att behövas och det är viktigt med erfarenhetsutbyte vad gäller handläggningen. För Tillväxtverkets del kommer det också att bli nödvändigt att utarbeta föreskrifter med anledning av den nya förordningen och utföra samlade informationsinsatser. En uppskattad tidsåtgång för dessa uppgifter är två månaders arbete för en person. Med en uppskattad månadslön om 37 000 kronor skulle totalkostnaden för utbildningsinsatser och utarbetande av föreskrifter m.m. uppgå till cirka 115 000 kronor.

Förenlighet med EU:s statsstödsregler och kommunallagens bestämmelser

I kapitel 11 finns en redogörelse för de regler inom EU:s statsstödsrätt som medlemsstaterna är skyldiga att följa vid planering av nya statliga stöd och bidrag. I samma kapitel finns även en genomgång av kommunallagens bestämmelser om den kommunala kompetensen.

Den av utredningen nu föreslagna förordningen som reglerar två olika stöd till försäljningsställen för dagligvaror överensstämmer med EU:s statsstödsregler. En närmare redogörelse i detta avseende framgår av övervägandena till författningsförslagen i kap. 12.

Den föreslagna stödordningen reglerar ett statligt stöd till enskilda näringsidkare. Någon konflikt med bestämmelserna om den kommunala kompetensen är därför inte aktuell.

Utredningen menar vidare att Tillväxtverket, inom ramen för Landsbygdsprogrammet 2014–2020, bör medverka till att regioner och länsstyrelser genomför insatser till stöd för glesbygdskommuner som vill utveckla lokala servicelösningar. I avsnitt 12.3.1 har utredningen redogjort för vilka hänsyn kommunerna kan behöva ta till bestämmelser i kommunallagen och EU:s statsstödsregler vid ett sådant utvecklingsarbete.

Tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredningen anser att det brådskar att införa de kompletterande stöd som utredningen föreslår. Skälet är att det sker en succesiv utslagning av dagligvarubutiker i glesbygd. I övrigt behöver inga särskilda hänsyn tas vad gäller tidpunkten för ikraftträdande.

Eftersom de två föreslagna typerna av stöd är helt nya finns behov av informationsinsatser såväl i förhållande till berörda handlare som till handläggare på prövningsmyndigheterna för det fall stöden införs. Det finns visserligen en del likheter mellan de nu föreslagna stödtyperna och det nuvarande servicebidraget i förordningen om stöd till kommersiell service. Stödet till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse har dock många särdrag och det finns särskilt behov av att informera om de villkor som gäller

för stödet och den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som handlaren åtar sig att utföra.

Tillväxtverket bör vara det organ som ansvarar för att utföra de samlade informationsinsatserna. Dessa kan ske genom t.ex. informationsträffar eller utskick av skriftlig information.

14.2 Effekter för företag

Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Samtliga företag som berörs verkar inom dagligvaruhandeln och samtliga företag är små. Vissa företag har enbart en anställd. Vanligare är att antalet anställda är två till fyra. De flesta företagen har mindre än 10 anställda. I några fall tillhör företagen en ekonomisk förening (konsumförening) med flera arbetsställen. Då kan det totala antalet anställda i företaget vara betydligt fler, även om det berörda arbetsstället har få anställda.

Vad gäller om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning så är hela utgångspunkten att stödja små företag. Utredningen har också försökt ta hänsyn till att företagen är små då förslaget har utformats.

Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

Det är frivilligt för företagen att ansöka om de stöd som utredningen föreslår. Ansökningsförfarandet beskrivs i kapitel 12.2.4.

Det är angeläget att uppföljning och tillsyn sker så effektivt som möjligt. Därför krävs att stödmottagarna rapporterar till stödmyndigheten om hur försäljning och lönsamhet har utvecklats efter stödgivningen. En sådan rapport visar om stödet fått avsedd positiv effekt på verksamheten och ligger även till grund för prövningen av kommande års stöd. Ett föreläggande om att stödmottagaren vid ett visst senare tillfälle ska lämna in en ekonomisk rapport tas in i stödbeslutet. Stödmyndigheten ska i samband med beslutet skicka med en blankett för avläggande av den ekonomiska rapporten.

Utredningen menar att det är viktigt att förenkla så mycket som möjligt för de enskilda handlarna när det kommer till ansökningsförfarandet. Ett led i den riktningen är att ge handlarna möjlighet att göra en förnyad ansökan om stöd på samma blankett som gäller för den ekonomiska rapporten. På det sättet minimeras den administrativa bördan för handlarna, vilket är extra viktigt då stödet gäller för endast ett år i taget och följaktligen måste sökas om på nytt varje år. Ett sådant förfarande bör även leda till en effektivare handläggning för stödmyndigheten eftersom både uppföljning och ny ansökan kan hanteras på samma gång.

Utredningen bedömer att ansökningsförfarandet kommer att vara ungefär lika omfattande som nuvarande ansökan om servicebidrag. Utredningen har ställt frågor om hur lång tid det tar i genomsnitt att fylla i ansökan om servicebidrag. En kvalificerad bedömning är cirka en timme. Till det kommer tid för att uppfylla kravet på rapportering om stöd beviljas. Utredningen uppskattar att tidsåtgången är cirka två timmar per beviljat stöd.

Timplön för anställda inom handeln som arbetat minst tre år i branschen år 2015 uppgår till 134 kronor. Tillägg för arbetsgivaravgifter, sociala avgifter och pension, 55 procent motsvarar 74 kronor. Total lönesumma per timme blir 208 kronor.

Mot bakgrund av ovanstående blir den administrativa kostnaden för företaget 416 kronor per beviljat stöd.

Andra kostnader eller förändringar i verksamheten som företagen behöver vidta till följd av den föreslagna regleringen

Regleringen leder inte till andra kostnader för företagen än den administrativa kostnad som är förknippad med själva ansökan och rapporteringskravet. Den förändring som stödet kan föranleda är att företaget växer. Den stödmodell som utredningen förordar är konstruerad för att stimulera de riktigt små företagen att växa. Generellt är det så att en stabil verksamhet på en rimlig lönsamhetsnivå ger förutsättningar för att utveckla företagen.

I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

HUI Research konstaterar i en studie som tagits fram på utredningens uppdrag att glesbygdsbutiker i de flesta fall inte möter någon direkt lokal konkurrens. De föreslagna stöden är snarare utformade för att en butik ska kunna vara kvar för att överhuvudtaget kunna erbjuda invånare, företag och besökande i glesbygd tillgång till kommersiell service.

Utredningen har ändå studerat avstånden mellan butikerna och föreslagit en minsta avståndsgräns om 15 km till närmaste alternativa dagligvarubutik. Motiven är att undvika eventuella risker för konkurrensnedvridning och för att identifiera vilka försäljningsställen som ligger där tillgängligheten till dagligvaror och annan kommersiell service är som sämst.

I viss mån kan mindre trafikbutiker och kiosker indirekt påverkas av att det utgår ett stöd till en dagligvarubutik genom minskad försäljning av varor som säljs även i dagligvarubutiken.

14.3 Överväganden med hänsyn till den kommunala självstyrelsen

En förutsättning för att få stöd enligt den av utredningen föreslagna förordningen är att den berörda kommunen har planerat varuförsörjningen på ett sådant sätt att behovet av stöd kan bedömas. Kommunerna har ett ansvar för att företa en sådan planering. Detta framgår närmare av redogörelsen i avsnitt 6.3.

Mot den bakgrunden och då planering av varuförsörjningen endast innebär en förutsättning för de enskilda handlarna att få stöd, kan förslaget inte anses innebära någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Vidare förordar utredningen att Tillväxtverket medverkar till att regioner och länsstyrelser genomför insatser för att stödja glesbygdskommuner som vill utveckla lokala servicelösningar. Endast kommuner som önskar få stöd i ett sådant utvecklingsarbete ingår i insatserna. Eftersom förslaget sålunda berör endast kommuner som frivilligt vill arbeta med utvecklingsarbetet påverkas inte heller den kommunala självstyrelsen i den här delen.

14.4 Konsekvenser i övrigt av förslagen

Förslagets betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Inspektionen för socialförsäkringen har i samarbete med Brottsförebyggande rådet (Brå) upprättat en rapport gällande bidragsbrott kombinerade med skattebrott. Bidrags- och skattebrott har flera likheter med de brott som kan bli aktuella för det fall de nu föreslagna stöden blir verklighet. Enligt rapporten är vägarna in i bidrags- och skattebrott många. Åtskilliga personer hamnar där närmast av en slump. De kan, utan planering, glida in i verksamhet som står i strid med bestämmelser om vissa förmåner.¹

Båda de två föreslagna stöden riktar sig till försäljningsställen som ofta har mycket dålig lönsamhet. Särskilt stödet till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse avser också relativt stora belopp. Genom att stödet utgår först när ett företag har nettoomsättningen två miljoner kronor i försäljningen av dagligvaror minskas dock risken för s.k. icke-produktivt entreprenörskap där företag startas i första hand för att komma i åtnjutande av stöd.

Utredningen har i stödförordningen föreslagit flera regler i syfte att förebygga brott. Reglerna gäller ekonomiska krav avseende de berörda företagen, uppföljning och tillsyn samt förutsättningar för när återbetalning och återkrav blir aktuellt (se 12 och 23–30 §§ i den föreslagna förordningen). Utredningens uppfattning är att reglerna är ett effektivt led i arbetet med att förebygga att brott begås på det här området.

Förslagets betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Förslagen har betydelse för sysselsättningen direkt och indirekt. Totalt är cirka 800 personer sysselsatta i företag som får stöd till kommersiell service under ett år. Ett mindre antal företag är aktuella för utredningens förslag. Antalet anställda i de företag som kan komma att beröras är sannolikt cirka 300-400. En fortsatt ned-

¹ Rapport 2011:12 Bidragsbrott och skattebrott, Välfärdens dubbla kriminalitet, Inspektionen för socialförsäkringen i samarbete med Brottsförebyggande rådet (Brå), s. 8.

läggning av försäljningsställen innebär också succesivt färre anställda.

Dessutom är företag som verkar i glesbygd beroende av service för sin verksamhet. I kapitel 3 beskrivs frågor om näringsliv och sysselsättning. I kapitel 5 beskrivs tillgänglighet till kommersiell service. Utredningen behandlar inte offentlig service, men möjligheter till samlokalisering kan öka även tillgängligheten till viss offentlig service.

Förslagets betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män

Av statistik från Tillväxtverket och SCB framgår att cirka 70 procent av de anställda på arbetsställen som mottog stöd till kommersiell service år 2013 var kvinnor. Vidare framgår av statistiken att andelen män och kvinnor i företagsledning och styrelse i de företag som beviljats stöd till kommersiell service, budgetåret 2013, fördelades på cirka 60 procent respektive 40 procent.²

Förslagen om stöd till dagligvarubutiker förväntas innebära att de stödmottagande butikerna blir mer bärkraftiga och ges chans att verka långsiktigt på marknadsmässiga villkor. Detta skapar i sin tur trygghet för de som är involverade i verksamheten.

Verksamhetsinnehavarna, vilka enligt den ovan redovisade statistiken oftast är män, ges en större trygghet avseende verksamhetens fortsatta existens. Även de anställda, vilka enligt statistiken oftast är kvinnor, ges en större trygghet när det gäller möjligheterna att behålla sin anställning. Mot den bakgrunden menar utredningen att stödförslagen påverkar villkoren positivt för både de män och kvinnor som är involverade i verksamheten.

Villkoren för de personer som handlar och uträttar sina ärenden i dagligvarubutikerna förväntas också bli förbättrade genom de förslag som utredningen lägger fram. De olika stödåtgärderna förväntas ge ett utökat varuutbud och större tillgänglighet till flera serviceslag.

Statistik från SCB visar att fler kvinnor än män står utanför arbetskraften och att sysselsatta kvinnor lägger mer tid på obetalt hemarbete än vad sysselsatta män gör.³ Statistiken tyder på att kvinnor i större utsträckning än män utför hemarbete och därmed

² Uppföljning av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet, Rapport 0172, Tillväxtverkets. 33 f.

³ Arbetskraftsundersökningar (AKU), SCB, och Tidsanvändningsundersökningen (TA), SCB.

är i större behov av dagligvarubutikernas service. Det är följaktligen framför allt kvinnors villkor i detta avseende som förbättras genom införandet av de föreslagna stöden.

Utredningen finner inte anledning att inom ramen för detta betänkande göra några ställningstaganden angående eventuella brister i jämställdheten på det aktuella området. Några konkreta åtgärder för jämställdheten föreslås därför inte.

Förslagets betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Integrationspolitikens mål är:

- lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för.

I avsnitt 3.3 redogörs för hur glesbygdskommuner tar emot många flyktingar men att de flesta av dem flyttar till befolkningsmässigt större kommuner med bättre arbetsmarknad när de har lärt sig språket och ska skaffa jobb.

Med bättre tillgång till grundläggande kommersiell service i glesbygdskommunerna förbättras förutsättningarna för entreprenörskap och för att skapa fler arbetstillfällen. Det ökar möjligheterna för att flyktingar ska välja att stanna kvar i ursprungskommunerna i större utsträckning än i dag.

Mot den bakgrunden menar utredningen att de framlagda förslagen kommer att kunna leda till en större stadigvarande etnisk och kulturell mångfald i glesbygdskommunerna och på det sättet påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen i positiv riktning.

Referenser

Källförteckning

- Affärer och attityder – Lärande om upphandling skapar tillväxt och ökad service*, Tillväxtverket, Info 0448, 2012
- Allt färre bor i glesbygd*, artikel publicerad i tidskriften Valfärd 2/2012, SCB
- Apoteksombud* – rapport från Läkemedelsverket 2014-04-29
- Arbetskraftsundersökningar (AKU), SCB
- Befolkning, service och företagande i Sveriges gles- och landsbygder*, rapport 2009:10, Tillväxtanalys
- Bidragsbrott och skattebrott – Valfärdens dubbla kriminalitet*, rapport 2011:12, Inspektionen för socialförsäkringen i samarbete med Brottsförebyggande rådet (Brå)
- Byabladet*, utgåva 11, december 2014
- Dalarnas regionala serviceprogram 2014–2018*, Länsstyrelsen Dalarna
- Delårsboende som resurs för tillväxt och utveckling i norra Bohuslän – kulturgeografisk arbetsrapport 2010-03-30*, Dieter K. Müller GERUM, Kulturgeografiska institutionen, Umeå universitet
- E-barometern Q 3 2014*
- Fakta om Sveriges skärgårdar med fokus på öar utan fast landförbindelse*, utkast/publicerad, november 2013, Tillväxtanalys
- Fastboende befolkning på skärgårdsöar i Stockholms län utan tillgång till dagligvaruhandel inom 15 minuter och drivmedel inom 20 minuter*, Länsstyrelsen Stockholm, 2015-02-03
- Glesbygden – första stopp för flyktingar*, artikel i SCB:s tidskrift Valfärd 4/2011

- Globala landsbygder*, nyhetsbrev nr 2, maj 2012, Stockholms universitet, Kulturgeografiska institutionen
- Hela Sveriges matbutiker*, Mats Bergman och Johans Stennek, ICA-Handlarnas förbunds magasin "Handelskraft", 2012
- Hur påverkas bygdens flyttutbyte av en butiksnedläggelse?*
– arbetsrapport 2009:4, Institutet för framtidsstudier, Jan Amcoff
- Kommersiell service i alla delar av landet – Redovisning av insatser och erfarenheter 2002–2007 – Rapport 2008:6*, Konsumentverket 2008
- Kommunallagen – En handbok med lagtext och kommentarer* (2014-12-08 Zeteo), Lindquist, Rosman, 2013
- Land- och vattenarealer den 1 januari 2012*, MI 65 SM 1201, SCB 2012
- Lanthandlaruppror*, skrivelse till utredningen, dnr N2014:01/2014/8
- Lokal distribution av livsmedel – Goda exempel*, delrapport av "Hållbar distribution av lokalt producerade livsmedel från mindre företag till restauranger och butiker" som genomförts av EkoMatCentrum med stöd från Trafikverket
- När lanthandeln stänger – arbetsrapport 2009:4*, Institutet för framtidsstudier, Jan Amcoff, Peter Möller, Erik Westholm
- Pilotkommuner för serviceutveckling – delredovisning, april 2014*, dnr 2500-2012-938, Tillväxtverket 2014
- PTS åtgärder för ökad mobiltäckning*, 2014-06-11, dnr 14-7016
- Redovisning av plan för att följa upp och utvärdera statsstöd till apotek i glesbygd* – delrapport oktober 2014, TLV 2014
- Regeringsbeslut 2012-01-12, dnr N2011/6952/RT
- Regional tillväxt 2011 – en rapport om tillstånd och utveckling i Sveriges FA-regioner* – rapport 2011:07, Tillväxtanalys
- Regionala serviceprogram 2014–2018 Sammanställning*, Tillväxtverket 2014
- Regionalt serviceprogram Jämtlands län 2014–2018*, Länsstyrelsen Jämtlands län
- Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Post- och telestyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*

- Riktlinjer för framtagande och genomförande av regionala serviceprogram 2014–2018*, Tillväxtverket 2013
- Riktlinjer för handläggning av stöd till kommersiell service*, Regional utveckling, Länsstyrelsen i Västmanland 2014, dnr 302-327-2014
- Rural Housing – Landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland – rapport 2012:05*, Tillväxtanalys
- SCB:s befolkningsstatistik
- Servicebehov för företag i gles- och landsbygd*, INTERSECTA
- Service i företagsamma bygder, steg 2 – slutrapport 2013-10-31*, Hela Sverige ska leva Norrbotten
- Service och konkurrens 2014 Postmarknaden i Sverige*, PTS-ER 2014:2
- SKL:s kommungruppsindelning
- Slutrapport Regionala serviceprogram 2009–2013 – rapport 0164*, Tillväxtverket 2014
- Svensk Bensinhandels remissvar över Förslag till ändring i drivmedelslagen (2011:319) och lag (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel*, M2011/1835/KI
- Sämre service hotar småföretagen*, Företagarna, mars 2010
- Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets föreskrifter (TLVFS 2013:4) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse*
- Tidsanvändningsundersökningen (TA), SCB
- Tillgång till grundläggande betaltjänster, delrapport 5*, Tillväxtanalys, PM 2014:26
- Tillgänglighet till tätorter av olika storlekar – Modellering genom indexerad tillgänglighet – working paper/PM 2010:10*, Tillväxtanalys
- Undersökning avseende postservice i glesbygd*, PTS-ER 2013:22, AB Stelacon
- Uppdrag att stimulera framtagandet av lokala lösningar och initiativ på serviceområdet*, dnr N2009/465/RT
- Uppföljning av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet*, Rapport 0172, Tillväxtverket 2014
- Var åttonde person flyttade under 2013*, artikel SCB, enheten för befolkningsstatistik

- Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*,
Regeringskansliet 2014
- Öar i Sverige 2013*, MI 50 SM 1402, SCB 2014
- Översiktsplan Falun-Borlänge*, antagen av kommunfullmäktige i
Falun 2014-06-12 och i Borlänge 2014-07-17

Förarbeten

- SOU 2008:38 *EU, allmännyttan och hyrorna*
- SOU 2014:21 *Bredband för Sverige in i framtiden*
- SOU 2014:38 *Tillväxt och värdeskapande – Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring*, Delbetänkande av Konkurrenskraftsutredningen
- Prop. 1973:1 *Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1973/74*
- Prop. 1978/79:112 *Regionalpolitik*
- Prop. 2009/10:156 *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län*
- Prop. 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag*
- Prop. 2014/15:1 *Budgetproposition 2015*, utgiftsområde 19
- Betänkande 2013/14:KU30

Rättsfall

- RÅ 1970 C 260
- RÅ 1973 A 343
- RÅ 1979 Ab 14
- RÅ 1982 2:60

EU-rättsligt material

- Rådets förordning (EG) nr 994/98 av den 7 maj 1998 om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på vissa slag av övergripande statligt stöd (EGT L 142, 14.5.1998, s. 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 (EUT L 114, 26.4.2012, s. 8)

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 (EUT L 352, 24.12.2013, s. 1)

Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187, 26.6.2014, s. 1)

Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 7, 11.1. 2012, s. 3)

Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionkommittén – En kvalitetsram för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i Europa, 2011–12.20, KOM(2011) 900

EU-domstolen:

Mål 30/59 De Gexamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Europeiska kol- och stålgemenskapernas höga myndighet, REG 1961, s. 69

Mål C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, REG 1991, s. I-5889, punkt 27

Mål C-242/95, *GT-Link A/S*, punkt 53

Mål C-266/96, *Corsica Ferries France SA*, REG 1998, s. I-XXX, punkt 45

Mål C-382/99, *Nederländerna mot kommissionen*, REG 2002, s. I-5163

Websidor

<http://www.kkv.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/samarbete-som-begransar-konkurrensen/>

Aktörer som utredningen besökt eller träffat representanter för

AB Svenska Spel
Apoteket AB
Arena för tillväxt
Axfood AB
Bygdegårdarnas Riksförbund
Hela Sverige ska leva
ICA Sverige AB
Jordbruksverket
Kooperativa Förbundet ekonomisk förening
Lantbrukarnas Riksförbund
Livsmedelshandlareförbundet
Länsstyrelsen Dalarna
Länsstyrelsen Gävleborg
Länsstyrelsen Kalmar
Länsstyrelsen Jämtland
Länsstyrelsen Norrbottens län
Länsstyrelsen Stockholm
Länsstyrelsen Värmland
Länsstyrelsen Västernorrland
Länsstyrelsen Västerbotten
Länsstyrelsen Stockholm
Menigo Foodservice AB
PostNord Sverige AB
Post- och telestyrelsen
Regionala skärgårdsrådet i Stockholms län
Regionförbundet i Kalmar län

Skärgårdarnas Riksförbund
Småkom
Svensk Bensinhandel
Sveriges kommuner och landsting
Systembolaget AB
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket
Tillväxtanalys
Tillväxtverket
Troms fylke i Norge
Västra Götalandsregionen

Kommittédirektiv 2014:4

Stöd till kommersiell service i särskilt utsatta glesbygdsområden

Beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka förutsättningarna för ett stöd riktat till kommersiell service och viss offentlig service i de glesbygdsområden i landet som är särskilt sårbara och utsatta. Syftet med stödet är att medborgare och företag i dessa områden också fortsättningsvis ska ha tillgång till en grundläggande nivå av sådan service. Attraktiva miljöer och hållbar regional tillväxt i gles- och landsbygder förutsätter bland annat en infrastruktur i form av kommersiell och offentlig service.

Utredaren ska bl.a.

- analysera förutsättningarna för att stödja tillgången till en grundläggande nivå av kommersiell service i de områden som är särskilt sårbara och utsatta,
- ta ställning till vilka former av service som kan omfattas samt klargöra hur ett stöd skulle kunna bidra till ökad tillgänglighet till och samordning av olika typer av service,
- föreslå kriterier för att få stöd samt hur stödet skulle kunna utformas och beräknas, och
- lämna förslag på finansiering av ett eventuellt stöd.

Utredaren ska lämna ett delbetänkande senast den 31 augusti 2014. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2015.

Bakgrund

Tillgänglighet till service är viktigt för att ta till vara tillväxtpotentialen i hela landet. Regeringen har därför de senaste åren beslutat om betydande medel till särskilda insatser för hållbara service-lösningar. Under åren 2009–2014 satsar regeringen 145 miljoner kronor extra på särskilda insatser inom området kommersiell service. Till det ska läggas de cirka 35 miljoner kronor som årligen satsas inom samma område i länen. Tillväxtverket ansvarar för samordningen av uppdragen, medan insatserna i huvudsak genomförs regionalt och lokalt. I arbetet med att öka tillgängligheten till service är det civila samhället en viktig aktör. Nedan ges en kort sammanfattning av några av de stöd som finns och de insatser som genomförs redan i dag.

Stöd enligt förordningen om stöd till kommersiell service

Länsstyrelser och landstingen i Hallands, Skåne och Västra Götalands län samt Gotlands kommun och samverkansorganet i Kalmar län kan bevilja ekonomiskt stöd till försäljningsställen för dagligvarubutiker och drivmedel enligt förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service. Stödet är ett verktyg i det lokala och regionala arbetet inom det kommersiella serviceområdet och det kombineras ofta med andra insatser för att öka den ekonomiska hållbarheten för dagligvarubutiker och drivmedelsstationer i gles- och landsbygdsområden. Totalt beviljas cirka 35 miljoner kronor årligen till kommersiell service med stöd av denna förordning.

Stöd enligt förordningen om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken

Länsstyrelser, landsting, samverkansorgan och kommuner kan bevilja medel till projekt som syftar till att öka tillgängligheten till service med stöd av förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. Projekten ska genomföras inom ramen för de länsvisa regionala serviceprogrammen och ska handla om stöd till bredare utvecklingsprojekt inom området kommersiell och offentlig service. Beslutade projektmedel

uppgick 2012 till drygt 8 miljoner kronor, men beloppets nivå varierar över åren utifrån de prioriteringar som görs i länen.

Särskilda regeringsbeslut

För att stödja och stimulera arbetet med kommersiell och offentlig service i gles- och landsbygder har regeringen beslutat att det i varje län ska finnas ett regionalt serviceprogram. Det är tillgången till kommersiell service som ska vara utgångspunkten för programmens insatser. Genomförandet i programform ökar förutsättningarna för att på regional och lokal nivå samla resurser för servicerelaterade insatser och därigenom åstadkomma största möjliga samhällsnytta med tillgängliga medel. Programmen bidrar till att skapa en helhetssyn kring frågor som rör kommersiell och offentlig service och dess betydelse för möjligheten att vistas, verka och växa i alla delar av landet. Programmen ska därför i möjligaste mån samverka med övriga program och strategier för regional tillväxt.

Regeringen har under perioden 2009–2014 beslutat om 145 miljoner kronor i extra medel till kommersiell service i gles- och landsbygder. Exempelvis har 17 miljoner kronor avsatts för att utveckla lokalt anpassade servicelösningar. Vidare har 110 miljoner kronor avsatts för att ytterligare stärka möjligheterna att i länen bevilja medel till dagligvarubutiker och drivmedelsstationer. För att stärka den lokala nivåns, främst kommunernas, arbete med att effektivisera och samordna olika typer av service i gles- och landsbygder har regeringen avsatt 15 miljoner kronor.

Tillväxtverkets och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analysers roll

Tillväxtverkets uppdrag är bland annat att stödja de aktörer på nationell, regional och lokal nivå som genomför insatser för att främja tillgängligheten till kommersiell och offentlig service för företag och medborgare i serviceglesa områden. Myndighetens stöd riktar sig främst till länsstyrelser, landsting, samverkansorgan och kommuner. Tillväxtverket ansvarar därutöver för genomförandet av de särskilda beslut som regeringen fattat inom området stöd till kommersiell service.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) ansvarar bland annat för att genomföra utvärderingar av insatser och analyser av förutsättningar för utveckling och hållbar tillväxt i gles- och landsbygder. I myndighetens uppdrag ingår att analysera tillgängligheten till kommersiell och offentlig service för företag och medborgare i serviceglesa områden.

Uppdraget att utreda förutsättningarna för ett stöd till särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområden

Regional tillväxtpolitik

Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Hela Sveriges utvecklingskraft, tillväxtpotential och sysselsättningsmöjligheter ska tas till vara på ett hållbart sätt, ekonomiskt, socialt och miljömässigt.

Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service

Den regionala tillväxtpolitiken inriktas bl.a. mot att skapa en god tillgång till kommersiell och offentlig service för medborgare och näringsliv i alla delar av landet. Attraktiva miljöer och hållbar regional tillväxt i gles- och landsbygder förutsätter bland annat en infrastruktur i form av kommersiell och offentlig service. I vissa särskilt sårbara och utsatta glesbygder är emellertid förutsättningarna begränsade för att kommersiella aktörer ska kunna bidra till att skapa en god tillgång till kommersiell service. I dessa områden bör staten ta ett särskilt ansvar för att medborgare och näringsliv också fortsättningsvis ska ha tillgång till en grundläggande nivå av kommersiell service. Även vissa offentliga aktörer som exempelvis apotek och post kan ha svårt att nå ut med sin service. Det ska därför utredas om, och i så fall hur, olika typer av service kan samordnas.

En samlande punkt för service fyller dessutom ofta rollen som mötesplats, vilket i sig ökar ortens attraktivitet.

Vilken typ av service som avses i dessa direktiv

Utredaren ska utreda om och i så fall hur ett stöd till kommersiell service kan bidra till att tillgängligheten ökar till olika typer av kommersiell och viss offentlig service. Några exempel på service som skulle kunna omfattas är dagligvaror, drivmedel, post, grundläggande betaltjänster och apoteksombud. Tillgängligheten kan öka exempelvis genom att olika typer av service samlokaliseras, vilket kan stärka servicepunkten som helhet.

Uppdraget omfattar inte offentlig service som tillhandahålls av kommuner, landsting eller statliga myndigheter, såsom exempelvis hemtjänst, äldreomsorg och skola. Däremot kan dessa aktörer omfattas när det till exempel gäller frågor som samlokalisering och information.

Utredaren ska

- analysera förutsättningarna för att stödja tillgången till en grundläggande nivå av kommersiell service i de områden som är särskilt sårbara och utsatta,
- ta ställning till vilka former av service som kan omfattas samt klargöra hur ett stöd skulle kunna bidra till ökad tillgänglighet till och samordning av olika typer av service,
- föreslå kriterier för att få stöd samt för hur stödet skulle kunna utformas och beräknas,
- lämna förslag på finansiering av ett eventuellt stöd,
- klargöra om och i så fall på vilket sätt ett eventuellt stöd kan samordnas med förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service och andra befintliga stödsystem,
- klargöra vilka möjligheter till stöd som EU:s statsstödsregler medger, i synnerhet reglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och reglerna för stöd av mindre betydelse, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen. Utre-

daren ska redogöra för hur föreslaget stöd är förenligt med kommunallagen (1991:900) och EU:s statsstödsregler.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Tillväxtverket, Tillväxtanalys och övriga berörda myndigheter och organisationer som har relevans för utredningsuppdraget. Utredaren ska i sitt arbete ta vara på erfarenheter av olika insatser som genomförts på området tillgänglighet till kommersiell service i gles- och landsbygder.

Utredaren ska lämna ett delbetänkande senast den 31 augusti 2014. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2015.

(Näringsdepartementet)

Stöd till service i glesbygd

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I [13]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]

Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansie-
ring för ökad säkerhet. [11]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi
för en konkurrenskraftig jordbruks-
och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella
tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital
kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produktidirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålssystem
i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutna
vård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]
En yrkesinriktning inom teknik-
programmet. [29]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]