

Thomas Ney

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2008-11-26

Diarienummer:
RTN 2008-0141

Regionplane- och trafiknämnden

Återremiss: Beslut med anledning av utvärdering av fraktbidraget

Förslag till beslut

Kontoret föreslår att Regionplane- och trafiknämnden beslutar

- att fraktbidraget i dess nuvarande form upphör från och med 2010-01-01.
- att befintliga riktlinjer för bidrag till livsmedelsbutikers varutransporter behålls under år 2009 med syfte att upprätthålla en grundläggande livsmedelsförsörjning i skärgården.
- att befintliga riktlinjer för fraktbidrag till andra företag än butiker förändras så tillvida att enbart transporter för jordbruk med djurhållning är bidragsberättigade under år 2009 med syfte att bevara och utveckla skärgårdens natur- och kulturvärden.
- att kontoret uppftar förhandlingar med WÅAB om att fortsätta administrera fraktbidraget under 2009 med ändrad ersättning, med anledning av minskad volym bidragsärenden
- att uppdra åt kontoret att under år 2009 utreda landstingets möjligheter att främja skärgården utifrån kommunallagens formuleringar om den kommunala kompetensen samt "allmänt intresse" och "synnerliga skäl". I uppdraget ska ingå att överväga former för kostnadskontroll, uppföljning samt administration.

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2008-11-26

Diarienummer:
RTN 2008-0141

Sammanfattning

Kontoret har haft i uppdrag att utvärdera de förändringar i fraktbidraget som genomfördes den 1 januari 2008. Parallellt med utvärderingen har en översyn gjorts av de juridiska förutsättningarna för fraktbidraget som stödform. Kontorets slutsatser är att fraktbidraget inte är juridiskt hållbart och att regelverket behöver arbetas om utifrån syften som är förenliga med kommunallagen. Till nämndens möte den 22 oktober 2008 föreslog kontoret att fraktbidraget i dess nuvarande form ska upphöra från och med 1 januari 2010, att nämnden uppdrar åt kontoret att utarbeta ett förslag till nytt regelverk i syfte att upprätthålla livsmedelsförsörjningen och eventuellt för att bevara och utveckla skärgårdens natur- och kulturvärden.

Ärendet återremitterades till kontoret med direktiv om ytterligare samråd med ett antal myndigheter och organisationer samt att också belysa tidigare lagda förslag i RTN om förändringar av fraktbidraget. Kontoret har samrått med Företagarna, SIKO, Glesbygdsverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Finansdepartementets juridiska enhet (på uppmaning av Näringsdepartementet) samt Handelskammaren i Stockholm. Samråd har också skett med Skärgårdsstiftelsen avseende fraktbidragets administration. Av tidigare lagda förslag i RTN har kontoret identifierat Socialdemokraternas förslag till beslut år 2007 (RTN2006-0282) och Miljöpartiets ersättaryttrande i RTN den 22 oktober 2008. Alla underlag redovisas i sin helhet i bilaga 1.

Kontoret har under samrådet funnit att juridisk expertis instämmer i kontorets juridiska analys och slutsats att fraktbidraget inte är juridiskt hållbart. Den juridiska expertisen är nu betydligt tydligare än i tidigare översyner (RTN2006-0282) vilket föranleder kontoret att ändra det tidigare förslaget att behålla befintligt regelverk under 2009 till att föreslå att endast livsmedelsbutiker och jordbruk med djurhållning bör vara stödberättigade i avvaktan på att ett nytt förslag till regelverk arbetas fram.

Av samrådet framgår också att vissa aktiviteter som kan få bidrag från andra anslag också föreslagits få stöd via fraktbidrag. Kontoret uppfattar att det kan finnas viss oklarhet om vilka stödformer som finns att tillgå. I bilaga 2 ges en översikt av anslag som administreras av landstinget och länsstyrelsen.

Ärendet

Från 1 januari 2008 förändrades riktlinjerna för fraktbidraget så tillvida att transporter av byggmaterial, grus, krossmaterial och jord ej längre var stödberättigade. Motiveringen till förändringen var de kraftigt ökade kostnaderna för fraktbidraget sedan år 1999, tveksamheter om lagligheten samt tveksamhet huruvida byggnationen i skärgården och skärgårdens utveckling i avgörande grad påverkas av subventionen av transporter av byggmaterial

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2008-11-26

Diarienummer:
RTN 2008-0141

(RTN 2006-0282). I samma ärende konstaterades att livsmedelsbutikernas varutransporter och jordbruk med djurhållning kan anses vara av allmänt intresse och oftast inte är ekonomiskt bärkraftiga. Vid samma tillfälle beslutades också att vid transporter på WÅABs fartyg räknas subventionen av direkt på faktura.

Under juli-september 2008 genomförde RTK en utvärdering av det förändrade regelverket med enkät- och intervjuundersökning samt en förnyad juridisk översyn. Kontoret kunde konstatera att livsmedelsbutiker och företag inom areella näringar har, enligt egen uppgift, svårt att klara sig utan fraktbidraget. Bygg- och fraktföretag har gett varierande svar och en del hävdar att deras kunder är prisokänsliga. Samtidigt finns ett missnöje med bidragets utformning där respondenterna hävdar att det uppfattas som orättvist eftersom stödet inte ges till alla näringar och att det finns utrymme för fusk. Flera företag inom restaurang- och konferensnäringen hävdar att de förändrade reglerna inneburet att de undvikit investeringar, men känner samtidigt inte till att stöd för investeringar och tillhörande frakter oavsett näring kan sökas från Landsbygdsprogrammet som administreras av Länsstyrelsen. Några företag som är bekanta med Landsbygdsprogrammet har uttryckt att förfarandet uppfattas som krångligt.

Sedan 1999 har flera juridiska översyner gjorts. Tveksamheten angående fraktbidragets laglighet har uttryckts allt starkare över tid. Enligt överenskommelse mellan regeringen och EU-kommissionen kan transportstöd endast ges till de fyra nordligaste länen. Bidrag i form av transportstöd är för övrigt en statlig angelägenhet och ingår inte i den kommunala kompetensen. Fraktbidraget är utformat som ett transportstöd.

Kontoret har i oktober 2008 föreslagit nämnden att besluta att fraktstödet i dess nuvarande form upphör från 1 januari 2010, att nämnden ger kontoret i uppdrag att utarbeta förslag till ett nytt regelverk utifrån syften som är förenliga med kommunallagen samt att befintligt regelverk behålls under 2009 för att ge företagen möjlighet att ställa om till nya villkor. Kontoret har bedömt att bidrag kan motiveras för att upprätthålla livsmedelsförsörjningen samt eventuellt till aktiviteter som bidrar till att bevara och utveckla skärgårdens natur- och kulturvärden.

Nämnden beslutade den 22 oktober 2008 att återremittera ärendet till kontoret med uppdraget att samråda med skärgårdsintressenter med flera. Även Näringsdepartementets uppfattning i frågan ska efterhöras. Vid samråd ska diskussioner föras om möjlighet att tillämpa takbelopp, att överföra administrationen från WÅAB till en konkurrensneutral part samt att belysa tidigare, i nämnden, lagda förslag om fraktbidragets regelverk.

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2008-11-26

Diarienummer:
RTN 2008-0141

Kontorets kommentar

Enighet om brister i nuvarande regelverk

Det råder enighet om att det nuvarande regelverket fungerar otillfredsställande och behöver arbetas om. Bidraget måste, enligt SIKO, kunna uppfattas som konkurrensneutralt. Företagarna hävdar också att det finns utrymme för fusk och konstaterar att det saknas rutiner för kontroll och uppföljning av utbetalda bidrag.

SIKO och Företagarna förespråkar att 2007 års regler bör gälla under 2009. Företagarna vill också att fraktbidrag ska utgå till transporter av olja och bensin. Tidigare lagda förslag i nämnden avser modifieringar av 2008 års regelverk, samt resonemang om så kallade samhällsnyttiga projekt som exemplifieras med bland annat bidrag till bryggor, miljöprojekt och byggande av permanentbostäder. I båda förslagen anges att generellt stöd till skogsavverkningstransporter, bränsle, jord krossmaterial eller grus inte ska utgå.

Fraktbidragets laglighet

Glesbygdverket och Sveriges Kommuner och Landsting instämmer i kontorets juridiska analys, att fraktbidragets utformning som transportstöd inte är juridiskt hållbar. Bidrag i form av transportstöd ingår inte i den kommunala kompetensen utan är förbehållet staten. Den juridiska expertisen instämmer också i kontorets bedömning att stöd till livsmedelsförsörjning och näringar som bidrar till att bevara och utveckla skärgårdens natur- och kulturlandskap kan motiveras med hänvisning till allmänt intresse, i juridisk betydelse, och att det finns synnerliga skäl för stöd.

Näringsdepartementet kan inte uttala sig om enskilda fall av myndighetsutövning eller lagtillämpning. Departementet anger att vissa förhållanden som beskrivs i rapporten skulle kunna beröras av statsstödsreglerna och att departementet inte har något att tillägga till kontorets utredning.

Företagarna hävdar att regelverket för 2007 inte är olagligt och anser att detta är prövat i Länsrätten. Företagarna har också förklarat sig beredda att få till stånd en domstolsprövning av 2009 års regelverk om det inte sker en återgång till 2007 års regler.

Miljöpartiet anser, i sitt ersätтарыttrande från den 22 oktober 2008, att lagstiftningens egenskaper som innebär att tolkning kan förändras över tid bör användas till att verka för ett bredare samhällsperspektiv än det RTK har bedömt rymmas inom den juridiska ramen.

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2008-11-26

Diarienummer:
RTN 2008-0141

Kontorets juridiska analys leder till slutsatsen att fraktbidragets nuvarande syfte och vidhängande regelverk inte är förenligt med lagstiftningen. Skillnaden mellan 2008 och 2007 års regler består i att byggtransporter inte får fraktbidrag från och med 2008. Bidragets konstruktion som transportstöd är dock i grund och botten detsamma. En återgång till 2007 års regler bedömer kontoret inte vara juridiskt hållbart och finner stöd för detta i svar från juridisk expertis. Möjligheter till budgetstyrning med till exempel takbelopp förändrar inte de juridiska förutsättningarna.

I tjänstemannautövningen ingår att förslag som kontoret bedömer vara oförenligt med lagstiftningen inte kan föreläggas nämnden. Miljöpartiets ersättaryttrande innebär en sådan prövning av lagstiftningens gränser som kontoret, i sin tjänstemannaroll, inte kan förespråka.

Bidrag till transporter av livsmedel

SIKO, Socialdemokraterna och Miljöpartiet har föreslagit att definitionen av begreppet livsmedelsaffär vidgas. Nuvarande begränsning när de gäller sortiment anses vara konkurrensbegränsande, kan försvåra för mindre företag att växa sig större och minskar möjligheterna för nya aktörer att etablera sig i skärgården. Det bör, enligt förslagen, därför endast ställas krav på att försäljning av livsmedel sker oavsett sortimentsbredd.

Kontoret bedömer att förslagen inte är förenliga med lagstiftningen eftersom det implicita syftet är att påverka transportkostnaderna i förhållande till transportkostnaderna på land, det vill säga ett generellt transportstöd. Landstinget får inte stödja näringsverksamhet enligt kommunallagen. Stöd till näringsverksamhet är förbehållet staten.

Det juridiskt hållbara syftet att upprätthålla en ministandard avseende livsmedelsförsörjning innebär att det inte är företagen som avses stödjas utan invånarnas tillgång till livsmedel. Både syftet och kriterier för vilka företag som bör vara bidragsberättigade behöver dock utvecklas och preciseras ytterligare eftersom *tillgänglighet* till butiker med livsmedel är ett grundläggande kriterium för att bedöma vad som är en minimistandard avseende livsmedelsförsörjningen.

Bidrag till areella näringar

Socialdemokraterna och Miljöpartiet anser att fraktbidrag bör utgå till företag inom de areella näringarna inklusive djurhållare, odlare och fiskare/fiskodlare med motivering att de alla ingår i skärgårdens särart. Bidragets omfattning bör utökas till att utgå för transporter med eget fartyg i syfte att erhålla jämlika förhållanden med företagare inom Skärgårdsstiftelsens område.

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2008-11-26

Diarienummer:
RTN 2008-0141

Bidrag till att stödja skärgårdens natur- och kulturvärden kan vara juridiskt motiverat. Det behöver utvecklas vari dessa värden består för att kunna precisera vilka aktiviteter som kan vara stödberättigade. Landskapet är avhängig skötsel, till exempel via betning, och därmed snarare ett kultur- än naturlandskap. Stöd till jordbruk med djurhållning torde därvid kunna motiveras. Däremot är det mycket tveksamt huruvida övrig näringsverksamhet bidrar till att upprätthålla nämnda värden. Ett fortsatt utredningsarbete som definierar det allmänna intresset och vilka synnerliga skäl som kan finnas för att stödja detta behöver genomföras som grund för ett nytt regelverk.

Stöd till transporter utförda av övriga företag och föreningar

SIKO, Socialdemokraterna och Miljöpartiet lyfter fram föreningarnas betydelse för affärsverksamheten i skärgården och att bidrag till föreningar bör lämnas, dock enbart till föreningar på ö utan vägfärja eller bro. Socialdemokraterna och miljöpartiet anger att stöd till föreningar/företag enbart bör utgå till interna transporter och att kostnadskontroll ska upprätthållas med takbelopp samt genom att begränsa stöd till företag/föreningar med säte på ö.

Affärsverksamhet som bedrivs av föreningar är likställda företag och ska därför behandlas likartat. Landstinget får inte stödja näringsverksamhet enligt kommunallagen. Länsstyrelsen kan ge bidrag till investeringar och tillhörande frakter via landsbygdsprogrammet.

Stöd till samhällsnyttiga projekt

SIKO, Socialdemokraterna och Miljöpartiet föreslår att fraktbidrag ska kunna utgå till "samhällsnyttiga projekt". Detta exemplifieras med vissa typer av miljöinriktade projekt, samfälligheter som bekostar bryggbyggen eller vägunderhåll samt byggande av permanentbostäder med bidrag mot uppvisande av mantalsskrivningsbevis.

Bidrag för miljöinriktade projekt som inte innebär företagsverksamhet samt bidrag till skärgårdens infrastruktur, till exempel replipunkter och bryggor på öar med bofast befolkning kan redan idag sökas från landstingets miljö- och skärgårdsanslag. Även Vägverket bidrar till bryggor, vägar och enskilda vägfärjor.

Kontoret bedömer att det inte ingår i landstingets kompetens att subventionera bostadsbyggande. Kommunala bostadsbolag kan ha möjlighet att påverka kostnaderna för enskilda byggnationer genom att sprida kostnaderna på hela sitt bestånd av bostäder.

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2008-11-26Diarienummer:
RTN 2008-0141*Takbelopp och uppföljning*

Företagarna, SIKO, Socialdemokraterna och Miljöpartiet föreslår införande av takbelopp för att upprätthålla kontroll över kostnadsutvecklingen. Dessutom föreslås, som ovan angivits, att denna kostnadskontroll kan stärkas genom att begränsa stöd till företag med säte på öar utan vägfärja eller fast förbindelse. Företagarna konstaterar att det saknas rutiner för uppföljning och kontroll av utbetalda fraktbidrag.

Takbelopp och andra metoder för budgetstyrning saknar betydelse för den juridiska bedömningen av förslag till regelverk, men har betydelse vid utformning av ett nytt regelverk.

Fraktbidragets administration

Företagarna, SIKO, Socialdemokraterna och Miljöpartiet har anfört att fraktbidrag bör administreras av en neutral part och att WÅAB inte uppfyller krav på neutralitet. Skärgårdsstiftelsen och RTK har föreslagits som administratörer av bidraget.

Vid regelförändringen 1 januari 2008 genomfördes en förenkling för livsmedelsbutikerna som använder WÅABs fartyg för sina varutransporter genom att fraktbidraget räknas av från faktura. Berörda företag behöver därmed ägna mindre tid åt ansökningsförfaranden och hanteringen för WÅAB har förenklats. För övriga frakter har RTK ansett att det är behjälpligt med god lokalkännedom för att bedöma ansökningar om fraktbidrag. Kontoret har ansett att WÅAB besitter denna lokalkännedom.

Kontoret har frågat SIKO och Skärgårdsstiftelsen om de kan vara beredda att överta administrationen av det bidrag som inte avräknas direkt på WÅABs faktura. SIKO har under dialogen förklarat sig vara beredd att överväga att överta administrationen. SIKO är en privat intresseorganisation och det är mycket tveksamt om det är möjligt att delegera administrationen till en sådan organisation. Skärgårdsstiftelsen har som svar på underhandsförfrågan sagt nej till att administrera fraktstöd i nuläget. Stiftelsen befarar också att delikatessjäv kan förekomma med hänsyn till att stiftelsen äger flera lantbruksfastigheter i skärgården.

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2008-11-26

Diarienummer:
RTN 2008-0141

Informationshantering

Miljöpartiet anför att landstinget aktivt ska informera om möjligheter till stöd via Landsbygdsprogrammet och bidra till att antalet ansökningar ökar.

Kontoret instämmer i att det finns en uppgift att informera och bidra till att förenkla för intressenter att ansöka om stöd, inte bara från Landsbygdsprogrammet utan från alla stödformer som är upprättade för att främja skärgården. Det är lämpligt att formerna för informationshantering och hur landstinget kan bidra till att underlätta ansökningsförfarandet utvecklas inom ramen för arbetet med ett nytt skärgårdspolitiskt program.

Kontorets slutsatser

Kontoret finner stöd i den juridiska expertisen att fraktbidraget kan vara motiverat utifrån syftena att upprätthålla livsmedelsförsörjningen i skärgården samt att bevara och utveckla skärgårdens natur- och kulturvärden, särskilt landskapsvärden. Motivering, syfte och regelverk behöver utvecklas för att vara juridiskt hållbart. Även formerna för budgetkontroll och uppföljning behöver utvecklas. Ett nytt förslag till regelverk ska också inkludera formerna för administration.

Kontorets tidigare förslag att bibehålla 2008 års regler till dess att nya regler utarbetats är vanskligt. Det juridiska samrådet implicerar att vid en prövning kan bidrag enligt 2008 års regler behöva upphöra med omedelbar verkan. Kontoret föreslår därför att nämnden beslutar om tydligare syften som är juridiskt hållbara och som kan ligga till grund för vilka insatser som kan stödjas med fraktbidraget i avvaktan på ett nytt förslag till regelverk.

Kontorets slutsats av samrådet är således:

- att kontorets bedömning om behovet av ett nytt regelverk kvarstår
- att tidigare lagda förslag i RTN samt förslag om återgång till 2007 års regler med vissa tillägg eller förändringar inte är förenliga med lagstiftningen
- att förslag om bidrag till "samhällsnyttiga projekt" redan är uppfyllda eller inte ingår i landstingets kompetens.
- att beslut om nytt regelverk bör fattas av RTN för implementering senast den 1 januari 2010
- att ett nytt regelverk ska hantera frågor rörande budgetstyrning, rutiner för uppföljning och kontroll samt administrationsformer
- att landstinget ska bidra till att informera om stödmöjligheter och förenkla förfarandet samt att formerna för detta bör övervägas i utarbetandet av ett nytt skärgårdspolitiskt program
- att övergångsregler under år 2009 bör utgå från befintligt regelverk men begränsas till sådana näringar som med stor sannolikhet kan erbjudas fraktbidrag från landstinget, det vill säga livsmedelsbutiker och jordbruk med djurhållning.

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2008-11-26

Diarienummer:
RTN 2008-0141

Förslaget om övergångsregler under 2009 innebär att merparten av fraktbidraget kommer att utgöras av livsmedelstransporter på WÅABs egna fartyg där bidraget utbetalas med avräkning på faktura. Frågan om att administration bör utföras av en neutral part torde få mindre betydelse. Kontoret anser därför att det är lämpligt att WÅAB administrerar stödet under 2009.

Enligt nämndens beslut (RTN200102-45) ersätts WÅAB med 200 000 kr per år för att administrera fraktbidraget. Med tanke på att den hantlade volymen blir betydligt lägre samt att merparten av bidraget hantlras på ett enklare sätt, det vill säga med avräkning på faktura, finns det skäl att överväga ersättningsnivån. Kontoret föreslår därför att nämnden uppdrar åt kontoret att uppta förhandling med WÅAB om ersättning för administration av fraktbidraget för år 2009.

Sven-Inge Nylund

Thomas Ney

Bilagor

1. Samrådsyttranden och tidigare lagda förslag till riktlinjer
2. Översikt av länsstyrelsens och landstingets bidrag till skärgården