



Meddelande om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Näringsdepartementet

2011-04-26

Dokumentbeteckning

KOM (2011) 146 slutlig

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén - Reform av EU:s regler om statlig stöd avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Sammanfattning

Kommissionen har publicerat ett meddelande för att starta en debatt om den kommande översynen av de befintliga statsstödsreglerna för ersättning avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I meddelandet aviseras att ett samråd om kommissionens kommande förslag till nytt statsstödsregelverk ska inledas senast i juli 2011. Frågeställningen har varit aktuell under lång tid¹ och regelverkets genomslag i Sverige har hittills varit begränsat. Sammantaget innebär oklarheterna kring detaljerna i kommissionens kommande förslag och balansen mellan olika legitima intressen att regeringen inte antar någon mer omfattande ståndpunkt innan mer information om inriktning, omfattning etc. i kommissionens förslag har presenterats.

¹ Se bl.a. faktapromemoria 2004/05:FPM09, Vitbok om tjänster av allmänt intresse, Utrikesdepartementet; faktapromemoria 2006/07:FPM4, Sociala tjänster i allmänhetens intresse.

1.1 Ärendets bakgrund

Meddelandet är en del av den löpande översynen av EU:s statsstödsregler för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det finns även kopplingar till kommissionens meddelande för att förnya och förstärka EU:s inre marknad vars åtgärder syftar till att öka tillväxten och sysselsättningen i Europa och samtidigt förbättra medborgarnas tillit till den inre marknaden.

EU:s statsstödsregler består av ett principiellt förbud för medlemsstaterna att lämna statligt stöd. Kommissionen har dock möjlighet att bevilja undantag från förbudet om stödet avser något av de undantag som fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) medger. Statsstödsreglerna omfattar även ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse när ersättningen inte uppfyller de fyra kriterierna i EU-domstolens dom i målet Altmark, de s.k. Altmarkkriterierna². Kriterierna avser att säkerställa att ersättningen inte innebär någon överkompensation som kan snedvrider konkurrensen på andra marknader.

I vissa avseenden kan regelverket sägas utgöra skiljelinjen mellan EU:s inre marknad med fri handel och effektiv konkurrens och medlemsstaternas samt unionens berättigade intresse av att kunna garantera medborgarnas behov av vissa grundläggande tjänster.

Kommissionens syfte med meddelandet är i nuläget att få igång en politisk diskussion med berörda aktörer och andra institutioner om den kommande revideringen av det statliga stödpaketet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (post-Altmark-paketet).

Paketet omfattar en rad åtgärder däribland kommissionens beslut och ramverk från år 2005. Beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse innehåller ett rättsligt bindande undantag från anmälningsskyldigheten avseende statligt stöd i artikel 107.1 och 108.3 i EUF-fördraget.³ Rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse redogör för de villkor kommissionen ställer för att ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som inte omfattas av beslutet ska kunna förklaras förenligt med EUF-fördraget.⁴ Rambestämmelserna upphör att gälla i november 2011, och både rambestämmelserna och beslutet föreskriver en utvärdering av reglerna på grundval av ett omfattande samråd.

² C-280/00, Altmark Trans [2003] ECR I-7747. Altmarkkriterierna presenteras nedan under rubriken fackuttryck och termer.

³ Kommissionens beslut av den 28 november 2005 om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2005/842/EG).

⁴ Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2005/C 297/04).

Kommissionen inledde denna översyn redan 2008. Sverige och övriga medlemsstater lämnade in rapporter om tillämpningen av beslutet 2008 - 2009. Rapporterna har publicerats på kommissionens hemsida och kommissionen har även publicerat en enkät för ett öppet samråd avseende regelverket som ägde rum sommaren 2010 samt de svar som inkom vid detta samråd.

Kommissionen har också kompletterat och uppdaterat ett dokument med frågor och svar om *sociala tjänster av allmänt intresse*. Vägledningen är nu mer omfattande och avser både statsstöd, upphandling och den fria rörligheten när det gäller sociala tjänster av allmänt intresse. Den nya vägledningen publicerades i början av 2011.⁵

Samtidigt med det nu aktuella meddelandet offentliggjorde kommissionens avdelningar en rapport som redogör för kommissionens praxis inom ramen för de nuvarande reglerna och de viktigaste frågor som samrådet väcker. Översynen av "post-Altmark-paketet" ska ses mot bakgrund av kommissionens mer övergripande politiska mål inom området allmännyttiga tjänster. I meddelandet "På väg mot en inre marknadsakt"⁶ åtog sig kommissionen (förslag nr 25) att senast 2011 anta ett meddelande och en rad åtgärder om tjänster av allmänt intresse. Kommissionen framhöll att unionen och dess medlemsstater måste se till att allmännyttiga tjänster blir lättare att hantera på respektive nivå, att de styrs av tydliga finansieringsregler, att de är av högsta kvalitet och verkligen tillgängliga för alla.

1.2 Förslagets innehåll

Det övergripande syftet med den förestående översynen av reglerna om statligt stöd som beviljas för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är att få dessa tjänster att bidra mer till den ekonomiska återhämtningen i EU i vidare bemärkelse. Medlemsstaterna måste kunna garantera allmänheten vissa tjänster på överkomliga villkor (t.ex. sjukhus, utbildning och sociala tjänster men också kommunikationer, energi eller transporter).

Nationella, regionala och lokala myndigheter ansvarar för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och medlemsstaterna har stor frihet att själva bestämma hur de tillhandahåller, ger i uppdrag att tillhandahålla och organiserar sådana

⁵ Kommissionens vägledning den 7 december 2010 om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse, SEC(2010) 1545.

⁶ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén den 11 november 2010. På väg mot en inre marknadsakt. Att skapa en verkligt konkurrenskraftig social marknadsekonomi. Femtio förslag för att arbeta, driva företagsverksamhet och handel bättre tillsammans, KOM(2010) 608.

tjänster. Samtidigt är en effektiv fördelning av offentliga medel för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse absolut nödvändigt för att garantera EU:s konkurrenskraft och den ekonomiska sammanhållningen mellan medlemsstaterna. Effektiva allmännyttiga tjänster av hög kvalitet främjar och stödjer tillväxt och sysselsättning i hela EU. I synnerhet de sociala tjänsterna bidrar till att lindra krisens sociala konsekvenser.

För att nå dessa mål överväger kommissionen enligt meddelandet att grunda den kommande reformen på två nyckelprinciper:

- *Förtydliganden*: Kommissionen bedömer om det är möjligt att ytterligare förtydliga vissa nyckelbegrepp som är relevanta för tillämpningen av reglerna om statligt stöd på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det kan bl.a. handla om att förtydliga reglernas räckvidd och villkoren för när kommissionen godkänner stöd för sådana tjänster.
- *Diversifierade och proportionerliga åtgärder*: Kommissionen undersöker också olika sätt att erbjuda mer diversifierade och proportionerliga åtgärder i samband med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Tanken är att kontrollen av statligt stöd ska anpassas till tjänsternas art och omfattning. Ett led i denna strategi skulle kunna vara att förenkla tillämpningen av reglerna för vissa typer av småskaliga allmännyttiga tjänster av lokal karaktär med begränsad påverkan på handeln mellan medlemsstaterna och för vissa typer av sociala tjänster. Samtidigt skulle kommissionen kunna ta större hänsyn till effektivitets och konkurrensaspekter vid behandlingen av storskaliga kommersiella tjänster som har en tydlig EU-dimension.

Syftet med den kommande reformen är således att säkerställa en tydlig, enkel och effektiv rättslig ram som gör det lättare för nationella, regionala och lokala myndigheter att följa reglerna samt att främja effektiva tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som bidrar till en hållbar ekonomi för alla.

Reformen ligger enligt kommissionen helt i linje med det övergripande syftet med EU:s kontroll av statligt stöd, dvs. se till att medlemsstaterna endast lämnar sådant statligt stöd som bidrar till ett mål av gemensamt intresse, är väl utformat och proportionerligt och inte snedvrider konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

EU:s statsstödsregler är bindande för Sverige och det så kallade genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget ger även upphov till rättigheter för bl.a. konkurrenter till stödmottagare som dessa ska kunna göra gällande i nationell domstol i syfte att säkerställa att stöd som inte anmälts till kommissionen återbetalas.

Det har mot denna bakgrund inte ansetts finnas behov av detaljerad svensk lagstiftning rörande EU:s statsstödsregler.

Finansiering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan ha betydelse för finansieringen av ett mycket stort antal olika verksamheter. Även om kommissionens förslag avser förändringar av statsstödsregler som redan är tillämpliga i Sverige kan det därför inte uteslutas att kommissionens kommande förslag kan kräva ändringar i nationell lagstiftning.

2010/11:FPM99

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens nuvarande regelverk kombinerar statsstödsreglernas målsättning att säkerställa en välfungerande inre marknad och effektiv konkurrens med målsättningen att effektivisera användningen av allmänna medel. Målet med regelverket är att det statliga stödet endast ska användas för att åtgärda marknadsmisslyckanden och att stödet inte ska vara större än nödvändigt för att uppnå mål av gemensamt intresse. De samhällsekonomiska kostnaderna skulle följaktligen kunna påverkas om undantaget från EU:s statsstödsregler utvidgas.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar en översyn för att säkerställa att statsstödsreglerna på ett effektivt sätt bidrar till en god balans mellan intresset av en välfungerande marknad och effektiv konkurrens och andra politiska hänsyn. De utgångspunkter som kommissionen presenterar i meddelandet är relativt allmänt hållna. Det är därmed svårt att i detta skede anta någon klar ståndpunkt. Regeringen stödjer tydliga och rättssäkra regelverk men samtidigt värnar regeringen subsidiaritetsprincipen och noterar att definitionen av vad som är en tjänst av allmänt intresse i huvudsak är en fråga för EU:s medlemsstater. En reglering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse bör därför även fortsättningsvis vara allmänt hållen. Sektorsspecifika lösningar kan vara motiverade om de inte leder till större begränsningar av konkurrensen och handeln mellan medlemsstater än vad som är motiverat. Ett effektivt utnyttjande av allmänna medel kan bidra till europeisk konkurrenskraft och goda offentliga finanser. Sammantaget innebär oklarheterna kring detaljerna i kommissionens kommande förslag och balansen mellan olika legitima intressen att regeringen inte antar någon ståndpunkt innan mer information om inriktning, omfattning etc. i kommissionens förslag har presenterats. Det finns dock redan nu skäl att ifrågasätta förslag från vissa intressenter och medlemsstater⁷ om ett särskilt

⁷ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar den 23 mars 2011 om tillämpningen av EU:s regler för statligt stöd på tjänster av allmänt ekonomiskt

belopp för stöd av mindre betydelse när det gäller ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Eftersom respektive medlemsstat avgör vad som är ett allmänt intresse (med förbehåll för uppenbara feltolkningar) medför en möjlighet till stödgivning utan några EU-rättsliga tillämpningsbestämmelser en stor risk för att den inre marknadens funktionssätt försämras och att konkurrensen snedvrids på ett sätt som inte är förenligt med målet att säkerställa europeisk konkurrenskraft.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Den bredare debatten om tjänster av allmänt intresse (både ekonomiska och icke-ekonomiska) har pågått under lång tid och har visat att det finns avsevärda skillnader i åsikter och synsätt mellan olika medlemsstater och kommissionen. Samtidigt finns en samsyn om både behovet av att leverera högkvalitativa och prisvärda tjänster av allmänt intresse till alla medborgare och företag i Europeiska unionen och värdet av en fungerande inre marknad med effektiva statsstödsregler för tjänster av ekonomisk natur (se rubrik 4.2 nedan). Både debatten om tjänster av allmänt intresse och det nya Lissabonfördraget visar hur centralt EU:s medlemsstater anser att frågorna om tjänster av allmänt, och allmänt ekonomiskt intresse är.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Meddelandet har till primärt syfte att skapa debatt och övriga institutioners inställning är inte känd. Europaparlamentet och rådet har genom Lissabonfördraget fått utvidgad behörighet avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (se bl.a. artikel 14 i EUF-fördraget). Dessa nya bestämmelser ska dock inte påverka tillämpningen av EU:s konkurrens- och statsstödsregler.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Många intressenter varav några svenska har yttrat sig i samband med kommissionens enkät. Dessa yttranden har publicerats på kommissionens hemsida.

intresse sedan 2005 och resultatet av det offentliga samrådet (SEC(2011) 397), rubrik 4.3.4.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionens behörighet att utfärda lämpliga direktiv eller beslut följer av artikel 106.3 i EUF-fördraget. Vissa frågor bl.a. om behovet av förtydliganden av vad som utgör statligt stöd är sådana frågor som följer av EUF-fördraget såsom det tolkas av EU-domstolen. I detta avseende är kommissionens roll begränsad till vägledning avseende dess egen tolkning och tillämpning av bestämmelserna i EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

De förslag som preciseras i meddelandet är inte så preciserade att det går att uttala sig om hur dessa förhåller sig till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen tänker sig för närvarande att genomföra ett samråd om det nya beslutet och de nya rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse med Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och medlemsstaterna samt berörda aktörer senast i juli 2011.

4.2 Fackuttryck/termer

Tjänster av allmänt intresse

EUF-fördragets protokoll nr 26 handlar om tjänster av allmänt intresse. Men ändå definieras inte begreppet. Enligt EU:s praxis avser begreppet tjänster av allmänt intresse ekonomiska eller icke-ekonomiska tjänster som medlemsstaterna anser vara av allmänt intresse och som av den anledningen omfattas av vissa skyldigheter att tillhandahålla dem. Begreppet tjänster av allmänt intresse täcker både tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (som omfattas av EUF-fördragets regler, särskilt konkurrensreglerna), och icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (som inte omfattas av dessa bestämmelser i EUF-fördraget).

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, men det definieras varken i EUF-fördraget eller i sekundärrätten. Enligt EU:s praxis avser begreppet i tjänster av ekonomisk natur som medlemsstaternas offentliga myndigheter, har förenat med vissa skyldigheter. Tjänsterna tillhandahålls av aktörer som anförtratts att utföra dem för att säkerställa att tjänsterna tillhandahålls under villkor som inte nödvändigtvis är de rådande marknadsförhållandena. Följaktligen har domstolen fastställt att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som har särskild karaktär i jämförelse med annan ekonomisk verksamhet.

Sociala tjänster av allmänt intresse

Begreppet social tjänst av allmänt intresse definieras varken i EUF-fördraget eller i EU:s sekundärrätt. I meddelandet ”Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen”⁸ identifieras, förutom rena vårdtjänster, även sociala trygghetssystem och andra viktiga tjänster som tillhandahålls direkt till individen. När det gäller sociala tjänster av allmänt intresse klargör man i dessa meddelanden att verksamheten kan vara av ekonomisk eller icke-ekonomisk natur. Men enligt EU-domstolens rättspraxis räcker det inte att verksamheten klassas som social för att inte räknas som ekonomisk verksamhet. Sociala tjänster av allmänt intresse av ekonomisk natur är nämligen tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Altmarkkriterierna

I Altmark- domen⁹ fann EU-domstolen att ersättning för offentliga tjänster inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 i EUF-fördraget under förutsättning att fyra kumulativa kriterier är uppfyllda.

1. Det företag som får stöd ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.
2. Metoderna för att beräkna ersättningen ska vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt.
3. Ersättningen får inte vara större än vad som är nödvändigt för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn till de intäkter som har erhållits och till en rimlig vinst.
4. Om det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna i ett specifikt fall inte har valts ut efter ett offentligt

⁸ Meddelande från kommissionen den 26 april 2006, KOM(2006) 177.

⁹ C-280/00, Altmark Trans [2003] ECR I-7747.

upphandlingsförfarande, som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna, ska storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av vilka kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag med lämplig utrustning skulle ha haft.

2010/11:FPM99