



Näringsdepartementet

Marknad och konkurrens

Departementssekreterare

Magnus Lindbäck

Telefon + 46 8 4053310

E-post magnus.lindback@enterprise.ministry.se

Europeiska kommissionen

DG Konkurrens

Rapport om genomförandet av 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

Inledning

Sveriges regering verkar för en hög grad av konkurrensutsättning. En förutsättning för effektiv konkurrens är att olika aktörer konkurrerar utan stödåtgärder som riskerar att snedvrider konkurrensen.

Regeringen anser att stat, kommuner och landsting samt myndigheter och företag som kontrolleras av det allmänna endast bör agera på marknader när detta är nödvändigt. När det allmänna agerar på marknader där det råder konkurrens ska det allmänna konkurrera på samma villkor som det privata näringslivet.

Sverige har en restriktiv inställning till statligt stöd. Trots detta förekommer naturligtvis situationer där allmänna medel används på ett sätt som kan komma att påverka konkurrensen vilket kan skapa gränsdragningsproblem. Det svenska regelverk som beskrivs nedan utgör den legala ramen för att hantera dessa frågor.

Allmänt om rapporten

I artikel 8 i kommissionens beslut¹ anges följande:

¹ 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

”Medlemsstaterna skall vart tredje år lämna regelbundna rapporter till kommissionen om genomförandet av detta beslut tillsammans med en detaljerad beskrivning av tillämpningsvillkoren inom alla sektorer, inbegripet sektorn för offentligt subventionerade bostäder och sjukhussektorn.

Den första rapporten skall lämnas senast den 19 december 2008.”

Sverige har beviljats anstånd med rapporteringsskyldigheten till den 9 januari 2009.

Rapporten är utformad med beaktande av en skrivelse till Sverige daterad den 9 juli 2008 där kommissionen föreslagit att rapporten bör innehålla upplysningar om de åtgärder som medlemsstaten har vidtagit för att genomföra bestämmelserna i kommissionens beslut. I skrivelsen har kommissionen vidare föreslagit att vissa statistiska uppgifter bör lämnas avseende det totala beloppet av ersättning för allmännyttiga tjänster av ekonomiskt intresse. Några uppgifter av det slaget finns dock inte tillgängliga.

Nedan följer en redovisning av vilka ersättningar som lämnats för tjänster som omfattas av artikel 2 i beslutet. Därefter följer en översikt av det svenska regelverket för hantering av statsstödsfrågor och andra bestämmelser som har betydelse för det allmännas köp av tjänster av allmänt intresse. Sedan ges exempel på fall som inte bedömts utgöra statligt stöd. Avslutningsvis ges några övriga kommentarer rörande beslutet.

I den genomgång av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som gjorts inför denna rapport har ett stort antal olika tjänster av allmänt intresse identifierats. En stor del av tjänsterna är dock inte av ekonomisk natur varför statsstödsreglerna inte bedöms vara tillämpliga. Det rör sig både om tjänster som utgör myndighetsutövning och tjänster som normalt inte utförs på en marknad såsom grundutbildning, viss kulturpolitisk verksamhet m.m. Det finns även tjänster som ersätts på ett sådant sätt att de så kallade Altmark-kriterierna är uppfyllda. Sådan ersättning utgör enligt gällande rätt inte statligt stöd.

Ersättningar som lämnats för tjänster som omfattas av artikel 2 i beslutet

Artikel 2.1 a) – omsättningskriteriet²

Ingen ersättning som utgör statligt stöd och som uppfyller villkoren i punkt a har identifierats i samband med arbetet med denna rapport.

Artikel 2.1 b) – sjukhus och offentligt finansierade bostäder

Ingen ersättning som utgör statligt stöd och som uppfyller villkoren i punkt b har identifierats i samband med arbetet med denna rapport.

Den svenska lagstiftningen på bostadsområdet har varit föremål för särskild utredning (SOU 2008:38). Ett av de alternativ som utredningen föreslagit är att definiera de allmännyttiga bostadsföretagens uppdrag såsom en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Lagstiftningsarbetet i frågan pågår fortfarande och hur den framtida bostadslagstiftningen i Sverige ska se ut är därmed en öppen fråga. Kommissionen hålls förtäpande informerad om detta arbete (jfr ärende CP 311/2007, Municipal Housing Companies).

Upplysningsvis kan det nämnas att Sverige under hösten 2008 besvarat en enkät från Kommittén för social trygghet avseende den relaterade frågan om sociala tjänster av allmänt intresse.

Artikel 2.1 c) – luft och sjöförbindelser till öar³

Ingen ersättning som utgör statligt stöd och som uppfyller villkoren i punkt c har identifierats i samband med arbetet med denna rapport.

Artikel 2.1 d) – flygplatser och hamnar

I syfte att uppnå transportpolitiska mål utger staten ekonomisk ersättning till regionala flygplatser för att de ska tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilket består av att tillhandahålla infrastrukturkapacitet för regelbunden lufttrafik på en viss plats. Driftsbidragssystemet beslutades av riksdagen 1998 (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98 TU:10, rskr. 1997/98:266) och introducerades 1999.

De icke-statliga flygplatser som lever upp till vissa villkor har rätt att få driftsbidrag. Fördelningen av bidraget bygger på ett antal parametrar där de olika flygplatserna ges schablonvärde på både intäkts- och kostnadssidan. Dessutom bestäms bidragets storlek av en avståndsfaktor som gör att perifert belägna flygplatser får större bidrag än flygplatser som ligger närmare stora städer.

² Total omsättning för det företag som uppbär ersättningen < 100 miljoner euro och omsättningen avseende tjänsten < 30 miljoner euro.

³ Givet att trafiken < 300 000 passagerare per år.

I förordning (2006:1577) om driftbidrag till icke statliga flygplatser finns bestämmelser om statens stödsystem till drift av icke statliga flygplatser. Luftfartsstyrelsen (från och med den 1 januari 2009 är Luftfartsstyrelsen en del av Transportstyrelsen) ska årligen fatta beslut om fördelningen av driftbidraget till dessa flygplatser och har med stöd av förordningen fastställt föreskrifter om driftbidrag till icke statliga flygplatser (LFS 2007:4). I föreskrifterna anges principer och beräkningsmodell för fördelning av driftbidraget samt den ekonomiska uppföljningen av flygplatsens resultat.

Driftsbidraget uppgick till 102 miljoner kronor 2006, 103 miljoner kronor 2007 och 105 miljoner kronor 2008. Av det är ungefär 80 procent anslag medan 20 procent finansieras av Luftfartsverket.

Kommissionen har utfärdat riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser (2005/C 312/01). I dessa riktlinjer (punkt 39) skriver kommissionen att finansieringen av små regionala flygplatser (som ingår i kategori D) knappast förmodas snedvrída konkurrensen eller påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

I de fall en flygplats i kategori D (högst 1 miljon passagerare per år) har fått i uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse har kommissionen beslutat att medge ett undantag i fråga om skyldighet att anmäla och få ett godkännande om statligt stöd som ges för kompensation för allmännyttiga tjänster, under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda (se punkt 41). Ingen av de flygplatser som under åren 2006-2008 tagit emot driftsbidrag har fler än 200 000 passagerare per år och klassas därför som kategori D flygplatser.

Det legala ramverket för hanteringen av statligt stöd i Sverige

I Sverige agerar det allmänna genom centrala myndigheter och på lokal/regional nivå genom kommuner och landsting. Med vissa undantag är det förbehållet staten att ge statligt stöd till näringslivet.

Enligt 7 § kommunallagen (1991:900, KL) får kommuner och landsting driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i

kommunen eller landstinget. Enligt 8 § KL får kommuner och landsting genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i

kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får dock lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

För det fall det förekommer kommunala stöd måste respektive kommun och landsting enligt 6 § lagen (1994:1842) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas statsstödsregler lämna upplysningar till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av Europeiska gemenskapernas kommission.

När det gäller statliga myndigheters stöd till näringslivet ska, enligt 22 § förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet, myndigheten underrätta regeringen om alla former av stödåtgärder som kan bli föremål för prövning av Europeiska gemenskapernas kommission. En sådan underrättelse ska lämnas innan åtgärden vidtas.

Bestämmelser som har betydelse för köp av tjänster av allmänt intresse

Vid upphandling av varor och tjänster har svenska myndigheter att följa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling för upphandlingar inom den klassiska sektorn (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster för upphandlingar inom försörjningssektorerna.

Med offentlig upphandling avses i de svenska upphandlingslagarna de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader. De upphandlande myndigheterna ska således följa lagen om offentlig upphandling vid i stort sett alla köp, hyra och leasing av varor och tjänster. Principerna för de svenska upphandlingsreglerna tillämpas även under tröskelvärdena för EU:s upphandlingsdirektiv. Genom tillämpningen av upphandlingsreglerna beaktas bland annat de gemenskapsrättsliga principerna om fri rörlighet, transparens och icke-diskriminering. Upphandlingsreglerna blir därigenom ett verktyg för att säkerställa att ersättningen inte innehåller någon form av överkompensation.

I detta sammanhang bör nämnas lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) som trädde ikraft den 1 januari 2009. Valfrihetssystem enligt den föreslagna lagen är ett alternativ till upphandling enligt LOU och kan tillämpas på B-tjänster kategori 25 enligt bilaga 3 i LOU. LOV bygger på principen att den upphandlande myndigheten som huvudman för verksamheten har ansvaret för att tjänsterna tillhandahålls brukaren i enlighet med gällande lagstiftning.

Myndigheten tecknar ett offentligt kontrakt med de leverantörer som kvalificerar sig. I ett valfrihetssystem enligt LOV ska priset på tjänsterna alltid vara bestämt i förfrågningsunderlaget. Det är alltså inte möjligt för leverantörer att konkurrera med lägsta pris. I stället konkurrerar leverantörer med kvaliteten på de tjänster de erbjuder.

Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen) ställer – förenklat uttryckt – krav på att företag som omfattas av den lagen i sin redovisning särskiljer verksamheten i tre olika delar och att företaget redovisar överföringar av medel, oavsett i vilken form de sker, mellan dessa tre delar. Den offentliga verksamhet som inte utgör ekonomisk verksamhet ska först kunna avskiljas från den verksamhet som omfattas av bl.a. statsstödsreglerna. Därefter ska den ekonomiska verksamheten kunna delas i konkurrensskyddad respektive konkurrensutsatt företagsverksamhet.

Transparenslagen säkerställer att uppgifter om ersättningen för allmännyttiga tjänster sparas och att det går att identifiera vilka kostnader och intäkter som härrör från subventionerad, inklusive tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, respektive konkurrensutsatt verksamhet. Därigenom är artiklarna 5 – 7 i kommissionens beslut tillgodosedda.

Konkurrensverket utövar tillsyn över upphandlingslagarna, LOV och transparenslagen.

Exempel på ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som inte bedömts utgöra statligt stöd

Svensk kassaservice

Sverige har endast notifierat en potentiell stödordning i form av ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse till kommissionen. Den notifieringen avsåg ersättning till det statligt ägda bolaget Posten AB för tillhandahållandet av kassaservice till kunder i glesbygd. Kommissionen fann senast i beslutet N515/2007 att ersättningen var förenlig med artikel 86.2 EG-fördraget.

Numera tillhandahålls inte tjänsten av Posten AB utan i stället upphandlar Post- och telestyrelsen tjänsten från marknadsaktörerna i enlighet med propositionen 2006/07:55, statens ansvar för vissa betaltjänster. Genom upphandlingsförfarandet säkerställs att Altmark-kriterierna uppfylls och ersättningen anses därmed inte omfattas av statsstödsreglerna.

Lufttransporter

På vissa flyglinjer har Sverige infört allmän trafikplikt enligt förordning (EG) 2408/92, numera förordning (EG) 1008/2008. Ifall inget företag erbjuder sig att leva upp till trafikplikten, har staten rätt att utge ersättning i form av ensamrätt och ekonomisk kompensation. Myndigheten Rikstrafiken, som har till uppgift att verka för att de transportpolitiska målen uppnås med fokus på en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektiva persontrafiken, har upphandlat flygtrafik och utgett ersättning i enlighet med de procedurregler som regleras i förordningen. Statliga medel går till företag som bedriver flygtrafik och som uppfyller de skyldigheter som gäller vid allmän trafikplikt. Kostnaden för flygtrafiken var 76 miljoner kronor 2006 och 75 miljoner kronor 2007.

Övriga kommentarer

Förutsättningarna för konkurrensutsättning, upphandling och värdering av tjänster skiljer sig åt mellan olika sektorer och även mellan olika typer av allmännyttiga tjänster. En möjlig slutsats är att skillnaderna mellan olika tjänster är så stora att ett enhetligt regelverk inte kan ge tillräcklig vägledning för den praktiska tillämpningen.

Förstainstansrätten synes också vara inne på att hänsyn måste tas till de särskilda förhållanden som gäller för respektive sektor. Domstolsavgöranden, såsom Förstainstansrättens domar i mål T-289/03, BUPA och mål T-309/04 m.fl., TV 2 Danmark, tyder på att det är principerna och inte en strikt tolkning av respektive kriterium i Altmarkdomen som bör vara vägledande vid bedömningen av vad som utgör statligt stöd. Utrymmet för tolkning av bestämmelserna i kommissionens beslut kan därför framstå som mer begränsat än motsvarande tolkningsutrymme avseende kriterierna för vad som utgör statligt stöd.

Mot bakgrund av det ovan anförda förefaller det problematiskt att tillämpa ett generellt regelverk för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, utöver vad som direkt följer av EG-fördraget.