



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.02.2012
SW/01(2012) 14

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

**Vägledning för finansiering, omstrukturering och privatisering av statligt ägda bolag
som är förenlig med reglerna för statligt stöd**

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Vägledning för finansiering, omstrukturering och privatisering av statligt ägda bolag som är förenlig med reglerna för statligt stöd

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Grundläggande principer.....	3
3.	Finansiering av statligt ägda företag	6
4.	Omstrukturering av statligt ägda företag.....	8
5.	Privatisering av statligt ägda företag.....	9
6.	Slutsatser	14

1. INLEDNING

I samband med den pågående ekonomiska och finansiella krisen har det framkommit att vissa statligt ägda företag går med förlust och/eller har dragit på sig betydande skulder, vilket gör att deras ekonomiska livskraft är osäker. För att ta itu med de statligt ägda företagens problem vidtar nu flera medlemsstater åtgärder i form av finansiering (t.ex. kapitaltillskott, avskrivning av skulder), omstrukturering och/eller privatisering av företagen som eventuellt kan ha inslag av statligt stöd. En åtgärd som utgör statligt stöd får inte genomföras förrän den har godkänts av kommissionen. De statliga stödåtgärdernas förenlighet med den inre marknaden måste bedömas på grundval av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Syftet med denna vägledning är att öka medvetenheten i alla medlemsstater om EU:s regler för statligt stöd, som måste följas när ett statligt ägt företag finansieras, omstruktureras och/eller privatiseras, och att klarlägga hur kommissionen tillämpar principerna för statligt stöd. Vägledningen hänvisar endast till befintliga regler, och enskilda fall kommer att bedömas på sina egna meriter.

Vägledningen syftar också till att klargöra vilka verkningar reglerna för statligt stöd kan få på politiken och beslutsfattandet i de medlemsstater som genomgår ekonomiska anpassningsprogram och som har åtagit sig att minska påfrestningarna på de offentliga finanserna bland annat genom att omstrukturera och/eller privatisera statligt ägda företag. Kommissionen uppmanar i synnerhet de medlemsstater som genomför omfattande privatiseringsprogram att nära samarbeta med kommissionen för att se till att eventuella frågor rörande statligt stöd som kan uppkomma under genomförandet av programmet tas upp i tid och på ett tillfredsställande sätt. Detta kommer att bidra till största möjliga rättsliga säkerhet och sannolikt till att man kan undvika tvister som kan hindra privatiseringsprocessen.

Denna vägledning är ett arbetsdokument från Europeiska kommissionen som har utarbetats i informationssyfte. Den utgör inte ett officiellt ställningstagande från kommissionens sida, och föregriper inte heller sådana ställningstaganden. Avsikten med vägledningen är inte att slå fast vad som är gällande rätt och den påverkar inte heller EU-domstolens eller EU-tribunalens tolkning av fördragets bestämmelser om statligt stöd. Om inte annat anges är de principer som anges i denna vägledning tillämpliga inte bara på helt eller delvis statligt ägda företag, utan även mer generellt på allt offentligt ägande i ett företag, oavsett om myndigheten utövar kontroll över företaget.

2. GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER

När utgör en åtgärd statligt stöd?

I artikel 107.1 i EUF-fördraget ges en allmän definition av statligt stöd, bestående av de fyra kumulativa villkor som anges nedan:

- (1) Åtgärden måste beviljas av en medlemsstat eller med **statliga medel**.

Enligt reglerna om statligt stöd avses med staten inte bara den centrala förvaltningen, utan alla förvaltningsnivåer (regioner, kommuner osv.) Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt offentliga företag, eftersom deras åtgärder i många fall kan tillskrivas staten och omfatta statliga medel.

Åtgärden kan ta formen av en positiv överföring av statliga medel (t.ex. lån eller bidrag), men också en negativ överföring, dvs. när staten avstår från inkomster som den normalt skulle ha erhållit (t.ex. genom en skattebefrielse eller en skuldavskrivning).

- (2) Det måste finnas en **selektiv fördel** (åtgärden måste gynna vissa företag, produktion av vissa varor eller tillhandahållande av vissa tjänster).

Den som gynnas av åtgärden måste vara ett företag. Enligt reglerna om statligt stöd är detta ett funktionellt kriterium: utslagsgivande är verksamhetens ekonomiska karaktär och om stödmottagaren tillhandahåller en vara eller tjänst på marknaden, snarare än verksamhetens juridiska form eller om den drivs i vinstsyfte eller ej.

Artikel 107 i EUF-fördraget och följande artiklar om statligt stöd tillämpas utan åtskillnad på privata och offentliga företag. Detta följer av artikel 345 i EUF-fördraget, där principen om neutralitet i förhållande till privat och offentligt ägande föreskrivs, samt av EU-domstolarnas rättspraxis, där principen om likställighet mellan offentliga och privata företag erkänns.

En åtgärd ger det stödmottagande företaget en fördel om företaget därigenom får en ekonomisk eller kommersiell förmån som det inte skulle ha kunnat få på marknaden (vanligen genom att staten givit förmånen gratis eller mot otillräcklig ersättning). Normalt agerande på marknaden används som riktmärke för att bedöma alla typer av ekonomiska transaktioner som företas av offentliga myndigheter. För att fastställa vad som utgör ett normalt agerande på marknaden tillämpar kommissionen de så kallade principen om en investerare i en marknadsekonomi, som förklaras närmare i avsnitt 5.

Fördelen måste också vara selektiv, dvs. den ska gynna vissa företag, regioner och/eller viss ekonomisk verksamhet framför andra. Observera att en åtgärd som formellt sett är neutral (dvs. på pappret öppen för alla) kan vara *faktiskt* selektiv om den i praktiken gäller endast vissa företag.

- (3) Det måste finnas en (potentiell) **snedvridning av konkurrensen**.

Om en åtgärd från statens sida stärker (eller skulle kunna stärka) konkurrenssituationen för det stödmottagande företaget i förhållande till konkurrenterna, anses konkurrensen snedvridas. I EUF-fördraget fastställs att åtgärden måste snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen. Det krävs dock inte att en faktisk snedvridning av konkurrensen kan påvisas.

- (4) Det ska finnas en **påverkan på handeln** mellan medlemsstaterna.

Detta kriterium har också getts en vid tolkning av EU:s domstolar. Det är i själva verket tillräckligt att det stödmottagande företaget erbjuder en vara eller tjänst som skulle kunna vara föremål för handel mellan medlemsstaterna. I denna mening kan en åtgärd också påverka handeln även om det mottagande företaget inte deltar i gränsöverskridande handel inom EU.

Om en åtgärd uppfyller alla fyra kumulativa kriterier är det fråga om statligt stöd som i princip är förbjudet enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. I artikel 107.2 och 107.3 fördraget ange dock ett antal villkor för när ett statligt stöd ska eller kan anses vara förenligt med den inre marknaden och därför kan godkännas av kommissionen (som har exklusiv behörighet att förklara statligt stöd förenligt med den inre marknaden). På grundval av dessa artiklar har

kommissionen utfärdat detaljerade regler och vägledande dokument i syfte att klargöra de kriterier som den tillämpar vid bedömningen av förenligheten av statligt stöd¹.

Huvuddragen i processen för ärenden om statligt stöd

- Alla statliga stödåtgärder (enskilda åtgärder och stödordningar) måste anmälas till kommissionen för godkännande och får inte genomföras förrän kommissionen har fattat ett beslut ("genomförandeförbudet"²). Allt stöd som genomförts innan kommissionen har gett sitt godkännande betraktas således som olagligt stöd och kan komma att återkrävas från mottagaren med ränta.
- När en åtgärd har anmälts måste kommissionen fatta ett beslut inom två månader. Tidsfristen börjar löpa när anmälan är fullständig och kommissionen förfogar över all nödvändig information.
- När anmälan är fullständig kan kommissionen besluta i) att åtgärden inte utgör stöd, ii) att den utgör stöd, men är förenlig med den inre marknaden (och därför är tillåten), eller iii) om den hyser tvivel på att stödet är förenligt med den inre marknaden, att inleda ett formellt granskningsförfarande.
- Om kommissionen beslutar att inleda ett formellt granskningsförfarande kommer den att utföra en ingående granskning av åtgärden och eventuella skäl till förenligheten. Inledandet av det formella granskningsförfarandet föregriper inte kommissionens slutliga beslut. Det finns ingen bindande tidsfrist för det formella granskningsförfarandet, även om kommissionen såvitt möjligt ska fatta ett beslut inom 18 månader efter det att förfarandet har inletts³.
- Kommissionen avslutar ett formellt granskningsförfarande genom ett slutgiltigt beslut där det fastställs i) om åtgärden utgör statligt stöd, och om så är fallet, ii) om stödet är förenligt med den inre marknaden och kan genomföras utan risk, eller iii) om det är oförenligt med den inre marknaden och inte får genomföras (om det redan har genomförts anmodar kommissionen vanligen medlemsstaten att återkräva stödet från stödmottagaren).

Kommissionen tar dessutom ställning till klagomål från konkurrenter, allmänheten osv. om eventuellt statligt stöd och kan också inleda undersökningar på eget initiativ. Om en stödåtgärd inte anmäls till kommissionen för godkännande innan den beviljas finns det en uppenbar risk för rättstvister och problem i genomförandet av åtgärden, eftersom den kan utgöra olagligt statligt stöd. Det bör också noteras att en nationell domstol som (t.ex. av en

¹ Samtliga regler finns tillgängliga på http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html.

² Det finns dock vissa undantag från förpliktelsen om förhandsanmälan. Se till exempel 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), och kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning, EGT L 214, 9.8.2008, s. 3).

³ Se artikel 7.6 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, 27.3.1999, s. 1). Denna tidsfrist kan förlängas i samförstånd mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten.

konkurrent) ombetts att bedöma om en åtgärd utgör statligt stöd kan besluta att åtgärden upphävs eller avbryts och att stödet återkrävs⁴.

Kommissionen har också infört ett **särskilt föranmälningförfarande**, för att på ett informellt sätt hjälpa medlemsstaterna att utforma sina anmälningar. Detta förfarande kan även användas av medlemsstater som önskar rådgivning om huruvida en åtgärd ska betraktas som statligt stöd eller inte. Föranmälningar sker **informellt** och de är **konfidentiella**.

3. FINANSIERING AV STATLIGT ÄGDA FÖRETAG

Det kan förekomma att offentliga myndigheter tillhandahåller finansiering till statligt ägda företag inom ramen för privatiserings- eller omstruktureringsprocesser. I sådana fall utgör åtgärder som tillhandahålls på marknadsmässiga villkor och mot en avkastning som skulle vara tillfredsställande för en privat ägare eller investerare i samma bransch inte statligt stöd och behöver därför inte anmälas. Detta är inte fallet när nytt kapital tillförs under omständigheter som inte skulle vara godtagbara för en privat investerare som agerar enligt de rådande marknadsvillkoren. Så är fallet t.ex. i) när företagets finansiella ställning, och särskilt skuldernas struktur och storlek, är sådan att normal avkastning (i form av utdelning eller kapitalvinster) inte kan förväntas inom en rimlig tid från kapitalinvesteringen, ii) när företaget, på grund av otillräckligt kassaflöde eller av andra skäl, inte kan anskaffa nödvändiga medel för investeringsprogrammet på kapitalmarknaden, iii) när aktieinnehavet är kortsiktigt med en varaktighet och ett försäljningspris som fastställts på förhand, så att finansiärens avkastning är betydligt lägre än vad han kunnat vänta sig av en investering på kapitalmarknaden under motsvarande period, eller iv) där det offentliga aktieinnehavet innebär att de olönsamma verksamheterna inom ett företag i svårigheter helt eller delvis övertas eller drivs vidare genom bildandet av en ny juridisk person.

För de stödåtgärder som uppfyller de nödvändiga villkoren för att betraktas som statligt stöd finns det flera grunder på vilka stödet kan anses vara förenligt med den inre marknaden. Avsikten är inte att i denna vägledning ge en sammanfattning av dessa grunder, men följande förefaller kunna tillämpas i samband med ekonomiska anpassningsprogram: stöd till undsättning och omstrukturering⁵, regionalstöd⁶, stöd till utbildning⁷, stöd till forskning,

⁴ Se kommissionens tillkännagivande om nationella domstolars tillämpning av reglerna om statligt stöd, EUT C 85, 9.4.2009, s. 1. I tillkännagivandet ges vägledning om eventuella rättsmedel mot brott mot genomförandeförbudet, såsom återbetalning av olagligt stöd, skadeståndsanspråk, interimistiska åtgärder eller räntebetalningar. Vidare fastställs två mekanismer för samråd för nationella domstolar, som kan begära att kommissionen lämnar upplysningar som den förfogar över och/eller att kommissionen yttrar sig om tillämpningen av reglerna om statligt stöd.

⁵ Se gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter (EUT C 244, 1.10.2004, s. 2).

⁶ Se särskilt *Meddelande från kommissionen - Riktlinjer för statligt regionalstöd för 2007–2013*, (EUT C 54, 4.3.2006, s. 13.)

⁷ Se meddelande från kommissionen – *Kriterier vid bedömningen av förenligheten av statligt stöd för utbildning som omfattas av kravet på individuell anmälan* (EUT C 188, 11.8.2009, s. 1).

utveckling och innovation⁸, etc. Om grunderna för förenlighet inte respekteras innehåller finansieringen av statligt ägda företag oförenligt statligt stöd.

Särskilda regler gäller för finansieringen av offentliga tjänster, som anges i fördragen som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse innebär ekonomisk verksamhet som de offentliga myndigheterna har fastställt som särskilt viktiga för allmänheten och som inte skulle tillhandahållas (eller skulle tillhandahållas på andra villkor) utan offentligt ingripande⁹. I sin dom i Altmark-målet angav domstolen under vilka omständigheter en ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte utgör statligt stöd¹⁰. I det nya paketet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, som antogs av kommissionen den 20 december 2011, klargörs på vilka villkor statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster kan anses förenligt med EU-reglerna¹¹.

För att närvaro eller frånvaro av överkompensation ska kunna fastställas föreskrivs i det s.k. transparensdirektivet¹² att företag som får ersättning och är verksamma både inom offentliga tjänster och på andra marknader måste ha separat redovisning för sina olika verksamheter. När det gäller offentliga företag – i transparensdirektivet definierade som företag över vilka de offentliga myndigheterna utövar ett direkt eller indirekt dominerande inflytande – ska medlemsstaterna sörja för transparens avseende de offentliga medel som görs tillgängliga för sådana företag och på vilket sätt dessa medel faktiskt används. Detta krav på transparens gäller särskilt täckande av driftunderskott, tillskott av kapital, amorteringsfria tillskott eller lån på förmånliga villkor, gynnande genom avkall på normal avkastning på utnyttjade allmänna medel och ersättning för ekonomiska ålägganden från myndigheter.

⁸ Se gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation (EUT C 323, 30.12.2006, s. 1).

⁹ Dessa tjänster spänner över allt från stora kommersiella tjänster (nätindustrier som posttjänster, energiförsörjning, elektroniska kommunikationstjänster eller kollektivtrafik) till ett brett spektrum av hälsovård och sociala tjänster (t.ex. vårdtjänster för äldre och funktionshindrade personer).

¹⁰ Domstolens dom av den 24 juli 2003 i mål C-280/00, Altmark Trans GmbH, REG 2003, s. I-7747. Ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utgör inte statligt stöd eftersom någon fördel inte föreligger – och behöver därför inte förhandsanmälas till och godkännas av kommissionen – om fyra kumulativa villkor är uppfyllda: i) mottagaren måste anförtros ett tydligt avgränsat offentligt uppdrag, ii) de parametrar som används för att beräkna ersättningen måste ha fastställts i förväg på ett objektivt och öppet sätt, iii) ersättningen får inte överstiga de kostnader som uppkommer vid utförandet av den allmännyttiga tjänsten, minus de intäkter som influtit genom tillhandahållandet av tjänsten, plus en rimlig vinst, och (iv) mottagaren har valts ut genom en offentlig upphandling eller ersättningen inte överstiger de kostnader som uppstår för ett välskött företag med de resurser som krävs för att tillhandahålla den offentliga tjänsten.

¹¹ Se *Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*, EUT C 8, 11.1.2012, s. 4, Kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt 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 (EUT L 7, 11.1.2012, s. 3), och meddelande från kommissionen – *Europeiska unionens ramar för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster* (EUT C 8, 11.1.2012, s. 15).

¹² Kommissionens direktiv 2006/111/EG av den 16 november 2006 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet (EUT L 318, 17.11.2006, s. 17).

4. OMSTRUKTURERING AV STATLIGT ÄGDA FÖRETAG

I vissa fall kan medlemsstaterna försöka maximera intäkterna från en privatisering genom en föregående omstrukturering av företaget, i syfte att öka intresset hos potentiella köpare. Det förefaller därför lämpligt att göra en kort sammanfattning av de huvudsakliga reglerna för stöd till omstrukturering i samband med privatisering av statligt ägda företag.

Den generella principen är att omstrukturering inte innehåller statligt stöd om åtgärderna genomförs på marknadsmässiga villkor, dvs. om åtgärderna skulle ha varit affärsmässigt rationella för privata ägare och fordringsägare i företag i liknande omständigheter. Om det inte klart kan uteslutas att statligt stöd föreligger krävs anmälan och förhandsgodkännande från kommissionen innan omstruktureringen genomförs. Kommissionen bedömer åtgärdens förenlighet på grundval av gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter (nedan kallade *undsättnings- och omstruktureringsriktlinjerna*)¹³.

För att komma i fråga för omstruktureringsstöd måste det stödmottagande företaget vara ett **”företag i svårigheter”** i den mening som avses i punkterna 9–13 i undsättnings- och omstruktureringsriktlinjerna. Kortfattat uttryckt är ett företag i svårigheter ett företag som inte med egna finansiella medel eller med medel från ägare/aktieägare eller långivare kan hejda förluster som utan ingripanden från de offentliga myndigheterna leder till att företaget med största sannolikhet försätts i konkurs på kort eller medellång sikt.

Stödet måste vara villkorat till genomförandet av en omstruktureringsplan som syftar till att **återställa** stödmottagarens **långsiktiga lönsamhet** på grundval av realistiska antaganden och inom en rimlig tidsram. Det stödmottagande företaget måste överge de verksamheter som förblir olönsamma även efter omstruktureringen. Kommissionen måste godkänna omstruktureringsplanen innan den genomförs.

Stödet måste också **begränsas till ett absolut minimum**. Stödmottagaren förväntas i väsentlig utsträckning bidra till omstruktureringen med egna medel eller genom extern finansiering på marknadsmässiga villkor. Sådana bidrag ska vara reella, dvs. faktiska, exklusive alla väntade vinster såsom kassaflöden och de ska vara så stora som möjligt. För stora företag bör storleken på det egna bidraget normalt uppgå till minst 50 % av omstruktureringskostnaderna¹⁴.

Det krävs också **kompenserande åtgärder** för att se till att konkurrensen snedvrids så litet som möjligt av det faktum att stödet innebär att företaget kan fortsätta sin verksamhet. Dessa åtgärder kan omfatta avyttring av tillgångar, minskad kapacitet eller marknadsnärvaro, sänkning av inträdeshindren på marknaden osv.¹⁵, beroende på det enskilda ärendet och den

¹³ Se fotnot 5. Enligt undsättnings- och omstruktureringsriktlinjerna är visserligen undsättningsstöd (tillfälligt stöd som kan krävas tillbaka) också möjligt, men det förefaller osannolikt att det är särskilt relevant för statligt ägda företag.

¹⁴ För små företag bör bidraget uppgå till minst 25 %, och för medelstora företag minst 40 %. För alla typer av företag kan kommissionen godkänna ett mindre bidrag i undantagsfall och i samband med särskilt svåra omständigheter som ska påvisas av medlemsstaten.

¹⁵ I områden som är berättigade till regionalstöd enligt artikel 107.3 a och c i EUF-fördraget kan villkoren för godkännande av stödet vara mindre strikta vad beträffar genomförandet av kompensationsåtgärder och storleken på stödmottagarens eget bidrag. Se punkterna 55 och 56 i undsättnings- och omstruktureringsriktlinjerna.

konstaterade snedvridningen av konkurrensen. Normalt gäller denna regel dock inte små företag, eftersom man kan anta att stöd för särskilda ändamål till små företag normalt inte snedvrider konkurrensen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset¹⁶. Avskrivningar och nedläggning av olönsam verksamhet som under alla omständigheter är nödvändig för att återställa lönsamheten godtas inte som kompenserande åtgärder.

Slutligen ska också ”engångsprincipen” iakttas: omstruktureringsstöd får inte ges till ett företag som har fått omstruktureringsstöd under de senaste tio åren.

En försäljning av ett statligt ägt företag kan bidra till att omstruktureringsstöd kan betraktas som förenligt med den inre marknaden, under förutsättning att den förvärvande parten tillhandahåller ny finansiering till företaget. Sådan finansiering kan utgöra ett tecken på att marknaden tror på att företagets lönsamhet kan återställas på lång sikt. Den kan vanligen betraktas som ett ”reellt bidrag” i den mening som avses i punkt 43 i undsättnings- och omstruktureringsriktlinjerna.

Även om de allmänna principerna för omstruktureringsstöd är tillämpliga över hela linjen på alla sektorer av ekonomin gäller särskilda regler och villkor för omstrukturering av företag inom jordbruks-¹⁷, fiske-¹⁸, finans-¹⁹, och transportsektorn²⁰.

5. PRIVATISERING AV STATLIGT ÄGDA FÖRETAG

Såsom förklaras ovan används ett normalt agerande på marknaden som riktmärke för att bedöma de offentliga myndigheternas åtgärder när de företar ekonomiska transaktioner. Denna allmänna princip gäller också privatiseringar: för privatiseringar som inte innehåller statligt stöd måste offentliga myndigheter se till att de sker på marknadsmässiga villkor och att köparen och/eller det sålda företaget inte erhåller någon fördel (normalt i form av uteblivna intäkter för den offentliga myndigheten). Detta är fallet särskilt när det gäller kraftigt skuldsatta företag, för vilka likvidering är ett rimligt alternativ.

För att fastställa eller utesluta förekomsten av statligt stöd förlitar kommissionen sig på den så kallade principen om en investerare i en marknadsekonomi. För att fastställa om ett företag erhållit en fördel och hur betydande den i så fall är bör man jämföra de åtgärder som vidtagits av de offentliga myndigheterna med vad en vanlig marknadsaktör skulle ha gjort under

¹⁶ Se punkt 41 i undsättnings- och omstruktureringsriktlinjerna.

¹⁷ Se särskilt kapitel 5 i undsättnings- och omstruktureringsriktlinjerna och gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbruk och skogsbruk 2007–2013 (EUT C 319, 27.12.2006, s. 1).

¹⁸ Se riktlinjerna för granskning av statligt stöd inom sektorn för fiske och vattenbruk (EUT C 84, 3.4.2008, s. 10).

¹⁹ Se kommissionens meddelande om återställandet av lönsamheten och bedömningen av omstruktureringsåtgärder inom finanssektorn under den rådande krisen enligt reglerna om statligt stöd (EUT C 195, 19.8.2009, s. 9). Observera att detta meddelande samt övriga meddelanden som antagits för finanssektorn som ett svar på den ekonomiska och finansiella krisen, utgör tillfälliga regler och har en annan rättslig grund än undsättnings- och omstruktureringsriktlinjerna, nämligen artikel 107.3 b i EUF-fördraget.

²⁰ Se exempelvis gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag, EUT C 184, 22.7.2008, s. 13, eller riktlinjerna för tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget och artikel 61 i EES-avtalet på statligt stöd inom luftfartsområdet, EGT C 350, 10.12.1994, s. 5.

samma omständigheter²¹. Vid bedömningen på grundval av principen om en investerare i en marknadsekonomi beaktas bara de kostnader som skulle ha burits av ett privat företag i samma situation och inte de kostnader eller förluster som staten skulle bära i egenskap av offentlig myndighet²².

Om det vid bedömningen framgår att en vanlig marknadsaktör skulle ha gjort detsamma som staten kan förekomsten av en fördel uteslutas och det föreligger således inget statligt stöd. Om staten investerar i ett företag tillsammans och samtidigt med en privat investerare under liknande omständigheter och på samma villkor utgör detta starka bevis för att kriterierna enligt principen om en investerare i en marknadsekonomi är uppfyllda. Den privata marknadsaktörens investering måste dock vara betydande och dennes agerande får inte påverkas av åtgärderna från statens sida.

Vid en privatisering motsvaras principen om en investerare i en marknadsekonomi av principen om en säljare i en marknadsekonomi. Man utgår då från att en privat säljare som avser att sälja sitt företag skulle göra detta till högsta möjliga pris och utan att ställa villkor som skulle hålla nere priset. När en medlemsstat säljer (tillgångar i) ett statligt ägt företag måste den – för att förekomsten av statligt stöd ska uteslutas – i princip också agera som en säljare i en marknadsekonomi och sträva efter att maximera intäkterna (eller minimera förlusten) från försäljningen. Om medlemsstaten agerar annorlunda kan privatiseringen medföra att man avstår från statliga medel till fördel för köparen eller det privatiserade företaget, vilket kan innebära statligt stöd.

Förberedande åtgärder för att underlätta en senare privatisering av ett statligt ägt företag

För att göra ett företag intressantare för potentiella köpare kan medlemsstaterna besluta att ”rensa” eller omstrukturera tillgångssidan och/eller skuldsidan i företagets balansräkning. Dessa förberedande åtgärder för privatisering av ett statligt ägt företag innehåller i många fall statligt stöd, eventuellt i form av omstruktureringsstöd (se avsnitt 4) eller som rent finansiella åtgärder utan kompletterande ändringar av företagets affärsmodell eller bolagsstyrningsmodell (se avsnitt 3). I synnerhet avskrivning av skulder till staten, utbyte av skulder mot aktier eller tillgångar och kapitaltillskott före privatiseringen utgör statligt stöd om de inte sker enligt principen om en investerare i en marknadsekonomi som förklarats ovan.

Det kan dock inte på förhand uteslutas att de offentliga myndigheterna tillhandahåller stöd på marknadsvillkor, och i så fall rör det sig inte om statligt stöd enligt principen om en investerare i en marknadsekonomi. Till exempel vid privatisering genom börsintroduktion eller försäljning av aktier på börsen kan en skuld avskrivas eller minskas utan att det rör sig om statligt stöd, om vinsten från börsintroduktionen överstiger minskningen av skulden.

²¹ Observera att närvaron eller frånvaron av en icke fungerande marknad eller ett marknadsmisslyckande (t.ex. tillfälligt sänkta priser på grund av negativa externa effekter och överdriven riskaversion) är irrelevant för att bestämma närvaron eller frånvaron av stöd. Marknadsmisslyckanden eller andra eventuella motiveringar för stöd kan beaktas vid beslutet om stödets förenlighet.

²² Eventuella positiva externa effekter av åtgärden är inte relevanta för bedömningen av förekomsten av stöd (som är inriktad på förekomsten av en selektiv fördel för företaget). De kan dock beaktas i den efterföljande bedömningen av stödets förenlighet.

Kommissionens beslut om de åtgärder som vidtagits av Polen till förmån för *PZL Hydral* (C 40/2008) utgör ett exempel på justering av skulder och privatisering.

Åtgärderna inbegrep en avveckling av gamla skulder till offentliga fordringsägare, på villkor att PZL Hydrals tillgångar såldes, och kommissionen fick anledning att i efterhand tillämpa principen om en fordringsägare i en marknadsekonomi²³. Efter att ha tagit del av det alternativa scenariot, dvs. en vanlig konkurs, och beaktat rangordningen av de offentliga fordringarna och deras säkerhet, drog kommissionen slutsatsen att det var bättre för samtliga offentliga fordringsägare om alla PZL Hydrals tillgångar såldes, eftersom de skulle få tillbaka en större andel av sina utestående skulder än i ett konkursscenario som leder till likvidation.

Dessutom beviljades det närstående företaget PZL Wroclaw lån av den offentliga ägaren. Eftersom återbetalningen var osäker till följd av företagets svårigheter beslutade ägaren/borgenären att byta ut lånen mot aktier, i syfte att privatisera företaget och få tillbaka en del av skulden. Mot bakgrund av företagets försäljningspris drog kommissionen slutsatsen att borgenären inte rimligen kunde förvänta sig att återfå mer av sina fordringar inom ramen för ett konkursförfarande. Utbytet av skulder mot aktier ansågs därför förenligt med marknadsvillkoren.

Försäljningsförfarande för, aktier, rättigheter, fastigheter och andra offentliga tillgångar

I kommissionens XXIII:e rapport om konkurrenspolitiken²⁴ redogörs för hur kommissionen tolkar de villkor enligt vilka staten vid privatiseringar kan anses agera som en säljare i en marknadsekonomi.

Då privatiseringen äger rum genom en introduktion på aktiemarknaden eller **försäljning av aktier på börsen**, anses den vanligen ske på marknadsvillkor (eftersom priset är detsamma som marknadspriset) och sakna inslag av statligt stöd. Det finns därför ingen skyldighet att anmäla åtgärden till kommissionen i förväg. Denna metod är dock inte alltid tillämplig, och vid en finansiell och ekonomisk kris som den nuvarande kan metoden leda till en låg värdering av det företag som ska privatiseras.

När ett företag privatiseras genom **utförsäljning**, dvs. genom försäljning av företaget som helhet eller i delar till andra företag **utanför börsen**, bör följande kumulativa villkor uppfyllas för att man utan ytterligare granskning ska kunna utesluta förekomsten av statsstöd och inte behöva göra någon förhandsanmälan till kommissionen:

- Det måste hållas ett konkurrensutsatt anbudsförfarande som är öppet för alla, transparent och inte knutet till några andra villkor, såsom förvärv av andra tillgångar än de som budet gäller eller fortsatt drift av vissa affärsverksamheter.

²³ En bedömning enligt principen om en investerare i en marknadsekonomi måste också ske när staten agerar i egenskap av borgenär, varvid det rör sig om principen om en borgenär i en marknadsekonomi.

²⁴ Tillgänglig på http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=CM8294650.

- Företaget eller tillgångarna måste säljas till högstbjudande.
- Anbudsgivarna måste ha tillräckligt med tid och information för att kunna göra en skäligen bedömning av tillgångarnas värde, vilken de kan basera sitt anbud på.

Om ovanstående villkor inte uppfylls måste privatiseringar som genomförs i form av utförsäljning anmälas till kommissionen. Detta gäller särskilt vid i) försäljning efter förhandling med en enda potentiell köpare eller ett antal utvalda anbudsgivare, ii) försäljning som föregås av avskrivning av skuld till staten, andra offentliga företag eller ett offentligt organ, och försäljning som föregås av omvandling av skulder till kapital eller av ett kapitaltillskott (se avsnittet ovan om förberedande åtgärder), och iii) försäljning på villkor som inte är brukliga vid jämförbara transaktioner mellan enskilda parter.

I inget fall får det förekomma diskriminering av potentiella köpare av aktier eller tillgångar på grundval av deras medborgarskap.

För att minimera risken för statligt stöd bör privatiseringar så långt som möjligt genomföras genom **försäljning av aktier på börsen**. Alternativt bör det hållas ett **konkurrensutsatt anbudsförfarande som är öppet, transparent och villkorslöst**, där den som lämnar det högsta budet får tillgångarna eller företaget.

Anbudsinfordran måste **offentliggöras** i tillräcklig utsträckning, dvs. publiceras under en rimligt lång tidsperiod i inhemsk press, fastighetstidningar eller andra lämpliga publikationer. Om privatiseringen kan locka investerare som är verksamma i hela Europa eller internationellt, bör anbudsinfordran publiceras i regelbundet utkommande publikationer med internationell spridning. Sådana erbjudanden bör också tillkännages genom mäklare som vänder sig till kunder i hela Europa eller internationellt.

Anbudet betraktas som **villkorslöst** när en köpare, oavsett om denne driver en rörelse eller inte och oberoende av dennes karaktär, generellt är oförhindrade att förvärva tillgångarna eller företaget och använda dem eller det för sina egna syften. Enligt väl etablerad praxis inom kommissionen, som bekräftas av rättspraxis²⁵, anses det motiverat att anta att statligt stöd är inblandat om en försäljning av ett företag är knuten till villkor som en marknadsaktör inte skulle ställa. En säljare i en marknadsekonomi skulle vanligen sälja sitt företag för det högsta priset utan att ställa några villkor som skulle hålla nere priset. Det måste i varje enskilt fall påvisas att villkor som ställts upp för köparen inte leder till statligt stöd.

Villkor kan exempelvis ställas upp för att undvika rena spekulationsanbud eller för att sörja för snabb och säker betalning. Förekomsten av sådana villkor är irrelevant när det gäller statligt stöd och gör inte ett anbud villkorligt. Villkor för att förhindra olägenheter för allmänheten eller för att skydda miljön ett anbud gör inte heller ett anbud villkorat, om de enbart rör ett uppfyllande av befintliga skyldigheter som fastställs i lagen.

Ett anbud anses däremot villkorat (och kan alltså innehålla statligt stöd) om det avviker från bästa praxis genom att på konstgjord väg begränsa antalet potentiella köpare, styra

²⁵

Se kommissionens beslut av den 25 mars 1992 i ärende C 29/1990 (f.d. NN 88/1989), Intelhorce SA – Spanien, EGT L 176, 30.6.1992, s. 57, kommissionens beslut i ärende C 38/1992, Alumix – Italien, EGT C 288 1.10.1996, s. 4 och kommissionens beslut av den 8.9.1999 i ärende C 73/1997, Stardust Marine – Frankrike, EGT L 206, 15.8.2000, s. 6. EG-domstolen bekräftade denna princip i de förenade målen C-278/92, C-279/92 och C-280/92, Spanien mot kommissionen, REG 1994, s. I-4103, punkt 28.

försäljningen till förmån för någon av dem eller göra åtskillnad mellan olika affärsstrategier. T.ex. anses ett anbud villkorat om det innehåller ett villkor som gör det praktiskt taget omöjligt för en potentiell investerare som har för avsikt att följa en annan industriell strategi att vinna anbudet enbart genom att erbjuda det högsta priset. Kommissionen kommer inte bara att bedöma de villkor som uttryckligen anges i anbudet utan kommer också att beakta faktiska förhållanden.

För att undvika statligt stöd måste (uttryckliga eller faktiska) villkor i samband med en privatisering vara sådana att **alla potentiella köpare skulle kunna uppfylla dem** och de **får inte leda till ett lägre försäljningspris**.

I ärendet Automobile Craiova (kommissionens beslut C 46/2007) hade Rumänien ställt upp villkor för privatiseringen av företaget i form av tilldelningskriterier, t.ex. bibehållande av en viss integrationsgrad för produktionen och en viss produktionsnivå. Efter att ha inlett det formella granskningsförfarandet drog kommissionen slutsatsen att ”de villkor som knöts till privatiseringen [...] medförde att försäljningspriset sjönk och avskräckte andra potentiella anbudsgivare från att lämna anbud. Staten har därför givit avkall på intäkter från privatiseringen”.

Även i sitt beslut 1999/720/EG om de åtgärder som beviljats av Tyskland till förmån för Gröditzer Stahlwerke konstaterade kommissionen att privatiseringen av företaget inte var villkorlös. Intressenterna uppmanades att lägga fram en affärsplan med detaljerade åtaganden om skapande eller bevarande av arbetstillfällen, framtida investeringar och finansieringen. Kommissionen påpekade i sitt beslut att de åtaganden som gjordes hade ett inflytande på det inköpspris som förhandlades fram. Till följd av detta drog kommissionen slutsatsen att oförenligt statligt stöd förelåg och beslutade om återkrav.

Omvänt fann kommissionen i sitt beslut om privatisering av Tractorul (C 41/2007) att de villkor som ställts upp för anbudet var best-effort-klausuler av icke-bindande karaktär, som inte avskräckte potentiella anbudsgivare eller sänkte priset.

Förenligheten med reglerna och principerna för statligt stöd vid privatiseringsförfaranden, särskilt genom att genomföra konkurrensutsatta anbuds-förfaranden som är öppna för alla, transparenta och villkorlösa, utgör en garanti för att inget stöd föreligger och att privatiseringen sker med en strävan efter maximal vinst.

När det rör sig om **försäljning som kännetecknas av ett negativt pris** (t.ex. när staten investerar mer för att förbereda försäljningen av företaget än de intäkter som erhålls från privatiseringen) måste det noteras att ett öppet, transparent och villkorslöst anbuds-förfarande inte i sig är tillräckligt för att utesluta statligt stöd. I sådana fall måste det negativa priset fortfarande jämföras med resultatet av en likvidation (eller konkurs) av det statligt ägda företaget för att se till att staten har valt det ekonomiskt mest rationella alternativet och minimerat sina förluster.

För försäljningen av offentligt ägd mark och byggnader, när de offentliga myndigheterna inte har för avsikt att följa ett villkorslöst anbuds-förfarande, finns det också möjlighet att fastställa

marknadsvärdet på den tillgång som säljs genom en värdering som genomförs av en eller flera oberoende värderingsmän före förhandlingarna om överlåtelsen på grundval av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder²⁶.

Det kan inte uteslutas att ett annat förfarande än en försäljning av aktier på börsen eller ett öppet, transparent och villkorslöst anbudsförfarande trots allt kan garantera att principen om en säljare i en marknadsekonomi respekteras och att ingen fördel förekommer. I ett sådant fall skulle kommissionen dra slutsatsen att inget statligt stöd föreligger. För att utesluta att köparen och/eller företaget erhåller stöd måste medlemsstaten se till att det bästa rättsliga alternativet för att maximera vinsten följs och att andra alternativ är sämre.

6. SLUTSATSER

- För att skydda den inre marknaden är det viktigt att se till att **reglerna för statligt stöd följs** under alla omständigheter²⁷. Detta är en skyldighet för alla medlemsstater enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
- Medlemsstaterna uppmanas att använda **föranmälningförfarandet** för allt statligt stöd som de avser att bevilja statligt ägda företag. Detta förfarande kan även användas när de önskar rådgivning om huruvida en viss åtgärd innehåller statligt stöd eller inte.
- Om anmälan är nödvändig är medlemsstaterna skyldiga att **lämna in anmälningar i så fullständig och detaljerad form som möjligt**. Inget statligt stöd bör genomföras till dess att kommissionen har fattat ett beslut om godkännande (**genomförandeförbudet**).
- För alla typer av privatiseringar, inbegripet försäljning av mark och byggnader, uppmanar kommissionen medlemsstaterna att genomföra **konkurrensutsatta anbudsförfaranden** och, om möjligt, introduktioner på aktiemarknaden enligt bästa praxis eller försäljning av aktier på börsen. Detta garanterar att privatiseringar sker med en strävan efter maximal vinst och bidrar till största möjliga rättsliga säkerhet.
- När omfattande privatiseringar planeras uppmanas medlemsstaterna att så snart som möjligt utarbeta en **övergripande strategi för statligt ägda företag** (som eventuellt ska privatiseras eller omstruktureras), och i detta arbete ta med alla nödvändiga nivåer av den offentliga förvaltningen. På detta sätt kan man också ta hänsyn till eventuella problematiska fall när det gäller statligt stöd. Medlemsstaterna bör också överväga att inrätta en **central kontaktpunkt** för statligt stöd och frågor rörande statligt ägda företag för att underlätta kommunikationen med kommissionen och en effektiv förvaltning av statligt stöd.

²⁶ Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader (EGT C 209, 10.7.1997, s. 3).

²⁷ Förenligheten med reglerna om statligt stöd påverkar inte skyldigheten att följa andra relevanta EU-bestämmelser, inbegripet reglerna för den inre marknaden.