REGERINGSKANSLIET

Rapport

2012-06-27 N2012/2984/MK

Näringsdepartementet

Marknad och konkurrens
Stefan Sagebro
Telefon 08-405 56 16
Mobil 072-714 17 78
E-post
stefan.sagebro@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

Bakgrund

Av artikel 8 i kommissionens beslut[1] framgår att medlemsstaterna vart tredje år ska rapportera till kommissionen om genomförandet av detta beslut. Sverige lämnade sin senaste rapport i januari 2009.

Ytterligare en rapport skulle ha lämnats den 19 december 2011. Kommissionen har skickat en påminnelse om att Sverige inte lämnat någon rapport för denna tidsperiod, och att detta särskilt påpekades i kommissionens inbjudan till det multilaterala möte som hölls den 24 oktober 2011. Sverige har tyvärr inte uppmärksammat denna påminnelse, men har bedömt att en rapport inte var nödvändig med tanke på att ett nytt regelverk trätt i kraft. Kommissionen menar dock att en rapport för den aktuella perioden ger värdefull information. Därför önskar kommissionen att Sverige skickar en rapport senast den 16 juli 2012.

Inledande kommentarer

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

[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 som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 312, 29.11.2005, s. 67)

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.

I denna rapport presenteras de uppgifter som finns tillgängliga på området. För närvarande planeras ett arbete inom ramen för moderniseringen av statsstödsregelverket som kan ge förutsättningar att i kommande rapporter ge något mer detaljerade uppgifter.

Nedan följer en redovisning av vilka ersättningar som lämnats för tjänster som omfattas av 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.

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

Ersättning till flygplatser

I syfte att uppnå transportpolitiska mål utger staten ekonomisk ersättning till regionala flygplatser för att de ska tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka består av att tillhandahålla infrastrukturkapacitet för regelbunden lufttrafik på en viss plats. Tillämpningen styrs av förordning (2006:1577) om driftbidrag till icke statliga flygplatser och Transportstyrelsens föreskrift om driftbidrag till icke statliga flygplatser (TSFS 2010:30).

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. Bidraget kan aldrig bli högre än det verkliga underskottet. Tanken är att fördelningsmodellen ska vara transparent och enkel i sin utformning och samtidigt ge incitament till effektivisering av flygplatsdriften.

Driftsbidraget uppgick till 103 miljoner årligen under åren 2009 - 2011. 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 snedvrida 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 2009-2011 tagit emot driftsbidrag har fler än 200 000 passagerare per år och klassas därför som kategori D flygplatser.

När det gäller flygplatser bör även nämnas det statligt ägda bolaget Swedavia, vars uppdrag är att äga och säkerställa driften av det nationella basutbudet av flygplatser, vilket utgörs av 11 av de största flygplatserna i Sverige. Innebörden av att en flygplats ingår i det nationella basutbudet är att flygplatsen inte utan regeringens godkännande får läggas ned även om den går med förlust. Olönsamma flygplatser finansieras genom att medel överförs från lönsamma delar av verksamheten. Swedavia bekostar själv sin verksamhet, sin infrastruktur och sina investeringar. Alla intäkter kommer direkt eller indirekt från flygtrafiken.

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 2 kap 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 2 kap 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 byggentreprenader. 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. (insynslagen) 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.

Insynsslagen 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.