

**SV**

**SV**

**SV**



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.03.2011  
SEK(2011) 397

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

**om tillämpningen av EU:s regler för statligt stöd på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse sedan 2005 och resultatet av det offentliga samrådet**

## 1. INLEDNING

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är ett centralt inslag i den europeiska sociala modellen. Tjänster av allmänt intresse är mycket viktiga för den sociala, ekonomiska och territoriella sammanhållningen inom EU och avgörande för en hållbar utveckling inom unionen när det gäller sysselsättning, social integration, ekonomisk tillväxt och miljöhänsyn. I Lissabonfördraget har nyligen framhållits betydelsen av tjänster av allmänt intresse i den ändrade artikel 14 och det nya protokoll nr 26 till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*).

Oavsett om de tillhandahålls av offentliga eller privata aktörer kan tjänster av allmänt intresse ofta inte tillhandahållas på ekonomiskt godtagbara villkor utan ekonomiskt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster. Denna ersättning omfattas av reglerna om statligt stöd i EUF-fördraget om tjänsterna av allmänt intresse utgör ekonomisk verksamhet. EU-domstolen klargjorde 2003 att sådan ersättning för att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utgör statligt stöd, om det inte är strikt begränsat till det belopp som behövs för att ersätta kostnaderna för en effektiv operatör.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse tillhandahålls på väldigt olika sätt i olika medlemsstater. Det finns också stora skillnader mellan olika sektorer, och hur tjänsterna tillhandahålls påverkas av tekniska och ekonomiska framsteg och kulturella och sociala traditioner. Därför utvecklas tillhandahållandet över tid.

För att ge myndigheter och marknadsaktörer visshet om rättsläget när det gäller tillämpningen av reglerna om statligt stöd på detta område antog kommissionen 2005 en uppsättning rättsinstrument, det s.k. paketet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (nedan kallat *paketet*). I paketet klargörs under vilka omständigheter statligt stöd för finansiering av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är förenligt med fördraget. Sedan dess har kommissionen antagit flera beslut i specifika ärenden. Den har också gett ytterligare vägledning via en interaktiv informationstjänst<sup>1</sup> och en uppsättning ofta förekommande frågor<sup>2</sup>, som nyligen uppdaterats och utvidgats till en handledning<sup>3</sup>.

Efter en genomgång av de viktigaste inslagen i det nuvarande rättsliga ramverket (avsnitt 2) sammanfattas i denna rapport kommissionens erfarenheter från tillämpningen av paketet inom olika sektorer sedan 2005 (avsnitt 3). Slutligen sammanfattas de viktigaste frågorna som framkom under ett brett samrådsförfarande som omfattade rapportering från medlemsstaterna under 2008 och 2009 och ett allmänt samråd med berörda aktörer under 2010 (avsnitt 4).

---

<sup>1</sup> Finns tillgänglig på adressen [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/registration/form\\_en.html](http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_en.html).

<sup>2</sup> Arbetsdokument från kommissionens avdelningar om vanliga frågor om 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, och av rambestämmelserna för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster, SEK(2007) 1516, 20.11.2007.

<sup>3</sup> Arbetsdokument från kommissionens avdelningar: *Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest*, SEK (2010) 1545, 7.12.2010.

## 2. TJÄNSTER AV ALLMÄNT EKONOMISKT INTRESSE OCH FÖRDRAGETS REGLER OM STATLIGT STÖD

### 2.1. När betraktas ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som statligt stöd?

Statligt stöd är i regel förbjudet enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget, som föreskriver följande:

*”Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”*

Detta förbud mot statligt stöd gäller i princip för tjänster av allmänt intresse i den utsträckning de omfattar ett företags utövande av ekonomisk verksamhet<sup>4</sup>. Före domstolens dom i målet *Altmark*<sup>5</sup> 2003 var det emellertid inte helt klart om en ersättning som en myndighet beviljade för utförandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse omfattades av artikel 107.1 och därmed utgjorde statligt stöd.

Domstolen fastslog i sin dom i målet *Altmark* att ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte utgör statligt stöd om den enbart kompenserar nettokostnaderna för att fullgöra skyldigheten att tillhandahålla sådana allmännyttiga tjänster. Domstolen införde emellertid också stränga villkor för att begränsa den ersättning som beviljades för de kostnader som en effektiv tjänsteleverantör kunde ådra sig i samband med fullgörandet av dessa skyldigheter. De ”fyra *Altmark*-kriterier” som måste vara uppfyllda för att visa att en ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse inte utgör statligt stöd är följande:

- För det första ska det mottagande företaget faktiskt ha ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.
- För det andra ska de kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt, på så sätt att det kan undvikas att ersättningen medför att det mottagande företaget gynnas ekonomiskt i förhållande till konkurrerande företag.
- För det tredje får ersättningen inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst på grundval av fullgörandet av dessa skyldigheter.
- För det fjärde ska, när det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna i ett konkret fall inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna, storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på

---

<sup>4</sup> Begreppet ”ekonomisk verksamhet” definieras i EU-domstolens rättspraxis. På det konkurrensrättsliga området är ekonomisk verksamhet enligt denna rättspraxis i korthet all verksamhet som består av att erbjuda varor eller tjänster på en marknad, oavsett i vilken rättslig form verksamheten utförs. Se mål nr C-205/03 P, *FENIN* mot kommissionen, REG 2006, s. I-06295, punkt 25. Om begreppen ekonomisk verksamhet och företag, se även mål C-350/07, *Kattner Stahlbau*, REG 2009, s. I-1513.

<sup>5</sup> Dom av den 24 juli 2003 i mål C-280/00, *Altmark Trans GmbH* och *Regierungspräsidium Magdeburg* mot *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, REG 2003, s. I-7747.

grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välkött företag som är utrustat med transportmedel som är lämpliga för att fullgöra den allmänna trafikplikt som ålagts det skulle ha åsamkats vid fullgörandet av trafikplikten, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av trafikplikten.

Unionsdomstolarna har vid några tillfällen efter domen i målet Altmark återkommit till frågan om ersättning för utförandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Tribunalen har t.ex. klargjort att syftet med de fyra Altmark-kriterierna enbart är att avgöra om ersättning ska klassificeras som statligt stöd eller inte<sup>6</sup>, medan artikel 106.2 fortfarande utgör grunden för att bedöma om ekonomisk ersättning som inte uppfyller samtliga fyra Altmark-kriterier kan vara förenlig med de inre marknaden<sup>7</sup>. Tribunalen gjorde också klart att det fjärde Altmark-kriteriet utgör själva huvudvillkoret för ersättning enligt domen i målet Altmark till skillnad från en ersättning som klassificeras som statligt stöd, dvs. att en ersättning enligt Altmark-domen måste vara begränsad till kostnaderna för ett effektivt företag (ett företag som kan vinna ett anbud eller ett genomsnittligt välkött företag). En ersättning enligt Altmark-kriterierna är således det belopp som krävs för tillhandahållande av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse till lägsta kostnad för samhället<sup>8</sup>. Å andra sidan tillåter paketet statligt stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att täcka de faktiska kostnaderna för det företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänsten i fråga, oavsett företagets effektivitetsnivå<sup>9</sup>. Förstainstansrätten avvisade också argumentet att rättspraxisen i målet Altmark enbart gällde tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som upphandlats efter domens datum<sup>10</sup>.

Förbudet mot statligt stöd i artikel 107.1 i EUF-fördraget är inte absolut. Förutom de omständigheter som anges i artikel 107.2 och 107.3 och som äger allmän tillämpning, innehåller artikel 106.2 i EUF-fördraget ett särskilt, begränsat undantag som gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse<sup>11</sup>. I artikel 106.2 föreskrivs följande:

*”Företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse.”*

Vad som är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan därför inte fastställas en gång för alla och medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmissiga bedömningar i det här avseendet. Domstolen har dock klargjort att inte vilken ekonomisk verksamhet som helst kan betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse på grundval av artikel 106.2 i EUF-fördraget. Verksamheten måste vara av ett allmänt ekonomiskt intresse som utmärker sig i förhållande till det som är förenat med andra ekonomiska verksamheter<sup>12</sup>. I överensstämmelse med denna

<sup>6</sup> Mål T-354/05, TFI, REG 2009, s. II-00471, punkt 130.

<sup>7</sup> Idem, punkt 135.

<sup>8</sup> Mål T-289/03, BUPA mot kommissionen, REG 2008, s. II-81, punkterna 246 och 249.

<sup>9</sup> Skäl 11 och artikel 5.2 i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och punkt 16 i rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

<sup>10</sup> Mål T-289/03, BUPA mot kommissionen, REG 2008, s. II-81, punkterna 158–160.

<sup>11</sup> En annan särskild bestämmelse om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inom området landtransporter finns i artikel 93 i EUF-fördraget.

<sup>12</sup> Mål C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA mot Siderurgica Gabrielli SpA*, REG 1991, s. I-5889, punkt 27; Mål C-242/95, *GT-Link A/S mot De Danske Statsbaner (DSB)*, REG 1997, s. I-4449, punkt 53 och mål C-266/96, *Corsica Ferries France SA mot Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di*

rättspraxis har kommissionen redan tidigare framhållit att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utgör ekonomisk verksamhet, som medlemsstaterna ålägger särskilda skyldigheter med hänvisning till allmänintresset. Myndigheterna ser sig tvingade att ålägga företag dessa skyldigheter när de anser att marknadskrafterna inte tillhandahåller sådana tjänster, eller inte gör det på villkor som kan anses vara tillfredsställande<sup>13</sup>. Utanför de sektorer där definitionen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse påverkas eller på något annat sätt begränsas av EU-lagstiftning (t.ex. sektorspecifika direktiv) kan kommissionen därför kontrollera att det inte förekommit någon uppenbart oriktig bedömning när medlemsstaterna använt sig av sina möjligheter att avgöra vilka tjänster de definierar som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen utövar dessa befogenheter under unionsdomstolarnas överinseende<sup>14</sup>.

Bedömningen av om ersättningen för en viss allmännyttig tjänst uppfyller förenlighetskraven i artikel 106.2 omfattas däremot av kommissionens exklusiva behörighet (underställd rättslig granskning av domstolen). Domen i målet *Altmark* gjorde klart att många nuvarande ersättningar för allmännyttiga tjänster borde behandlas som statligt stöd och ledde till krav från medlemsstater och andra berörda aktörer på vägledning om hur man skulle utforma system för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som uppfyllde reglerna för statligt stöd och förtydliganden om hur kommissionen tänkte göra denna bedömning i praktiken. Såsom nämnts i inledningen tillmötesgick kommissionen denna begäran 2005 med ett åtgärds paket (nedan kallat *paketet*).<sup>15</sup>

**2.2. Paketet** Paketet omfattar tre instrument, dvs. beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse<sup>16</sup>, rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse<sup>17</sup> och öppenhetsdirektivet<sup>18</sup>.

### 2.2.1. *Beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*

Enligt artikel 108.3 i fördraget måste alla medlemsstater som planerar att bevilja statligt stöd meddela kommissionen. Det föreslagna stödet får inte betalas ut förrän kommissionen har fattat sitt beslut.

För att undvika orimliga administrativa bördor för stöd som medför en relativt liten risk för snedvridning av konkurrensen fastställs i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

---

Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl och Ministero dei Trasporti e della Navigazione, REG 1998, s. I-3949, punkt 45.

<sup>13</sup> Meddelande från kommissionen - *Tjänster i allmänhetens intresse i Europa*, EGT C 17, 19.1.2001, s. 4–23, punkt 14. Se också bilaga II till samma meddelande. Se också mål T-289/03, BUPA mot kommissionen, REG 2008, s. II-81, punkterna 166, 169 och 172.

<sup>14</sup> Se mål T-17/02, Fred Olsen mot kommissionen, REG 2005, s. II-2031; mål T-289/03, BUPA mot kommissionen, REG 2008, s. II-81, punkt 13; mål T-309/04, TV2/Danemark mot kommissionen, REG 2008, s. II-2935, punkt 95.

<sup>15</sup> Kallas också allmänt för *Altmark-paketet* eller *Monti-Kroes-paketet*.

<sup>16</sup> Kommissionens beslut (EG) nr 842/2005 av den 28 november 2005 om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget [numera artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt] 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.

<sup>17</sup> Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster, EUT C 297, 29.11.2005, s. 4.

<sup>18</sup> Kommissionens direktiv 2005/81/EG av den 28 november 2005 om ändring av direktiv 80/723/EEG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet, nu i kodifierad version som 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).

under vilka omständigheter kommissionen, genom ett undantag från kravet i artikel 108.3 i fördraget, inte behöver underrättas om ersättningar för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse gäller för ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som ges till företag med en genomsnittlig årlig omsättning före skatt, inklusive samtliga aktiviteter, på mindre än 100 miljoner euro<sup>19</sup> under de två budgetåren före det år när tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse tilldelades, och som erhåller en årlig ersättning för den aktuella tjänsten på mindre än 30 miljoner euro.

Särskilda tröskelvärden finns för luft- och sjöförbindelser med öar och för drift av hamnar och flygplatser, grundat på antalet passagerare snarare än finansiella gränser. Dessa tröskelvärden kan tillämpas som ett alternativ till det allmänna tröskelvärdet som baseras på omsättning och ersättningsbelopp. Beslutet är inte tillämpligt på landtransporter och radio och TV i allmänhetens tjänst. Ersättningar som ges till sjukhus och sociala bostadsbolag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är undantagna oavsett belopp.

För att omfattas av dessa undantag måste ersättningen för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse också uppfylla de detaljerade villkor som anges i artiklarna 4, 5 och 6 i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och som syftar till att se till att den som tillhandahåller tjänsterna inte överkompenseras.

Enligt artikel 4 i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska ansvaret för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse anförtros det berörda företaget genom en eller flera officiella handlingar som bland annat beskriver innebörden av skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och skyldigheternas varaktighet, metoderna för att beräkna, kontrollera och se över ersättningen samt åtgärder för att hindra och återbetala eventuell överkompensation.

Enligt artikel 5 ska ersättningen inte vara större än vad som är nödvändigt för att täcka de kostnader som orsakats av fullgörandet av skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse, med hänsyn till intäkterna i samband med detta och till en rimlig avkastning på eget kapital som krävs för att fullgöra dessa skyldigheter. I samma artikel beskrivs också hur kostnader, intäkter och ”rimlig avkastning” ska beräknas.

Enligt artikel 6, slutligen, ska medlemsstaterna regelbundet kontrollera eller låta kontrollera att företagen inte får ersättningar som överstiger det belopp som fastställts i enlighet med artikel 5 (om överkompensationen inte överstiger ett visst belopp får den emellertid föras över till följande ettårsperiod, snarare än att återbetalas omedelbart).

Det kan vara värt att notera att villkoren bygger på de första tre Altmark-kriterierna, med vissa ytterligare uppgifter om deras praktiska tillämpning. Beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse innehåller emellertid ingen motsvarighet till det fjärde Altmark-kriteriet om att valet av leverantör av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska ske genom ett offentligt upphandlingsförfarande eller att dess kostnader ska jämföras med kostnaderna för ett typiskt välskött företag.

### 2.2.2. *Rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*

De typer av statligt stöd som ges i form av ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som inte uppfyller villkoren i beslutet om tjänster av allmänt

---

<sup>19</sup> När det gäller kreditinstitut är tröskeln en total balansomslutning på 800 miljoner euro.

ekonomiskt intresse måste anmälas till kommissionen för en individuell bedömning av deras förenlighet med den inre marknaden. I rambestämmelserna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse fastställs på vilka villkor sådant stöd kan anses vara förenligt med den inre marknaden.

De förenlighetsvillkor som anges i rambestämmelserna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är i allt väsentligt desamma som de villkor för tillämplighet som anges i artiklarna 4, 5 och 6 i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse<sup>20</sup>. Den avgörande skillnaden mellan de båda instrumenten avser undantaget från den skyldighet som innebär att allt statligt stöd ska anmälas innan det genomförs. Ersättningar för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som uppfyller dessa villkor och som även ligger inom de tröskelvärden som föreskrivs i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, eller som ges till sjukhus eller företag som tillhandahåller offentligt subventionerade bostäder för att de ska tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, anses vara förenliga med den inre marknaden utan att de behöver anmälas till kommissionen på förhand. Ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som uppfyller villkoren men som inte ligger inom de tröskelvärden som anges i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse måste däremot anmälas till kommissionen för att kunna förklaras förenliga med den inre marknaden. Rambestämmelserna är inte tillämpliga på land-, luft- och sjötransporter eller radio och TV i allmänhetens tjänst. I stället är de sektorspecifika reglerna tillämpliga.

### 2.2.3. Öppenhetsdirektivet

Enligt öppenhetsdirektivet, i den version som gällde före 2005, skulle de företag som tillhandahöll allmännyttiga tjänster föra särskilda räkenskaper för å ena sidan de tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för vilka de erhöll statligt stöd och å andra sidan för övriga verksamheter. Det tredje elementet i paketet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse var en ändring av öppenhetsdirektivet så att separata räkenskaper skulle krävas för alla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för vilka en myndighet betalar ekonomisk ersättning, oavsett om den ersättningen utgjorde statligt stöd eller inte.

## 3. TILLÄMPNINGEN AV PAKETET

Altmark- domen kan tillämpas för att avgöra om en viss ersättning för allmännyttiga tjänster utgör statligt stöd, oavsett vilken ekonomisk sektor som berörs. Samma gäller inte för kommissionens förenlighetsbedömning, som i flera fall är beroende av de aktuella sektorernas speciella egenskaper och deras egna regler. I fortsättningen kommer därför tillämpningen av reglerna om statligt stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse att redovisas med avseende på de mest relevanta sektorerna.

---

<sup>20</sup> Bestämmelserna om att föra över överkompensation från ett år till nästa är aningen olika, men principerna om att utföra regelbundna kontroller för att förhindra överkompensation och begränsade möjligheter att föra vidare ingår i såväl beslutet som rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

### 3.1. Transporter

#### 3.1.1. Sektorns storlek och strukturella egenskaper<sup>21</sup>

Med cirka 500 miljarder euro i bruttoförelingsvärde till baspriser svarade tillhandahållandet av transporttjänster (inklusive magasinering, lagring och andra kringverksamheter) för cirka 4,6 % av det totala bruttoförelingsvärdet i EU-27 under 2007. I den siffran ingår endast bruttoförelingsvärdet för företag vilkas huvudsakliga verksamhet är att tillhandahålla transporttjänster (och transportrelaterade tjänster). Transportoperationer för egen räkning ingår inte. Transportindustrin som helhet svarar för 7 % av EU:s BNP.

Under 2007 sysselsatte transporttjänstsektorn i EU-27 över 9,2 miljoner personer, cirka 4,4 % av hela arbetsstyrkan. Nästan två tredjedelar av dem (63 %) arbetade med landtransporter (väg, järnväg, inre vattenvägar), 2 % med sjötransporter, 5 % med lufttransporter och 30 % med stöd- och kringaktiviteter (såsom frakthantering, lagring och magasinering, rese- och transportbyråer samt researrangörer).

#### 3.1.2. Rättslig ram och sektorspecifika regler om statligt stöd

Medlemsstaterna lägger betydande resurser på att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inom transportsektorn och för att bygga, administrera och underhålla infrastruktur. Unionsrätten innehåller faktiskt ett antal mekanismer som medger och uppmuntrar till tillhandahållandet av sådana tjänster. Medlemsstaterna måste emellertid se till att den offentliga finansieringen uppfyller tillämpliga regler och framför allt att den undviker överkompensation och snedvridning av konkurrensen.

Den rättsliga ramen och de tillämpliga bestämmelserna varierar enligt transportsätt. När det gäller kollektivtrafik omfattas åläggandet av skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster av en detaljerad sektorsreglering. Rambestämmelserna och beslutet är inte tillämpliga på denna sektor. När det gäller luft- och sjötransporter gäller endast beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, men det kompletteras av sektorspecifika bestämmelser och riktlinjer.

##### 3.1.2.1. Landtransporter

Artikel 106.2 i EUF-fördraget gäller inte för landtransporter. I stället sägs det i artikel 93 att "[s]töd är förenligt med fördragen, om det tillgodoser behovet av samordning av transporter eller om det innebär ersättning för allmän trafikplikt". Följaktligen är beslutet och rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte tillämpliga på landtransporter.

Den nya förordningen om kollektivtrafik, förordning (EG) nr 1370/2007<sup>22</sup>, trädde i kraft den 3 december 2009. Förordningen innehåller de regler som gäller ersättning för skyldigheten att tillhandahålla kollektivtrafik. Medlemsstaterna avgör själva om den ska tillämpas på

---

<sup>21</sup> Europeiska kommissionen, EU:s energi och transporter i siffror, statistik i pocketutgåva för år 2010, [http://ec.europa.eu/energy/publications/statistics/doc/2010\\_energy\\_transport\\_figures.pdf](http://ec.europa.eu/energy/publications/statistics/doc/2010_energy_transport_figures.pdf). De siffror om sektorns storlek som nämns i detta avsnitt och följande avsnitt om andra sektorer omfattar även verksamheter som inte utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

<sup>22</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 3.12.2007, s. 1).

passagerartrafik på inre vattenvägar. Innan de nya reglerna trädde i kraft tillämpade kommissionen de tidigare reglerna om statligt stöd i förordningarna (EEG) nr 1191/69 och 1107/70 när den bedömde förenligheten med den inre marknaden. Domstolen klargjorde genom sin dom i målet Altmark att dessa förordningar innehåller regler för bedömning av om statligt stöd är förenligt med den inre marknaden<sup>23</sup>.

Genom förordning 1370/2007 infördes en skyldighet att ingå avtal om allmän trafik (utom för allmän trafikplikt som har till syfte att fastställa taxor för alla passagerare eller för vissa kategorier av passagerare och som också kan omfattas av allmänna regler). I förordningen görs åtskillnad mellan avtal om allmän trafik, som omfattas av reglerna för offentlig upphandling i direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG, å ena sidan och koncessionsavtal om tjänster å andra sidan. Vad den senare avtalstypen beträffar bör tilldelningen av avtal om allmän trafik i regel ske genom ett anbudsförfarande, men det är inte alltid obligatoriskt. Alla avtal om allmän trafik och ersättningar för taxevillkor vilka fastställts i allmänna bestämmelser ska vara utformade så att ”alltför höga ersättningar undviks”, men denna allmänna bestämmelse tillhandahåller inga ytterligare kriterier för beräkning av ersättningen.

När det gäller ersättningens storlek anges det i artikel 4 i förordningen att ”en ersättning aldrig kan överstiga det belopp som krävs för att täcka den ekonomiska nettoeffekten på de kostnader och intäkter som följer av fullgörandet av trafikplikten, med hänsyn till kollektivtrafikföretagets inkomster i samband med detta och en rimlig vinst”. Begreppet ”rimlig vinst” definieras dessutom i punkt 6 i bilagan som ”den avkastning på eget kapital som är vanlig inom branschen i en viss medlemsstat, med hänsyn till den risk som kollektivtrafikföretaget tar eller undviker på grund av myndighetens ingripande”.

### 3.1.2.2. Luftransporter

När det gäller luftransporter begränsas den typ av flyglinjer för vilka skyldigheten att utöva trafikplikt kan tilldelas i förordning 1008/2008<sup>24</sup> (nedan kallad *lufttrafikförordningen*). Genom förordningen införs också reglerade förfaranden för att tilldela skyldigheter att utöva trafikplikt, framför allt vad gäller upphandling. Ett viktigt särdrag när det gäller skyldigheten att utöva trafikplikt inom luftfartssektorn är den tydliga skillnaden mellan de ålagda skyldigheterna och exklusiva koncessioner (med eller utan ersättning).

I lufttrafikförordningen skiljer man på två faser i förfarandet för tilldelning av skyldigheten att utöva trafikplikt. För det första kan skyldigheten att utöva trafikplikt tilldelas för en enskild flyglinje. För det andra får medlemsstaten inte begränsa tillgången till flyglinjen till en enda operatör förrän inget annat flygbolag är villigt att betjäna flyglinjen och under förutsättning att operatören i fråga valts genom ett europeiskt upphandlingsförfarande. Även om det inte krävs ett godkännande från kommissionen har den befogenhet att granska skyldigheter att utöva trafikplikt och genom ett beslut upphäva dem om de inte överensstämmer med lufttrafikförordningens bestämmelser. Därför måste kommissionens hållas informerad om alla faser i förfarandet för tilldelning av skyldigheten att utöva trafikplikt och den skyldigheten kan inte träda i kraft förrän kommissionen har offentliggjort ett meddelande om åläggandet och (i förekommande fall) upphandlingen i *Europeiska unionens officiella tidning*.

---

<sup>23</sup> Mål C-280/00, Altmark Trans (nämns ovan i fotnot 5), punkt 95.

<sup>24</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293, 31.10.2008, s. 3).

Ersättning för skyldigheten att utöva trafikplikt kan enbart betalas ut till flygbolag som har valts ut genom ett upphandlingsförfarande. Artikel 17.7 i lufttrafikförordningen föreskriver följande: ”Urvalet bland anbudena skall göras så snart som möjligt och därvid skall hänsyn tas till tjänstens lämplighet, inberäknat de priser och villkor som kan erbjudas kunderna och kostnaden för den eventuella kompensation som krävs från de berörda medlemsstaterna”. Om ett avtal tilldelas på grundval av den lägsta ersättning som krävs uppfyller det villkoren i lufttrafikförordningen, vilket garanterar att också det fjärde Altmark-kriteriet är uppfyllt<sup>25</sup>. Även om beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (men inte motsvarande rambestämmelser) är tillämpligt på lufttransporter kan det därför i många fall hända att ersättning för skyldigheten att utöva trafikplikt inom lufttransportsektorn inte utgör statligt stöd. Det måste dock ännu kontrolleras om anbudet leder till att tjänsterna tillhandahålls till lägsta kostnad för samhället. Luftfartsriktlinjerna från 1994 innehåller regler för när betalning av ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inom luftfartssektorn är förenliga med den inre marknaden.

Enligt riktlinjerna för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser<sup>26</sup> kan dessutom viss ekonomisk verksamhet som bedrivs av flygplatser anses utgöra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. I “undantagsfall”, kan driften av en flygplats i dess helhet betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, t.ex. i fråga om en flygplats “i en isolerad region”.

### 3.1.2.3. Sjötransporter

Artikel 106.2 i EUF-fördraget och beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (men inte rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse) gäller för sjötransporter. Dessutom finns det andra regler för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inom denna sektor i rådets förordning (EEG) nr 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage)<sup>27</sup>. Artikel 4 i den förordningen innehåller regler som gäller när avtal om allmän trafik ingås med rederier som utför regelbundna transporttjänster eller när de åläggs förpliktelser vid allmän trafik för tillhandahållande av cabotagetjänster. De nämnda gemenskapsriktlinjerna ger medlemsstaterna möjlighet att ålägga förpliktelser vid allmän trafik eller ingå avtal om allmän trafik med avseende på internationella transporttjänster om det är nödvändigt för att tillgodose tvingande behov av allmänna transporter.

När det gäller förordning nr 3577/92 fastställde domstolen att enligt artikel 4 jämförd med artikel 1 i rådets förordning nr 3577/92 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage), är det endast tillåtet att göra tillhandahållandet av regelbundna cabotagetjänster från, till och mellan öar beroende av ett föregående myndighetstillstånd, om: i) det kan visas att det föreligger ett faktiskt behov av allmän trafik, eftersom det vid fri konkurrens inte skulle finnas tillräckligt med regelbundna transporttjänster ii) det även kan visas att kravet på föregående myndighetstillstånd är nödvändigt och att det står i proportion till det eftersträvade målet, och

---

<sup>25</sup> Det kan dock hända att så inte är fallet när ett nödförfarande enligt artikel 16.12 tillämpas, då lufttrafikföretaget väljs utan öppet anbuds-förfarande.

<sup>26</sup> Meddelande från kommissionen av den 9 december 2005 – *Riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser* (EUT C 312, 9.12.2005, s. 1).

<sup>27</sup> EGT L 364, 12.12.1992, s. 7, svensk specialutgåva: Område 6 Volym 3, s. 0203.

iii) om ett sådant krav grundas på objektiva, icke-diskriminerande kriterier som de berörda företagen fått kännedom om<sup>28</sup>.

Dessutom har kommissionen utfärdat ett antal meddelanden som uttryckligen avser sjötransporter, inklusive kommissionens meddelande *En vägledning om statligt stöd till fartygsförvaltare*<sup>29</sup>, kommissionens meddelande med riktlinjer för statligt stöd som kompletterar gemenskapsfinansieringen av höghastighetsvattenvägar i startfasen<sup>30</sup> och gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport<sup>31</sup>.

### 3.1.3. Kommissionens beslutspraxis

När det gäller **landtransporter** anmäls en del av den offentliga finansieringen för kollektivtrafik till lands som drivs enligt ett avtal om allmännyttiga tjänster inte till kommissionen, antingen därför att den inte utgör statligt stöd eller därför att den är undantagen från anmälningsskyldigheten. Kommissionen tar emot och granskar ett stort antal klagomål som gäller landtransporter samt vissa meddelanden om subventioner till lokala och regionala busstjänster som i första hand fokuserar på avtal som tilldelats på ett sätt som inte garanterar att tjänsterna tillhandahålls till lägsta kostnad för samhället.

Kommissionen har konstaterat att det nya danska systemet med lägre avgifter för vissa typer av passagerare som färdas med långfärdsbussar innebär ett statligt stöd som är förenligt med den inre marknaden<sup>32</sup>. Syftet med systemet är att garantera adekvata transporttjänster för låginkomsttagare och generellt främja allmänna transportmedel. Systemet kommer också att bidra till att skapa förutsättningar för konkurrens mellan järnvägsföretag, som redan får ersättning för att lämna liknande eller högre rabatter, och operatörer av långfärdsbussar.

I linje med Altmark-domen förklarade kommissionen att den ersättning för offentlig busstrafik som beviljades av Landkreis Anhalt Bitterfeld i Tyskland inte utgjorde statligt stöd<sup>33</sup>. På samma sätt drog kommissionen slutsatsen att den utökade ersättningen för allmännyttiga tjänster i distriktet Wittenberg, knuten till en komplettering av befintliga busslinjer, inte utgjorde statligt stöd<sup>34</sup>. På grundval av förordning (EG) nr 1370/2007, förordning (EEG) nr 1191/69 och förordning (EEG) nr 1107/70 har kommissionen också godkänt ersättning för allmännyttiga tjänster för busstransporter, i tre ärenden efter det att ett formellt granskningsförfarande inletts (Österrike – stöd till Postbus, C 16/2007, Tyskland – Verkehrsverbund Rhein Ruhr, C 58/2006 och Tjeckien – södra Mähren, C 3/2008) samt i ett ärende utan granskningsförfarande (Malta – Bussförbindelser utan tidtabell, NN 53/2006).

---

<sup>28</sup> Domstolens dom av den 20 februari 2001 i mål C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) m. fl. mot Administración General del Estado, REG 2001, s. I-1271, punkt 40.

<sup>29</sup> Meddelande från kommissionen *En vägledning om statligt stöd till fartygsförvaltare* (EUT C 132, 11.6.2009, s. 6).

<sup>30</sup> Kommissionens meddelande med riktlinjer för statligt stöd som kompletterar gemenskapsfinansieringen av höghastighetsvattenvägar i startfasen (EUT C 317, 12.12.2008, s. 10).

<sup>31</sup> Meddelande C(2004) 43 från kommissionen - *Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport* (EUT C 13, 17.1.2004, s. 3).

<sup>32</sup> Ärende N 332/2008, ersättning åt operatörer av långfärdsbussar för rabatter åt vissa typer av passagerare som utnyttjar långfärdsbussar (EUT C 46, 25.2.2009, s. 8–9).

<sup>33</sup> Ärende N 206/2009, finansiering av offentliga transporttjänster i distriktet Anhalt-Bitterfeld (EUT C 255, 24.10.2009, s. 4).

<sup>34</sup> Ärende N 207/2009, finansiering av offentliga transporttjänster i distriktet Wittenberg (EUT C 255, 24.10.2009, s. 4–5).

Ytterligare två granskningar pågår ännu (Tyskland – Emsland, C 54/2007 och Tjeckien – C 17/2008, Usti nad Labem).

I flera ärenden, varav det viktigaste är DB Regio<sup>35</sup>, som gäller avtalet om allmänna trafik tjänster mellan Deutsche Bahn Regio och delstaterna Berlin och Brandenburg, har frågan uppkommit om hur ”rimlig vinst” ska definieras. I förordning 1370/2007 hänvisas det till en jämförelse med genomsnittet för sektorn, med hänsyn tagen till risken (eller avsaknad av risken) med det specifika avtalet. Dessvärre är sådana jämförelser inte alltid helt okomplicerade mot bakgrund av de mycket olika lönsamhetsmarginaler som förekommit i en sektor som historiskt sett präglats av stora underskott. I ärendet Landkreis Sachsen-Anhalt ansåg kommissionen att en ”vinst” (i betydelsen rörelsemarginal) på 5 % var rimlig och i ärendet C 3/08 (f.d. NN 102/05)<sup>36</sup> – Tjeckien – ersättning för allmännyttiga tjänster till bussföretag i södra Mähren, betraktades en ”vinst” (i betydelsen rörelsemarginal) på 7,85 % som rimlig. Vinsten ska också ses mot bakgrund av rådande makroekonomiska förhållanden, särskilt inflationen. En annan fråga är valet av lämplig relevant avkastning (i förordning 1370/07 talas det om ”avkastning på eget kapital”) och den risknivå som operatören är utsatt för (avgörs i hög grad av avtalsvillkoren).

Det är viktigt att notera att ersättningsmetoden dessutom enligt förordningen måste främja bibehållande eller utveckling av en effektiv förvaltning av de allmännyttiga tjänsterna och tillhandahållandet av passagerartransporttjänster av tillräckligt hög standard. Detta har fått en intressant tillämpning i ärende C 41/2008<sup>37</sup> om danska järnvägen där ersättningssystemet har utformats på ett sådant sätt att stödmottagaren stimuleras att öka sin produktivitet. I detta fall har kommissionen accepterat en avkastning på investerat kapital på 6 %, men den siffran kan öka vid en eventuell ökning av effektiviteten, med ett tak på 12 % för varje enskilt år och 10 % under varje treårsperiod. Detta innebär också att till skillnad från beslutet och rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ställs det ett effektivitetskrav på kollektivtrafik till lands.

Inom **luftfartssektorn** kan, som nämnts ovan, ersättning för skyldigheten att utöva trafikplikt enbart betalas ut till flygbolag som har valts ut genom ett upphandlingsförfarande (utom när nödförfarandet i artikel 16.12 tillämpas). Därför (så länge det finns tillräckligt många anbudsgivare och avtalet tilldelas till lägsta kostnad) är ersättning för skyldigheten att utöva trafikplikt inom luftfartssektorn förenlig med det fjärde Altmark-kriteriet och behöver inte utgöra statligt stöd<sup>38</sup>. Vissa medlemsstater frågar sig i det här sammanhanget hur användbart beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är när det gäller att bedöma om ersättning för skyldigheten att utöva trafikplikt inom luftfartssektorn är förenlig med den inre marknaden.

I många fall är intresset för sådan upphandling svagt och ofta inges bara ett anbud. Dessutom gäller att även om villkoren i lufttrafikförordningen är uppfyllda måste medlemsstaten i fråga dessutom bedöma om de fyra kumulativa Altmark-kriterierna är uppfyllda.

---

<sup>35</sup> Ärende C 47/2007, avtal om allmänna trafik tjänster mellan Deutsche Bahn Regio och delstaterna Berlin och Brandenburg (EUT C 35, 8.2.2008, s. 13–29).

<sup>36</sup> Ärende C 3/2008, ersättning för allmännyttiga tjänster till bussföretag i södra Mähren (EUT L 97, 14.4.2009).

<sup>37</sup> Ärende C 41/2008, avtal om offentliga tjänster mellan danska regeringen och Danske Statsbaner (EUT L 7, 11.1.2011, s. 1–39).

<sup>38</sup> Ett tydligt undantag utgör nödfallsförfarandet i artikel 16.12 som medger att medlemsstaten utser ett annat flygbolag för en period av högst sju månader, dvs. den tid som behövs för att organisera en ny upphandling, om det flygbolag som driver trafiken inte kan tillhandahålla tjänsterna.

Inget utövande av trafikplikt inom lufttransportområdet har någonsin anmälts till kommissionen i enlighet med reglerna om statligt stöd, och endast en gång har kommissionen fattat ett statligt stödbeslut som gällde utövande av trafikplikt inom lufttransportsektorn (ett negativt beslut i ärende C 79/2002<sup>39</sup> där Spanien beviljade ersättning utan upphandling).

Kommissionen har hittills inte fattat något beslut på grundval av bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i flygplatsriktlinjerna, även om de verkar erbjuda relativt tydliga och positiva riktlinjer för att bevilja offentlig finansiering. Sådan offentlig finansiering kan anses inte utgöra statligt stöd om Altmark-villkoren är uppfyllda. Även om sådan offentlig finansiering ansågs utgöra statligt stöd skulle den kunna anses vara förenlig med EUF-fördraget om förenlighetskriterierna i artikel 106.2 i EUF-fördraget, såsom de utvecklas i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, är uppfyllda. Då skulle denna finansiering inte behöva anmälas till kommissionen.

När det gäller **sjötransporter** är kommissionen medveten om att beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har tillämpats, särskilt med avseende på öförbindelser. Efter en djupgående undersökning drog kommissionen slutsatsen att den ersättning som franska staten betalat till Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée (SNCM) för att utöva trafikplikt under perioden 1991–2001 var förenlig med den inre marknaden<sup>40</sup>. Beslutet i detta ärende har överklagats till tribunalen och målet har ännu inte avgjorts<sup>41</sup>.

Kommissionen har fattat ett slutligt beslut i fyra ärenden om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (som berör två medlemsstater) inom sjötransportsektorn. Ett av besluten ogiltigförklarades dock av tribunalen och målet är nu under omprövning:

- C 470/2004<sup>42</sup> – Italien – sjötransportföretaget Tirrenia – ogiltigförklarat genom dom T-265/04<sup>43</sup>
- N 62/2005<sup>44</sup> – Italien – avtal om allmän trafik på en fartygslinje mellan Friuli-Venetia-Giulia och Slovenien och Kroatien
- N 265/2006<sup>45</sup> – Italien – ersättning för höjda bränslekostnader inom ramen för den allmänna trafikplikten på en fartygslinje mellan Sicilien och de mindre Egeiska öarna
- C 16/2008<sup>46</sup> – Förenade kungariket – stöd till CalMac och Northlink för sjötransporttjänster i Skottland

I ärende C 16/2008 hänvisar kommissionens i sitt beslut till rambestämmelserna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och gör en bedömning utifrån dem.

---

<sup>39</sup> Ärende C 79/2002, Air Cataluya (EUT L 110, 30.4.2005, s. 56–77).

<sup>40</sup> Ärende C 58/2002, stöd till omstrukturering av SNCM (EUT L 225, 27.8.2009, s. 180–237).

<sup>41</sup> Mål T-565/08, Corsica Ferries France SAS mot kommissionen, ännu inte avgjort.

<sup>42</sup> Beslut i ärende C 470/2004, Italien – sjötransportföretaget Tirrenia, ogiltigförklarat genom förstainstansrättens dom av den 4 mars 2009 i mål T-265/04, Tirrenia di Navigazione m.fl. mot kommissionen (EUT C 90, 18.4.2009, s. 22).

<sup>43</sup> Mål T-265/04, Tirrenia di Navigazione m. fl. mot kommissionen.

<sup>44</sup> Ärende N 62/2005, avtal om allmän trafik på en fartygslinje mellan Friuli-Venetia-Giulia och Slovenien och Kroatien (EUT C 90, 25.4.2007, s. 10).

<sup>45</sup> Ärende N 265/2006, stöd till sjötransporter – Società Ustica Lines e Società N.G.I. (EUT C 196, 24.8.2007, s. 3).

<sup>46</sup> Ärende C 16/2008, statligt stöd till NorthLink & Calmac (EUT C 126, 23.5.2008, s. 16–42).

## 3.2. Energi

### 3.2.1. Sektorns storlek och strukturella egenskaper

Det fanns cirka 27 000 företag med totalt 1,2 miljoner anställda inom el-, gas- och ångkraftsindustrin i EU-27 år 2006. Tillsammans hade dessa företag en omsättning på 940 miljarder euro (cirka 7 % av BNP i EU-27) och skapade ett mervärde på 200 miljarder euro (3,5 % av mervärdet inom den icke-finansiella delen av ekonomin inom EU-27)<sup>47</sup>.

Enkelt uttryckt omfattar gas- och elindustrins förädlingskedja fem huvudnivåer: 1) prospektering och produktion (för gas)/generering (för el), 2) transport i högtrycksledningar/högspänningsnät (transmission), 3) transport i lågtrycksledningar/lågspänningsnät (distribution), 4) försäljning och inköp av el eller gas på grossistmarknader (grossisthandel), 5) marknadsföring till slutkunder (detaljistleveranser).

Transportverksamheter (dvs. överföring och distribution) betraktas ofta som naturliga monopol och omfattas därför av särskilda regler. I direktiven om liberalisering av gas- och elmarknaden krävdes i stället att produktion, grossisthandel och detaljistleveranser skulle öppnas upp för konkurrens.

För tillfället är el- och gasmarknaderna i huvudsak nationella till sin omfattning. Kommissionen har vid flera tillfällen konstaterat att marknadsintegrationen fortfarande är begränsad i dessa sektorer, vilket framför allt framgår av prisskillnader, regionala monopol och ständiga problem med överbelastning i den gränsöverskridande handeln mellan medlemsstater. Den gränsöverskridande handeln är trots detta inte försumbar och förväntas dessutom öka. Under 2008 svarade den gränsöverskridande handeln med el för 18 % av den totala förbrukningen inom EU-27<sup>48</sup>. Europeiska rådet gjorde i februari 2011 ett politiskt åtagande om att den inre marknaden för energi ska vara fullbordad senast 2014 och kommissionen har tagit initiativ som syftar till att arbeta bort den fragmentering av den inre marknaden som ännu kvarstår<sup>49</sup>. När det gäller naturgas, där de europeiska tillgångarna minskar, tas det initiativ för att skaffa nya leveranskällor utanför EU och för att stärka förbindelserna mellan medlemsstaterna<sup>50</sup>.

Före avregleringen var den dominerande modellen vertikal integration av produktion/import, transporter och detaljhandel. Liberaliseringen har gjort det möjligt för nya aktörer att komma in på marknaderna för produktion, grossistförsäljning och detaljförsäljning. De marknaderna har emellertid i allmänhet förblivit ganska koncentrerade, ofta med en stark ställning för de etablerade företagen. I efterdyningarna från liberaliseringen har vissa etablerade operatörer kraftigt expanderat inom EU utanför sina egna hemmamarknader, särskilt genom förvärv.

---

<sup>47</sup> Eurostats pocketböcker, nyckeltal för EU:s företag med särskild fokus på recessionen, 2010 års utgåva, s. 34.

<sup>48</sup> Europeiska kommissionen, *Market Observatory for Energy*, rapport 2009, s. 46.

<sup>49</sup> För att underlätta integrationen antog kommissionen i november 2010 meddelandet *Prioriteringar för energiinfrastrukturen för 2020 och framåt – Förslag för ett integrerat europeiskt energinätverk* (SEK(2010) 1395 slutligt).

<sup>50</sup> Se Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - *Framstegen i arbetet med att upprätta den inre el- och gasmarknaden*, KOM(2008)0192 och kommissionens beslut i ärende N 594/2009, Stöd till Gaz-System S.A. för gasnät i Polen (EUT C 101, 20.4.2010, s. 9).

### 3.2.2. Rättslig ram

Med de första direktiven om el<sup>51</sup> och gas<sup>52</sup> som antogs 1996 respektive 1998 undanröjde man de juridiska monopolerna genom att kräva av medlemsstaterna att de gradvis tillåter stora företagskunder att själva välja leverantör. Genom direktiven infördes också bestämmelser om tredje parts tillgång till transmissions- och distributionsnät. För vertikalt integrerade företag införde direktiven dessutom ett krav på miniminivå för separering av nätverksamheten från övriga aktiviteter ("uppdelning"). Inom gassektorn avskaffades importmonopolerna.

I det andra direktivet om el<sup>53</sup> och gas<sup>54</sup> skärptes dessa bestämmelser. Framför allt gav de förutsättningar för en total avreglering av el- och gasmarknaderna i detaljledet: samtliga företags- och hushållskunder skulle omfattas av bestämmelserna från den 1 juli 2004 respektive den 1 juli 2007. Vad gäller elproduktion begränsade det andra eldirektivet möjligheten att tillgripa upphandlingsförfaranden för ny kapacitet till sådana fall där en brist i elförsörjningen förutses och marknaden inte förväntas kunna lösa den uppkomna situationen på egen hand.

Från den 3 mars 2011 kommer de direktiven att ersättas av det tredje direktivet om el<sup>55</sup> och gas<sup>56</sup> som innehåller en ytterligare skärpning av kraven, till exempel vad gäller tredje parts tillgång till näten och de nationella tillsynsmyndigheternas roll på energimarknaden. De nya direktiven skärper också reglerna om uppdelning för systemansvariga för överföringssystem.

Båda direktiven innehåller en möjlighet för medlemsstaterna att i det allmänna ekonomiska intresset införa skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som kan avse säkerheten (inklusive försörjningstrygghet), leveransernas regelbundenhet, kvalitet och pris samt miljöskydd (inklusive energieffektivitet, energi från förnybara källor och klimatskydd). Enligt direktiven måste sådana skyldigheter definieras klart, öppet, utan diskriminering och på ett sätt som kan kontrolleras och garantera EU:s el- och gasföretag samma tillträde till nationella konsumenter. År 2010 fattade domstolen ett beslut rörande dessa bestämmelser<sup>57</sup>. Beslutet gav vägledning om på vilka villkor medlemsstater kan ålägga ett företag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster med avseende på gaspriserna i detaljledet.

Dessutom krävs det i tredje eldirektivet att medlemsstaterna ska tillse att alla som konsumerar hushållsel ska få samhällsomfattande tjänster – dvs. rätten att erhålla el av en viss kvalitet inom det egna territoriet till priser som är rimliga, enkelt och tydligt jämförbara, öppna och icke-diskriminerande. Tredje eldirektivet tillåter att medlemsstaterna utsträcker den

---

<sup>51</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el (EGT L 27, 30.1.1997, s. 20).

<sup>52</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 98/30/EG av den 22 juni 1998 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas (EGT L 204, 21.7.1998, s. 1).

<sup>53</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG (EUT L 176, 15.7.2003, s. 37).

<sup>54</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG (EUT L 176, 15.7.2003, s. 57).

<sup>55</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG (EUT L 211, 15.7.2003, s. 55).

<sup>56</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG (EUT L 211, 14.8.2009, s. 94).

<sup>57</sup> Mål C-265/08, Federutility m. fl., REG 2010, s. I-0000.

samhällsomfattande tjänsten till småföretagen. För att garantera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster kan medlemsstaterna utse en ”sistahandselhandlare”.

Dessutom måste medlemsstaterna enligt tredje eldirektivet och tredje gasdirektivet vidta lämpliga åtgärder för att skydda slutkunderna och framför allt de sårbara kunderna. Medlemsstaterna måste definiera begreppet ”sårbara kunder”, vilket kan avse energibrist och bland annat förbudet att stänga av el- eller gasförsörjningen för sådana kunder i kristider. Medlemsstaterna måste dessutom skydda slutkunder i avlägsna områden. Enligt tredje gasdirektivet kan medlemsstaterna utse en ”sistahandsleverantör” för kunder som är anslutna till gassystemet.

Det tredje eldirektivet innehåller bestämmelser om ekonomisk ersättning till elföretag för att de ska fullgöra sin skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster: sådan ersättning samt eventuella exklusiva rättigheter ska beviljas på ett sätt som är icke-diskriminerande och öppet för insyn. Dessa krav tillkommer utöver de krav som anges i paketet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, som gäller ersättningar för allmännyttiga tjänster inom elsektorn.

### 3.2.3. *Kommissionens beslutspraxis*

Kommissionen har begränsad erfarenhet av statligt stöd som ges som ersättning för fullgörandet av skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster inom el- eller gassektorn. Kommissionen har behandlat många ärenden som gällt statligt stöd inom energisektorn under senare år, men mycket få av dem har gällt ersättning för allmännyttiga tjänster.

Sedan det första eldirektivet antogs har kommissionen godkänt fem ordningar<sup>58</sup> som omfattar ekonomisk ersättning för fullgörandet av skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster i samband med elproduktion från inhemska bränslekällor. I dessa ärenden ansåg kommissionen att skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster motsvarade äkta tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som berättigas av energiförsörjningsskäl, framför allt i ljuset av en särskild bestämmelse i eldirektiven<sup>59</sup>. Enligt denna bestämmelse får en medlemsstat med hänsyn till försörjningstryggheten bestämma att produktionsanläggningar som använder inhemska källor för primärenergi ska prioriteras i en utsträckning som inte överstiger 15 % av den totala mängd primärenergi som behövs för att producera den el som förbrukas i den berörda medlemsstaten. I det senaste ärendet gav medlemsstaten detaljerade förklaringar som ansågs motivera ingripandet.

Kommissionen har också bedömt den ekonomiska ersättning som planeras i samband med en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som bestod i att ansluta ny reservkapacitet för elproduktion till nätet<sup>60</sup>. I det ärendet hade medlemsstaten i fråga tillhandahållit detaljerad bevisning för att den skulle stå inför risken av ett avbrott i elförsörjningen under vissa

---

<sup>58</sup> Ärende NN 49/99, Kostnader för övergång till konkurrens (EGT C 268, 22.9.2001, s. 7), ärende N 6/A/2001, Skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som ålagts Electricity Supply Board i samband med elproduktion från torv (EUT C 77, 28.3.2002, s. 27), ärende N 34/99, Ersättning för icke-återvinningsbara kostnader (EGT C 5, 8.1.2002, s. 2), ärende C 7/2005, Elpriser (EUT L 219, 24.8.2007, s. 9) och ärende N 178/2010, Ersättning för allmännyttiga tjänster i samband med mekanism för inmatningspreferens för inhemska kolkraftverk (EUT C 312, 17.11.2010, s. 5).

<sup>59</sup> Artikel 8.4 i första eldirektivet, artikel 11.4 i andra eldirektivet och artikel 15.4 i tredje eldirektivet. Dessa tre bestämmelser är identiska.

<sup>60</sup> Ärende N 475/2003, Skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster i samband med ny produktionskapacitet för säker elförsörjning (EUT C 34, 7.2.2004, s. 8).

perioder av toppbelastning och att den behövde reservkapacitet som marknaden inte kunde förväntas tillhandahålla på egen hand.

Kommissionen har inte mottagit några meddelanden om statligt stöd under senare år gällande ersättningar för allmännyttiga tjänster i samband med samhällsomfattande el-tjänster, skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster åt sårbara kunder eller kunder i avlägsna regioner, eller sistahandsleverantörer. En tänkbar förklaring är att om skyldigheter att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har ålagts etablerade operatörer som under alla omständigheter har bevarat en stark position på sina hemmamarknader kan de berörda medlemsstaterna besluta att det inte behövs någon särskild ekonomisk ersättning. I sådana fall kan de etablerade operatörerna ha möjlighet att bibehålla den totala finansiella balansen i sina operationer, även om kostnaderna för vissa skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som tilldelats dem kan överskrida de intäkter tjänsterna genererar.

Upphandlingsförfaranden för att tilldela skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster inom el- och gasssektorn verkar relativt sällsynta. Enligt den europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter för el och gas (ERGEG), kommissionens formella rådgivande grupp som utgörs av nationella tillsynsmyndigheter, utses sistahandsleverantörer till exempel i regel av myndigheterna och i hälften av fallen fungerar den etablerade leverantören som "sistahandsleverantör"<sup>61</sup>.

### **3.3. Avfalls- och vattentjänster**

#### *3.3.1. Sektorns storlek och strukturella egenskaper*

Den totala omsättningen för företag som tillhandahåller miljö-tjänster (miljövänlig industri) i EU-27 var 319 miljarder euro 2008, motsvarande 2,5 % av EU:s BNP. EU:s miljöindustri sysselsätter direkt cirka 3,4 miljoner personer. De viktigaste sektorerna i fråga om intäkter är med bred marginal avfallshantering, vattenförsörjning, avloppsvattenrening och återvunna material<sup>62</sup>.

Tjänster inom vattenförsörjning, avloppsvattenrening och avfallshantering tillhandahålls ofta av lokala myndigheter som har en skyldighet att tillse att sådana tjänster tillhandahålls på ett tillfredsställande sätt inom deras geografiska behörighetsområde.

Denna skyldighet fullgörs ofta direkt av offentliga administrativa enheter och företag eller genom att en koncession att tillhandahålla allmännyttiga tjänster anförtros ett privat företag, som utför tjänsterna på de villkor och under den tid som anges i koncessionsavtalet. I båda fallen åtföljs ofta tillhandahållandet av tjänsten inom det geografiska området av exklusiva rättigheter som beviljats av myndigheterna. På så vis sker konkurrensen på lokal nivå oftare "för" marknaden (i samband med valet av mottagare av koncessionen) än "på" marknaden.

När det gäller att direkt tillhandahålla tjänster till hushåll och företag är den berörda marknaden därför ofta smal och begränsad till den lokala myndighetens geografiska behörighetsområde eller i bästa fall de geografiska behörighetsområdena för flera myndigheter som har gått samman för att tillhandahålla den aktuella tjänsten. Stora delar av

---

<sup>61</sup> ERGEG Status review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort, Ref: E09-CEM-26-04, 16 juli 2009, s. 31.

<sup>62</sup> ECORYS, Study on the Competitiveness of the EU Eco Industry, oktober 2009, tillgänglig på [http://ec.europa.eu/environment/enveco/jobs/index.htm#\\_Toc240786985](http://ec.europa.eu/environment/enveco/jobs/index.htm#_Toc240786985).

sektorerna för avfallshantering och avloppsvattenrening drivs emellertid av multinationella företag, både på lokal nivå, när det gäller tillhandahållande av tjänster på koncession, och uppströms. Tjänster som sortering av avfall, tillhandahållande av undantagssystem eller återvinningstjänster för avfall kan vara nationella eller ha ännu större omfattning.

### 3.3.2. Rättslig ram och sektorspecifika regler om statligt stöd

Sektorspecifika EU-direktiv eller förordningar lämnar ett visst manöverutrymme åt medlemsstaterna när det gäller villkoren för att tilldela tjänster inom avfallshantering, vattenförsörjning och avloppsvattenrening på den inre marknaden. Tillhandahållandet av de tjänsterna måste emellertid uppfylla avfalls- och vattenkraven i EU:s miljöbestämmelser. I ett antal direktiv ges dessutom relativt detaljerade regler som även omfattar driften av de berörda tjänsterna (t.ex. direktiven om förpackningsavfall<sup>63</sup>, avfall från elektriska och elektroniska produkter<sup>64</sup>, uttjänta fordon<sup>65</sup> och batterier<sup>66</sup>). Dessa sektorspecifika bestämmelser påverkar inte tillämpningen av de allmänna konkurrensreglerna.

När det gäller tillämpningen av artikel 106.2 i EUF-fördraget finns det inga särskilda regler om statligt stöd som avser dessa sektorer, förutom paketet. Precis som för alla andra sektorer gäller emellertid de generella undantagen från förbudet mot statligt stöd i artikel 107.2 och 107.3. I det sammanhanget lämnas särskilda föreskrifter för tillämpningen av artikel 107.3 c i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd på miljöskyddsområdet<sup>67</sup>. Förutom de allmänna principer och kriterier som kommissionen följer innehåller dessa riktlinjer mer detaljerade regler för avfallshanteringsverksamhet (kapitel 3.1.9). Riktlinjerna innehåller också regler för stöd som är avsett att stärka miljöskyddet utöver, eller i frånvaro av, EU-normer (kapitel 3.1.1), vilka under lämpliga omständigheter kan gälla för vattenförsörjning och avloppsvattenrening. Det är också värt att notera att användaravgifter för vattentjänster, genom tillämpning av principen om att förorenaren ska betala, måste täcka den ekonomiska kostnaden för tjänsterna genom tillämpning av vattenramdirektivet.

### 3.3.3. Kommissionens beslutspraxis

Sedan paketet antogs 2005 har inga medlemsstater underrättat kommissionen om några planer på att bevilja ersättning för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som avser avfall eller vatten enligt artikel 106.2 i fördraget. Detta kan delvis bero på att tjänsterna som tillhandahålls ofta är lokala till sin natur och därför kan omfattas av tröskelvärdena i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Om det aktuella lokala området är en storstad eller ett större agglomerat kan emellertid de berörda kontrakten vara värda tiotals miljoner euro per år.

Avfalls- och vattentjänster till hushåll och företag ersätts i regel genom slutanvändarnas avgifter och/eller skatter som regelbundet anpassas – i vissa fall automatiskt enligt

---

<sup>63</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall. Direktivet senast ändrat genom direktiv 2004/12/EG av den 11 februari 2004.

<sup>64</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/96/EG av den 27 januari 2003 om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE), EUT L 37, 13.2.2003, s. 24.

<sup>65</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon (EGT L 269, 21.10.2000, s. 34).

<sup>66</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG (EUT L 266, 26.9.2006, s. 1–14).

<sup>67</sup> Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd (EUT C 81, 1.4.2008, s. 1).

koncessionsavtalet om tjänsterna tillhandahålls av tredje part enligt koncession – för att ersätta kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsten och en reglerad, eller till och med förutbestämd, vinst. Följaktligen kanske det inte finns någon ytterligare ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse till tjänsteleverantören förutom intäkterna från användaravgifter, åtminstone inte om kontrakten genomförs som det var tänkt.

Om tjänsterna tillhandahålls av offentliga företag kan det offentliga finansiella stödet ta formen av en ökning av aktiekapitalet eller andra finansiella bidrag från myndigheterna/aktieägarna. Ett sådant finansiellt stöd skulle, om det inte uppfyllde villkoren för principen om en marknadsekonomisk investerare, i själva verket utgöra ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse<sup>68</sup>. Medlemsstaterna har emellertid inte anmält några sådana fall under de senaste fem åren.

### 3.4. Posttjänster

#### 3.4.1. Sektorns storlek och strukturella egenskaper

Postsektorn i EU, som omfattar brev, paket och expresse-tjänster, genererade intäkter på totalt cirka 94 miljarder euro under 2007 (0,7 % av BNP för EU-27). Sammanlagt sysselsatte denna sektor cirka 1,6 miljoner personer 2006, vilket utgör 0,7 % av den totala sysselsättningen i EU<sup>69</sup>.

Brevposten utgör det största segmentet med cirka 56 % av sektorns totala intäkter. Denna verksamhet utfördes tidigare av monopolföretag. Trots de steg som nyligen tagits mot en avreglering av marknaden har de etablerade nationella postoperatörerna, som fullgör skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, fortfarande en marknadsandel på över 95 %<sup>70</sup>. Samtidigt är denna verksamhet mest utsatt för risken att ersättas av andra, elektroniska kommunikationsformer<sup>71</sup> och befinner sig i klar nedgång i de flesta medlemsstater.

Paket- och expressmarknaderna, som tillsammans svarar för 44 % av sektorns intäkter, har i flera decennier varit avreglerad i de flesta medlemsstater. De marknaderna innehåller både internationella aktörer – av vilka några ägs av etablerade EU-operatörer<sup>72</sup> – medan andra är fristående, hör hemma i länder utanför EU<sup>73</sup> eller är lokala operatörer. Denna verksamhet drar nytta av elektronisk handel genom att leverera varor som beställs över internet (*internet fulfilment*).

---

<sup>68</sup> Kommissionens regler för medlemsstaternas skyldigheter när det gäller tillämpningen av principen om en marknadsekonomisk investerare anges i kommissionens ståndpunkt om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i EEG-fördraget på myndigheters innehav, 1984, EU:s bulletin 91984, s. 28–29, och förklaras ytterligare i meddelandet om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget på statliga innehav och meddelande, 1993 (EGT C 307, 13.11.1993, s. 3–14).

<sup>69</sup> Europeiska kommissionen, *The Evolution of the European Postal Market since 1997*, rapport från ITA Consulting och Wiki Consult, augusti 2009, s. 18.

<sup>70</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>71</sup> S.k. hybridpost, en tjänst där digitala uppgifter omvandlas till fysiska brev vid distribuerade utskriftscentra som ligger så nära de slutgiltiga leveransadresserna som möjligt, utgör ett exempel där elektronisk kommunikation och fysiska brev kompletterar snarare än ersätter varandra.

<sup>72</sup> Några exempel: DHL (Deutsche Post), TNT (NL), GLS (Royal Mail – UK), DPD (La Poste France).

<sup>73</sup> Till exempel UPS och Fedex.

### 3.4.2. Rättslig ram och sektorspecifika regler om statligt stöd

Historiskt sett har de etablerade operatörerna inom postsektorn tillhandahållit en samhällsomfattande tjänst genom att leverera brev och paket över hela territoriet i den berörda medlemsstaten. Många etablerade operatörer hade monopol på vissa verksamheter – i allmänhet brev upp till en viss vikt eller ett visst pris. Antalet tjänster som täcktes av monopolet har gradvis reducerats över tid. Omfattningen av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster har alltid varit bredare än det område som innehöll monopol-tjänster. Framför allt omfattar skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster även pakettjänster. I den första grönboken om posttjänster från 1992 illustreras detta på följande sätt:

		Vikt- / priskriterier	
Samhällsomfattande krav (personlig/individuell kommunikation)		Brev/vykort  (under monopol, minskar gradvis i omfattning, avskaffas sedan)	Brev utanför monopolet (högre pris/vikt)
Samhällsomfattande krav (varor/tryckt papper)		Paket och tryckt papper  (upp till en viss vikt)	
Inga samhällsomfattande krav		Expressprodukter  Tyngre paket och tryckta produkter  Dokumentutbytesprodukter	

Monopol	Ej monopol
---------	------------

Såväl nationella etablerade operatörer som andra operatörer har alltid erbjudit tjänster som varken omfattas av kravet på samhällsomfattande tjänster eller av monopol. Sådana tjänster, som ibland kallas kommersiella tjänster, erbjuds i konkurrens med andra operatörer och inkluderar många express- och pakettjänster.

I det första postdirektivet<sup>74</sup> och det andra postdirektivet<sup>75</sup> begränsades monopol-tjänsterna gradvis till standarden (från och med den 1 januari 2006) för produkter som väger under 50 gram och som kostar mindre än två och en halv gång basavgiften.

<sup>74</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L 15, 21.1.1998, s. 14).

<sup>75</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen (EGT L 176, 5.7.2002, s. 21).

Genom det tredje postdirektivet<sup>76</sup> avskaffas slutligen brevmonopolet. Direktivet träder i kraft mellan 2011 och 2013 beroende på medlemsstat och skapar ett regelverk som garanterar medborgarna en samhällsomfattande tjänst, samtidigt som det begränsar i vilken omfattning medlemsstaterna kan välja att begränsa tillgången för olika företag.

Bilaga I till postdirektivet är särskilt viktigt i samband med statligt stöd, eftersom den innehåller nya beräkningsmetoder för vilka kostnader som kan ersättas. Till skillnad från rambestämmelserna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, som bygger på en fullständig kostnadsallokering, tillåter metoden i bilaga I enbart ersättning för de nettokostnader som skulle ha undvikits om skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster inte hade funnits, i den utsträckning dessa nettokostnader inte utgör en orättvis börda för postoperatören i fråga. Enligt direktivet krävs det en utvärdering av vilken tjänst som ska tillhandahållas och vilka kostnader en viss tjänsteleverantör skulle ådra sig om den inte tilldelats ansvaret att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. I direktivet nämns också en mängd olika sätt att kompensera dessa nettokostnader när de utgör en orättvis börda, varav inte samtliga skulle utgöra statligt stöd<sup>77</sup>.

Det bör noteras i det här sammanhanget att postdirektivet inte är baserat på artiklarna 107–109 i EUF-fördraget och därför inte kan utgöra undantag från regler om statligt stöd utan endast skapa ytterligare krav. Vid en bedömning av statligt stöd kan det dock vara relevant att tillämpa bilaga I i postdirektivet (såvitt avser metoden för att beräkna nettokostnaden för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster inom postsektorn.

### 3.4.3. Kommissionens beslutspraxis

Under de senaste fem åren har kommissionen fattat 15 beslut som gäller posttjänstoperatörer.

När det gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inom postsektorn har kommissionen väglett av följande tema i sin beslutspraxis:

- De som är skyldiga att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster (etablerade operatörer) ska inte få fördelar på marknaden genom att överkompenseras för kostnaderna för att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna eller via andra åtgärder. Kommersiellt lönsamma posttjänster ska inte kunna dra fördel av korssubventionering<sup>78</sup>. Riktad offentlig finansiering kan emellertid accepteras för att täcka (netto)kostnaderna för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Beräkningen av dessa kostnader har hittills följt metoden i

---

<sup>76</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster (EUT L 52, 27.2.2008, s. 3).

<sup>77</sup> Direktivet innehåller till exempel alternativet att låta tjänsteleverantören och/eller brukarna dela på nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten som ett alternativ till ersättning via offentliga medel. En sådan mekanism skulle eventuellt inte omfattas av definitionen av statligt stöd, beroende på hur den är uppbyggd.

<sup>78</sup> Kommissionen har vidtagit åtgärder för att få slut på obegränsade garantier till förmån för etablerade postoperatörer eftersom sådana åtgärder förbättrar de finansiella villkoren för alla deras verksamheter, inklusive konkurrensutsatta och kommersiella verksamheter. Kommissionen har också undersökt den ganska specifika frågan under vilka förhållanden *logistiskt stöd* från en postoperatör till ett dotterbolag som är verksamt på kommersiella marknader kan utgöra stöd om det inte ersätts på rätt sätt – se domstolens domskäl den 3 juli 2003 i målen C-83/01 P, C-83/01 P, C-93/01 P och C-94/01 P, Chronopost mot Ufex m. fl., REG 2003, s. I-06993. Se också kommissionens beslut 606/2010 av den 26 januari 2010 i ärende C 56/07, obegränsad statlig garanti - La Poste (EUT L 274, 19.10.2010, s. 1–53).

rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, men detta ändrades i och med att tredje postdirektivet trädde i kraft den 1 januari 2011 (se ovan).

Kommissionen har godkänt omfattande stöd till etablerade postföretag för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster i till exempel Frankrike, Italien, Storbritannien, Sverige och Polen<sup>79</sup>. Dessutom gäller många ärenden tjänster som tillhandahålls av den etablerade postoperatören men som faller utanför postsektorn eller nätet av postkontor (till skillnad från den insamlings- och distributionsverksamhet som omfattas av monopolet). Detta gäller Storbritannien, Irland, Sverige och vissa italienska ärenden<sup>80</sup>.

Det är värt att notera att de ärenden som hittills har undersökts gällde enbart nio medlemsstater. Många medlemsstater har förlitat sig på det traditionella post- eller brevmonopolet för att finansiera sina postoperatörer. Många postoperatörer har faktiskt varit lönsamma historiskt sett och snarare än att behöva stöd har många bidragit till att finansiera sina respektive regeringar eller de har kunnat använda vinsterna från höga portoavgifter till att expandera inom andra områden.

Det kan noteras att endast tre negativa statliga stödbeslut har fattats hittills<sup>81</sup>. I flera andra fall krävde kommissionen emellertid en ändring av de föreslagna åtgärderna under anmälningsfasen innan de kunde godkännas. Exempel på detta är de brittiska åtgärderna till förmån för Post Office Limited och de franska pensionsåtgärderna till förmån för La Poste<sup>82</sup>.

### **3.5. Finansiella tjänster**

#### *3.5.1. Sektorns storlek och strukturella egenskaper*

Finansförmedling svarade för 5,7 % av BNP i EU-27 år 2009. Banksektorn har varit öppen för konkurrens i många år<sup>83</sup>. Finansmarknaderna är redan i hög grad avreglerade. De flesta banker

---

<sup>79</sup> Ärende C 43/2006, Pensionsreform med La Poste (EUT L 63, 7.3.2008, s. 16–43), ärende NN 24/2008 och C 47/1998, Poste Italiane (EUT C 145, 11.6.2008, s. 3), C 21/2005 och C 22/2005, Poczta Polska (EUT C 33, 15.2.2007, s. 9–10), ärende N 642/05, Posten AB (EUT C 291, 5.12.2007, s. 1).

<sup>80</sup> Ärende N 388/2007, Post Office Limited: Transformation programme (EUT C 14, 19.1.2008, s. 2), ärende N 642/05, Posten AB (EUT C 291, 5.12.2007, s. 1), ärende N 650/2001, Equity Injection notification - An Post (EUT C 43, 27.2.2007, s., 1), ärende NN 24/2008 och C 47/1998, Poste Italiane (EUT C 145, 11.6.2008, s. 3).

<sup>81</sup> Kommissionens beslut (EG) av den 19 juni 2002 om Förbundsrepubliken Tysklands åtgärder till förmån för Deutsche Post AG (EGT L 247, 14.9.2002, s. 27–55), som ogiltigförklarades genom tribunalens beslut av den 1 juli 2008 (Mål T-266/02), Deutsche Post mot kommissionen, REG 2010, s. II-01233, bekräftat av domstolen i mål C-399/08, Deutsche Post mot kommissionen, kommissionens beslut (EG) nr 948/2008 av den 23 juli 2008 om Tysklands åtgärder till förmån för DHL och flygplatsen Leipzig/Halle, EUT L 346, 23.12.2008, s. 1–36, bekräftat genom tribunalens dom av den 7 oktober 2010 (mål T-452/08, DHL mot kommissionen), kommissionens beslut (EG) nr 178/2009 av den 16 juli 2008 om det statliga stöd som Italien har genomfört för att ge ränta på italienska postverkets checkkonton hos den statliga finansförvaltningen, C 42/06, Poste Italiane SpA – BancoPosta (EUT L 64, 10.3.2009, s. 4–44).

<sup>82</sup> Ärende C 43/2006, reform av formerna för finansiering av pensioner till statstjänstemän vid La Poste (EUT L 63, 7.3.2008, s. 16–42, ärende N 822/2006, finansiering av återbetalning av skuld till Post Office Limited (EUT C 80, 13.4.2007, s. 5).

<sup>83</sup> Se till exempel mål 267/86, Van Eyke, REG 1988, s. 4769, och punkt 23 i generaladvokatens yttrande, mål C 172/80, Zuchner, REG 1982, s. 2021. Se också rådets direktiv 88/361/EEG av den 24 juni 1988 för genomförandet av artikel 67 i fördraget (EGT L 178, 8.7.1988, s. 5) och rådets andra direktiv 89/646/EEG av den 15 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, samt med ändring av direktiv 77/780/EEG (EGT L 386, 30.12.1989, s. 1).

utför gränsöverskridande transaktioner. När det gäller gränsöverskridande transaktioner på marknaden för kundkonton svarar gränsöverskridande transaktioner med betalkort för cirka 10 % av alla betalkortstransaktioner. Införandet av det gemensamma eurobetalningsområdet (Sepa)<sup>84</sup> förväntas leda till en ökning av antalet gränsöverskridande transaktioner eftersom medborgarna kommer att kunna använda samma konto för gränsöverskridande transaktioner, i stället för flera konton i olika medlemsstater som ingår i euroområdet.

Särskilt viktigt i samband med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är att en betydande minoritet av EU:s invånare inte har tillgång till ett vanligt bankkonto<sup>85</sup>. Att inte ha tillgång till ett bankkonto kan orsaka allvarliga problem i form av social utstötning, eftersom ett bankkonto blir allt viktigare för dagliga finansiella transaktioner såsom att få ut en lön eller sociala förmåner, betala räkningar och få tillgång till andra finansiella tjänster.

### 3.5.2. Rättslig ram och sektorspecifika regler om statligt stöd

I nuläget finns det inga bestämmelser på EU-nivå om tillhandahållandet av grundläggande bankkonton<sup>86</sup>.

Det finns inga särskilda riktlinjer om statligt stöd inom området finansiella tjänster som påverkar behandlingen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utgör grunden för att tillämpa reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inom sektorn för finansiella tjänster.

### 3.5.3. Kommissionens beslutspraxis

Kommissionen har behandlat 12 ärenden<sup>87</sup> som gällde en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse inom sektorn för finansiella tjänster<sup>88</sup>. Av de ärendena är det två som fortfarande

---

<sup>84</sup> Sepa är ett initiativ som den europeiska bankindustrin har tagit i syfte att garantera att gränsöverskridande betalningar blir lika lätta, effektiva och säkra som inhemska betalningar inom en medlemsstat. Genom Sepa kommer en kund (konsument, näringsidkare, företag) att kunna göra icke-kontanta betalningar i euro till en mottagare var som helst inom euroområdet med samma bankkonto och samma betalningsinstrument och på samma villkor som i hemlandet. Sepa kommer att omfatta betalningsöverföringar, autogireringar och kortbetalningar. I december 2010 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till förordning om antagande av tekniska krav för betalningar och autogireringar i euro som bör gör det möjligt att omvandla befintliga nationella system för betalningar och autogireringar till Sepainstrument.

<sup>85</sup> Enligt aktuella uppgifter saknar i medeltal cirka 30 miljoner vuxna i EU ett bankkonto. Denna siffra omfattar såväl frivilligt som ofrivilligt "kontolösa" människor. Se arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar av den 6 oktober 2010, Consultation on Access to a Basic Payment Account, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2010/payment\\_account/access\\_basic\\_payment\\_account\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/payment_account/access_basic_payment_account_en.pdf)

<sup>86</sup> Se arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar av den 6 oktober 2010, *Consultation on Access to a Basic Payment Account* (nämns ovan i fotnot 82).

<sup>87</sup> Ärende N 642/2005, Statlig ersättning till Posten AB för tillhandahållande av grundläggande betal- och kontantjänster - Sverige (EUT C 291, 5.12.2007, s. 5), ärende N 749/2001, Posten AB girobetalningstjänster - Sverige (EUT C 187, 7.8.2003, s. 9), ärende N 514/2001, Samhällsomfattande banktjänster "Modernisering av Förenade kungarikets system förutbetalning av bidrag och tillgång till universella banktjänster genom postkontor" - Förenade kungariket (EUT C 186, 6.8.2003, s. 17), ärende N 252/2002, Reinvention of the urban Post Office network - UK (EUT C 269, 8.11.2003, s. 22), ärende N 784/2002, Statlig finansiering av återbetalning av skuld, stöd till nätverk på landsbygden och ett förnybart lån till Post Office Limited (POL) för förstärkning av rörelsekapitalet - Förenade kungariket (EUT C 269, 8.11.2003, s. 23), ärende N 244/03, Credit Union - Provision of Access to Basic Financial Services - Skottland, ärende C 42/2006, Poste Italiane - Banco Posta - Räntebärande

pågår<sup>89</sup> och ett avslutades med ett negativt beslut<sup>90</sup>. Av de tio avslutade ärendena fanns det bara ett där rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse från 2005 tillämpades<sup>91</sup>.

Finansiella tjänster är ett komplext område eftersom det är mycket svårt att identifiera de korrekta kostnaderna och intäkterna och en rimlig vinst i samband med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

En viktig uppgift som har uppstått i dessa fall har varit att göra en korrekt fördelning av kostnaderna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I de flesta fall kräver tjänster av allmänt ekonomiskt intresse att banken ska tillhandahålla en tjänst som den kanske inte annars hade tillhandahållit. Dessa tjänster tillhandahålls i regel genom bankernas normala distributionsnät. Dessutom används de normala kontorsfunktionerna även för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. För en korrekt fördelning av kostnader till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse krävs därför att man identifierar både de specifika kostnaderna i samband med tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse och den andel av de allmänna omkostnaderna som de förbrukar. Även om dessa frågor är gemensamma för alla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse innebär bankernas komplexa transaktioner och det faktum att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i regel tillhandahålls över hela landet att kostnadsstrukturen för banken som helhet i allmänhet måste analyseras.

När det gäller intäkter utgörs en viktig del av bankernas affärsmodell av korsförsäljning, vilket betyder att om en kund redan har en viss produkt i en bank försöker banken i regel sälja en annan produkt till den kunden för att skapa ytterligare intäkter. När banker tilldelas en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse får de ofta särskild eller exklusiv rätt att tillhandahålla den produkten (Banque Postale, Caisses d'Epargne och Crédit mutuel var till exempel de enda tre bankerna i Frankrike som beviljats särskilda rättigheter att erbjuda ett skattebefriat sparkonto ("Livret A")). Enligt deras normala affärsstrategi kan de i praktiken sälja extra produkter till vissa personer som utnyttjar tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse och på så vis skapa ytterligare intäkter.

Slutligen är det svårt att fastställa en lämplig nivå för rimlig vinst som tillåts i samband med finansiella tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. För det första är bankernas vinstmarginaler i allmänhet inte offentlig information. För det andra är frågan om risk (eller frånvaron av risk) avgörande för att bestämma vad som är en korrekt rimlig avkastning. Om banken enbart erhåller en avgift för att tillhandahålla tjänsten kan detta vara ganska enkelt att fastställa. I hybridsystem, där banken får insättningar som en del av skötseln av tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse men sedan investerar dem på egen risk blir det dock mer komplicerat att

---

avistakonton hos statskassan - Italien (EUT C 290, 29.11.2006, s. 8, och L 64, 10.3.2009, s. 4), C 49/2006, Poste Italiane - Banco Posta - Italien (om postsparbanksböcker "libretti postali" och postsparcertifikat "buoni fruttiferi postali" (EUT C 31, 13.2.2007, s. 11 och EUT L 189, 21.7.2009, s. 3), ärende C 88/1997, Eventuellt stöd till Crédit Mutuel genom Livret bleu - Frankrike (EUT C 210, 1.9.2006, s. 12–32), ärende CP 280/2009, ärende N 531/2005, Tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som anförtrots Banque Postale - Frankrike (EUT C 21, 28.1.2006, s. 2).

<sup>88</sup> Enbart eller som ett inslag i en vidare posttjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

<sup>89</sup> Ärende C 88/1997, Eventuellt stöd till Crédit Mutuel genom Livret bleu - Frankrike (EUT C 210, 1.9.2006, s. 12–32), ärende N 531/2005, Tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som anförtrots Banque Postale - Frankrike (EUT C 21, 28.1.2006, s. 2).

<sup>90</sup> Ärende C 42/2006, Poste Italiane - Banco Posta - Ränta på italienska postverkets checkkonton hos den statliga finansförvaltningen - Italien (EUT L 64, 10.3.2009, s. 4).

<sup>91</sup> Ärende N 642/2005, Statlig ersättning till Posten AB för tillhandahållande av grundläggande betal- och kontantjänster - Sverige (EUT C 291, 5.12.2007, s. 5).

beräkna vad som är en lämplig rimlig vinst. Detta är en viktig fråga och olika ärenden inom andra sektorer erbjuder föga vägledning.

### **3.6. Radio och TV i allmänhetens tjänst**

#### *3.6.1. Sektorns storlek och strukturella egenskaper*

Varje medlemsstat har ett eller flera public service-företag inom radio och TV, i regel med en stark marknadsposition. Radio och TV i allmänhetens tjänst skiljer sig från allmännyttiga tjänster inom andra sektorer oavsett sin ekonomiska betydelse. Det finns ingen annan tjänst som samtidigt har tillgång till en så stor andel av befolkningen och ger den så mycket information och innehåll för att därigenom förmedla och påverka såväl individen som allmänheten.

Public service-företagens särskilda roll framhävs i protokoll 29 om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna som åtföljer EU-fördraget och EUF-fördraget. I protokollet konstateras inledningsvis att ”systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna har ett direkt samband med de demokratiska, sociala och kulturella behoven i varje samhälle och med behovet att bevara mångfalden i medierna”. Därefter anges följande: ”Bestämmelserna i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skall inte påverka medlemsstaternas behörighet att svara för finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst i den utsträckning som denna finansiering beviljas radio- och tv-organisationerna för att de skall utföra det uppdrag att verka i allmänhetens tjänst som har tilldelats dem, utformats och organiserats av varje medlemsstat och i den utsträckning som finansieringen inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset, varvid kraven på att utföra uppdraget att verka i allmänhetens tjänst skall beaktas.”

#### *3.6.2. Rättslig ram och sektorspecifika regler om statligt stöd*

I kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst från 2009 och det tidigare meddelandet från 2001<sup>92</sup> beaktas att radio och tv i allmänhetens tjänst, även om den helt klart har ekonomisk betydelse, inte kan jämföras med en allmännyttig tjänst i någon annan ekonomisk sektor. De viktigaste bestämmelserna i meddelandet fokuserar i hög grad på ansvarighet och effektiv kontroll på nationell nivå, inklusive en öppen utvärdering av den totala effekten av offentligt finansierade nya medietjänster (förhandskontroll av viktiga nya tjänster som lanseras av public service-företagen), kontroll av överkompensation och övervakning av public service-uppdraget. Meddelandet ger inget utrymme för att även tillämpa rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på företag som erbjuder radio och TV i allmänhetens tjänst.

#### *3.6.3. Kommissionens beslutspraxis*

Sedan paketet antogs 2005 har kommissionen utvärderat frågan om statligt stöd till radio och TV i allmänhetens tjänst i 16 ärenden som gällde statligt stöd. Ärendena undersöktes inte på grundval av paketet utan på grundval av meddelandena om radio och tv i allmänhetens tjänst.

---

<sup>92</sup> Meddelande från kommissionen om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009, s. 1–14), meddelande från kommissionen om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (EGT C 320, 15.11.2001, s. 5–11).

Huvudfrågorna i de ärendena gällde tilldelningen av ett public service-uppdrag till ett programföretag, programföretagens rätt att erbjuda nya audiovisuella tjänster samt lämpliga mekanismer för att undvika överkompensation. Effektivitet är i regel inte en faktor i dessa ärenden.

Den framtida utvecklingen av tekniska plattformar kan leda till en ökande fokusering på förhandsbedömningen av väsentliga nya tjänster, såsom nämns i avsnitt 3.6.2. Det bör dock noteras att ansvaret för att tillämpa detta test i första hand åligger medlemsstaterna.

### 3.7. Bredband

#### 3.7.1. Sektorns storlek och strukturella egenskaper

IKT-sektorn svarar direkt för 5 % av EU:s BNP, med ett årligt marknadsvärde på 660 miljarder euro<sup>93</sup>. Telekomsektorn svarar för 52 % av detta belopp. Många aktörer av olika storlek konkurrerar med varandra och framför allt mot de tidigare, etablerade statliga monopolen.

#### 3.7.2. Rättslig ram och sektorspecifika regler om statligt stöd

Direktiv 2002/21/EG ("ramdirektivet")<sup>94</sup> innehåller bestämmelser om en åtskillnad av räkenskaperna för leverantörer av offentliga kommunikationsnät eller tjänster som har särskilda eller exklusiva rättigheter att tillhandahålla tjänster i andra sektorer än elektroniska kommunikationer i samma eller en annan medlemsstat. Dessutom ger direktiv 2002/22/EG ("direktivet om samhällsomfattande tjänster")<sup>95</sup> medlemsstaterna möjlighet att under vissa omständigheter ålägga en leverantör av samhällsomfattande tjänster en skyldighet att leverera anslutningar till ett allmänt kommunikationsnät och tillhandahåller en mekanism för att på ett öppet sätt med offentliga medel eller medel ur en sektorspecifik fond kompensera den fastställda nettokostnad som en sådan skyldighet ger upphov till. Direktivet om samhällsomfattande tjänster ger också möjlighet att göra ytterligare tjänster tillgängliga utanför den räckvidd för samhällsomfattande tjänster som fastställs på EU-nivå för telekomsektorn, men under sådana omständigheter får inte något ersättningssystem för särskilda företag införas<sup>96</sup>.

Gemenskapens riktlinjer för tillämpning av reglerna om statligt stöd i samband med snabb utbyggnad av bredbandsnät<sup>97</sup> innehåller särskilda bestämmelser om utbyggnad av basbredbandsnät och nästa generationens accessnät med offentligt stöd på områden där privata operatörer inte investerar. I det här fallet beviljas stödet sällan som ersättning för allmännyttiga tjänster utan som ett sektorspecifikt investeringsstöd enligt artikel 107.3 c i

---

<sup>93</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén av den 26 augusti 2010, *En digital agenda för Europa*, KOM(2010) 245 slutlig, s. 4.

<sup>94</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (EGT L 108, 24.4.2002, s. 33–50).

<sup>95</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (EGT L 108, 24.4.2002, s. 51–77).

<sup>96</sup> Artikel 32 i direktivet om samhällsomfattande tjänster.

<sup>97</sup> Meddelande från kommissionen – *Gemenskapens riktlinjer för tillämpning av reglerna för statligt stöd på snabb utbyggnad av bredbandsnät* (EUT C 235, 30.9.2009, s. 7).

fördraget. Ersättning för allmännyttiga tjänster kan emellertid också konstateras vara förenligt med den inre marknaden enligt artikel 106.2, om de allmänna villkoren är uppfyllda..

### 3.7.3. *Kommissionens beslutspraxis*

Endast i ett fåtal ärenden har stödsystem för utbyggnad av bredband identifierats som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I tre ärenden<sup>98</sup> ledde detta till ett beslut om att inget statligt stöd förelåg (Altmark-kriterierna var uppfyllda). Endast det tredje av dessa beslut antogs efter paketet. I ett fall<sup>99</sup> konstaterades stödet vara förenligt med rambestämmelserna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

De ärenden som behandlats hittills har främst fokuserat på att fastställa om upphandlingsförfarandet uppfyller det fjärde Altmark-kriteriet, och på definitionen av bredbandsutbyggnad som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Man kan emellertid anta att bedömningen av statligt stöd för bredbandsutbyggnad enligt artikel 106.2 i EUF-fördraget kommer att vara undantag snarare än regel även i framtiden.

## 3.8. **Hälso- och sjukvård**

### 3.8.1. *Sektorns storlek och strukturella egenskaper*

Hälso- och sjukvård är ett mycket viktigt område både när det gäller den subjektiva betydelsen för befolkningen och när det gäller de offentliga utgifterna, eftersom utgifterna för hälso- och sjukvård utgör 6–10 % av EU-ländernas BNP<sup>100</sup>.

Det finns två huvudtyper av hälso- och sjukvårdssystem i EU:

- Nationell hälso- och sjukvård: Dessa tjänster finansieras genom skatter och fungerar som ett vårdförmånssystem. Bland de länder som infört ett nationellt hälso- och sjukvårdssystem märks bl.a. Förenade kungariket, Italien, Spanien och Portugal.
- Socialförsäkringssystem: Dessa system bygger på en obligatorisk försäkring och innebär att alla medborgare, eller särskilda grupper av personer, måste vara anslutna till ett sjukförsäkringsbolag.

Tre olika marknader kan urskiljas inom hälso- och sjukvårdssektorn:

- Hälso- och sjukvårdstjänster: tjänster på och utanför sjukhus.
- Hälso- och sjukvårdsvaror: läkemedelsindustri, apotek och andra hälso- och sjukvårdsvaror.
- Sjukförsäkring: finansiering av hälso- och sjukvårdstjänster och -varor samt yrkesansvarsförsäkring för sjukvårdspersonal.

---

<sup>98</sup> Ärende N 382/2004, Upprättande av en höghastighetsinfrastruktur i regionen Limousin – DORSAL (EUT C 230, 20.9.2005, s. 6–7), ärende N 381/2004, Projekt angående höghastighetsnät för telekommunikation i Pyrénées-Atlantiques (EUT C 162, 2.7.2005, s. 5–6) och ärende N 331/2008, Réseau à très haut débit en Hauts-de-Seine (EUT C 256, 23.9.2010, s. 1).

<sup>99</sup> Ärende N 196/2010, Utbyggnad av en hållbar infrastruktur som medger bredbandsanslutning till internet i hela Estland (EstWin-projektet).

<sup>100</sup> EUROSTAT, Statistics explained: Healthcare expenditure, april 2008.

På marknaden för hälso- och sjukvårdstjänster utvecklas gradvis en reell inre marknad för hälso- och sjukvårdstjänster: ett ganska litet, men växande, antal företag tillhandahåller hälso- och sjukvård i flera länder i EU.

På marknaden för privata försäkringar verkar det, med ett par undantag, gå en klar skiljelinje mellan medlemsstaterna i EU-15 och EU-12 vad gäller marknadens utveckling och den offentliga diskussionen om privata sjukförsäkringar. Marknaderna i EU-15 tenderar att vara större och uppvisa en större mångfald i fråga om roller och domineras eller har dominerats av ömsesidiga bolag. Däremot har marknaderna i många av länderna inom EU-12 haft svårt att komma igång. De spelar i första hand en kompletterande roll och är i vissa fall rent kommersiella.

Privata sjukförsäkringar bidrar inte i någon betydande grad till de totala hälso- och sjukvårdsutgifterna i Europeiska unionen. De svarar för mindre än 5 % av de totala hälso- och sjukvårdsutgifterna i två tredjedelar av medlemsstaterna, även om de spelar en betydligt större roll i Slovenien (13,1 %), Frankrike (12,8 %) och Tyskland (9,3 %)<sup>101</sup>.

### 3.8.2. Rättslig ram

Det finns inga särskilda regler om statligt stöd som är tillämpliga på hälso- och sjukvårdssektorn. Enligt beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är emellertid stöd till sjukhus undantaget från anmälningsskravet, oavsett ersättningens storlek, under förutsättning att villkoren i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är uppfyllda (se avsnitt 2.2.1).

Övrig relevant EU-lagstiftning omfattar bland annat följande:

- År 2006 antog kommissionen ett meddelande om gemensamma värderingar och principer för medlemsstaternas hälso- och sjukvårdssystem och konstaterade att universalitet var en sådan gemensam värdering: ingen bör utestängas från hälso- och sjukvård och alla måste garanteras tillgång till hälso- och sjukvård. I den hälso- och sjukvårdsstrategi som kommissionen antog 2007 underströks betydelsen av universell täckning<sup>102</sup>.
- Enligt det tredje direktivet om andra direkta försäkringar än livförsäkringar kan regeringar inte längre påverka marknadsstrukturen<sup>103</sup>.

### 3.8.3. Kommissionens beslutspraxis

*Hälso- och sjukvårdstjänster:* Kommissionen behandlar i de flesta fall klagomål från privata kliniker om stöd till offentliga sjukhus<sup>104</sup>. Klagomålen verkar i första hand gälla förmånsbehandling av offentliga sjukhus, även om både privata och allmänna sjukhus enligt

---

<sup>101</sup> Europeiska kommissionen, Privat sjukförsäkring i EU: Slutrapport för Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för sysselsättning, sociala frågor och lika möjligheter, 24.6.2009, s. 6.

<sup>102</sup> Rådets slutsatser om gemensamma värderingar och principer i EU:s hälso- och sjukvårdssystem, rådets 2733:e möte (sysselsättning, sociala frågor, hälsa och konsumentfrågor), Luxemburg den 1 och 2 juni 2006. Kommissionens vitbok KOM(2007) 630 av den 23 oktober 2007, *Tillsammans för hälsa: Strategi för EU 2008–2013*.

<sup>103</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/36/EG av den 11 mars 2008 om ändring av rådets direktiv 92/49/EEG om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring, vad gäller kommissionens genomförandebefogenheter (EUT L 81, 20.3.2008, s. 69–70).

<sup>104</sup> Ärende NN 54/2009, Association bruxelloise des institutions des soins de santé privées asbl (ABISSP) mot Belgien (EUT C 74, 24.3.2010, s. 1).

de klagande har tilldelats samma skyldigheter att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Klagomålen avser närmare bestämt

- bristen på insyn i de offentliga sjukhusens tilldelningar och räkenskaper,
- den eventuella förekomsten av överkompensation utan verklig verifiering från staten, och
- möjligheten att kommersiella verksamheter korssubventioneras med offentliga medel.

Insynen i tilldelningar och räkenskaper är en viktig fråga inom sjukhussektorn, eftersom offentliga sjukhus ofta får mer stöd än privata sjukhus. Det krävs en tydlig dokumentation av vilka ytterligare tjänster som tillhandahålls av de offentliga sjukhusen som motiverar en högre ersättning.

Det är värt att notera att en del av klagomålen verkar bygga på en missuppfattning om kraven i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Privata klagande anser ofta att alla som tillhandahåller hälso- och sjukvårdstjänster ska behandlas lika och att det inte vore möjligt att tilldela en viss tjänsteleverantör fler skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster än en annan. De hävdar dessutom ofta att det inte skulle vara möjligt att ersätta ineffektiva tjänsteleverantörer.

*Privat sjukförsäkring:* De ärenden som kommissionen undersökte gällde i första hand de riskutjämningsystem som tillämpas för privata sjöförsäkringsbolag, till exempel i Nederländerna (2006) och Irland (2006)<sup>105</sup>. Riskutjämningsystem är en direkt form av ingripande som i regel omfattar finansiell överföring från försäkringsbolag med låg risk till försäkringsbolag med hög risk. De är en viktig faktor på sjukförsäkringsmarknader med öppen teckning och enhetspremie, där de införs för att garantera tillgången på sjukförsäkring och lojal konkurrens mellan försäkringsbolag. Riskutjämningsåtgärderna syftar till att minska försäkringsbolagens motivation att konkurrera genom riskurval och att uppmuntra försäkringsbolagen att konkurrera med kostnader och kvalitet. I domen i BUPA-målet fastslogs att dessa finansiella överföringar kan utgöra ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse<sup>106</sup>.

### **3.9. Sociala tjänster och tjänster som anordnas av lokala myndigheter**

#### *3.9.1. Sektorns storlek och strukturella egenskaper*

I kommissionens meddelande om genomförande av gemenskapens Lissabonprogram beskrivs vad som avses med sociala tjänster i Europeiska unionen<sup>107</sup>: lagstadgade och kompletterande sociala trygghetssystem, organiserade på olika sätt (ömsesidiga eller arbetsrelaterade organisationer) och andra viktiga tjänster som tillhandahålls direkt till individen och som spelar en roll som förebyggande faktor och främjar den sociala sammanhållningen, t.ex. socialbidragstjänster, anställnings- och arbetsträning, subventionerat boende, barnomsorg och långvårdstjänster.

---

<sup>105</sup> Ärende N 214/2010, Risicovereveningssysteem voor Nederlandse zorgverzekeraars (EUT C 333, 10.12.2010, s. 3), ärende N 46/2003, Riskutjämningsordning på den irländska sjukförsäkringsmarknaden (EUT C 186, 6.8.2003, s. 16).

<sup>106</sup> Förstainstansrättens dom av den 12 februari 2008 i mål T-289/03, BUPA mot kommissionen (nämns ovan i fotnot nr 8).

<sup>107</sup> Meddelande från kommissionen – *Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen*, KOM(2006) 177 slutlig, 26.4.2006.

Statistiska uppgifter om sociala tjänster införlivas ofta i uppgifter om hälso- och sjukvårdstjänster, och det är ont om information om olika delsektorer<sup>108</sup>. Hälso- och sjukvårdstjänsterna genererar tillsammans cirka 5 % av den totala ekonomiska produktionen i EU-27 och sysselsätter 21,4 miljoner personer, dvs. 10 % av arbetsstyrkan. Dessutom kan två viktiga tjänster – långvård och subventionerat boende – svara för över 2 % av BNP i vissa medlemsstater (se närmare redogörelse nedan)<sup>109</sup>.

Beroende på medlemsstat tillhandahålls sociala tjänster antingen helt av offentliga förvaltningar eller av en blandning av privata och offentliga tjänsteleverantörer. I vissa länder finns det redan en utvecklad marknad för långtidsvård där offentliga och privata operatörer konkurrerar med varandra.

Sociala tjänster tillhandahålls i regel på lokal nivå av små operatörer som anförtrotts uppdraget av myndigheterna. På vissa områden finns det emellertid stora tjänsteleverantörer med dotterbolag i flera medlemsstater.

### 3.9.2. *Långtidsvård*

Långtidsvården för äldre är utformad på olika sätt i EU: den inkluderar tjänster som levereras på långvårdsinstitutioner, (tjänster för vård på behandlingshem), tjänster som levereras på dagcentra och andra samhällsbaserade enheter (tjänster för samhällsbaserad långtidsvård) och tjänster som levereras i personernas hem (hemtjänst). Det finns också stora skillnader i tillgången på tjänster i EU, från de skandinaviska länderna där det förekommer en stor andel formella vårdtjänster, till andra delar av EU, till exempel Portugal, Spanien och Grekland, där man av hävd litat på att familjemedlemmar ska tillhandahålla vård och där formella långtidsvårdstjänster fortfarande är sällsynta.

Långtidsvården svarar för mellan 1 % och 20 % av medlemsstaternas totala hälso- och sjukvårdsutgifter. Det betyder att flera medlemsstater (bl.a. Tyskland, Frankrike, Danmark och Belgien) avsätter mellan 1 % och 2 % av sin BNP till långtidsvård. Då befolkningen åldras väntas denna procentandel öka kraftigt i samtliga medlemsstater<sup>110</sup>.

### 3.9.3. *Utbildnings- och vårdtjänster för den tidiga barndomen*

De flesta länderna i EU har infört särskilda regler och förvaltningar för tidig utbildning och barnomsorg, även om det i praktiken förekommer en betydande överlappning mellan de båda typerna av tjänster.

### 3.9.4. *Arbetsförmedlingar*

Arbetsförmedlingstjänsterna i EU har förändrats kraftigt under det senaste decenniet. Det har skett en förskjutning mot en sammansmältning av tillhandahållandet av passiva och aktiva arbetsförmedlingstjänster utifrån principen om skyldigheter och rättigheter, där man förväntar sig mer av dem som använder dessa tjänster och också av tjänsterna själva<sup>111</sup>. Den kanske största förändringen har varit att privata tjänsteleverantörer har engagerats i ökande

---

<sup>108</sup> Se kapitel 1 i kommissionens arbetsdokument SEK(2010) 1284 av den 22 oktober 2010, Second Biennial Report on social services of general interest [Andra tvåårsrapporten om sociala tjänster av allmänt intresse].

<sup>109</sup> Se kapitel 3.9.2 om långtidsvård och kapitel 3.9.5 om subventionerat boende.

<sup>110</sup> Eurostat, Health expenditure, Data in focus, 26/2008, s. 1.

<sup>111</sup> Se avsnitt 2.1.3 i den andra tvåårsrapporten om sociala tjänster av allmänt intresse.

utsträckning åtminstone för vissa sysselsättningstjänster samt att vissa funktioner i allt högre grad flyttats över från offentliga till privata operatörer genom utnyttjande av outsourcing och underleverantörer.

### 3.9.5. *Subventionerat boende*

Sektorn för subventionerat boende i EU omfattar utveckling, uthyrning/försäljning och underhåll av bostäder till överkomliga priser samt deras fördelning och förvaltning, vilket också kan omfatta förvaltning av bostadsområden och grannskapsområden. Förvaltningen av subventionerat boende kan i allt högre grad omfatta sociala aspekter: vårdtjänster eller skuldsanering för låginkomsthushåll ingår till exempel i boende- eller omflyttningsprogram för vissa grupper. I de flesta fall svarar emellertid särskilda vårdinstitutioner för själva vård delen och samarbetar med dem som tillhandahåller det subventionerade boendet<sup>112</sup>.

Enligt Eurostat uppgår de offentliga utgifterna för subventionerat boende till i genomsnitt 0,6 % av BNP i EU-27<sup>113</sup>. De flesta medlemsstater som har offentliga utgifter som ligger över EU-genomsnittet ingår i EU-15 ( däribland Tyskland, Frankrike, Sverige, Danmark och Förenade kungariket).

### 3.9.6. *Andra sociala tjänster och tjänster som anordnas av lokala myndigheter*

Många lokala myndigheter tillhandahåller en del tjänster för att stärka den sociala sammanhållningen på lokal nivå. Dessa tjänster tillhandahålls i syfte att möjliggöra tillträde för samtliga grupper (inklusive låginkomstfamiljer, funktionshindrade personer eller personer med sociala problem). Tjänster som varit föremål för klagomål, (förhands)anmälan eller frågor från medlemsstaterna omfattar bl.a. följande:

- Fritidsaktiviteter (t.ex. simbassänger, zoologiska trädgårdar, idrottsanläggningar, ungdomsgårdar).
- Utbildnings- och kulturaktiviteter för barn och vuxna (till exempel barnomsorg, bibliotek, inlärningscentra, museer).
- Rådgivning åt personer i svåra sociala situationer.
- Härbärgen för hemlösa.
- Medborgarcentra.
- Lokala stadshus/konserthus.

Tillhandahållandet av dessa typer av tjänster är viktigt, inte bara för den sociala sammanhållningen på lokal nivå, utan också på regional nivå inom en medlemsstat. Lokala myndigheter finansierar museer, stadshus, konserter och utställningar för att erbjuda kulturevenemang som annars inte skulle tillhandahållas.

---

<sup>112</sup> Se avsnitt 2.1.4 i den andra tvåårsrapporten om sociala tjänster av allmänt intresse.

<sup>113</sup> Eurostat, Statistical books ISSN 1681-9365, European Social Statistics – Social Protection – Expenditure and receipts, Data 1997-2005.

### 3.9.7. Rättslig ram

För sociala tjänster av allmänt ekonomiskt intresse baseras förenlighetsbedömningen på paketet. Det finns inga sektorspecifika EU-regler om detta. Enligt beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är emellertid stöd till subventionerat boende undantaget från anmälningsskyldigheten oavsett ersättningsens storlek, under förutsättning att villkoren i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är uppfyllda (se avsnitt 2.2.1).

Kulturella tjänster är ett specialfall i detta avseende, eftersom de enligt artikel 107.3 d i fördraget omfattas av ett särskilt undantag från förbudet mot statligt stöd. Detta hindrar dock inte att de behandlas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i den utsträckning de uppfyller de nödvändiga kraven.

### 3.9.8. Kommissionens beslutspraxis

*Långtidsvård:* Kommissionen har mottagit klagomål från privata konkurrenter i Tyskland och Nederländerna om finansiering av offentliga leverantörer av långtidsvård. Den offentliga finansieringen i fråga bedömdes ligga i linje med kraven i paketet.

*Subventionerat boende:* Kommissionen fattade den 15 december 2009 ett viktigt beslut om subventionerat boende i Nederländerna när den förklarade att det nederländska systemet för subventionerat boende var förenligt med EU:s regler för statligt stöd enligt artikel 106.2 i EUF-fördraget<sup>114</sup>. Det positiva beslutet grundades på det nederländska åtagandet att se till att det befintliga systemet anpassades efter EU:s regler för statligt stöd. Framför allt får den statliga finansieringen inte användas för kommersiell verksamhet och bostäderna ska tilldelas på ett öppet sätt enligt objektiva kriterier. Kommissionen har också mottagit ett stort antal klagomål från andra medlemsstater.

*Andra sociala tjänster samt tjänster som anordnas av lokala myndigheter:* Kommissionen har mottagit ett stort antal klagomål samt (förhands)anmälningar och frågor från medlemsstaterna om andra typer av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse samt tjänster som anordnas lokalt. Många av de aktuella tjänsterna har vid närmare övervägande visat sig omfattas av tillämpningsområdet för beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och kräver följaktligen ingen anmälan.

För tjänster som främst har en kulturell dimension har ett stort antal anmälningar behandlats enligt artikel 107.3 d. Eftersom kulturella tjänster – framför allt om de tillhandahålls lokalt – ofta uppfyller kriterierna för att definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, kan de emellertid i stället omfattas av rätten att undantas från anmälningsskyldigheten enligt beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

## 3.10. Vägledning om sociala tjänster av allmänt intresse

I samband med 2007 års meddelande utfärdade kommissionens avdelningar ursprungligen två dokument med vanliga frågor som täckte tillämpningen av reglerna om statligt stöd respektive offentlig upphandling<sup>115</sup>. Syftet med dessa dokument var att besvara frågor kring tillämpningen av reglerna som olika typer av berörda aktörer tagit upp.

---

<sup>114</sup> Ärende N 642/2009, Existing and special project aid to Dutch housing corporations (EUT C 31, 9.2.2010, s. 6–7).

<sup>115</sup> Se hänvisning i fotnot 2.

Kommissionens avdelningar har nyligen uppdaterat dessa båda dokument på grundval av ytterligare frågor som skickats in via den interaktiva informationstjänsten, ny rättspraxis och nya problem som berörda aktörer påpekat. Uppdateringen har samlats i ett enda dokument med titeln ”*Guide on the application to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest, of the EU rules on State aid, public procurement and internal market*”. [Vägledning om tillämpningen av EU:s regler om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och framför allt sociala tjänster av allmänt intresse].<sup>116</sup> För att garantera användarvänlighet och läsbarhet har vägledningen samlat alla relevanta områden inom EU-lagstiftningen i en enda text.

På samma sätt som de frågor som ställts genom den interaktiva informationstjänsten är inte vägledningen begränsad till att förklara villkoren i paketet i frågor som gäller tilldelning och ersättning. Den täcker även allmänna frågor, såsom definitionen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och skillnaden mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet.

Eftersom den nya vägledningen utfärdades av kommissionens avdelningar väldigt nyligen har de berörda aktörerna inte haft möjlighet att kommentera texten i samband med samrådet. Kommentarer till dokumenten med vanliga frågor från 2007 bekräftar att dessa dokument ofta ansågs ha bidragit på ett värdefullt sätt till syftet att uppnå rättslig förutsebarhet. Precis som med den interaktiva informationstjänsten betraktar många berörda aktörer dem emellertid inte som en ersättning för en mer formell vägledning som ska utfärdas av kommissionen.

#### **4. DET OFFENTLIGA SAMRÅDET**

Enligt punkt 25 i rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och artikel 9 i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska kommissionen genomföra en omfattande samrådsprocess om tillämpningen av paketet. Denna samrådsprocess, som avslutades 2010, bestod av rapportering från medlemsstaterna och ett brett samråd med berörda aktörer.

Ett syfte med samrådsförfarandet var att fastställa hur paketet påverkade tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i EU och deras effektivitet och att fastställa inom vilka områden dessa regler skulle kunna förbättras.

##### **4.1. Medlemsstaternas rapportering**

Det första steget i samrådsförfarandet var medlemsstaternas rapportering<sup>117</sup>. Denna rapportering genomfördes mellan 2008 och 2009. Ett antal medlemsstater hade svårigheter med att samla in detaljerad statistisk information om tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse från olika delar av sin nationella förvaltning. Vissa medlemsstater pekade

---

<sup>116</sup> Kommissionens arbetsdokument SEK(2010)1545 av den 7 december 2010, *Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest* [Vägledning för tillämpningen av EU:s regler om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och framför allt sociala tjänster av allmänt intresse].

<sup>117</sup> Rapporteringsskyldigheten föreskrivs i artikel 8 i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, i vilken medlemsstaterna åläggs att ”... lämna regelbundna rapporter [...] om genomförandet av detta beslut tillsammans med en detaljerad beskrivning av tillämpningsvillkoren inom alla sektorer, inbegripet sektorn för socialt subventionerade bostäder och sjukhussektorn ...”.

på att reglerna i paketet ofta tillämpas på regional eller till och med lokal nivå med obetydlig nationell samordning, vilket gör det svårt att samla in data. Vissa medlemsstater har i själva verket inte lämnat någon som helst statistisk information om tillämpningen av beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, medan andra har koncentrerat sig på att rapportera om hur ersättningen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har organiserats på central myndighetsnivå.

I stället för att tillhandahålla detaljerad statistisk information om tillämpningen av paketet har de flesta medlemsstater fokuserat sina bidrag på de praktiska erfarenheterna av tillämpningen av paketet.

Kommentarerna från medlemsstaterna är inte begränsade till instrumenten och kraven i själva paketet. I stället har medlemsstaterna i sina rapporter<sup>118</sup> också behandlat frågor som gällt definitionen av stödbegreppet enligt artikel 107 i EUF-fördraget och innebörden i domstolens dom i målet Altmark<sup>119</sup>.

## **4.2. Samråd med andra berörda parter**

Kommissionens avdelningar genomförde också ett omfattande offentligt samråd under 2010<sup>120</sup>. Syftet med samrådet var att utvärdera de berörda parternas erfarenheter av att tillämpa paketet, och det omfattade frågor om klassificeringen av vissa åtgärder som statligt stöd (artikel 107 i EUF-fördraget) och om rättspraxisen i Altmark-målet.

Samrådet väckte starkt intresse hos en mängd organisationer. Totalt fick kommissionen in 107 betydande bidrag<sup>121</sup>. Av dem kom fyra direkt från medlemsstaterna, 23 från andra offentliga organ, 64 från leverantörer av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse verksamma i olika EU-medlemsstater (och deras organisationer) och 16 kom från andra organisationer, till exempel akademiska institutioner och företrädare för allmänheten<sup>122</sup>.

## **4.3. Viktiga frågor som framkom under samrådet**

I samband med kommissionsavdelningarnas samrådsförfarande kom det in bidrag från en väldigt heterogen grupp aktörer, med verksamhet inom olika ekonomiska sektorer. Nationella myndigheter, kommuner, stora privata aktörer, leverantörer av sociala tjänster och skattebetalare uttrycker ofta olika synpunkter och önskingar. Följaktligen varierar innehållet i de synpunkter som mottagits och de ståndpunkter som uttrycks i dem kraftigt. Denna översikt är därför begränsad till de viktigaste och oftast återkommande frågorna som tagits upp i olika bidrag från medlemsstaterna och andra berörda parter.

### *4.3.1. Den allmänna synen på paketet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*

En stor mängd medlemsstater och andra berörda aktörer anser att paketet har lämnat ett värdefullt bidrag. Det anses ofta att paketet allmänt taget har medfört ökad rättslig

---

<sup>118</sup> Kommissionen har offentliggjort samtliga rapporter på GD Konkurrens webbplats på följande adress: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010\\_sgei/reports.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/reports.html)

<sup>119</sup> Se avsnitt 2.1 ovan.

<sup>120</sup> Detta samråd med berörda parter inleddes den 10 juni 2010 och avslutades den 10 september 2010, även om flera bidrag mottogs efter det att tidsfristen löpt ut den 10 september.

<sup>121</sup> Bilaga 1 innehåller en förteckning över de betydande bidrag som mottagits.

<sup>122</sup> Kommissionen har offentliggjort de bidrag den har mottagit på GD Konkurrens webbplats: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010\\_sgei/index\\_en.html#replies](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/index_en.html#replies)

förutsebarhet jämfört med situationen före 2005. Även beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse välkomnades som ett sätt att minska den administrativa bördan i samband med behovet av individuella anmälningar av statligt stöd för ersättningsystem för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Många medlemsstater och berörda aktörer ser de instrument som kommissionen använder i paketet (i första hand rambestämmelserna respektive beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse) som lämpliga för sina respektive syften och föreslår inte att de bör ersättas eller kompletteras med andra rättsliga instrument<sup>123</sup>.

I det allmänna samrådet med berörda parter bad kommissionen också att få in kommentarer om huruvida reglerna i paketet i allmänhet tillämpas korrekt. Dessvärre anser ett mycket stort antal svarande inom en mängd olika sektorer och medlemsstater att så inte är fallet. Det skäl som oftast anges för denna bristfälliga tillämpning är att beslutsfattare i regionala och lokala myndigheter ofta inte känner till paketet och de skyldigheter det medför.

#### 4.3.2. *Begäran om förtydligande*

Samrådet har tydligt visat att många medlemsstater och andra berörda aktörer skulle välkomna ytterligare förtydliganden kring ett antal nyckelbegrepp som utgör grunden för reglerna om statligt stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och domstolens rättspraxis. Uppfattningen att ytterligare vägledning skulle vara till hjälp gäller oavsett de åtgärder som kommissionen redan vidtagit för att reda ut begreppen<sup>124</sup>.

Detta omfattar räckvidden för fördragets bestämmelse om statligt stöd (till exempel skillnaden mellan ekonomiska och icke-ekonomiska verksamheter), definitionen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, definitionen av statligt stöd enligt artikel 107 i EUF-fördraget (t.ex. begreppet påverkan på handel mellan medlemsstater) och domstolens dom i målet Altmark (t.ex. jämförelsekravet enligt det fjärde Altmark-kriteriet).

Begreppen ovan infördes inte genom själva paketet utan har sitt ursprung i EU:s primärrätt och därmed sammanhängande rättspraxis från domstolen. Vissa berörda aktörer inser därför att definitionerna inte kontrolleras av kommissionen när paketet ses över. Kommissionens roll i sammanhanget skulle således under alla omständigheter behöva begränsas till att förtydliga och tolka de begrepp och kriterier som tillämpas i primärrätten och av domstolen.

*Begreppet ekonomisk verksamhet och företag:* Såsom förklarats ovan gäller EU:s regler om statligt stöd enbart företag som bedriver ekonomisk verksamhet. Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse omfattas därför inte av tillämpningsområdet för dessa regler. Domstolen har upprepade gånger förlitat sig på den allmänna distinktionen mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster i sin rättspraxis när den avgränsat tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd. Det mest relevanta kriteriet i detta sammanhang är om det finns en marknad för de berörda tjänsterna. Många medlemsstater och andra berörda aktörer anser ändå att begreppet ”ekonomisk verksamhet” är svårt att tillämpa i praktiken. En del av svårigheterna har sin grund i att vissa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ordnas på väldigt olika sätt

---

<sup>123</sup> Detta frånsett förfrågningar om att införa ytterligare rättsliga instrument, dvs. att öka den rättsliga förutsebarheten i samband med vissa nyckelbegrepp, se nedan.

<sup>124</sup> Se avsnitt 3.10 ovan. De berörda aktörerna kunde inte beakta den nyaste vägledningen om regler för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i samband med samrådet eftersom vägledningen utfärdades först senare.

inom EU. Att en viss tjänst som tillhandahålls i det allmännas intresse ska behandlas som en icke-ekonomisk verksamhet i en medlemsstat behöver inte betyda att samma klassificering gäller i hela EU. Ett antal medlemsstater och flera andra berörda parter ber därför kommissionen om mer vägledning om de allmänna kriterierna för att skilja mellan ekonomiska och icke-ekonomiska verksamheter med tanke på en tillämpning av reglerna om statligt stöd och om konkreta exempel som åskådliggör tillämpningen av dessa kriterier.

*Definition av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse:* Förutom önskemålen om ökad klarhet när det gäller begreppet ekonomisk verksamhet ber vissa berörda parter om ett förtydligande av vad som kan klassificeras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och vilka minimikrav som gäller i det sammanhanget. Ibland upplever man dessutom också att eftersom definitionen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (utanför de sektorer som regleras på EU-nivå) faller under medlemsstaternas behörighet behövs det ingen ytterligare vägledning från kommissionen på denna punkt.

*Begreppet påverkan på handeln:* Många berörda parter har uppgett att de har svårt att avgöra om en viss verksamhet påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Enligt artikel 107 i EUF-fördraget krävs det en sådan påverkan på handeln för att ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska betraktas som statligt stöd. Bristen på klarhet i detta sammanhang gäller i första hand hur man ska behandla tjänster som organiserats av lokala myndigheter för en relativt begränsad ersättning. De som kommenterat frågan ber därför kommissionen ange en uppsättning kriterier för att fastställa förekomsten av påverkan på handeln mellan medlemsstater inom EU. Vissa berörda aktörer har lämnat konkreta förslag i detta avseende, bl.a. när det gäller storleken på den ersättning som beviljas för tjänsten, tjänstens geografiska omfattning i fråga om antalet potentiella användare och storleken på den berörda kommunen.

*Jämförelser enligt fjärde Altmark-kriteriet:* Många av dem som deltog i utfrågningen har kommenterat det fjärde Altmark-kravet som det fastställdes av domstolen<sup>125</sup>. De flesta av kommentarerna fokuserar på jämförelsen med ett välskött företag, som domstolen har förlitat sig på i Altmark- domen som ett alternativt sätt att se till att den offentliga ersättningen inte överskrider vad en effektiv tjänsteleverantör skulle behöva. I många av inläggen i den här frågan framhålls att det är svårt att tillämpa standarden för ett välskött företag på offentliga myndigheter och tjänsteleverantörer. Man anser i allmänhet att det kan vara mycket svårt att välja rätt företag för jämförelsen, beroende på vilken marknad som avses.

*Tilldelning:* En del ber kommissionen förtydliga kraven i samband med tilldelning av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse till ett visst företag.

*Internt tillhandahållande och samarbete mellan olika myndigheter:* En del av dem som svarat ber kommissionen förtydliga hur tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse av interna leverantörer eller inom ramen för samarbete mellan olika myndigheter skulle behandlas enligt reglerna om statligt stöd.

*Ersättningsnivå:* Många berörda aktörer har bett kommissionen förtydliga några av kraven i paketet vad gäller nivån på tillåten ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och undvikandet av överkompensation. De hänvisar till svårigheter med att fastställa vilka intäkter som måste beaktas när man beräknar ersättningen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och vilka jämförelsekriterier som ska användas.

---

<sup>125</sup> Se avsnitt 2.1 ovan.

*Förhållandet mellan paketet och sektorspecifika regler om statligt stöd:* Några av kommentarerna som mottagits gäller förhållandet mellan tillämpningen av paketet och de sektorspecifika regler som nämns i denna rapport.

*Förhållandet mellan reglerna för statligt stöd och reglerna för offentlig upphandling:* Många av kommentarerna från berörda aktörer och medlemsstater gäller förhållandet mellan reglerna om statligt stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och tillämpningen av EU:s regler om offentlig upphandling<sup>126</sup>. I dessa bidrag ligger fokus ofta på argumentet att ett upphandlingsförfarande som genomförs i enlighet med gällande upphandlingskrav i EU:s lagstiftning bör vara tillräckligt för att utesluta förekomsten av statligt stöd. Vissa tjänsteleverantörer utvecklar denna punkt ytterligare och understryker att förfarandena för tilldelning av tjänstekoncessioner också bör anses vara tillräckliga i detta avseende. På grundval av lagen som den för närvarande är utformad är tilldelningen av tjänstekoncessioner inte föremål för de detaljerade bestämmelserna i EU:s upphandlingsdirektiv, men måste trots detta uppfylla EUF-fördragets allmänna krav på öppenhet och lika behandling. När det gäller valet av tilldelningskriterier anser vissa medlemsstater och leverantörer av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse att de normer som tillämpas av domstolen enligt reglerna om statligt stöd ("tillhandahållande av tjänsten till lägsta möjliga kostnad för samhället") borde anses ligga helt i linje med kraven enligt EU:s upphandlingslagstiftning ("det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet"). I synnerhet när det gäller sociala tjänster påpekar många aktörer som redan är verksamma inom denna sektor att kvalitativa kriterier bör få spela en viktig roll, i motsats till ett beslut som enligt uppgift enbart baseras på priset.

#### *4.3.3. Sociala tjänster – Krav på att enskilda förutsättningar ska beaktas i högre grad*

Många av de synpunkter som mottogs i samband med samrådet med berörda parter fokuserade på behandlingen av vissa typer av sociala tjänster.

De betänkligheter som uttrycktes i detta sammanhang gällde att de nuvarande reglerna kanske inte i tillräckligt hög grad är inriktade på att ta hänsyn till de särdrag som utmärker sociala tjänster. Denna ståndpunkt intas ofta av leverantörer av sociala tjänster och offentliga organ som deltar i tilldelningen av sådana tjänster. Vissa berörda aktörer hävdar att även om sociala tjänster tillhandahålls i en ekonomisk miljö (och därför i princip omfattas av reglerna om statligt stöd) så påverkas de och drivs med nödvändighet av rent sociala motiv, vilket bör beaktas när de ska behandlas enligt reglerna om statligt stöd.

En mängd olika förslag lämnas av medlemsstater och berörda aktörer för att man bättre ska kunna beakta de sociala tjänsternas särdrag på grundval av reglerna om statligt stöd. Ett av de vanligaste förslagen är att utöka listan över verksamheter som omfattas av beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, vilket för närvarande bara är möjligt för sjukhus och subventionerat boende. Det betyder att ersättningen för de berörda verksamheterna kan beviljas utan att föregås av anmälan om statligt stöd, oavsett ersättningsbelopp, under förutsättning att villkoren i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är uppfyllda. Andra förslag i detta sammanhang omfattar införandet av särskilda och enklare regler för hur sociala tjänster ska tilldelas, ersättningen fastställas och överkompensation undvikas.

---

<sup>126</sup> Detta gäller särskilt följande: Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, 30.4.2004, s. 114–240).

#### 4.3.4. *Tjänster som anordnas av lokala myndigheter – krav på proportionerliga åtgärder*

Många berörda aktörer har hävdad att kraven i paketet inte är helt proportionerliga när det gäller kompensationsåtgärder som vidtas av lokala myndigheter, som endast har en mycket begränsad påverkan på handeln mellan medlemsstater. Detta problem togs också upp av ett antal kommuner som hävdade att efterlevnaden av paketet utgjorde en alltför tung administrativ börda för dem. De ville att kraven, framför allt de som angavs i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, i högre grad skulle vara proportionerliga vad gällde behandlingen av deras tjänster.

Vissa berörda aktörer och medlemsstater föreslår att ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse under ett visst belopp helt ska undantas från kontrollen av statligt stöd. Ett sätt som föreslås för att uppnå detta mål skulle kunna vara att införa ett särskilt tröskelvärde för stöd av mindre betydelse för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som skulle ligga ovanför det allmänna tröskelvärdet på 200 000 euro enligt kommissionens allmänna förordning om stöd av mindre betydelse<sup>127</sup>. Ett sådant tröskelvärde för stöd av mindre betydelse skulle skilja sig från de tröskelvärden som redan ingår i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, eftersom det inte skulle betraktas som statligt stöd och de materiella kraven i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse rörande tilldelning och ersättning inte skulle behöva uppfyllas.

#### 4.3.5. *Synpunkter rörande storskaliga kommersiella tjänster*

De berörda aktörernas synpunkter om storskaliga tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skiljer sig i viss mån från de synpunkter som främst fokuserade på sociala och/eller småskaliga tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Ett antal aktörer verksamma inom storskaliga kommersiella tjänster framhöll att det nuvarande beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, framför allt på grund av tröskelvärdena, innebar att ett stort antal relativt omfattande ersättningsåtgärder inte omfattades av kommissionens kontroll av statligt stöd.

I detta sammanhang kommenterade vissa berörda aktörer också att de nuvarande rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte kräver några effektiva kontroller eller någon analys av hur ersättningen påverkar konkurrensen. Rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse tillåter i stället ersättning av samtliga kostnader som leverantören i fråga ådrar sig. Det har föreslagits att kommissionen skulle kunna lägga större vikt vid effektivitets- och ersättningsfrågor i sina analyser i stället för att uteslutande fokusera på kostnadsersättning och rimlig vinst. Såsom redan påpekats i avsnitt 3 finns det sektorspecifika regler som, till skillnad från rambestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, ålägger en skyldighet att uppfylla vissa effektivitetskrav. Förordning (EG) nr 1370/2007 föreskriver inte endast att vissa typer av avtal inom landtransportsektorn får tilldelas först efter ett anbudsförfarande, utan preciserar också att ersättning ska beviljas på ett sådant sätt att kollektivtrafikföretaget uppmuntras att fortsätta med eller utveckla en effektiv affärsverksamhet.

Vissa företrädare för näringslivet påpekar också att den roll som ”rimlig vinst” spelar för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte bör överskattas. De hävdar att kommissionen borde uppmuntra till användning av upphandlingsförfaranden som den bästa metoden för att

---

<sup>127</sup> Kommissionens förordning 2006/1998/EG av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse (EUT L 379, 28.12.2006, s. 5–10).

fastställa rätt ersättningsbelopp, i stället för att fokusera på att utarbeta standarder för rimlig vinst.

## 5. SLUTSATSER

Sedan paketet infördes 2005 har det tillämpats i flera olika ekonomiska sektorer och medlemsstater.

Vissa sektorer, t.ex. transporter och hälso- och sjukvård, har gett upphov till ett betydande antal statliga stödärenden. Andra sektorer, såsom energisektorn och miljötjänster, har trots sin stora ekonomiska betydelse hittills granskats endast i begränsad utsträckning av kommissionen med avseende på förekomsten av statligt stöd.

De konkurrensproblem som kommissionen har stött på skiljer sig kraftigt från varandra beroende på sektorspecifika särdrag:

- Vissa verksamheter i samband med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kännetecknas av förekomsten av stora marknadsaktörer som bedriver verksamhet i nationell eller till och med internationell skala. Ofta är sådana aktörers verksamhet inte begränsad till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller är åtminstone uppdelad mellan olika typer av tilldelade tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.
- Andra verksamheter organiseras och tillhandahålls i huvudsak av lokala myndigheter och har därför, även om de i princip omfattas av reglerna om statligt stöd, endast en relativt begränsad effekt på handeln mellan medlemsstaterna och risken för att de ska orsaka allvarlig snedvridning av konkurrensen är mindre.

Vissa sektorer utmärks av detaljerade sektorspecifika regler om statligt stöd eller allmänna EU-regler om graden av marknadsöppning och konkurrens. Detta gäller till exempel transport-, telekom-, post- och energisektorn. Dessa sektorspecifika regler ersätter ofta helt de allmänna reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller påverkar åtminstone hur de tolkas och tillämpas.

Det samråd som kommissionen genomfört har belyst det faktum att medlemsstater och berörda parter i allmänhet anser att paketet på ett värdefullt sätt bidragit till det övergripande målet att uppnå rättslig förutsebarhet inom detta område. Man anser emellertid också att vissa aspekter av paketet skulle kunna ses över för att underlätta dess praktiska tillämpning.

Precis som fallet är med kommissionens beslutsrutiner beror de synpunkter och farhågor som berörda aktörer gett uttryck för i viss mån på vilken sektor det är fråga om. För vissa typer av verksamheter (särskilt sociala tjänster och småskaliga tjänster) anser många berörda parter att de nuvarande rambestämmelserna inte är tillräckligt flexibla. Man anser emellertid också att de befintliga reglerna innebär att relativt många betydande ersättningsåtgärder undantas från granskningen av statligt stöd och att större uppmärksamhet skulle kunna ägnas åt frågan om ett effektivt tillhandahållande av de berörda tjänsterna.

Förutom kommentarerna om bestämmelserna i själva paketet anser många berörda aktörer att vissa nyckelbegrepp som ligger till grund för dessa regler skulle må väl av ett ytterligare förtydligande från kommissionens sida. Detta gäller till exempel begreppet ekonomisk verksamhet enligt reglerna om statligt stöd, frågan om vilka tjänster som faktiskt kan

betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, behovet av påverkan på handeln mellan medlemsstaterna och de villkor som domstolen införde genom sin dom i målet Altmark.

Slutligen anser de berörda parterna ofta att en eventuell synergi mellan reglerna om statligt stöd och reglerna om offentlig upphandling bör främjas.