

## Famnas faktablad om EU

### 4. Finansiering av tjänster av allmänt intresse

#### Bakgrund

Som nämnts i de tidigare faktabladen så saknas en tydlig definition av begreppet allmänna tjänster på gemenskapsnivån. Däremot har EG-domstolen meddelat flera enskilda beslut där man tagit ställning till den allmännyttiga karaktären i tjänsten. Tjänster av allmänt intresse har enligt EU särskilda kriterier och omfattas därför av särskilda förpliktelser från medlemsstaternas sida, bl.a. så anses de bidra till samhället som helhet och hjälper till att uppnå samhällets ekonomiska, sociala och regionala mål.

Som tidigare nämnts så bör de tjänster som Famnas medlemmar utför, definieras enligt EU:s regelverk som **tjänster av allmänt ekonomiskt intresse**. Dessa är därmed **undantagna** tjänstedirektivet och **regleras istället av artiklarna 16 och 86 i EG-fördraget**. Om det s.k. Lissabonfördraget antas kommer detta att ersätta EG-fördraget. Nedan är texterna för de relevanta artiklarna:

#### *EG-fördraget Artikel 16*

*Medlemsstaterna skall informera och samråda med varandra inom rådet om alla utrikes- och säkerhetspolitiska frågor av allmänt intresse för att säkerställa att unionens inflytande utövas så effektivt som möjligt genom ett konvergent uppträdande.*

#### *EG-fördraget Artikel 86*

*1. Medlemsstaterna skall beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i detta fördrag, i synnerhet reglerna i artiklarna 12 samt 81–89.*

*2. Företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol skall vara underkastade reglerna i detta fördrag, 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 gemenskapens intresse.*

*3. Kommissionen skall säkerställa att bestämmelserna i denna artikel tillämpas och, när det är nödvändigt, utfärda lämpliga direktiv eller beslut vad avser medlemsstaterna.*

## **Kompensation tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och reglerna om statsstöd**

Kommissionen hävdar ofta att problemen med finansieringen av tjänster av allmänt intresse inte är om EU:s regelverk tillämpas korrekt på lokal och nationell nivå utan *hur* dessa regelverk tillämpas. För att försöka tydliggöra hur EU tolkar diverse regler på detta område tog kommissionen i samband med sitt meddelande ”*En inre marknad för framtidens Europa*” 2007 fram två anknytande dokument där de samlat de frågor de fått och besvarat över åren om upphandling och statsstöd. Länkar till dessa finns i slutet av faktabladet. Dessa dokument understöds också med en interaktiv webbplats där man kan fråga kommissionen specifika frågor om EU:s upphandlings- och statsstödsregler. Kommissionen har dock gjort det klart att de endast uttalar sig om EU-reglerna inte hur dessa tillämpas på nationell nivå samt att de endast kommunicerar kring detta på engelska, franska och tyska, något som försvårar användningen.

För att kunna förstå EU:s strategier och regelverk för finansiering av tjänster av allmänt intresse så är begrepp som Act of Entrustment, Altmarkdomen och Monti-Kroes-paketet centrala. Dessa begrepp förklaras nedan.

### ***Act of Entrustment***

Vad som är speciellt viktigt i det här sammanhanget är uttrycket ”... *företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse...*” i Artikel 86 ovan.

Speciellt begreppet ”anförtrott” som på engelska heter ”Act of Entrustment” är avgörande för om de olika kriterierna för statsstöd gäller och har debatterats i olika EU-länder. Olika länder tolkar detta begrepp på olika sätt. Enligt kommissionen anses ”Act of Entrustment” vara tjänstekoncessioner (som bör inbegripa LOV), tjänstekontrakt, instruktioner från ministrar och lagar och akter. Dessa begrepp och tolkningar är fortfarande otydligt ur ett svenskt perspektiv och mer arbete behövs här.

Under den senaste tiden har förhållandet mellan de artiklar i EG-fördraget som handlar om statligt stöd och de ersättningar som betalas för att kompensera tjänsteproducenter för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse varit föremål för många olika tolkningar. Kommissionen var länge av den åsikten att den finansiering som medlemsstaterna beviljade företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte utgör statsstöd i den mening som avses i artikel 87.1 i EG-fördraget.

### ***Altmarkdomen***

Situationen har ändrats efter diverse domslut under de senaste åren. Ett av de viktigaste är den s.k. Altmarkdomen (Altmark Trans [Mål C-280/00]). Altmarkdomen fastställde detaljerade – om än kontroversiella - kriterier som skall uppfyllas för att de ersättningar som betalats för utförandet av allmännyttiga uppgifter *inte* skall anses utgöra statligt stöd, vilket innebär att stödet som sådant är förenligt med den inre marknaden. Om kriterierna *inte* uppfylls betraktas stödet som statligt stöd.

Altmarkkriterierna är i korthet följande:

(i) *Verksamheten skall klassificeras som tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och företagets uppgifter och skyldigheter skall vara klart definierade.*

(ii) *Kriterierna för beräkningen av ersättningen för de allmännyttiga tjänsterna skall vara objektiva, öppna för insyn och fastställda i förväg.*

(iii) *Ersättningen får inte överstiga nettokostnaderna för att tillhandahålla tjänsten plus en rimlig vinst (dvs. överkompensation får inte förekomma).*

(iv) *Ersättningen skall antingen fastställas genom ett offentligt upphandlingsförfarande eller, om något sådant inte ägt rum, skall det företag som tillhandahåller de allmännyttiga tjänsterna ersättas på grundval av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha.*

Dessa kriterier är alltså de villkor som skall uppfyllas för att stödet inte skall anses utgöra statligt stöd. Om villkoren ovan inte uppfylls, är det fråga om statsstöd och då gäller artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget. Här är de i helhet, viktiga begrepp är markerade i fet stil:

#### *Artikel 87 statligt stöd*

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

2. Förenligt med den gemensamma marknaden är

a) **stöd av social karaktär** som ges till **enskilda** konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung,

b) stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser,

c) stöd som ges till näringslivet i vissa av de områden i Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning i den utsträckning stödet är nödvändigt för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom denna delning.

3. Som förenligt med den gemensamma marknaden kan anses

a) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där **levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning**,

b) stöd för att främja **genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse** eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,

c) stöd för att underlätta **utveckling av vissa näringsverksamheter** eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

e) stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut med kvalificerad majoritet.

#### Artikel 88 statligt stöd

1. Kommissionen skall i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande **granska alla stödprogram** som förekommer i dessa stater. Den skall till medlemsstaterna lämna förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den gemensamma marknadens funktion.

2. Om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, eller att sådant stöd missbrukas, skall den besluta om att staten i fråga skall **upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer**. Om staten i fråga inte rättar sig efter detta beslut inom föreskriven tid får kommissionen eller andra berörda stater, med avvikelse från artiklarna 226 och 227, hänskjuta ärendet direkt till domstolen. På begäran av en medlemsstat kan rådet enhälligt besluta att stöd som denna stat lämnar eller avser att lämna skall anses vara förenligt med den gemensamma marknaden, med avvikelse från bestämmelserna i artikel 87 eller de förordningar som avses i artikel 89, om ett sådant beslut är motiverat på grund av exceptionella omständigheter. Om kommissionen beträffande ett sådant stöd redan har inlett det förfarande som avses i första stycket av denna punkt, skall kommissionen – i sådana fall där staten har lämnat in en begäran till rådet – skjuta upp förfarandet till dess rådet har tagit ställning till statens begäran. Om rådet inte har tagit ställning till nämnda begäran inom tre månader efter det att den inlämnats, skall kommissionen fatta beslut i ärendet.

3. **Kommissionen skall underrättas** i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, skall den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 2. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut.

#### **Kommissionens regelsystem - Monti-paketet**

Efter domen i målet Altmark Trans ansåg kommissionen att det var svårt att uppfylla de fyra kumulativa kriterierna som fastställdes i beslutet. Som följd av detta publicerade kommissionen en samling regler 2005 (nedan "Monti-Kroes -paketet") som definierar de kriterier som används vid bedömningen av om en ersättning som klassificeras som statsstöd är förenlig med den inre marknaden eller inte.

Enligt Monti-Kroes-paketet måste medlemsstaterna justera sina system för ersättning och stöd för produktionen och utförande av tjänster av allmänt intresse i överensstämmelse med kommissionens regelsystem.

Monti-paketet består av följande dokument:

*Monti-Kroes paketet:*

- 1. Kommissionens beslut 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*
- 2. Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster*
- 3. Kommissionens direktiv 2005/81/EG om ändring av direktiv 80/723/EEG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet*

Detta paket definierar endast förhållandet mellan den ersättning som utbetalas för fullgörandet av en offentlig tjänsteförpliktelse och kravet på förhandsanmälan i enlighet med artikel 88.3 i EG-fördraget. I kommissionens beslut fastställs de kriterier enligt vilka en åtgärd inte behöver anmälas till kommissionen. Om förutsättningarna enligt beslutet inte uppfylls, skall stödordningen anmälas till kommissionen.

Enligt kommissionens beslut skall medlemsstaterna vart tredje år lämna regelbundna rapporter till kommissionen om genomförandet av beslutet tillsammans med en detaljerad beskrivning av tillämpningsvillkoren inom alla sektorer, inbegripet sektorn för socialt subventionerade bostäder och sjukhussektorn. Den första rapporten lämnades in till kommissionen i december 2008 av näringsdepartementet.

### **Varför är det intressant?**

Området med regler för statsstöd och tillämpningen av dessa är oerhört relevant för de verksamheter som Famnas medlemmar driver och flera frågor måste förtydligas:

1. För att kunna förstå om och hur dessa regler påverkar Famnas medlemmars verksamheter måste vi först bedöma om våra **tjänster är ekonomisk aktivitet**. Detta avgörs av EG-fördraget och till viss del tjänstedirektivet. Vår slutsats är att vi hamnar under tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, men detta måste bekräftas.
2. Frågan om under vilka villkor man får **ersättning för utförandet** av sina tjänster är också intressant. För att bedöma om ersättningen för dessa är statsstöd är **Altmarkdomen** vägledande. Enligt kommissionen anses ersättningen inte vara statsstöd om vår tjänst och verksamhet har ett allmännyttigt intresse, kompensationen tydligt målsatt i förväg, kompensationen överstiger inte kostnaderna och valet av utförare sker genom t.ex. upphandling. Frågan är var Famnas medlemmars verksamheter hamnar utifrån dessa kriterier? Om Altmarkkriterierna inte möts så anses kompensationen vara statligt stöd och gör detta om den; tar statsresurser, påverkar handeln, stör konkurrensen eller ger selektiva fördelar. Hur ser Sverige på detta?

3. Om statsstödet på något sätt kan ses som **överkompensation** relativt vad tjänsten bör kosta så ses denna överkompensation som statsstöd enligt Näringsdepartementet. I så fall måste denna "överkompensation" eller statsstöd **anmälas** till kommissionen. Om inte detta görs så kan utbetalningen frysas till dess en utredning av ärendet är klart. Detta skulle ha oerhörda konsekvenser på verksamheter som Famnas medlemmar driver.

4. Vad som också är viktigt för Famnas medlemmar i relation till detta är hur man ser på de verksamheter som får **organisations- eller projektbidrag** och levererar tjänster för dessa bidrag. Är dessa statsstöd eller inte? Troligtvis anses stöd till individer och bidrag till ideella organisationer inte som statsstöd om de inte gäller tjänsteleveranser. Sveriges ståndpunkt kring detta är otydlig och måste klargöras.

#### **Bakgrundsdokument och länkar:**

- **Meddelande 2007:** Med anknytning till meddelandet "En inre marknad för framtidens Europa", Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande: *"Commission Staff Working Document Frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, and of the Community Framework for State aid in the form of public service compensation"*:  
[http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/sec\\_2007\\_1516\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/sec_2007_1516_en.pdf)
- **Meddelande 2007:** Med anknytning till meddelandet "En inre marknad för framtidens Europa", Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande: *Commission Staff Working Document Frequently asked questions concerning the application of public procurement rules to social services of general interest:*  
[http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/sec\\_2007\\_1514\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/sec_2007_1514_en.pdf)