



GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

13. april 2011

11/02290-1

/tlr-dep

Kommissionens meddelelse i forbindelse med ”Reform af EU-statsstøttereglerne for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse” – KOM (2011) 146 af 23. marts 2011

Resumé

Kommissionen vedtog i 2005 SGEI-pakken¹ (pakken om regelsættet om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse) for at definere de betingelser, hvorunder statsstøtte i form af kompensation for udførelse af offentlig tjeneste kan betragtes som forenelig med EU-statsstøttereglerne. SGEI-pakken består af Kommissionens beslutning af 28. november 2005 (2005/842/EF), Fællesskabets rammebestemmelser af 29. november 2005 (2005/C297/04) og Transparensdirektivet af 15. december 2004 (2006/111/EF²). Rammebestemmelserne udløber i november 2011. Kommissionen har løbende evalueret reglerne og Kommissionens tjenestegrene har publiceret en konsekvensanalyse, der beskriver anvendelsen af statsstøttereglerne i SGEI-pakken siden 2005 samt resultatet af den offentlige høring, der har været foretaget i forbindelse hermed.

Kommissionen har på den baggrund udarbejdet en meddelelse om reform af SGEI-pakken. Kommissionen planlægger at gennemføre høringer af Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, medlemsstaterne og øvrige interessenter om udkast til ny SGEI-pakke inden juli 2011. Kommissionen forventer at kunne fremsætte forslag til ny beslutning og nye rammebestemmelser i juli med henblik på Kommissionens vedtagelse i november 2011.

1. Baggrund og indhold

SGEI-pakken består af Kommissionens beslutning af 28. november 2005, Fællesskabets rammebestemmelser af 29. november 2005 og Transparensdirektivet af 15. december 2004. Rammebestemmelserne udløber i november 2011.

¹ SGEI (Services of General Economic Interest)

² Transparensdirektivet blev gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 590 af 20. juni 2008 om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem offentlige myndigheder og offentlige virksomheder og om den finansielle gennemskuelighed i bestemte virksomheder, jf. § 11 c i konkurrenceloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1027 af 21. august 2007, som ændret ved lov nr. 375 af 27. maj 2008.

Revisionen af SGEI-pakken er en del af Kommissionens arbejdsprogram for 2011 og reformen af reglerne skal ses i sammenhæng med Kommissionens bredere politiske målsætninger på området for offentlige tjenesteydelser. Ved Kommissionens meddelelse ”Towards a Single Market Act” af 11. november 2010 (herefter indre markedspakken) forpligtede Kommissionen sig til, inden 2011, at vedtage en meddelelse og en række foranstaltninger vedrørende tjenesteydelser af almindelig interesse. Kommissionen understregede herved, at EU og dets medlemsstater skal sikre at offentlige tjenesteydelser er operative på et passende niveau, overholder klare finansieringsregler, er af højeste kvalitet og faktisk tilgængelig for alle.

Kommissionen har på den baggrund udarbejdet meddelelse om reform af SGEI-pakken. Kommissionen forventer at kunne fremsætte forslag til ny beslutning og nye rammebestemmelser i juli med henblik på vedtagelse i november 2011. Kommissionen forventes i den forbindelse at gennemføre en bred høring.

Begrebet tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse

Overordnet opererer EU-retten med såkaldte tjenesteydelser af almindelig interesse SGI (Services of General Interest).

Disse tjenesteydelser kan deles op i to underkategorier – tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse SGEI (Services of General Economic Interest) og sociale tjenesteydelser af almindelig interesse SSGI (Social Services of General Interest).

Sidstnævnte kan være både økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter. Aktiviteter som anses for værende af ikke-økonomisk karakter i forbindelse med statsstøttere reglerne er f.eks. luftfartssikkerheden eller anti-forurenings overvågning fordi disse aktiviteter er forbundet med udøvelsen af statslig myndighed og opfyldelsen af statens ansvar over for befolkningen. Tilsvarende betragtes forvaltningen af obligatoriske sociale sikringsordninger, der forfølger et rent socialt formål, ikke som en økonomisk aktivitet i forbindelse med statsstøttere reglerne

Kun i de tilfælde, hvor tjenesteydelser er økonomiske aktiviteter, finder reglerne om konkurrence og statsstøtte anvendelse. Det fremgår således af artikel 106, stk. 2 i traktaten, at

”... virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af fiskale monopoler, er underkastet traktaternes bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Udviklingen af samhandelen må ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Unionsens interesse”.

Det er alene ovennævnte tjenesteydelser, således som de er reguleret i SGEI-pakken, der er omfattet af Kommissionens reform.

SGEI-pakken og statsstøtte

Medlemsstaternes kompensation til virksomheder, der udfører tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, blev indtil 2001 betragtet som statsstøtte. Det betød, at alle ordninger, hvorved staten kompenserede virksomheder for en tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, skulle anmeldes i henhold til artikel 108, stk. 3.

Dette blev ændret ved Ferring dommen (domstolens dom af 22. november 2001 i sag C-53/00) og igen med Altmark Trans dommen (domstolens dom af 24. juli 2003 i sag C-280/00), som er en del af grundlaget for Kommissionens betragtninger i forbindelse med udarbejdelsen af Kommissionens beslutning og rammebestemmelserne, hvorefter kompensation for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ikke betragtes som statsstøtte, hvis følgende fire betingelser er opfyldt:

1. For det første skal den pågældende virksomhed faktisk være pålagt at opfylde forpligtelsen til offentlig tjenesteydelse, og forpligtelsen skal være klart defineret.
2. For det andet skal de kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde.
3. For det tredje må kompensationen ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvist at dække de udgifter, der er forbundet med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.
4. Endelig fastslog Domstolen, at størrelsen af den nødvendige kompensation skal fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med de nødvendige aktiver til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjenesteydelse, ville have ved at opfylde forpligtelserne. Der skal her tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne. Dette gælder dog ikke, såfremt den virksomhed, der overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, udvælges på grundlag af en procedure, som giver mulighed for at udvælge den ansøger, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet – typisk ved et udbud.

Hvis de fire betingelser i Altmark Trans dommen ikke er opfyldt, er der tale om statsstøtte og reglerne i Kommissionens beslutning af 28. november 2005 om hvorvidt støtten er forenelig ned fællesmarkedet, herunder fritaget for anmeldelse efter traktatens artikel 108, stk. 3, finder anvendelse.

Kommissionens beslutning gælder for alle sektorer med undtagelse af landtransportsektoren ligesom beslutningen kun finder anvendelse under nær-

mere bestemte forudsætninger for kompensation for offentlig tjeneste i luft- og søtransportsektoren.

Det fremgår af Kommissionens beslutning af 2005, at følgende kompensation for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse er defineret som forenelige med traktatens statsstøtteregler og fritaget for anmeldelse:

- Kompensation til virksomheder, der har en gennemsnitlig årsomsætning på under 100 mio. EUR i de forudgående 2 regnskabsår, og hvor kompensationen ikke overstiger 30 mio. EUR om året.
- Betaling til hospitaler og sociale boligselskaber.
- Betaling til transport af op til 300.000 passagerer årligt for luft- eller søtransport til og fra øer.
- Betaling til lufthavne og havne, der har under henholdsvis 1.000.000 og 300.000 passagerer årligt.

Derudover gælder følgende kriterier, der modsvarer Altmark Trans dommen:

- Virksomhedens pligt til at levere en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse skal overdrages ved en officiel retsakt, f.eks. en kontrakt.
- Betalingen må ikke overstige de nødvendige omkostninger ved at udføre tjenesteydelsen inkl. et rimeligt overskud (ikke overkompensation).
- Medlemsstaten forpligtes til at føre kontrol.

For de områder, der ikke er fritaget for anmeldelse efter beslutningen, gælder rammebestemmelserne af 29. november 2005, der finder anvendelse indenfor alle områder undtagen transport og public service radio og tv.

Rammebestemmelserne følger de samme generelle kriterier som beslutningen. Medlemsstaterne er forpligtet til at sørge for, at betalinger til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse overholder kravene i rammebestemmelserne.

Derudover gælder Transparensdirektivet, der pålægger pligt til at føre separate regnskaber, for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse uanset om denne indebærer statsstøtte eller ej. Dette gælder når:

- Virksomheden af en medlemsstat er indrømmet særlige og eksklusive rettigheder eller er overdraget opgaven at udføre tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse.
- Virksomheden modtager betaling for tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse.
- Virksomheden udøver andre aktiviteter.

Sammenfattende om retstilstanden for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse:

- Der er ikke tale om statsstøtte, hvis betingelserne i Altmark Transdommen er opfyldt. Støtten til tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse skal i dette tilfælde ikke anmeldes til Kommissionen.
- Hvis betingelserne i Kommissionens beslutning er opfyldt, betragtes støtten som forenelig med det indre marked og skal derfor ikke anmeldes til Kommissionen.
- Hvis betingelserne i Altmark Transdommen eller Kommissionens beslutning ikke er opfyldt, kan Kommissionen – på grundlag af en anmeldelse erklære støtten for forenelig med det fælles marked, hvis rammebestemmelserne er opfyldt.
- Transparensdirektivet skal overholdes.

Kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og den Europæiske Union
Kommissionens beføjelse til at udstede bestemmelser på området for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse har hjemmel i artikel 106, stk. 3 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (Lissabontraktaten). Ifølge bestemmelsen kan Kommissionen udstede regler for medlemsstaternes anvendelse af bestemmelserne i artikel 106, stk. 2, der vedrører statsstøtte i form af kompensation til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

Medlemsstaterne har vide beføjelser til at definere, hvad der må anses for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, bortset fra de sektorer, hvor der findes specifikke fællesskabsregler, jf. traktatens artikel 14.

Artikel 14 giver samtidig Europa-Parlamentet og Rådet mulighed for, efter forslag fra Kommissionen, at vedtage regler, der understøtter ovenstående principper.

Indhold af Kommissionens meddelelse

Kommissionen bemærker indledningsvist i meddelelsen, at offentlige tjenesteydelser spiller en central rolle i den Europæiske Unions fælles værdier, idet de fremmer den sociale og territoriale samhørighed, EU-befolkningens generelle velfærd samt er af vigtighed for EU's økonomiske udvikling. De strækker sig fra store kommercielle tjenesteydelser (f.eks. netværksindustriene, herunder posttjenester, energiforsyning, elektroniske kommunikationstjenester og offentlige transportydelser) til en lang række af sundheds- og socialydelser (f.eks. omsorgsydelser for ældre og handicappede).

Kommissionen anfører, at det overordnede formål med en reform af statsstøttereglerne for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse er at forøge bidraget, i form af sådanne tjenesteydelser, til et større økonomisk opsving i EU. Medlemsstaterne har således brug for at kunne garantere tilstedeværelsen af bestemte tjenesteydelser på overkommelige betingelser til den brede befolkning (f.eks. hospitaler, uddannelse, sociale ydelser, men

også kommunikation og transport). Nationale, regionale og lokale myndigheder er ansvarlige for og har vide skønsmålinger i forhold til at levere, udlægge og tilrettelægge tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

Kommissionen påpeger samtidig, at traktaten anerkender de offentlige tjenesteydelsers væsentlige rolle, idet de fremmer den sociale og territoriale samhørighed, EU-befolkningens generelle velfærd og er vigtighed for EU's økonomiske udvikling, og den europæiske mangfoldighed. Dette er afspejlet i artikel 1 i den nye protokol 26 til Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (Lissabontraktaten), hvorefter de fælles værdier i EU omfatter, især

- et højt niveau med hensyn til kvalitet, sikkerhed og overkommelige priser, lige behandling og fremme af universel adgang og af brugernes rettigheder

- diversiteten i forskellige tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og forskellene mellem brugernes behov og præferencer, der kan være et resultat af forskellige geografiske, sociale eller kulturelle institutioner

- nationale, regionale og lokale myndigheders vigtige rolle og vide skønsmålinger med hensyn til at levere, udlægge og tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse så tæt på brugernes behov som muligt

Kommissionen finder at kompensation til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse er nødvendig for at sikre kvalitet og effektivitet og at dette er blevet yderligere understreget af den finansielle krise.

Kommissionens påtænkte revision af SGEI-statsstøttere reglerne

Kommissionen anfører at høringsprocessen i forbindelse med udarbejdelsen af konsekvensanalysen samlet set har bekræftet, at de eksisterende juridiske instrumenter er nødvendige og passende foranstaltninger på baggrund af udfaldet af Altmark Trans dommen. Høringen har dog også vist, at i visse områder, f.eks. i den sociale sektor, er reglerne ikke altid blevet anvendt som planlagt. Dette kan skyldes en manglende bevidsthed om reglerne hos de berørte myndigheder såvel som kompleksiteten af den eksisterende SGEI-pakke.

Mange interessenter føler, at de eksisterende retlige instrumenter har bidraget positivt til det overordnede mål om retssikkerhed. Men høringen viste også, at der er mulighed for forbedringer. Især er der behov for klarere, enklere, mere forholdsmæssige og mere effektive instrumenter til at sikre en lettere anvendelse af reglerne som dermed kan fremme en mere effektiv levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse af høj kvalitet til gavn for de mennesker, der bor i EU.

Problemstillinger rejst i forbindelse med den offentlige høring

Problemstillinger som interessenterne ønsker mere klarhed om, og som Kommissionen overvejer at give yderligere vejledning om er bl.a.:

- Sondringen mellem økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter i henhold til statsstøttere reglerne og kvalificering af begrebet virksomhed.
- Grænserne for medlemsstaternes beføjelser i henhold til reglerne om statsstøtte, når de definerer en økonomisk aktivitet som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.
- Kvalificeringen af hvor det må antages, at kompensation til visse tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse på lokalt niveau påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne og derfor er omfattet af statsstøttere reglerne.
- De krav, som offentlige myndigheder skal følge i henhold til statsstøttere reglerne, når de overdrager udførelse af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse til en virksomhed.
- I hvilke situationer det må antages, at kompensation for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ikke indebærer statsstøtte, fordi den virksomhed, der har fået overdraget forpligtelsen til offentlig tjeneste, er udvalgt på baggrund af en udbudsprocedure, hvor udbydere har haft mulighed for at vælge den virksomhed, der kunne levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet eller fordi kompensationen er i overensstemmelse med hvad det ville koste en ”effektiv” og ”veldrevet” virksomhed at levere de samme ydelser.
- Hvordan man kan øge samspillet mellem statsstøtte- og udbudsreglerne.
- Samspillet mellem reglerne i SGEI-pakken og andre sektorspecifikke regler for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

Kommissionen overvejer på den baggrund at basere den kommende reform på to centrale principper:

- **Præcisering:** Kommissionen vurderer muligheden for at skabe yderligere klarhed om en række centrale begreber relevante for anvendelsen af statsstøttere reglerne i forbindelse med tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, herunder omfanget af disse regler og betingelser for Kommissionens godkendelse af støtte til sådanne ydelser.
- **Diversificeret og proportional tilgang:** Kommissionen vil undersøge måder at tilbyde en tilpasset tilgang til de forskellige typer af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Formålet er at gøre graden af statsstøttekontrol afhængig af arten og omfanget af de leverede ydelser. For *mindre typer offentlige økonomiske tjenesteydelser* af en lokal natur og med en begrænset påvirkning af samhandlen mellem medlemsstaterne og for visse typer af sociale tjenesteydelser vil Kommissionen forenkle regel anvendelsen. For *større typer af offentlige økonomiske tjenesteydelser* med en klar EU-dækkende dimension, vil Kommissionen fokusere på hensynene til effektivitet og konkurrence.

Effektivitet, kvalitet og gennemsigtighed

Derudover vil Kommissionen lægge vægt på større hensyn til både effektivitet og kvalitet, når der træffes beslutning om godkendelse af statsstøtteforanstaltninger i relation til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, samt øget gennemsigtighed.

Kommissionen finder at en sådan reform vil sikre en klar, enkel og effektiv juridisk ramme, som er lettere at overholde for de nationale, regionale og lokale myndigheder, og som tager sigte på at fremme en effektiv levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som kan bidrage til at skabe en intelligent, bæredygtig og solidarisk økonomi.

Reformen vil være fuldt på linje med det overordnede mål for EU's statsstøttekontrol, som er at sikre, at medlemsstaterne kun gennemfører statsstøtte, som bidrager til målsætninger af fælles interesse, er godt designet og proportional og som ikke forvrider konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne.

3. Europaparlamentets holdning

Europaparlamentets holdning er endnu ikke kendt.

3. Nærhedsprincip

Nærhedsprincippet er ikke relevant i forhold til meddelelsen.

4. Gældende dansk ret

Transparensdirektivet blev gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 590 af 20. juni 2008 om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem offentlige myndigheder og offentlige virksomheder og om den finansielle gennemskuelighed i bestemte virksomheder, jf. § 11 c i konkurrenceloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1027 af 21. august 2007, som ændret ved lov nr. 375 af 27. maj 2008.

Den øvrige regulering i form af Kommissionens beslutning af 28. november 2005 (2005/842/EF) og Fællesskabets rammebestemmelser af 29. november 2005 (2005/C297/04) er EU-regulering.

5. Høring

Meddelelsen sendes i høring i Specialudvalget for Konkurrenceevne og Vækst med høringsfrist primo maj. Der vil blive fremsendt et supplerende notat om resultatet af høringen.

6. Andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til meddelelsen.

7. Foreløbig dansk holdning

Danmark er principielt imod at begrebet ”tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse” defineres nærmere af Kommissionen, idet man fra dansk side ønsker at

bevare de nuværende skønsbeføjelser. Danmark vil samtidig arbejde for, at reglerne gøres klarere, mere præcise og brugervenlige.

8. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Meddelelsen vil ikke i sig selv medføre lovmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Meddelelsen vil ikke i sig selv medføre samfundsøkonomiske konsekvenser.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Meddelelsen vil ikke i sig selv medføre administrative omkostninger for erhvervslivet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.