

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Tillämpning av bestämmelserna för statligt stöd för ersättning för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

(beslut 2012/21/EU och gemenskapsramen)

(yttrande på eget initiativ)

(2017/C 345/07)

Föredragande: **Milena ANGELOVA**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	22.9.2016
Rättslig grund	Artikel 29.2 i arbetsordningen Yttrande på eget initiativ
Ansvarig facksektion	Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationsområdet
Antagande av facksektionen	14.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	6.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	116/0/0

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) uppskattar genomförandet av paketet för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, vilket skapar rättssäkerhet för leverantörer av allmännyttiga tjänster. Paketet skapar rätt balans mellan behovet av att främja och stödja tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och målet att förebygga eventuella snedvridningar av konkurrensen. Intressenter på regional och lokal nivå, i synnerhet offentligt ägda leverantörer av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (vilket framgår av EESK:s studie "Review of Member States" reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest"), uttrycker dock sin oro över centrala problem i de aktuella bestämmelserna som orsakar onödiga hinder eller en brist på rättssäkerhet, och EESK uppmanar därför kommissionen att vidta de åtgärder som behövs för att förbättra de aktuella bestämmelserna och deras praktiska tillämpning, tillhandahålla riktlinjer, skapa ett kompendium om bästa praxis samt, där så behövs, undersöka om paketet behöver uppdateras och ändras.

1.2 Vid en granskning av de första två omgångarna av rapporter från medlemsstaterna om genomförandet av paketet för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse noterar EESK med oro att dessa rapporter inte behandlar den väsentliga frågan om förenlighetskrav, en aspekt som behandlas ingående i rambestämmelserna.

1.3 EESK noterar att bristen på säkerhet eller de betydande kostnaderna för att uppfylla kraven i de flesta fall skapar svårigheter som i onödan hindrar myndigheterna från att till fullo genomföra en politik för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Sådana hinder påverkar de regionala och lokala myndigheterna i mycket stor utsträckning eftersom medlemsstaternas och kommissionens dialog om statligt stöd genomförs av den centrala statsförvaltningen medan andra administrativa nivåer inte har direkt åtkomst till denna process.

1.4 Det faktum att endast ett fåtal tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på regional eller lokal nivå rapporteras (enligt ovan nämnda studie) visar att bristen på direkta kanaler till kommissionen hindrar en lämplig finansiering av allmännyttiga tjänster, vilket gör de relevanta myndigheterna mer motvilliga att utnyttja beslutet fullt ut och reda ut eventuella tvivel om dess genomförande.

1.5 EESK uppmanar kommissionen att undersöka möjligheten att förbättra beslutet och utvidga dess omfattning för att ta itu med följande aspekter:

1.5.1 EESK föreslår att kommissionen tar bort undantagströskeln och inkluderar alla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i beslutet oavsett det årliga ersättningsbeloppet. En noggrann studie av dess aktuella genomförande visar att detta kommer att minska de administrativa kostnader och komplikationer som myndigheterna annars skulle ställas inför, särskilt på lokal nivå, utan att på något sätt orsaka en snedvridning av konkurrensen.

1.5.2 Med hänsyn till arbetsmarknaden och obalansen mellan efterfrågade och tillgängliga kvalifikationer, som utgör en konstant utmaning, uppmanar EESK kommissionen att undersöka möjligheten att utvidga beslutets omfattning genom att beakta stödberättigade tjänster som tillhandahålls i syfte att öka människors kunskap och kvalifikationer och således hjälper dem att förbättra sina anställningsutsikter.

1.5.3 EESK uppmanar kommissionen att noggrant undersöka och möjligen ändra de specifika texterna i beslutet, huvudsakligen när det gäller tidsgränsen för att hålla register över all information som behövs för att fastställa den beviljade ersättningens förenlighet; förtydligande av att uppdragets tidsgräns inte bör ha någon väsentlig inverkan på deras förnyelse eller förlängning eller på stödberättigandet för de tjänsteleverantörer som sköter uppdragen; fastställande av en lättillgänglig metod för att beräkna rimlig vinst; ytterligare förtydligande i behandlingen av kravet att dela produktiva effektivitetsvinster mellan företaget; säkerställande av ett mer flexibelt tillvägagångssätt för mindre överskridanden som inte överstiger 10 % av den årliga genomsnittsansättningen genom att befria dem från att uppdatera parametrarna.

1.6 EESK anser att ytterligare klargörande behövs om förenlighetsvillkoren enligt rambestämmelserna när det gäller

- ytterligare specificering av de alternativa sätt att uppfylla kravet för säkerställande av förenlighet i enlighet med artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som redan används i stor utsträckning i dess praxis,
- undvikande av obligatoriska krav som kan inkräkta på nationella lagstiftningsprocedurer och skapa onödiga problem,
- vederbörligt beaktande av de nya rättsliga kraven när det gäller upphandling och koncessioner,
- en kombination av förhandsmetodologi med full användning av efterhandsberäkning av nettokostnaden, såvida inte myndigheten föredrar att fastställa ersättningen som en klumpsumma vid den tidpunkt då uppdraget ges,
- att stödja båda metoderna för beräkning av ersättningen – sammanlagda nettokostnader och nettokostnader som undvikits- och ge ytterligare vägledning om dessa i rambestämmelserna eftersom dessa för närvarande nästan inte innehåller några riktlinjer alls för hur de relevanta kontrafaktiska värdena ska fastställas,
- en distinktion mellan särskilda eller exklusiva rättigheter, som involverar en fördel vars vinst måste beaktas vid finansieringen av skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och samhällsomfattande tjänster, som involverar en nackdel för den utsedda leverantören,
- att ytterligare klargöra lönsamhetsstandarderna och tillåta att olika standarder används i stället för att påtvinga medlemsstaterna en viss, specifik standard,
- att ytterligare klargöra de alternativa sätten att beräkna dessa incitament, vars användning inte bör vara bindande med tanke på den komplicerade situationen.

1.7 EESK noterar att Europaparlamentet och rådet inte har antagit några förordningar med principerna och villkoren för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt på det ekonomiska och finansiella området. Därför uppmanar kommittén kommissionen, parlamentet och rådet att undersöka sätt att fullgöra denna uppgift enligt artikel 14 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter och tillämpningen av de fördragsbestämmelser som avses i den artikeln.

2. Syftet med yttrandet på eget initiativ

2.1 I sin handlingsplan för 2017 betonade EESK vikten av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som ett väsentligt inslag i vår europeiska ekonomiska och sociala modell, och de föreskrivs även som sådana i artikel 14 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

2.2 I artikel 14 uppmanas Europeiska unionen och medlemsstaterna att inom ramen för sina respektive befogenheter "sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter". I fördraget står vidare att "Europaparlamentet och rådet ska genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa dessa principer och villkor, utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter att i överensstämmelse med fördragen tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster". Detta mandat har ännu inte omsatts i specifika lagstiftningsinitiativ. Däremot har kommissionen utvecklat en långtgående uppsättning bestämmelser om statligt stöd som är tillämpliga på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med Europeiska unionens domstols rättspraxis.

2.3 Villkoren för förenlighet med fördragets bestämmelser om statligt stöd och artikel 106.2 i EUF-fördraget har varit omtvistade, även sedan förstainstansrätten beslutade 1997 ⁽¹⁾ att ersättning till företag som genomför ett offentligt uppdrag bör betraktas som statligt stöd. Till dess hade konsensus varit att ersättningen för de extra kostnader som uppkommer från de mer krävande skyldigheter som förknippas med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte medförde någon fördel. Domstolen ändrade denna position 2001 ⁽²⁾ och ansåg att ersättningen kunde betraktas som statligt stöd endast om den överskred de ytterligare kostnader som den utsedda leverantören ådrar sig. Slutligen fastställde Altmarkdomen 2003 ⁽³⁾ de kriterier som ett ersättningsystem bör uppfylla för att inte omfattas av bestämmelserna för statligt stöd.

2.4 Kommissionen fastställer förenligheten hos tjänster av allmänt ekonomiskt intresse med bestämmelserna för statligt stöd och följer noggrant de tre inledande Altmarkkriterierna. Detta kräver följande:

- En tydlig definition av skyldigheterna i fråga om allmännyttiga tjänster och ett specifikt uppdrag till den utsedda leverantören genom en offentlig handling.
- Ett fastställande på förhand av parametrarna för beräkning av ersättningen på ett objektvt och transparent sätt.
- Att ersättningen inte överstiger de kostnader som ådras för att genomföra den allmännyttiga tjänsten, med beaktande av motsvarande intäkter och en rimlig vinst.
- Att valet av den utsedda leverantören måste genomföras antingen
 - genom ett förfarande för offentlig upphandling,
 - genom att fastställa ersättningsnivån på grundval av de kostnader som ett genomsnittligt företag (som är välskött och lämpligt utrustat) skulle ådra sig för att leverera tjänsten, vilket ska motsvaras av motsvarande intäkter plus en rimlig vinst.

2.5 År 2005 antog kommissionen "Monti-Kroes-paketet", som uppdaterades 2011 ("Almunia-paketet") och anger grundläggande bestämmelser för finansiering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse: Paketet inkluderar ett kommissionsmeddelande ⁽⁴⁾ (nedan kallat *rambestämmelserna*) som anger förenlighetsvillkoren för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse samt ett kommissionsbeslut ⁽⁵⁾ som medger undantag från anmälningsplikten för system som är mindre sannolika att orsaka snedvridningar av konkurrensen på grund av sin begränsade finansiering (i artikel 2.1 a i beslutet fastställs den årliga tröskeln till 15 miljoner euro) eller inriktning på aktiviteter som uppfyller sociala behov (dvs. sjukhus; sjuk-, hälso- och långtidsvård; barnomsorg; tillgång till och återintegrering på arbetsmarknaden; subventionerat boende; omsorg och social integrering av utsatta grupper; samt sjöförbindelser till öar, flygplatser och hamnar med låg passagerarvolym). Kommissionen förklarade sin avsikt att genomföra en granskning av denna uppsättning bestämmelser fem år efter deras ikraftträdande.

2.6 Som en del av sitt program för Europa är EESK:s målsättning med detta yttrande på eget initiativ att bidra till kommissionens kommande granskning genom att noggrant titta på erfarenheterna av att genomföra paketet för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I detta syfte har EESK beställt en studie om tillämpningen av bestämmelserna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på offentlig ersättning ("Review of Member States' reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest").

⁽¹⁾ Mål T-106/95.

⁽²⁾ Mål C-53/00.

⁽³⁾ Mål C-280/00.

⁽⁴⁾ EUT C 8, 11.1.2012, s. 15.

⁽⁵⁾ EUT L 7, 11.1.2012, s. 3.

2.7 Ersättningar för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse påverkar sällan konkurrensen i den mån de täcker de extra kostnader som de utsedda leverantörerna ådrar sig för att fullgöra det offentliga uppdraget. Att ålägga dem den börda som anmälan av statligt stöd innebär verkar därför vara ett överdrivet nitiskt steg som endast är motiverat när andra deltagare kan åsamkas en obestridlig skada. Beteenden som allvarligt undergräver marknadsförhållandena, t.ex. prisdumpning för produkter från tredjeländer eller prissättning på lägre nivåer än motiverat, hanteras däremot ojämnt av EU:s åtgärder. Det verkar därför vara väsentligt att utvidga beslutet om att befria tjänster av allmänt ekonomiskt intresse från anmälningsplikten, i kombination med förbättrad rättssäkerhet och ytterligare flexibilitet i genomförandet av bestämmelserna, för att säkerställa att de fördragsbestämmelser som främjar dessa väsentliga tjänster uppfylls korrekt.

3. Förbättra beslutet och utvidga dess omfattning

3.1 EESK anser att beslutet skapar rätt balans mellan behovet av att främja och stödja tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och målet att förebygga eventuella snedvridningar av konkurrensen. Undantag från anmälningsplikten reducerar de administrativa kostnader och komplikationer som myndigheter annars måste ta itu med, särskilt på lokal nivå. Eftersom strängare bestämmelser gäller för de tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som inte omfattas av beslutet är det endast fall som ger anledning till särskild oro ur konkurrenssynpunkt som bör falla utanför dess omfattning, i enlighet med målet att koncentrera resurserna för granskning av statligt stöd på EU-nivå. Erfarenheten har visat att kommissionen godkänner en överväldigande majoritet av de system för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som den undersöker. Endast tre fall när det gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har lett till ett ingående granskningsförfarande enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget sedan 2012 års beslut och rambestämmelserna antogs. Två fall gällde posttjänster (statligt stöd SA.35608 beträffande den grekiska posten (ELTA) och statligt stöd SA.37977 beträffande den spanska posten) och det tredje fallet gällde ett sjukhusystem (statligt stöd SA.19864 om finansiering till IRIS-sjukhus i Brysselregionen) efter ett domstolsbeslut som ogiltigförklarade ett beslut om godkännande av kommissionen eftersom komplexiteten innebar att en formell granskning behövdes. I alla de fall som kommissionen granskat spelar krav från konkurrenterna en viktig roll och säkerställer således full disciplin utan att det krävs en systematisk anmälan av system för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dessutom ger rättspraxis och kommissionens praxis tillräcklig vägledning till berörda parter för att bedöma om de kan tillämpa beslutet på ett säkert sätt och garantera full säkerhet utan att behöva anmäla eventuella system för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. EESK föreslår därför att kommissionen tar bort undantagströskeln och inkluderar alla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i beslutet oavsett det årliga ersättningsbeloppet, i likhet med vad som gäller för ersättningsystemen för persontransporter ⁽⁶⁾.

3.2 Att fastställa en tröskel utifrån den aktuella stödvolymen som således utlöser anmälningsplikten kan vara relevant för granskning på EU-nivå, i synnerhet i de fall där beviljandet av stödet involverar icke-transparenta modaliteter, till exempel skattelättnader, skattebefrielser, mjuka lån eller offentliga garantier. Dessutom anger beslutet att specifika aktiviteter kan behöva granskas på grund av konkurrensproblem och det kan således ålägga en obligatorisk anmälningsplikt för att ta itu med sådana fall. Att behålla den nuvarande tröskel som anges i artikel 2.1 a i beslutet på sådana extremt låga nivåer innebär i vilket fall som helst en onödigt stor börda för myndigheterna, utan någon tydlig fördel för att genomdriva konkurrens. EESK ber därför kommissionen att begränsa anmälningskravet till de stödformer eller specifika aktiviteter där möjliga snedvridningar skulle kunna motivera en närmare granskning för att säkerställa lika villkor.

3.3 EESK uppmanar kommissionen att undersöka möjligheten att utvidga beslutets omfattning så att tjänster som är relaterade till att öka människors kunskap och kvalifikationer och således förbättra deras anställningsmöjligheter blir stödberättigade. Det finns dessutom ett behov av att klargöra gråzoner som involverar privat deltagande, där ytterligare vägledning skulle vara välkommen.

3.4 Beslutet bör säkerställa full förenlighet med överordnad gemenskapsrätt och undvika orimliga bördor för regionala och lokala myndigheter. I synnerhet kräver artikel 8 att medlemsstaterna håller all information som behövs för att fastställa den beviljade ersättningens förenlighet tillgänglig under själva uppdragsperioden och i minst tio år från slutet av denna period. Denna bestämmelse strider mot artikel 17 i rådets förordning (EU) 2015/1589, där det anges att allt beviljat stöd är omöjligt att återkräva efter utgången av en tioårsperiod, och därför avstår kommissionen från att lägga fram det för en förenlighetsprövning, som är sedvanlig praxis. Att i mer än tio år bevara information som inte fyller någon funktion för kontrollen av statligt stöd innebär en orimlig börda för myndigheterna och strider mot de principer om proportionalitet och god förvaltning som föreskrivs i fördraget.

⁽⁶⁾ EUT L 315, 3.12.2007, s. 1.

3.5 Artikel 2.2 i beslutet gäller för uppdrag som beviljats för en period av maximalt tio år, förutom för de tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som kräver en betydande investering och således motiverar en längre period. Även om man i kommissionens praxis enligt rambestämmelserna i allmänhet tolkar denna bestämmelse som att den förhindrar uppdrag som överskrider denna tidsgräns skulle ordalydelsen i beslutet kunna tolkas som att det inte omfattar företag som sköter en allmännyttig tjänst under en längre tidsperiod. EESK ber därför kommissionen att förtydliga att uppdragens tidsgräns inte bör ha någon väsentlig inverkan på deras förnyelse eller förlängning eller på stödberättigandet för de tjänsteleverantörer som sköter uppdraget. Denna fråga är särskilt känslig när det gäller offentligt ägda leverantörer som har fått ett uppdrag av sina myndigheter eftersom deras enda syfte är att tillhandahålla den allmännyttiga tjänsten i fråga.

3.6 Artikel 5.5, 5.7 och 5.8, beträffande rimlig vinst, bör fastställa en lättillgänglig metod för att beräkna sådan vinst. Det nuvarande tillvägagångssättet inkluderar, i likhet med det som anges i rambestämmelserna, metoder som t.ex. internräntemetoden, vilka visar sig vara alltför komplicerade för lokala tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och avskräcker således från användning av dessa metoder vid beräkning av ersättningen. Att fastställa referensnivåer för lönsamhet involverar kostsamma konsulttjänster som är utom räckhåll när det gäller de flesta tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. EESK uppmanar kommissionen att klargöra denna fråga eftersom kommissionens praxis stöder direkt jämförelse med lönsamheten inom relaterade sektorer baserat på tillgängliga officiella eller privata uppgiftskällor som är allmänt erkända som fullständigt representativa.

3.7 Effektivitetsincitament saknar definition men beaktas i artikel 5.6 och kräver således ytterligare förtydligande, i synnerhet när det gäller kravet på att produktivitetsvinster ska delas mellan företaget, medlemsstaten och/eller användarna. EESK uppmanar kommissionen att undanröja eventuella tvivel om hur detta krav ska tolkas.

3.8 I artikel 6.2 i beslutet anges att varje eventuell överkompensation bör utlösa en uppdatering av parametrar för framtiden. En ersättning som inte överstiger 10 % av det årliga genomsnittsbeloppet kan dock överföras till nästa period. Fullständig konsekvens skulle innebära att ingen uppdatering av parametrarna bör ske i det senare fallet, för att undvika en omvärdering som innebär rättslig osäkerhet för de utsedda leverantörerna i fall som inte påverkar konkurrensen. EESK rekommenderar att kommissionen säkerställer ett mer flexibelt tillvägagångssätt för mindre överskridanden som inte överstiger 10 % av den årliga genomsnittsansättningen genom att befria dem från att uppdatera parametrarna.

3.9 All diskriminerande behandling av lokala och regionala myndigheter, och därmed av de tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som tillhandahålls på dessa nivåer, bör undvikas. För närvarande måste lokala och regionala myndigheter skicka in sina begäranden, svar och tvivel via den officiella kanalen i sin medlemsstat eftersom det bara är medlemsstaten som kan delta i en formell dialog med kommissionen beträffande bestämmelserna för statligt stöd. Den information som lokala och regionala myndigheter tillhandahåller kommissionen måste således beaktas av respektive medlemsstat. EESK uppmanar därför kommissionen att upprätta en mer strukturerad dialog med lokala och regionala myndigheter om förfaranden och frågor beträffande statligt stöd. Bestämmelser och krav avseende statligt stöd bör även anpassas till de särskilda behov och medel som finns tillgängliga för regionala och lokala myndigheter för att på så sätt säkerställa en rättvis och lika behandling i praktiken.

4. Klargöra förenlighetsvillkoren enligt rambestämmelserna

4.1 I rambestämmelserna anges i detalj de olika kraven för att säkerställa förenlighet i enlighet med artikel 106.2 i EUF-fördraget samt den rättspraxis i vilken denna artikel tolkas. Även om de ger en utförlig förklaring av de kriterier som kommissionen använder har de ofta en överdrivet försiktig karaktär som orsakar onödiga problem och leder till en viss osäkerhet. Kommissionens praxis visar att på många områden har sådana svårigheter övervunnits genom att tillämpa en pragmatisk tolkning av rambestämmelserna. Om specifika hänvisningar gjordes till dessa lösningar skulle det öka rättssäkerheten och stärka likabehandlingen och samtidigt bevara principen om att varje fall ska bedömas separat. EESK rekommenderar därför att kommissionen även specificerar de alternativa sätt att uppfylla kravet som redan används i stor utsträckning i dess praxis. Ett sådant förtydligande skulle undanröja många av de tvivel som för närvarande finns hos myndigheter och leverantörer.

4.2 Enligt fördraget har medlemsstaterna en grundläggande behörighet när det gäller att tilldela och definiera ett uppdrag beträffande en allmännyttig tjänst. Hänvisningarna i punkt 13 i rambestämmelserna till de villkor som tjänster av allmänt intresse/allmännyttiga tjänster måste uppfylla kan således endast fungera som en praktisk vägledning. Medtagandet av dessa hänvisningar kan dock leda till en legitim oro beträffande en möjlig begränsning av medlemsstaternas befogenheter. Detta beror på att det är upp till medlemsstaterna att i allmänhetens intresse besluta om de standarder för "kvalitet, säkerhet, överkomlighet, likabehandling, främjande av allmän tillgång och användarnas rättigheter" som varje

väsentlig tjänst måste uppfylla, oavsett dess täckning av marknaden eller ett uppdrag. Medlemsstaterna har även befogenhet att på motsvarande sätt besluta huruvida upprätthållandet av dessa standarder kräver en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse eller allmännyttig tjänst. Marknadsförhållandena är mycket relevanta men kan inte upphäva eller begränsa myndigheternas befogenhet att försvara allmänhetens intresse. EESK föreslår därför att kommissionen begränsar sin åtgärd här till en hänvisning till sitt vägledande meddelande och begränsar sin bedömning till att kontrollera om det finns något uppenbart fel, en fråga som i sista hand faller inom domstolens ansvarsområde.

4.3 Punkt 14 i rambestämmelserna ställer onödiga krav på medlemsstaternas befogenheter att bevilja ett uppdrag genom att kräva att de genomför offentliga samråd för att beakta användares och leverantörers intressen och inkräktar således på nationella befogenheter som inte omfattas av kommissionens behörighetsområde. Även om myndigheter alltid ägnar vederbörlig uppmärksamhet åt berörda parter intressen ligger det knappast i linje med fördragets bestämmelser och principer att tvinga dem att motivera behovet av ett uppdrag och genomföra offentliga samråd eller att införa alternativa instrument. Kommissionens praxis visar att den ägnar begränsad uppmärksamhet åt denna bestämmelse, särskilt om dess genomförande skapar hinder för medlemsstaterna. EESK föreslår därför att kommissionen formulerar om denna punkt för att undvika obligatoriska krav som kan inkräkta på nationella lagstiftningsförfaranden och leda till onödiga problem.

4.4 Kravet enligt punkt 19 i rambestämmelserna om att uppdragen måste uppfylla Europeiska unionens bestämmelser för offentlig upphandling tar inte hänsyn till att sekundärrätten på detta område har genomgått en grundlig översyn sedan 2014 års upphandlingspaket. Direktivet om offentlig upphandling gäller, enligt dess artikel 1.2, endast för förvärv av upphandlande myndigheter och kan inte påtvinga ett bindande system på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eftersom dessa rör uppgifter som utförs av ett företag på myndighetens vägnar. Varje krav enligt upphandlingsrätten skulle således strida mot dess reglerande direktiv. 2014 års upphandlingspaket reglerar även koncessioner för första gången. Men det vore mycket missvisande att dra slutsatsen att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skulle kunna omfattas av detta system: Koncessioner innebär att företagen antar hela risken när tilldelningen väl har beviljats, vilket står i skarp kontrast till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, där myndigheterna täcker de extrakostnader som tillhandahållandet av tjänsten innebär och således minimerar risken. Endast om myndigheten väljer att tillämpa koncessionsbehandling på en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse skulle detta system gälla, men i så fall skulle det inte finnas något stödelement eftersom den utsedda leverantören skulle bära hela risken. Varken upphandlingsbestämmelser eller koncessionsbestämmelser skulle således gälla för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Juridiskt sett kan rambestämmelserna endast uppmana medlemsstaterna att i tillämpliga fall genomföra principerna om öppenhet och likabehandling i samband med val av leverantörer, i synnerhet privata leverantörer, utan att någon bindande skyldighet förknippas med denna begäran. EESK ber därför kommissionen att se över punkt 19 i rambestämmelserna för att ta vederbörlig hänsyn till de nya rättsliga kraven avseende upphandling och koncessioner.

4.5 Även om punkt 22 i rambestämmelserna anger att ersättningen kan baseras antingen på förväntade eller på faktiskt ådragna kostnader och intäkter kräver kommissionens praxis alltför ofta att ersättningsbeloppen fastställs på förhand. En sådan beräkningsmetod, som hindrar myndigheterna från att ersätta leverantörerna i efterhand på basis av den faktiska nettokostnaden, verkar vara en onödig inblandning som kan leda till olösliga problem eftersom leverantören blir systematiskt underfinansierad om förhandsbeloppen inte täcker nettokostnaden. Om myndigheten dessutom ger ytterligare stöd för att överbrygga detta gap skulle den i princip riskera möjliga påföljder för att ha brutit mot de villkor som anges i godkännandebeslutet. Kommissionens praxis har i stor utsträckning förbisett denna inkonsekvens förutom i de fall där en sökande har tagit upp frågan. Även om det verkar rimligt att på förhand fastställa metodologin för beräkning av ersättningen bör de resulterande, preliminära beloppen inte vara bindande. Endast när årsresultaten väl är tillgängliga kan beräkningen av nettokostnaden och den motsvarande ersättningen göras. EESK uppmanar därför kommissionen att säkerställa full förenlighet och överensstämmelse med det andra Altmarkkriteriet genom att kombinera förhandsmetodologi med full användning av efterhandsberäkning av nettokostnaden, såvida inte myndigheten föredrar att fastställa ersättningen vid den tidpunkt då uppdraget ges.

4.6 När det gäller beräkningen av ersättningen bygger metoden baserad på nettokostnader som undvikits på antagandet att den utsedda leverantören skulle nedgradera sina aktiviteter och sikta på att maximera sina intäkter om leverantören inte hade en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Den konventionella nettokostnadsmetoden skulle innebära att leverantören avvecklar alla förlustbringande aktiviteter. Skillnaden mellan detta kontrafaktiska scenario och tjänsteleverantörens faktiska resultat avgör ersättningsbeloppet. Kommissionen har nyligen förespråkat Profitability Cost-metoden (lönsamhetskostnadsmetoden), där det kontrafaktiska scenariot skulle bestå i att företaget avvecklar de aktiviteter som hindrar det från att maximera sina resultat. Ersättningen täcker således inte bara de ytterligare kostnaderna för tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse utan även de mindre effektiva aktiviteterna, även om dessa är lönsamma. För att skära ned ersättningsbetalningarna kräver kommissionen att leverantörens marknadsfördelar och icke-materiella fördelar dras av från ersättningen. Preferensen för Profitability Cost-metoden leder till faktiska avvikelser i genomförandet av en enda princip,

vilket komprometterar rättssäkerheten. EESK rekommenderar att kommissionen stöder båda metoderna och ger ytterligare vägledning om dessa i rambestämmelserna, vilka för närvarande nästan inte innehåller några indikationer alls om hur man fastställer de relevanta kontrafaktiska värdena.

4.7 Kostnadsfördelningsmetoden verkar vara den lämpligaste för de flesta tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eftersom beräkningen där baseras på skillnaden mellan kostnaden för att uppfylla skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och motsvarande intäkter. De medlemsstater som vill använda denna metod måste dock motivera skälen till att inte använda nettokostnadsmetoden, som annars betraktas som obligatorisk. Eftersom nettokostnadsmetoden involverar en komplicerad och kostsam analys och externa konsulttjänster ofta behövs rekommenderar EESK att kommissionen erkänner denna metod som fullt giltig, på samma nivå som nettokostnadsmetoden, utom för specifika aktiviteter som posttjänster, där en sådan metodologi är bindande enligt det tredje postdirektivet.

4.8 Punkt 32 i rambestämmelserna, beträffande intäkter, omfattar med rätta de överdrivna vinster som genereras från särskilda eller exklusiva rättigheter. I aktuell praxis har detta dock omfattat vinster från samhällsomfattande tjänster även om dessa inte kommer från sådana rättigheter, vilket därmed leder till missvisande bedömningar. Det måste betonas att samhällsomfattande tjänster innebär en nackdel eftersom den utsedda leverantören binds till att tillhandahålla tjänsten i ett visst territorium oavsett de kostnader som uppstår. Om leverantören skulle tillhandahålla en sådan tjänst på lönsam grund skulle fördragets principer således brytas om detta överskott obligatoriskt skulle användas för att finansiera andra, förlustbringande skyldigheter i fråga om allmännyttiga tjänster. EESK ber därför kommissionen att klargöra denna punkt och att göra en distinktion mellan särskilda eller exklusiva rättigheter, som involverar en fördel vars vinst måste beaktas vid finansiering av skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och samhällsomfattande tjänster, som involverar en nackdel för den utsedda leverantören.

4.9 Rimlig vinst, såsom beskrivs i rambestämmelserna, väcker en del frågor som måste förtydligas ytterligare. Även om man i rambestämmelserna förespråkar användning av internräntemetoden erkänns den inneboende svårigheten i att tillämpa denna metod. Kommissionen jämför således i praktiken företag från samma eller en relaterad sektor med hjälp av vanliga lönsamhetskriterier som avkastning på eget kapital (ROE) eller avkastning på försäljning (ROS). Bristen på säkerhet i denna fråga leder dock ofta till olika resultat. EESK föreslår därför att kommissionen erkänner alla standardmässiga och väletablerade lönsamhetskriterier i stället för att göra ett visst kriterium obligatoriskt. EESK ber kommissionen att förtydliga lönsamhetsstandarderna ytterligare och tillåta att olika standarder används i stället för att påtvinga medlemsstaterna en viss, specifik standard.

4.10 Det obligatoriska effektivitetskravet enligt punkterna 39–46 i rambestämmelserna visar sig vara ett mycket stort hinder både för berörda parter och för myndigheter. Eftersom rambestämmelserna inte ger någon information om hur effektivitetsincitamenten ska beräknas tillåter kommissionens praxis vitt skilda bedömningar, vilket komprometterar principerna om rättssäkerhet och likabehandling. EESK ber därför kommissionen att ytterligare klargöra de alternativa sätten att beräkna dessa incitament, vars användning inte bör vara bindande med tanke på den komplexa situationen.

Bryssel den 6 juli 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
