

[logotyp]

EUROPEISKA KOMMISSIONEN

GD [Generaldirektoratet för] Konkurrens

Marknader och ärenden V: Transport, post och andra tjänster

Statligt stöd, Post och andra tjänster

Bryssel den 3 oktober 2014

COMP F3/MR/erg* 2014/099463

Veterinärer i Sverige – Ordförande

c/o leg.vet. Lars-Håkan Håkansson

Bangårdsgatan 8/129

523 37 Ulricehamn, Sverige

E-post: lhs.vetab@telia.com

Ärende: SA.33887 (2011/CP) – Sverige
Jordbruksverket

Den 15 november 2011 inkom Er organisation, Veterinärer i Sverige, som företräder privatpraktiserande [*veterinärer*], med ett klagomål rörande de befogenheter som tillkommer och den kommersiella verksamhet som bedrivs av Distriktsveterinärerna, en enhet inom Jordbruksverket som i sin tur sorterar under Jordbruksdepartementet. I Ert klagomål tog Ni upp ett flertal frågor, men detta brev kommer primärt att ta upp de påståenden som rör möjligt statligt stöd.

1) Frågor rörande statligt stöd

Genom Era inlagor påstod Ni följande:

- a) Distriktsveterinärerna tillhandahåller förvisso tjänster som verkligen utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse¹ men överkompenseras för tillhandahållandet av dessa tjänster.
- b) Distriktsveterinärerna tillhandahåller även kommersiella tjänster, utan att det görs någon tydlig åtskillnad mellan räkenskaperna över sådan verksamhet och räkenskaperna över verksamhet i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, vilket skulle kunna leda till korsvis subventionering² av dessa kommersiella tjänster.
- c) Slutligen påstod Ni att Distriktsveterinärerna i och med sin ställning som offentligt organ har tillgång till lån på förmånliga villkor från Riksgäldskontoret, vilket betyder att Distriktsveterinärerna betalar lägre räntor än de skulle kunna få på marknaden.

Kommissionen vidarebefordrade den icke-konfidentiella versionen av Ert klagomål till de nationella myndigheterna. De svenska myndigheterna har meddelat kommissionen att det aktuella fallet enligt deras uppfattning inte involverar olagligt statligt stöd. Till stöd för den ståndpunkten har de redovisat ett konkret resonemang om varför de inte anser att de påstådda åtgärderna utgör olagligt stöd. Vi bifogar en kopia av den icke-konfidentiella versionen av deras svar för Er kännedom. Den förklaringen skulle kanske kunna minska de misstankar om olagligt stöd som Ni tidigare har gett uttryck för.

¹ [Översättarens fotnot] ”Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” är ett (väsentligen självförklarande) EU-rättsligt begrepp – Övers. anm.

² [Översättarens fotnot] ”Korsvis subventionering” är ett EU-rättsligt begrepp som innebär att vinst från en verksamhetsgren används för att täcka förluster i en annan verksamhetsgren inom samma enhet – Övers. anm.

[sidfot på första sidan:]

Vänligen ange ärendenamn och ärendenummer i all korrespondens

Europeiska kommissionen, B-1049 Bruxelles – Belgium. Tfn: (32-2) 299 11 11.

Kontor: MAD0 9/097. Tfn (direkt): (+32-2) 295.13.73. Tfn (vx) (+32-2) 299.11.11. Fax: (32-2) 296.12.42.

E-post: stateaidgreffe@ec.europa.eu

Utifrån detta har de behöriga avdelningarna inom Generaldirektoratet för konkurrens gjort följande preliminära bedömning:

Ersättningen är förenlig med beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

De svenska myndigheterna förklarade att alla villkoren för förenlighet med 2012 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse³ (tidigare 2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse⁴) i praktiken var uppfyllda.

För det första låg ersättningsbeloppet under det tröskelvärde som anges i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Av de sifferuppgifter som de svenska myndigheterna har redovisat (se bilaga 3) framgår nämligen att ersättningen till Distriktsveterinärerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – landsomfattande täckning, jourtjänster och smittskyddsberedskap – under perioden 2011–2013 uppgick till i genomsnitt 10,7 miljoner euro per år⁵, vilket betyder att denna ersättning har legat under tröskelvärdet på 15 miljoner euro enligt 2012 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (och även under tröskelvärdet på 30 miljoner euro enligt det tidigare gällande 2005 års beslut). Som framgår av bilaga 4 väntas dessutom ersättningen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse under 2014 uppgå till 10,9 miljoner euro.

För det andra har Distriktsveterinärerna anförtrots uppdraget att tillhandahålla de tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som ersättningen avser på ett sätt som är förenligt med beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Villkoren för detta uppdrag slogs nämligen fast i *förordning 2009:1397 om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse*, en förordning som återger principerna i 2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (se bilaga 2), kompletterad av *förordning 2009:1464 med instruktion för Statens jordbruksverk* (se bilaga 10).

Noteras kan att de svenska myndigheterna efter sina diskussioner med kommissionen därutöver beslutade att anta ytterligare två beslut i syfte att öka insynen när det gäller den ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som Distriktsveterinärerna erhåller. Det rör sig dels om *Jordbruksverkets beslut om principer för beräkning av ersättning för veterinära tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, principer för bedömning av Distriktsveterinärernas verksamhetsområden och principer för viss fördelning av intäkter och kostnader*⁶ i *Distriktsveterinärernas verksamhet*⁷ (se bilagorna 3 och 7), dels *Jordbruksverkets beslut med stöd av 2 § förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse och i enlighet med 23 § förordningen (2009:1464)*

³ [Fotnot 1 i originaltexten] Kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT L 7, 11.01.2012, s. 3–10.

⁴ [Fotnot 2 i originaltexten] Kommissionens beslut av den 28 november 2005 om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT L 312, 29.11.2005, s. 67–73.

⁵ [Fotnot 3 i originaltexten] Den växelkurs som används för samtliga valutaomräkningar i detta brev är Europeiska centralbankens referensväxelkurs per den 1 september 2014, dvs. 1 euro = 9,1921 kronor.

⁶ [Översättarens fotnot] Jag har valt att genomgående skriva ”intäkter” och ”kostnader” trots att det på engelska används varierande termer: *income/revenue(s)* respektive *expenditure/cost(s)*. Distinktionen mellan kostnader/intäkter och utgifter/inkomster görs ofta mindre konsekvent på engelska, åtminstone såvitt avser terminologin – Övers. anm.

⁷ [Översättarens fotnot] Det här beslutet har jag inte hittat på svenska, så jag har översatt titeln själv – Övers. anm.

med instruktioner för Statens jordbruksverk⁸ (se bilaga 4), vilka båda antogs av Jordbruksverket den 26 juni 2014.⁹

Dessa förordningar och beslut utgör tillsammans ”den officiella handlingen om tilldelning”¹⁰ och innehåller alla de beståndsdelar som krävs enligt 2012 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, bland annat följande:

- Den period då de anförtrodda tjänsterna utförs uppgår enligt 3 § beslutet i bilaga 4 till sex år; perioden överstiger således inte tio år, vilket är kravet enligt beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.
- Enligt 6 och 8 §§ beslutet i bilaga 4 måste Distriktsveterinärerna särredovisa intäkter och kostnader både för de veterinära tjänster som anses utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och för den verksamhet som inte anses utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.
- Hur ersättningsbeloppet ska beräknas beskrivs i 4 § förordning (2009:1397).
- Åtgärderna för att undvika, kontrollera och återkräva eventuell överkompensation beskrivs i §§ 10 och 13 beslutet i bilaga 4; dessutom kan Jordbruksverket när som helst göra en granskning för att bedöma om Distriktsveterinärernas deklARATIONER är riktiga.

För det tredje förefaller den kostnadsfördelning som de svenska myndigheterna använder vara adekvat:

- Till att börja med förefaller de svenska myndigheterna göra reell åtskillnad mellan tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och kommersiella tjänster, något som tydligt återspeglas i kostnadsstrukturen för dessa tjänster (se bilaga 9). Närmare bestämt framgår det av bilaga 4 att förhållandet mellan andelen för personalkostnader och andelen för övriga kostnader i hög grad skiljer sig mellan tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse (vilka är mycket mer personalintensiva) och de kommersiella tjänsterna (vilka är utrustnings- och produktintensiva på grund av att de tillhandahålls som en kompletterande behandling utöver den grundläggande service som utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse).
- Vidare är utgångspunkten för metoden för kostnadsfördelning att det för tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse krävs minst en viss personalstyrka per år och veterinärstation. Kostnaden för den personalen hänförs därför till tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse medan den återstående, tillkommande, kostnaden hänförs till den kommersiella verksamheten. Ett sådant tillvägagångssätt baserat på tillkommande kostnader framstår som särskilt välmotiverat i det aktuella fallet med tanke på att Distriktsveterinärernas kommersiella verksamhet, enligt den definition som de svenska myndigheterna använder, är av underordnad betydelse i och med att den har stått för endast 3,2 % av Distriktsveterinärernas intäkter under de senaste tre åren.
- Slutligen baserar de svenska myndigheterna sin framåtblickande fördelning av kostnader och intäkter på historiska uppgifter utifrån vilka man extrapolerar vid upprättandet av den framtida budgeten. Detta återspeglas bland annat i beslutet av den 26 juni 2014 (vilket ändrades den 19 september 2014), som kommer att användas vid förhandsskattning avseende framtida perioder. I det beslutet uppskattas intäkterna och kostnaderna för den kommersiella verksamheten till 4 % av de sammanlagda intäkterna respektive 3 % av de sammanlagda kostnaderna, på grundval av uppgifterna från perioden 2011–2013. Under alla omständigheter kommer dessutom förhandsskattningarna att revideras i efterhand om detta skulle visa sig vara nödvändigt.

⁸ [Översättarens fotnot] Det här beslutet har jag inte hittat på svenska, så jag har översatt titeln själv – Övers. anm.

⁹ [Fotnot 4 i originaltexten] Det första av dessa beslut ändrades sedermera (den 19 september 2014) till följd av ett önskemål som vi framförde till de svenska myndigheterna om förtydligande avseende fördelningen av den kommersiella verksamhetens kostnader och intäkter

¹⁰ [Översättarens fotnot] ”Officiell handling om tilldelning” är ett (väsentligen självförklarande) EU-rättsligt begrepp som återfinns i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 7 a). Engelskan har plural ”entrustment acts”, men det tror jag måste betraktas som ett skrivfel – Övers. anm.

Distriktsveterinärernas metod för kostnadsfördelning förefaller vara väl anpassad till den typ av tjänster som de tillhandahåller (dvs. huvudsakligen tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och i enbart marginell utsträckning kommersiella tjänster), och vi anser därför att denna metod återspeglar verkligheten på ett bra sätt. Att kostnadsfördelningen är korrekt är särskilt viktigt när man ska slå fast att det inte förekommer överkompensation eller korsvis subventionering.

För det fjärde förekom det inte någon överkompensation under 2011–2013. Externa revisorer har nämligen sett närmare på ersättningsbeloppet och funnit att räkenskaperna över tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse under perioden 2011–2013 uppvisade ett sammanlagt underskott på 1,1 miljoner euro, vilket innebär att det är uteslutet att överkompensation kan ha förekommit under den perioden och ger stöd åt de svenska myndigheternas ståndpunkt att staten förutser behoven för tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse på ett bra sätt. Det kan också noteras att regeringens regleringsbrev avseende Jordbruksverket, enligt vad de svenska myndigheterna har uppgett, innebär att om det uppstår ett överskott under ett visst år, får endast ett överskottsbelopp motsvarande 3 % av anslaget överföras till nästa år. En sådan åtgärd tenderar att ytterligare minska risken för överkompensation.

Påstådd korsvis subventionering av Distriktsveterinärernas kommersiella tjänster

Som har förklarats ovan, förefaller de svenska myndigheternas metod för kostnadsfördelning vara godtagbar. Eftersom verksamheten i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte har överkomparerats under de senaste tre åren (se sifferuppgifterna i bilaga 4), föreligger det ingen risk för korsvis subventionering. Då metoden i fråga regelbundet ses över, förefaller det dessutom som om det inte heller kommer att bli någon korsvis subventionering i framtiden.

Lån från Riksgäldskontoret

De svenska myndigheterna medger att Distriktsveterinärerna åtnjuter förmånliga räntesatser på sina lån, beroende på att Distriktsveterinärerna måste ta upp lån för finansiering av anläggningstillgångar hos Riksgäldskontoret. Distriktsveterinärerna måste emellertid också placera likvida medel på ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret, vilket innebär att deras finansiella intäkter från de medlen blir lägre än de skulle ha blivit på marknaden. De finansiella nettointäkter som kan hänföras till detta är mycket små: genomsnittsbeloppet per år under de senaste tre åren uppgår till omkring 60 000 euro (se sifferuppgifterna i bilaga 3).

En sådan ytterst liten fördel kan läggas till ersättningen utan att detta ändrar den övergripande slutsatsen att Distriktsveterinärerna inte överkompareras.

2) Andra frågor

När det gäller de övriga påståendena om Jordbruksverkets potentiella missbruk av sin dominerande ställning på marknaden, anser GD Konkurrens att det svenska Konkurrensverket är rätt instans för prövning av dessa frågor.

Ni påstod vidare att Distriktsveterinärerna inte är någon oberoende aktör som verkar på de villkor som gäller på den reguljära marknaden och att Distriktsveterinärerna utnyttjar denna ställning till att konkurrera med privatpraktiserande veterinärer som befinner sig i en mindre fördelaktig situation eftersom de inte kan dra fördel av samma villkor på marknaden.

Härvid har de svenska myndigheterna vidtagit flera åtgärder med syftet att minska sannolikheten för att Distriktsveterinärernas verksamhet ska ge upphov till snedvridning. I synnerhet uppdrog den svenska regeringen den 17 september 2009 åt Jordbruksverket att genomföra ett pilotprojekt om upphandling av viss veterinär service och om övervakning och analys av utvecklingen på veterinärmarknaden (se bilaga 5).

De svenska myndigheterna har förklarat att de i och med Prop. 2008/09:211 (s. 41–42) har slagit fast att ”[d]istriktsveterinärorganisationen [...] endast [bör] finnas i den omfattning som behövs för att säkerställa [dess]¹¹ mål”. Härvid kan det noteras att 12 § *förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk* innebär att Distriktsveterinärernas verksamhet inskränks till primärvårdsnivån, som i ett beslut den 3 april 2014 av Jordbruksverkets [*general?*]direktör definieras som den första vårdnivån, från vilken svårare fall eller patienter i behov av stationärvård remitteras vidare, och som vård med begränsat utrustningsbehov.

I Prop. 2008/09:211 betonas också att ”[d]en stödberättigade verksamheten bör upphandlas” i syfte att förbättra samarbetet mellan privatpraktiserande veterinärer och Jordbruksverket. Trots att Jordbruksverket under perioden 2010–2014 anordnade 95 upphandlingsförfaranden, var det emellertid bara ett som ledde till att verksamheten överfördes till en privat veterinärklinik. Inom ramen för de övriga 94 upphandlingarna inkom bara ett anbud från en privatpraktiserande veterinär, och denne tilldelades inte något kontrakt.

Avslutningsvis har de svenska myndigheterna förklarat att en effektivare organisation av den veterinära servicen är ett av den svenska regeringens huvudmål. Det kan också noteras att Jordbruksverket under 2013 har omorganiserats med syftet att öka Distriktsveterinärernas oberoende.

3) Slutsats

De ovanstående argumenten från de svenska myndigheterna förefaller vara förenliga med deras ståndpunkt att Distriktsveterinärerna inte har erhållit olagligt statligt stöd. Såvida Ni inte anför motargument, avser GD Konkurrens inte att driva ärendet vidare.

Detta är inte kommissionens slutliga ståndpunkt utan endast en preliminär uppfattning hos GD Konkurrens. Den bygger på den för närvarande tillgängliga informationen, i avvaktan på eventuella kompletterande kommentarer från Er sida. Om Ni önskar bestrida de bifogade slutsatserna eller underrätta oss om eventuella nya uppgifter som kan styrka att det föreligger en överträdelse av reglerna om statligt stöd, vill vi att Ni skriftligen inkommer till GD Konkurrens med eventuella ytterligare kommentarer jämte (i förekommande fall) en icke-konfidentiell version därav. Om vi inte har hört från Er inom en månad från den dag då Ni mottog detta brev, kommer vi att betrakta Ert klagomål som återtaget.

Med vänlig hälsning

[*namnunderskrift*]

ANNA COLUCCI
Enhetschef

Kontaktpersoner:

Madalina RADULESCU (+32(0)2 295.13.73; Madalina.RADULESCU@ec.europa.eu)

Bilagor:

1. De svenska myndigheternas inlägga av den 24 juni 2014

¹¹ [*Översättarens fotnot*] I propositionen står det ”dessa mål”, vilket syftar på ”att säkerställa en väl fungerande organisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar och vård av djur i hela landet dygnet runt”, men i det engelska citatet står det ”its goals” (= ”dess mål”) – Övers. anm.

2. Bilaga 1¹² – Förordning (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse
3. Bilaga 2 – Jordbruksverkets beslut av den 26 juni 2014 om principer för beräkning av ersättning för veterinära tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, principer för bedömning av Distriktsveterinärernas verksamhetsområden och principer för viss fördelning av intäkter och kostnader i Distriktsveterinärernas verksamhet¹³
4. Bilaga 3 – Jordbruksverkets beslut av den 26 juni 2014 med stöd av 2 § förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse och i enlighet med 23 § förordningen (2009:1464) med instruktioner för Statens jordbruksverk¹⁴
5. Bilaga 4 – Uppdrag att initiera och utvärdera ett pilotprojekt om upphandling av viss veterinär service och att följa och analysera utvecklingen på veterinärmarknaden¹⁵
6. De svenska myndigheternas inlägga av den 26 september 2014
7. Bilaga 1 – Jordbruksverkets beslut av den 26 juni 2014, *ändrat den 24 september 2014*, om principer för beräkning av ersättning för veterinära tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, principer för bedömning av Distriktsveterinärernas verksamhetsområden och principer för viss fördelning av intäkter och kostnader i Distriktsveterinärernas verksamhet¹⁶
8. Bilaga 2 – Ändringar i beslutet av den 26 juni 2014
9. Bilaga 3 – Meddelande om principerna för beräkning av ersättningen för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse och principerna för viss fördelning av intäkter och kostnader i Distriktsveterinärernas verksamhet
10. Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

¹² [Översättarens fotnot] Detta är alltså bilaga 2 till det förhandenvarande brevet men var bilaga 1 till de svenska myndigheternas inlägga av den 24 juni 2014 – Övers. anm.

¹³ [Översättarens fotnot] Det här beslutet har jag inte hittat på svenska, så jag har översatt titeln själv – Övers. anm.

¹⁴ [Översättarens fotnot] Det här beslutet har jag inte hittat på svenska, så jag har översatt titeln själv – Övers. anm.

¹⁵ [Översättarens fotnot] Det här uppdraget har jag inte hittat på svenska, så jag har översatt titeln själv – Övers. anm.

¹⁶ [Översättarens fotnot] Det här beslutet har jag inte hittat på svenska, så jag har översatt titeln själv – Övers. anm.