

PROMEMORIA

TILL: Maja-Malin Ekelöf, Enheten Samhällsplanering, Region Gotland
FRÅN: Advokaterna Natalie Svensson och Axel Johnson, AX Advokatbyrå
ANG: Utredning av statsstöd
DATUM: Den 8 december 2025

1. BAKGRUND OCH OMFATTNING

Region Gotland ("**Regionen**") har under en period noterat att priserna för person- och godstrafik till och från Gotland har ökat. Prisutvecklingen riskerar att påverka samhället i stor utsträckning i form av bl.a. negativ befolkningsutveckling och i förlängningen ett mer sårbart lokalsamhälle. Med anledning av detta har Regionen börjat kartlägga eventuella möjligheter att kompensera dem som påverkas av priserna för person- och godstrafiken. Detta för att möjliggöra att invånare på Gotland ges samma förutsättningar som övriga delar av landet.

Idag hanteras färjetrafiken till och från Gotland genom ett färjetrafiksavtal som tecknas mellan staten - via Trafikverket - och operatören. Nuvarande färjetrafikavtal sträcker sig till sista januari 2027. Avtal har även tecknats för nästkommande färjetrafikperiod, februari 2027 till 2035, med en option på ytterligare två år. I avtalet regleras biljettpriset för gotlänningar, gotlänningars fordon, gods och farligt gods genom årliga takpriser (genomsnittligt biljettpris för en resenärskategori under ett trafikår) och maxpris (högsta pris för en enskild biljett och resenärskategori under ett trafikår). För personer ej folkbokförda på Gotland råder fri prissättning.

Med anledning av ovanstående har AX Advokatbyrå fått i uppdrag att utreda vilka möjligheter det finns för Regionen, genom staten, att säkerställa lägre biljettpriser för färjetrafiken och även flygtrafik till och från Gotland.

2. SAMMANFATTNING

Av ifrågavarande utredning bedömer vi att det finns möjligheter för staten att sänka biljettpriser för gotlänningar parallellt med det stöd som redan ges genom färjetrafiksavtalet, genom att rikta stödet direkt till resenärerna istället för till transportoperatören. Det kan göras antingen med stöd av undantaget i artikel 107.2a FEUF (stöd av social karaktär) eller med stöd av artikel 51 i GBER, som särskilt möjliggör transportstöd till och från ömråden utan anmälningsplikt till EU-kommissionen. Båda regleringarna förutsätter att stödet är transportslagsneutralt, vilket innebär att samtliga operatörer behandlas lika och

att ingen gynnas indirekt genom att staten kanaliserar stödet via ett särskilt företag. Detta innebär att stödet kan utformas så att det gäller oavsett vem som tillhandahåller transporttjänsten.

Stöden kan exempelvis utformas som ett skatteavdrag/reseavdrag. Huruvida ersättning betalas ut direkt eller sker via skattesystem har mer en praktisk betydelse. I statsstöds-sammanhang är det väsentliga vem som gynnas i slutändan. Vad gäller nivåer på stödet saknas det bestämmelser som anger uttryckliga nivåer eller begränsningar. Det avgörande är att stödet riktas till gotlänningar, att det är transportneutralt och att det inte överstiger kostnaden för en biljett.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det möjligt att lämna ytterligare stöd parallellt med det befintliga färjetrafiksavtalet. De stödåtgärder som i första hand föreslås riktas till konsumenten, d.v.s. och kanaliseras inte genom transportoperatören. Sådana stöd kan utformas antingen enligt art. 107.2a FEUF (stöd av social karaktär) eller art. 51 GBER (transportstöd till ömråden).

3. RÄTTSLIG GENOMGÅNG OCH ANALYS

3.1. Statsstöd

3.1.1. Allmänt

Inom EU-rätten finns regler om statligt stöd inom flera områden. I första hand är det förbudet mot statligt stöd i art. 107.1 i FEUF som är utgångspunkten. Av art. 107.1 FEUF framgår 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 snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”

Bestämmelsen i art. 107 FEUF har utformats som en huvudregel, uttryckt i dess första punkt, från vilken det görs dels undantag som är direkt förenliga med fördraget i den andra punkten (art. 107.2 FEUF), dels undantag som efter en prövning kan bedömas som förenliga med fördraget i den tredje punkten (art. 107.3).

3.1.2. Vad är statligt stöd?

Vad som utgör statligt stöd enligt art. 107.1 FEUF fastställs på objektiva grunder. Kommissionen har inte tilldelats någon befogenhet att avgöra vad som utgör statligt stöd (jfr EU-domstolens dom C-110/03, *Belgien mot Kommissionen*). Däremot har kommissionen enligt art. 108.3 FEUF befogenhet att bedöma om ett statligt stöd är förenligt med

den inre marknaden. Det saknar betydelse i vilken form ett statligt stöd ges, utan åtgärderna bedöms utifrån sina verkningar eller effekter oavsett vilka metoder, sätt eller teknik som har använts av medlemsstaterna för att genomföra dem (se C-524-14 P, *Hansestadt Lübeck mot Kommissionen*). Huruvida ett stöd lämnas som bidrag, lån eller i form av eget kapital har således ingen betydelse. Det är inte heller avgörande varifrån de statliga medlen kommer eller vilken rättslig status det organ som förmedlar stödet har. Däremot måste samtliga villkor i art. 107.1 FEUF vara uppfyllda för att det ska röra sig om statligt stöd (se C-524-14 P, *Hansestadt Lübeck mot Kommissionen*).

Med hänsyn till att begreppet statligt stöd inte beror på formen i vilket stödet lämnas har EU-domstolen betonat att det inte är enbart konkreta och direkta förmåner som subventioner, som omfattas av förbudet i art. 107.1 FEUF utan även ingripande som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget. Statliga ingripanden som minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget och som därigenom har samma karaktär och samma verkningar som subventioner kan därför komma att innebära statligt stöd (se C-5/14 *Kernkraftwerke Lippe-Ems*). Därmed omfattas även åtgärder som, utan att vara subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karaktär och har samma effekter av förbudet. Vad som utgör statligt stöd tolkas med andra ord mycket brett.

Huruvida en åtgärd exempelvis har till syfte att främja inhemskt näringsliv saknar betydelse vid bedömning av om åtgärden utgör statligt stöd enligt art. 107.1 FEUF. Det är inte endast diskriminerande åtgärder som kan utgöra statligt stöd. Huruvida det funnits ett syfte att gynna inhemska företag saknar alltså betydelse för frågan om statligt stöd är för handen. Det är till och med så att det kan röra sig om statligt stöd när en medlemsstat lämnar ett stöd till ett företag i en annan medlemsstat. Orsakerna till eller ändamålen för en viss åtgärd är således utan betydelse när det gäller att avgöra om en åtgärd innebär statligt stöd. Det saknar därmed betydelse om en åtgärd har andra ändamål än att främja det inhemska näringslivet, t.ex. sociala eller miljömässiga. Bedömningen av vad som utgör statligt stöd tar inte sikte på avsikten med åtgärden utan på dess effekt, resultat eller verkningar (se C-211/15 P, *Orange mot Kommissionen*). Ändamålet med en åtgärd får istället betydelse vid en bedömning av om ett statligt stöd är förenligt med den inre marknaden i enlighet med art. 107.2 eller art. 107.3 FEUF, d.v.s. om det föreligger ett undantag från huvudregeln att statligt stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion är förbjudet.

3.1.3. Tjänster av allmänt intresse

Altmarkkriterierna

EU-domstolen har utvecklat fyra kumulativa kriterier när ersättning till allmännyttiga tjänster inte utgör statligt stöd (mål C-280/00 Altmark Trans), vilket innebär att det inte behöver godkännas av eller anmälas till Kommissionen. Det bakomliggande målet gällde frågan om ett bussbolag, som mottagit offentliga bidrag för att kunna bedriva linjetrafik i en viss region, hade mottagit otillåtet statsstöd. EU-domstolen slog fast att sådant bidrag kan utgöra statsstöd men att art. 107.1 FEUF inte ska tillämpas under fyra förutsättningar. Alla fyra kriterier ska vara uppfyllda för att ersättningen inte ska anses utgöra statligt stöd och således inte behöver anmälas eller godkännas till Kommissionen. Dessa är följande:

- (1) För det första ska det företag som får stöd faktiskt ha ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och dessa skyldigheter ska vara klart definierade (jfr p. 89).
- (2) För det andra ska parametrar som används vid beräkning av ersättning vara fastställa i förväg på ett objektivt och öppet sätt (jfr p. 90).
- (3) För det tredje får ersättningen inte överstiga vad som krävs för att täcka alla eller en del av de kostnader som uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst (jfr p. 92).
- (4) Slutligen konstaterade domstolen att när det företag som ges ansvaret 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, ska bidragsnivån fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött bolag som är lämpligt utrustat skulle ha åsamkats vid fullgörandet av skyldigheten att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (jfr p. 93).

Bidrag som utbetalas för utförande av en SGEI under sådana omständigheter att samtliga Altmark-kriterier är uppfyllda utgör således inte statligt stöd *per se*. Det beror på att företaget som får ersättningen inte får någon fördel i förhållande till sina konkurrenter.

I praxis har framförallt det fjärde kriteriet i fråga om offentligt upphandlingsförfarande visat sig vara svårt att uppfylla. I meddelandet från 2012 beskriver Kommissionen sin syn på vilka av de gällande upphandlingsförfaranden som typiskt bedöms uppfylla det fjärde kriteriet (se p. 63, Kommissionens meddelande (2012/C 8/02)). Ett öppet eller selektivt förfarande som inte hindrar intresserade aktörer att lämna anbud utan giltigt skäl kan uppfylla det fjärde Altmarkkriteriet. En konkurrenspräglad dialog eller ett förhandlat förfarande med föregående offentliggörande ger den upphandlande myndigheten ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, vilket kan begränsa intresserade aktörers

möjlighet att delta. Sådana förfaranden kan endast i undantagsfall uppfylla det fjärde Altmarkkriteriet. Ett oannonserat förhandlat förfarande uppfyller inte det fjärde Altmarkkriteriet.

I samma meddelande anför Kommissionen även att vad gäller tilldelningskriterierna är det uppenbart att "lägsta pris" uppfyller det fjärde Altmarkkriteriet. Också det "ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet" anses vara tillräckligt, förutsatt att tilldelningskriterierna, även miljömässiga eller sociala kriterier, är nära förknippade med föremålet för den tjänst som tillhandahålls och om det möjliggör att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet motsvarar marknadsvärdet. Där sådana omständigheter förekommer kan en s.k. "clawback"-mekanism vara lämplig för att minimera risken för överkompensation på förhand. Den beviljande myndigheten hindras inte från att fastställa kvalitativa standarder som alla ekonomiska aktörer ska uppfylla eller från att ta hänsyn till kvalitativa aspekter avseende de olika förslagen i sitt beslut om kontraktstilldelning (jfr p. 67, Kommissionens meddelande (2012/C 8/02)).

Kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

I art. 106.2 FEUF regleras utförandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som av det allmänna ålagts ett visst företag, s.k. SGEI (Services of general economic interests). Tjänster av allmänt intresse är sådana som är centrala för invånarna, med syfte att säkerställa invånarnas behov, eller samhällets behov i stort. Kommissionen har i sitt meddelande om SGEI angett att begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är föränderligt och bland annat beror på invånarnas behov, den tekniska utvecklingen och marknadsutvecklingen, samt sociala och politiska preferenser i den berörda medlemsstaten (se p. 45 i Kommissionens meddelande (2012/C 8/02)). Kommissionen har även meddelat beslut om SGEI ("**SGEI-beslutet**") (se Kommissionen beslut (2012/21/EU)).

Till skillnad från ersättning som uppfyller de fyra Altmarkkriterierna och därmed inte utgör statsstöd måste ersättning som utgör statsstöd utformas och kontrolleras enligt villkoren i SGEI-beslutet så att företag som får ersättningen inte överkompenseras. SGEI-beslutet tillämpas när stöd ges till ett eller flera företag som anförtrotts att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. De berörda företagen måste ha anförtrotts en särskild uppgift av det offentliga, det vill säga staten, kommunen eller regionen, inom ramen för respektive myndighets behörighet. Av praxis från EU-domstolen framgår att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som har vissa särdrag jämfört med andra typer av ekonomisk verksamhet (se C-266/96 Corsica Ferries France). I det målet anförde domstolen att lotsning är av ett allmänt ekonomiskt intresse som har vissa särdrag i förhållande till de allmänna ekonomiska intressena som andra ekonomiska verksamheter uppvisar.

Då det saknas särskilda EU-rättsliga bestämmelser som fastställer räckvidden för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har medlemsstaterna stor handlingsfrihet när det gäller att definiera en viss tjänst som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och att bevilja tjänsteleverantören ersättning för tillhandahållandet av tjänsten (se p. 46 Kommissionens meddelande (2012/C 8/02)).

SGEI-beslutet kan användas som statsstödsrättslig grund för att ge stöd till ett företag för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt art. 106.2 FEUF som tillhör någon av de i SGEI-beslutet uppräknade kategorierna (jfr art. 2 SGEI-beslutet).

I förevarande fall har Trafikverket genomfört en upphandling i syfte att teckna kontrakt med en operatör genom en tjänstekoncession, där operatören tillhandahåller fartyg bemanning och trafikering samt innehar verksamhetsrisken (se Uppdragsbeskrivning). Av materialet framgår även att den upphandlande tjänsten, nämligen färjetrafiken, utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). En av dessa kategorier är ersättning för tillhandahållande av SGEI när det gäller luft- eller sjöförbindelser till öar där det genomsnittliga antalet passagerare per år under de två räkenskapsår som föregick det år då SGEI tilldelades inte översteg 300 000. Enligt statistik från Destination Gotland uppgick antalet passagerare från januari 2025-augusti 2025 till 1 382 370. Således omfattas antagligen inte färjetrafiken enligt det upphandlade avtalet av de uppräknade kategorierna i SGEI-beslutet.

3.2. Undantag från förbudet om otillåtet statsstöd

3.2.1. Förenligt stöd (undantag de jure)

Enligt art. 107.2 FEUF är statligt stöd till tre särskilt angivna ändamål undantagna från det annars gällande förbudet. Undantagen följer direkt av fördraget och Kommissionen saknar därmed befogenhet att göra en avvägning av ett enskilt stöds effekter på den inre marknaden (jfr prop. 2012/13:84 s. 14). De stödformer som anges i art. 107.2 FEUF är tillåtna i den mening att det utgör förenligt stöd. För denna typ av stöd anses Kommissionen inte kunna vägra godkännande.

De särskilt angivna ändamålen är enligt följande:

- 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. Fem år efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget får rådet på förslag av kommissionen anta ett beslut om upphävande av denna punkt.

Stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter är enligt art. 107.2 a FEUF undantagna från förbudet mot statligt stöd, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung. Detta kan exempelvis vara energibidrag till hushåll, hyres- och bostadsbidrag till hushåll men även reducerade biljettpriser eller subventionerade resor till särskilda grupper.

Frågan om diskriminering tar främst sikte på de företag som tillhandahåller produkterna och inte på produkterna som sådana. Stödet får med andra ord inte utformas så att det utgör ett förtäckt stöd till ett enskilt företag. Kravet på att stödet ska ha social karaktär lär vidare ta sikte på samtliga konsumenter som omfattas.

Även om ett stöd ges i enlighet med ovan nämnda ändamål ska planer på att vidta eller ändra stödåtgärder meddelas Kommissionen i så god tid som möjligt (jfr art. 108.3 FEUF). Bevisbördan för att ett undantag från förbudet i art. 107.1 FEUF är tillämpligt åvilar den medlemsstat som åberopar undantaget. Med andra ord är det medlemsstaten som ska bevisa att ett stöd är förenligt med den inre marknaden (se Carlquist, Statligt stöd till näringslivet, 2021, s. 381).

3.2.2. Undantag efter Kommissionens prövning

I art. 107.3 FEUF anges vissa typer av stöd som kan anses förenliga med den inre marknaden, d.v.s. ändamål för vilka statligt stöd kan undantas från huvudregeln om förbud efter särskilt prövning. Stödåtgärder som omfattas av art. 107.3 i FEUF är till skillnad från stödåtgärder som undantas enligt art 107.2 FEUF inte automatiskt undantagna. De kan undantas först efter att kommissionen har funnit att en stödåtgärd är förenlig med den inre marknaden. Kommissionen har när det gäller undantag enligt art. 107.3 getts en omfattande rätt till skönsmässig eller diskretionär bedömning (jfr prop. 2012/13:84 s. 14).

Stöd som anses vara förenligt med den inre marknaden är bl.a. följande:

- stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarig brist på sysselsättning och i de regioner som avses i art. 349, med hänsyn till deras strukturella, ekonomiska och sociala situation. (107.3a)

- 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 (107.3 c),
- stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut (107.3 e).

Huruvida en stödåtgärd är ägnad att främja något av de ändamål som räknas upp i art. 107.3 FEUF och är förenlig med den inre marknaden bedöms alltså av kommissionen. Det sker i samband med den prövning som görs efter att medlemsstaten har föranmält stödet enligt art 108.3 FEUF. I slutändan är det dock EU-domstolen som avgör om något av undantagen är tillämpligt på en enskild stödåtgärd även om domstolens prövning är begränsad då det rör sig om en för kommissionen tilldelad rätt till skönsmässig bedömning. På samma sätt som för undantag enligt art. 107.2 FEUF ska undantagen enligt art 107.3 tolkas restriktivt. Den medlemsstat som planerar att genomföra stödåtgärder med grund i något av undantagen i art. 107.3 FEUF måste således i förväg anmäla stödåtgärden till kommissionen i enlighet med art. 108.3 FEUF.

För närvarande finns det inga regioner i Sverige som anses så pass underutvecklade att undantaget i art. 107.3 a FEUF kan tillämpas. Däremot kvalificeras hela regionen Jämtland samt delar av regionerna Dalarna, Västernorrland, Västerbotten, Norrbotten, Gävleborg, Västra Götaland samt Värmland. Härvid anges även att Gotland betraktas som ett icke förhandsdefinierat c-område, d.v.s. en region som omfattas av undantaget i art. 107.3 c FEUF (se Kommissionens beslut om regional stödkarta, 2022-2027, SA.100245). Av beslutet följer det att de högsta tillåtna stödnivåerna för stora företag i dessa områden kommer att variera mellan 10-15 procent av de stödberättigade investeringskostnaderna, beroende på BNP per capita och arbetslösheten i respektive området.

I praktiken innebär detta att Gotland är berättigat till regionalt investeringsstöd i form av stöd till framförallt näringsverksamheter. Ett sådant stöds förenlighet med reglerna om statsstöd bedöms inom ramen för unionen och inte inom ramen för en enskild medlemsstat (se EU-domstolens dom Philip Morris mot kommissionen, 730/79). Utrymmet för att låta rent nationella intressen berättiga ett undantag enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget är därmed begränsat.

Enligt art. 107.3 c FEUF kan stöd för att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner undantas från huvudregeln om förbudet när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Av artikelns ordalydelse framgår det att det räcker med att en stödåtgärds effekter inte strider mot det gemensamma intresset för att den ska kunna godkännas av kommissionen, vilket även har bekräftats av EU-domstolen (se C-594/18 P, Österrike mot Kommissionen).

Undantaget i artikel 107.3 c i FEUF kan vara tillämpligt för att ge stöd till näringsverksamheter som är underutvecklade i ett nationellt perspektiv (se C-248/84, Tyskland mot kommissionen). Bestämmelsen ger vidare kommissionen möjlighet att godkänna stöd som syftar till att främja den ekonomiska utvecklingen i delar av en medlemsstat som är missgynnade i förhållande till det nationella genomsnittet. Stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i en negativ riktning i en omfattning som inte strider mot det gemensamma intresset utgör typiskt sett stöd till näringsverksamheter.

Sammanfattningsvis är skillnaden mellan de olika undantagen i art. 107.2 och 107.3 att stöd enligt den förre bestämmelsen är per automatik förenlig med reglerna om statsstöd. Till skillnad från stöd enligt art. 107.3, där Kommissionen gör en omfattande prövning och kan avslå en stödåtgärd, saknar Kommissionen möjlighet att vägra ett stöd som korrekt utformats enligt art. 107.2. Det krävs visserligen att stödordningen notifieras till Kommissionen enligt artikel 108.3 FEUF innan den får tillämpas, men detta är ett formellt förfarande snarare än en materiell prövning — Kommissionen har inte rätt att stoppa ett korrekt utformat stöd.

Sammantaget medför detta att art 107.2 a FEUF (stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung) utgör ett praktiskt, genomförbart och robust juridiskt verktyg för Regionen, via statliga medel, att kunna reducera reskostnaderna för enskilda konsumenter (gotlänningar) och därigenom motverka de negativa socioekonomiska konsekvenser som de ökande färjepriserna riskerar att medföra.

3.2.3. Särskilt om gruppundantag

Enligt art. 109 FEUF får rådet genom en förordning fastställa villkoren för tillämpning av art. 108.3 FEUF och vilka slag av stödåtgärder som ska vara undantagna från anmälningsförfarandet. Efter att rådet har antagit en sådan förordning får Kommissionen anta förordningar om gruppundantag (jfr art. 108.4 FEUF).

En sådan förordning är förordning 2015/1588 av den 13 juli 2015, den s.k. bemyndigandeförordningen. Genom bemyndigandeförordningen har kommissionen erhållit rätt att fastställa villkor för undantag från anmälningsskyldigheten. Med stöd av bemyndigandeförordningen har kommissionen antagit flera förordningar som undantar vissa typer av statligt stöd från anmälningsskyldigheten. Dessa utgörs bl.a. av en allmän gruppundantagsförordning (se förordning 651/2014 av den 17 juni 2014) ("**GBER**") och förordningen om stöd av mindre betydelse, s.k. de-minimis-förordningen (se förordning 1407/2013 av den 18 december 2013).

Den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER)

Den allmänna gruppundantagsförordningen ger medlemsstaterna rätt att anta stödordningar och lämna statligt stöd till enskilda företag utan att behöva följa det anmälningsförfarande som föreskrivs i art. 108.3 FEUF. Undantaget avser vissa särskilt specificerade ändamål och stödgivningen måste ske inom de ramar och i enlighet med de villkor som anges i förordningen. Vidare måste medlemsstaterna uppfylla särskilda krav avseende information och rapportering. Gruppundantaget medför att medlemsstaterna utan förhandsprövning av kommissionen kan införa lagstiftning (i Sverige oftast via förordningar antagna av regeringen) som möjliggör en förenklad hantering vid de stödgivande myndigheterna. Dessa behöver då inte inför varje enskilt stödbeslut bedöma den föreslagna åtgärdens stimulanseffekt och göra de avvägningar av stödets positiva och negativa effekter som annars behöver göras. Det räcker att medlemsstaterna kontrollerar att de formella och materiella villkoren i gruppundantaget är uppfyllda.

GBER medger enligt art. 1.1 bl.a. stöd till följande ändamål

- Regionalstöd
- Socialt stöd för transport för personer bosatta i avlägsna områden
- Stöd till regionala flygplatser
- Stöd till hamnar
- Stöd till små och medelstora företag i form av investeringsstöd, driftstöd och små och medelstora företags tillgång till finansiering

De undantag som medges enligt den allmänna gruppundantagsförordningen gäller under förutsättning att det stöd som beviljats inte överstiger vissa beloppsgränser. För högre stöd måste anmälningsförfarandet enligt art. 108.3 FEUF iakttas. Dessa tröskelvärden anges i art. 4 GBER.

Tröskelvärdena gäller vanligtvis per företag och projekt eller investering. Det går alltså att lämna stöd till flera företag i ett och samma projekt respektive att lämna stöd till ett och samma företag avseende olika projekt utan att överskrida tillåtna beloppsgränser. Tröskelvärdena varierar starkt mellan de olika stödkategorierna. Exempelvis får stöd till konsulttjänster till små och medelstora företag lämnas med högst 2 miljoner euro per företag per år medan stöd till forskning och utveckling som avser grundforskning får lämnas med högst 40 miljoner euro per företag per projekt.

Ett av ändamålen som anges i den allmänna gruppundantagsförordningen är socialt stöd för transporter för personer bosatta i avlägsna områden (artikel 1.1 h). Med avlägsna

områden menas yttersta randområden, Malta, Cypern, Ceuta och Melilla, öar som ingår i en medlemsstats territorium samt glest befolkade områden (art. 2.7 GBER).

I art. 51 GBER (socialt stöd för personer bosatta i avlägsna områden) anges att stöd för luft- och sjötransport av personer är förenligt med den inre marknaden och undantas från anmälningsskyldigheten under förutsättning att villkoren i bestämmelsen är uppfyllda och de grundläggande villkoren i kapitel 1 är uppfyllda. De särskilda villkoren är följande:

- Hela stödet ska ges till förmån för slutkonsumenter som är permanent bosatta i avlägsna områden
- Stöd ska beviljas för persontransporter på en rutt som förbinder en flygplats eller hamn i ett avlägset område med en annan flygplats eller hamn inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
- Stödet ska beviljas utan diskriminering med avseende på transportföretagets identitet eller typ av tjänst och utan begränsningar i fråga om den exakta rutten till eller från det avlägsna området.
- De stödberättigade kostnaderna ska utgöras av priset för en returbiljett från eller till det avlägsna området, inklusive samtliga skatter och avgifter som transportföretaget tar ut av konsumenten
- Stödnivån får inte överskrida 100 procent av de stödberättigande kostnaderna.

Om ett stöd uppfyller villkoren i art. 51 och de generella villkoren i kapitel 1 den allmänna gruppundantagsförordningen behöver det inte anmälas till EU-kommissionen i förväg.

Huvudregeln enligt GBER är att ett stöd ska ha en s.k. stimulanseffekt (art. 6). Av art 6.2 GBER framgår det vidare att stöd ska anses ha en stimulanseffekt om stödmottagaren har lämnat in en skriftlig ansökan om stöd till den berörda medlemsstaten innan arbetet med projektet eller verksamheten inleds. Däremot framgår det av art. 6.5 att socialt stöd för transport för personer bosatta i avlägsna områden är undantaget. Det innebär att stöd kan ges i en pågående verksamhet, exempelvis färje- eller flygtrafik.

Skottland har bl.a. infört en särskild rabatteringsplan för permanent bosatta invånare på exempelvis Shetlands- och Orkneyöarna (se SA.40925). På motsvarande sätt har även Spanien särskilda bonus- och rabattsystem för bosatta i icke-halvöterritorier (SA.41993).

Även om ett stöd omfattas av bestämmelserna i GBER ska medlemsstaten rapportera till Kommissionen om varje stödåtgärd (jfr art. 11 GBER). Vidare ska den ansvariga myndigheten föra detaljerade register med den information och de styrkande handlingar som är nödvändiga för att fastställa att samtliga villkor är uppfyllda (jfr art. 12 GBER).

Mot bakgrund av att Gotland utgör en ö och i förlängning ett avlägset område bedömer vi att ett stöd till förmån för slutkonsumenter som är permanent bosatta på Gotland för persontransporter på en rutt som förbinder en flygplats eller hamn på Gotland med en annan flygplats eller hamn i enlighet med art. 51 GBER är förenligt med den inre marknaden och undantaget från anmälningsskyldighet enligt 108.3 FEUF.

4. BEDÖMNING

Kan ett stöd till färja respektive flyg anses uppfylla Altmarkkriterierna?

I förevarande fall har Trafikverket genomfört en upphandling i syfte att teckna kontrakt med en operatör genom en tjänstekoncession, där operatören tillhandahåller fartyg bemanning och trafikering samt innehar verksamhetsrisken (se Uppdragsbeskrivning). Av materialet framgår även att den upphandlande tjänsten, nämligen färjetrafiken, utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (Services of general economic interests, s.k. SGEI). Det första Altmarkkriteriet anger att myndigheten uttryckligen definierar vilka skyldigheter som åläggs operatören. Av Uppdragsbeskrivningen framgår att den innehåller flera omfattande specifikationer om linjer, turtäthet, överfartstider, kapacitet, fartygskrav, servicekrav, klimatmål samt detaljerade regler om prissättning, uppföljning och rapportering. Härvid anges även uttryckligen att den avtalade trafiken utgör SGEI. Det första Altmarkkriteriet får således anses vara uppfyllt.

Avseende det andra Altmarkkriteriet, som anger att kompensationsmekanismen ska vara förutsebar, transparent och objektivt bestämd, följer det av Uppdragsbeskrivningen ett antal detaljerade parametrar för intäkter, takpriser, maxpriser, indexering, takbelopp samt årlig redovisning av utfall. Det framgår även att ersättning endast ges för upphandlad trafik och att överkompensation inte får förekomma. Ventilmekanismer (för drivmedelskostnader och efterfrågechocker) är tydligt reglerade. Således får även det andra Altmarkkriteriet bedömas vara uppfyllt.

Det tredje Altmarkkriteriet anger att compensationen till operatören inte får överstiga vad som är nödvändigt för att täcka kostnaderna för SGEI-åtagandet, med hänsyn tagen till relevanta intäkter och en rimlig vinst. Av Uppdragsbeskrivningen framgår att ingen överkompensation får ske och att det föreskrivs ett system för att kontrollera utfall mot takbelopp per takprisperiod och per trafikår. Det anges även en särskild tabell för tak- och maxpris för öbor och deras fordon (jfr UB 12.3). Hur tak- respektive maxpris har beräk-

nats framgår emellertid inte. För att Altmarkkriteriet ska anses uppfyllt måste kompensationsmodellen vara uttryckligen knuten till operatörens nödvändiga kostnader, intäkter och rimlig vinst. Det tredje kriteriet kan således vara uppfyllt men en mer noggrann granskning av hur tak- och maxpriset har beräknats bör göras.

I förevarande fall har upphandling skett som en tjänstekoncession. Operatören bär verksamhetsrisken och upphandlingen har genomförts öppet och i konkurrens. Detta uppfyller de krav som det fjärde Altmarkkriteriet ställer på konkurrensutsättning, förutsatt att processen är genuin och inte oskäligt begränsad.

Sammanfattningsvis bedömer vi det sannolikt att samtliga fyra Altmarkkriterier uppfylls. Därmed utgör den ersättning som lämnas inom ramen för färjetrafikuppdraget inte statsstöd enligt artikel 107.1 FEUF, utan faller utanför statsstödsregelverket. Det faktum att Trafikverket redan har utarbetat och implementerat en ersättningsmodell som uppfyller alla nödvändiga krav enligt Altmarkkriterierna talar också starkt för att myndigheten gjort bedömningen att stödet genom ersättningsmodellen inte utgör statsstöd i FEUF:s mening.

På samma sätt skulle ett ekonomiskt stöd till en flyglinje mellan Gotland och fastlandet kunna utformas. Men det kräver en bedömning av verksamheten utifrån Altmarkkriterierna.

Undantaget enligt den allmänna gruppundantagsförordningen

Art. 51 GBER utgör ett särskilt gruppundantag för stöd till luft- och sjötransport till och från öar. Bestämmelsen innebär att drifts- och investeringsstöd till reguljär ötrafik kan beviljas utan anmälan till Kommissionen, eftersom denna typ av stöd redan bedömts som förenlig med den inre marknaden.

Med hänsyn till att Gotland utgör en ö finns det förutsättningar även enligt GBER att utföra stödåtgärder i form av socialt stöd för transport för personer som är bosatta där (se art. 2.7 GBER). Härvid gäller GBER:s definition avseende permanent bosättningsort. Av art. 2.132 framgår att permanent bosättningsort är den plats där en person bor under minst 185 dagar varje kalenderår till följd av personlig eller yrkesmässig anknytning. Alternativt ska med permanent bosättningsort avses det som avses i medlemsstaternas nationella lagstiftning. I förhållande till stöd enligt art. 107.2 a FEUF behöver stöd enligt GBER inte anmälas på förhand till Kommissionen, eftersom Kommissionen genom GBER bedömt att denna typ av stöd är förenlig med den inre marknaden. Förutsättningen är att stödet riktas till slutkonsumenter och inte gynnar transportoperatören, att alla transportörer behandlas lika och att stödet begränsas till kostnaden för en resa till eller från Gotland. Detta innebär att staten relativt enkelt kan införa system med rabatter

eller bidrag till gotlänningar, exempelvis genom ett automatiserat avdrag på biljettpriset eller efterhandskompensation. Eftersom stimulanskravet i GBER inte gäller för transportstöd till avlägsna områden kan stödet dessutom införas i en redan befintlig verksamhet. Undantaget är också tillämpligt för stöd till konsumenter inom flygtrafiken till och från Gotland.

5. SAMMANFATTANDE SLUTSATS

Sammanfattningsvis finns det några olika sätt för staten att påverka prissättningen för trafiken mellan Gotland och fastlandet. Vi bedömer att den existerande färjetrafiken till och från Gotland är reglerad genom ett statligt upphandlat avtal där Trafikverkets ersättningsmodell i form max- och takpriser för personer bosatta på Gotland bedöms uppfylla Altmarkkriterierna. Detta innebär att det stöd som betalas ut till operatören inte utgör statsstöd och således inte behöver anmälas till Kommissionen. Med tanke på att det nuvarande färjetrafiksystemet redan är upphandlat har staten begränsade möjligheter att påverka själva biljettprissättningen i avtalet mellan Trafikverket och operatören eller på andra sätt få till stånd ändringar i avtalet.

För att ändå uppnå målet att nå ytterligare prissänkningar för personer permanent bosatta på Gotland behöver staten därför rikta sina åtgärder till konsumenterna, inte till operatören. Här öppnar rättsordningen två möjliga undantag. För Regions del är det framförallt två huvudsakliga alternativ som är aktuella.

Alternativ 1 (107.2a FEUF)

Alternativ 1 innebär att stöd ges direkt till konsumenterna. Detta förutsätter dock att stödet inte är icke-diskriminerande avseende transportörens ursprung. Stödet ska med andra ord ges oavsett vilken operatören är. Det innebär att ett statligt stöd skulle kunna subventionera biljetter för personer folkbokförda på Gotland, ge resecheckar, återbetalningar eller rabattkort. Därigenom involveras inte operatören och operatören gynnas inte ekonomiskt direkt. Det finns inga beloppsbegränsningar för ett sådant stöd.

Stödet enligt Alternativ 1 måste anmälas till Kommissionen enligt art. 108.3 FEUF innan det får införas. Skillnaden i förhållande till stöd enligt art. 107.3 är däremot att Kommissionen inte har någon rätt att avslå ett korrekt utformat stöd enligt villkoren i art. 107.2 FEUF. Det förutsätter däremot en noggrann bedömning över hur stödet ska utformas på bästa sätt, vem som ska betala ut stödet (Regionen eller staten) och att stödet i övrigt följer de villkor som anges i art. 107.2 FEUF.

Alternativ 2 (art. 51 GBER)

Den allmänna gruppundantagsförordningen innebär att vissa stödtyper redan på förhand har bedömts vara förenliga med den inre marknaden. Därför behövs ingen anmälan till

Kommissionen innan stödet införs. Alternativ 2 grundar sig således på undantaget i art. 51 GBER om specifikt stöd till transporter till och från öar och avlägsna områden. Undantaget tillåter att staten inför ett stödsystem där stödet riktas till permanent bosatta. Det förutsätter att stödet är icke-diskriminerande i förhållande till transportföretagets identitet eller typ av tjänst, hela stödet ges till förmån för slutkonsumenten och att stödnivån inte överstiger priset för en returbiljett från eller till Gotland.

Det senare framstår som det mest effektiva och administrativt genomförbara alternativet. Oavsett vilket alternativ som väljs måste stödet utformas så att det är transportörsneutralt och riktas till slutkonsumenten. Stöden kan ges av Regionen men även av staten. Det senare förutsätter däremot en vilja att sådant stöd ska erläggas

Alternativ 3 (stöd till företag enligt 107.3 FEUF)

Det även möjligt att stöd lämnas med stöd av art. 107.3 FEUF i form av regional- och utvecklingsstöd. Med hänsyn till att Gotland ingår som ett icke-förhandsdefinierat c-område finns det möjlighet att lämna regionalt stöd. Men stödet avser företag och inte konsumenter. Stöd enligt art. 107.3 FEUF kan enbart undantas förbudet först efter att Kommissionen har bedömt att stödåtgärden är förenlig med den inre marknaden. Stödet får således anses vara opraktiskt utifrån Regionens önskan att sänka resekostnader för gotlandsbor.