

Kommittédirektiv



Vissa frågor om statligt stöd m.m.

Dir.
2010:9

Beslut vid regeringssammanträde den 4 februari 2010.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska överväga förändringar i de svenska genomförandereglererna på statsstödsområdet. Utredaren ska pröva om bestämmelserna om återkrav av kommunalt stöd i 7 § lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas statsstödsregler och motsvarande bestämmelser i 21 § förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet bör förändras. Vad det gäller är bl.a. om nuvarande förutsättning för återkrav – att kommissionens beslut vunnit laga kraft eller saken prövats av EU-domstolen – är förenlig med EU-rätten.

Utredaren ska också ta ställning till om nuvarande bestämmelser om upplysningsskyldighet för kommuner och landsting i 6 § samma lag är tillräckliga eller om skyldigheten bör utvidgas till att avse också den situationen att ett stöd redan har införts och kommissionen eventuellt har inlett en prövning. Utredaren ska vidare lämna förslag som tillgodoser Regeringskansliets behov i övrigt av att inhämta uppgifter i ärenden som gäller statligt stöd.

I uppdraget ingår också att föreslå de författningsändringar som utredaren finner vara påkallade för att möjliggöra återkrav i de fall statsstöd som inte är förenligt med EU-rätten föreligger till följd av en lagreglering eller har beslutats av en kommun eller ett landsting. Utredaren ska vidare analysera om det behövs särskilda bestämmelser för att tredje part inför svensk domstol ska kunna yrka återkrav eller skadestånd under åberopande av det s.k. genomförandeförbudet i artikel 108.3 sista meningen i fördraget om Europeiska unionens funktions-

sätt (EUF-fördraget) och lämna förslag på den författningsreglering som kan behövas.

Vidare ska utredaren ta ställning till om de bestämmelser om intyg av revisor som gäller enligt lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. bör ändras och, om så befinner sig fallet, föreslå författningsändringar.

Slutligen ska utredaren ta ställning till om det behövs ett undantag från den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen och, om så är fallet, lämna sådana författningsförslag som krävs.

Återkrav av olagligt statsstöd m.m.

EUF-fördragets regler om statsstöd utgör en del av den reglering som ska säkerställa att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. Reglerna återfinns i artiklarna 107–109 i EUF-fördragets kapitel om konkurrensregler. De har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom unionen förvanskas genom att medlemsstaterna ekonomiskt gynnar vissa företag eller viss produktion.

Artikel 107.1 uppställer ett principiellt förbud mot statsstöd 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 och som påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Reglerna om statsstöd gäller inte bara stöd med statliga medel utan även stöd med kommunala medel. De gör heller inte någon åtskillnad mellan näringsverksamhet i privat eller offentlig regi.

Artikel 107.1 gäller, enligt sin lydelse, endast om inte annat föreskrivs i fördraget. Förbudet mot statsstöd är således inte absolut utan inskränks och modifieras av andra bestämmelser. Vissa former av stöd som är förenliga med den gemensamma marknaden räknas upp i artikel 107.2. Vidare räknas vissa former av stöd som *kan* vara förenliga med den gemensamma marknaden upp i artikel 107.3. Därutöver finns andra föreskrifter i fördraget som inskränker och modifierar tillämpningsområdet för artikel 107.1. Exempel på sådana bestämmelser är

de som gäller jordbruks- och transportpolitiken och de som gäller s.k. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

I artikel 108 behandlas övervakningen av statsstöd. Där föreskrivs att kommissionen i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande ska granska de former av stöd som förekommer i medlemsstaterna. Enligt artikel 108.2 kan kommissionen besluta att stöd som inte är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 107 eller som används på ett otillbörligt sätt ska avskaffas, ändras eller inte får beviljas. Kommissionen ska, enligt artikel 108.3, underrättas om planer som syftar till att ge eller ändra stöd i så god tid att den kan yttra sig över dessa planer. Innan kommissionen tagit ställning till stödets förenlighet med fördraget får det inte genomföras. Sist nämnda bestämmelse har av EU-domstolen ansetts ha s.k. direkt effekt. Detta innebär att den kan åberopas av enskilda parter inför nationella domstolar.

Kommissionen har, enligt EU-domstolens praxis, rätt att beordra en medlemsstat att återkräva stöd som har genomförts i strid med fördragets bestämmelser. Beslut av kommissionen om återkrav av stöd kan bli aktuellt om medlemsstaten genomför stödet med åsidosättande av ett negativt beslut enligt artikel 108.2, under det att ett förfarande enligt artikel 108.3 respektive 108.2 pågår eller utan att stödet alls har anmälts. Det förhållandet att medlemsstaten överklagar kommissionens beslut innebär inte att återkravet kan anstå till dess att EU-domstolen fäller sitt avgörande. Enligt artikel 278 ska nämligen talan som förs vid domstolen inte hindra verkställighet. Domstolen kan dock, om den finner skäl för det, förordna om uppskov.

Själva återkravet av stödet ska ske enligt nationell rätt. EU-domstolen har emellertid upprepade gånger uttalat att även om så är fallet, så kan en medlemsstat inte motsätta sig återkrav under åberopande av en nationell rättsregel.

Svenska genomföranderegler på statsstödsområdet finns till att börja med i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas statsstödsregler. I 6 § den lagen finns bestämmelser om upplysningsskyldighet för kommuner och landsting. I paragrafen föreskrivs att kommuner och landsting är skyldiga att lämna upplysningar till regeringen eller

den myndighet som regeringen bestämmer om alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av kommissionen. Någon skyldighet att lämna upplysningar till regeringen eller en myndighet efter det att stödet införts och en prövning av kommissionen enligt statsstödsreglerna eventuellt har inletts föreskrivs dock inte. Inte heller finns det någon reglering av regeringens möjligheter att inhämta uppgifter från företag och andra i statsstödsärenden.

I 7 § finns föreskrifter om upphävande av kommunala beslut. Enligt paragrafens första stycke får regeringen upphäva en kommuns eller ett landstings beslut att lämna stöd om kommissionen genom beslut som vunnit laga kraft eller EG-domstolen funnit att kommunen eller landstinget lämnat stöd som står i strid med artikel 87 i fördraget (numera artikel 107 i EUF-fördraget). I andra stycket föreskrivs att i fråga om rättelse av verkställighet ska, när ett beslut upphävs, regeln i 10 kap. 15 § kommunallagen (1991:900) gälla. Av den bestämmelsen följer bl.a. att verkställigheten ska rättas i den utsträckning det är möjligt.

Mot bakgrund av vad som nyss anförts framstår det som mindre väl förenligt med EU-rätten att det krävs att kommissionens beslut ska ha vunnit laga kraft eller att EU-domstolen ska ha avgjort ärendet i sak för att regeringen ska kunna upphäva det kommunala beslutet.

För stöd med statliga medel finns bestämmelser i förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet. Där finns, i 21–23 §§, föreskrifter om bl.a. upphävande av stödåtgärder och upplysningsskyldighet för statliga myndigheter. Föreskrifterna i 21–23 §§ gäller enligt 1 § andra stycket i förordningen allt statligt stöd till näringslivet som omfattas av artikel 87 (numera artikel 107). Dessa bestämmelser gäller således för stödformer som närmare regleras i andra förordningar.

I 21 § föreskrivs att det som villkor vid statligt stöd ska gälla att stödåtgärderna får upphävas eller ändras och stödet återkrävas om kommissionen genom beslut som vunnit laga kraft eller EG-domstolen har funnit att stödet strider mot artikel 87 i fördraget (numera artikel 107). Vidare föreskrivs att beslut om upphävande eller ändring av stödåtgärder fattas av regeringen,

varvid i varje enskilt fall villkoren för återbetalning av stöd fastställs. Dessa bestämmelser behöver mycket sällan tillämpas eftersom regeringen regelmässigt underrättar kommissionen om planerade stödåtgärder och inte genomför dem förrän kommissionen lämnat sitt godkännande. Likafullt framstår också detta krav på lagkraftvunnet avgörande av kommissionen, eller på att EU-domstolen avgjort ärendet i sak, som mindre väl förenligt med EU-rätten.

I den praktiska tillämpningen har fråga uppstått om vad som ska gälla beträffande stöd som bedöms föreligga till följd av effekterna av en lagreglering. Det kan vara fråga t.ex. om skatte- eller miljölagstiftning som genom sin utformning i praktiken kommer att gynna vissa företag eller viss produktion på ett sätt som befinns vara oförenligt med artikel 107 utan att detta förhållande uppmärksammas i lagstiftningsarbetet och kommissionens godkännande därför inte inhämtats. I fråga om sådant stöd framstår det inte som möjligt att besluta om återkrav enligt förordningen om statligt stöd till näringslivet. Oavsett detta är Sverige skyldigt att verkställa återkrav och så har också skett på skatteområdet.

Vidare har frågan väckts om det behövs någon särskild reglering till följd av att artikel 108.3 sista meningen i EUF-fördraget har direkt effekt och alltså kan åberopas inför svensk domstol av en enskild part. Det kan t.ex. vara fråga om en konkurrent som påverkas negativt av att ett annat företag fått ett stöd som inte anmälts till kommissionen. Det först nämnda företaget kan ha ett intresse av att stödet återbetalas eller att ersättning utgår för skador som det åsamkats till följd av stödet.

Revisorsintyg enligt lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

Enligt 7 § första stycket lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. ska företagets revisor för varje räkenskapsår granska om en öppen redovisning och en separat redovisning för ett företag har fullgjorts i enlighet med bestämmelserna i lagen och i föreskrifter som utfärdats med stöd av lagen.

Revisorn ska, enligt paragrafens andra stycke, utfärda ett särskilt intyg över granskningen.

Det har i den praktiska tillämpningen visat sig att bestämmelserna om revisorsintyg varit svåra att tillämpa. Såväl FAR SRS som Riksrevisionen och Sveriges Kommuner och Landsting har uttalat stor tveksamhet inför att utfärda sådana intyg som avses i paragrafen. Den huvudsakliga anledningen till detta har uppgetts vara att de materiella bestämmelserna i lagen är mycket komplicerade och svårtolkade i olika avseenden. Detta medför, har det vidare anförts, att det saknas tillräckligt stringenta regler att företa revisionen mot.

Tillämpningen av den kommunala självkostnadsprincipen i vissa fall

När kommuner och landsting i lag givits ansvar för en uppgift är det inte möjligt att ta ut avgifter för denna om inte detta särskilt angivits i lagen. När kommuner och landsting agerar inom ramen för sin allmänna kompetens är det däremot möjligt att avgiftsfinansiera verksamheten utan särskilt lagstöd. Enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900) får en kommun dock inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som tillhandahålls (självkostnadsprincipen).

Enligt 2 kap. 7 § kommunallagen får kommuner och landsting driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar och tjänster till medborgarna. Enligt huvudregeln får sådan verksamhet inte bedrivas på det egentliga näringslivets område. Viss sådan verksamhet har dock accepterats i praxis förutsatt att det finns ett nära eller naturligt samband med befintlig eller erkänd kommunal verksamhet. Cafeterior på sjukhus är exempel på sådan kommunal näringsverksamhet som accepterats i praxis.

Denna kommunala näringsverksamhet kan dock skapa ett problem ur konkurrenshänseende. Självkostnadsprincipen förhindrar den kommunala verksamheten att ha samma vinstmarginal som privat verksamhet och detta kan snedvrída

konkurrensen. På flera områden, bl.a. sjuktransporter och kollektivtrafikområdet, har därför särskilda undantag införts som innebär att kommuner och landsting ska agera affärsmässigt för att undvika konkurrensproblem.

Kommunala kompetensutredningen föreslog i betänkandet Kommunal kompetens i utveckling (SOU 2007:72) en generell regel om att kommuner och landsting ska agera affärsmässigt när de bedriver verksamhet på en marknad som är ägnad för konkurrens. Förslaget till lag kritiserades dock av många remissinstanser för att vara oklart och svårtillämpat. I propositionen Kommunala kompetensfrågor m.m. angav regeringen att frågan fick beredas vidare (prop. 2008/09:21, s. 26).

Uppdraget

Återkrav av olagligt statsstöd m.m.

De svenska genomförandebestämmelserna om återkrav av statligt stöd innehåller ett krav på att kommissionens beslut ska ha vunnit laga kraft eller att saken ska ha prövats av EU-domstolen för att regeringen ska kunna upphäva ett stödbeslut av en kommun eller ett landsting och anspråk på återbetalning framställas mot stödmottagaren. Detta synes vara mindre väl förenligt med EU-rätten och utredaren ska efter en analys av frågan föreslå de förändringar av det svenska regelverket som behövs.

Utredaren ska i det sammanhanget också ta ställning till om nuvarande bestämmelser om upplysningsskyldighet för kommuner och landsting i 6 § lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas statsstödsregler är tillräckliga eller om skyldigheten bör utvidgas till att avse också den situationen att ett stöd redan har införts eller att kommissionen har inlett en prövning. Utredaren ska vidare lämna förslag som tillgodoser Regeringskansliets behov i övrigt av att inhämta uppgifter i ärenden som gäller statligt stöd. Vad som här särskilt kommer i fokus är möjligheterna att inhämta uppgifter från andra än stödmottagaren och de fall där stödet vilar på beslut av riksdagen i form av lag.

Utredaren ska vidare, mot bakgrund av vad EU-domstolen uttalat om att en medlemsstat inte kan motsätta sig återkrav av stöd under åberopande av en nationell rättsregel, överväga om hänvisningen till 10 kap. 15 § kommunallagen i 7 § lagen om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas statsstödsregler är förenlig med EU-rätten samt föreslå de författningsändringar som behövs för att olagligt stöd ska kunna återkrävas i enlighet med vad EU-rätten kräver.

När det gäller stöd med statliga medel som fått sin närmare utformning genom beslut av riksdagen i form av lag, framstår det inte som möjligt att föranstalta om återkrav med stöd av förordningen om statligt stöd till näringslivet. EU-rätten uppställer ett krav på att det ska finnas nationella regler som möjliggör att stöd återkrävs, oavsett i vilken form det lämnats. Mot denna bakgrund ska utredaren föreslå de författningsändringar som utredaren finner påkallade för att reglera hur statsstöd som inte är förenligt med EU-rätten ska återkrävas i de fall stödet bedöms föreligga till följd av en lagreglering. Det står utredaren fritt att även i andra avseenden pröva om de nuvarande förfarandereglerna avseende stöd som omfattas av EU-fördraget bör förändras.

Slutligen ska utredaren analysera om det behövs särskilda bestämmelser för att tredje part inför svensk domstol ska kunna yrka återkrav eller skadestånd under åberopande av genomförandeförbudet i artikel 108.3 sista meningen i EU-fördraget och lämna förslag på den författningsreglering som kan behövas.

I sina överväganden ska utredaren uppmärksamma vad Utredningen om allmännyttans villkor anfört angående kontroll och sanktioner på statsstödsområdet (se betänkandet EU, allmännyttan och hyrorna SOU 2008:38).

Revisorsintyg

I den praktiska tillämpningen av lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. har lagens bestämmelser om revisorsintyg visat sig vara svåra att tillämpa. Utredaren ska därför pröva om det finns skäl att avskaffa nuvarande krav på

revisorsintyg eller på annat sätt ändra nuvarande bestämmelser. Det står utredaren fritt att pröva om den nuvarande ordningen bör ersättas av något annat kontrollsystem eller om det är tillräckligt med närmare föreskrifter om vad revisorns granskning ska innefatta. Det står även utredaren fritt att pröva om tillämpningsproblemen kan åtgärdas genom ytterligare föreskrifter om vad redovisningar enligt lagen ska innehålla och hur de ska utformas. Om utredaren finner att nuvarande bestämmelser bör ändras eller kompletteras ska författningsförslag lämnas.

Krav på affärsmässighet i viss kommunal verksamhet

När kommuner och landsting inom ramen för sin kompetens bedriver frivillig näringsverksamhet kan kravet på att tillämpa den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen leda till konkurrensproblem. Utredaren ska analysera om det är möjligt att för dessa fall utforma ett undantag från självkostnadsprincipen och, om så är fallet, lämna de författningsförslag som krävs. Utredaren ska därutöver analysera behovet av en eventuell konsekvensändring i förbudet mot att bedriva verksamhet i vinstsyfte och, om ett sådant behov finns, lämna författningsförslag även i den delen.

Konsekvensbeskrivning och samråd

Utredaren ska på ett övergripande plan belysa konsekvenserna av lämnade förslag för kommuner, landsting och staten samt för företag, med beaktande av de skillnader som på de här aktuella områdena kan föreligga till följd av att företag är offentligt eller privat ägda. För det fall målkonflikter kan uppstå med anledning av förslagen, ska utredaren redovisa vilka intressen som behöver vägas samman. Vidare ska, i den mån myndigheter och domstolar föreslås få nya uppgifter, konsekvenserna av detta för berörda organ redovisas. För eventuella budgetära konsekvenser ska utredaren föreslå finansiering inom berörda utgiftsområden.

Utredaren ska samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 mars 2011.

(Näringsdepartementet)