



Tobias Indén

IUSTUS FÖRLAG

EU:s statsstödsrätt

- EN INTRODUKTION -



Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

EU:s statsstödsrätt – en introduktion

TOBIAS INDÉN

IUSTUS FÖRLAG

© Författaren och Iustus Förlag AB, Uppsala 2011

ISBN 978-91-7678-773-1

Omslag: John Persson

Sättning: Harnäs Text & Grafisk Form

Tryck: Edita, Västerås 2011

Förlagets adress: Box 1994, 751 49 Uppsala

Tfn: 018-65 03 30, fax: 018-69 30 99

Webbadress: www.iustus.se, e-post: kundtjanst@iustus.se

Förord

Denna bok, EU:s statsstödsrätt – en introduktion, behandlar ett rättsområde som hittills rönt väldigt lite uppmärksamhet inom den svensk juridiska doktrinen. Rättsområdet har under de senaste åren dock aktualiserats allt mer; inte minst i samband med olika typer av kommunala avknoppningar och som en följd av den ekonomiska krisen. Utvecklingen tyder också på att EU:s statsstödsregler i många avseenden kan få ett ännu större genomslag i framtiden. Samtidigt tycks det finnas en relativt stor kunskapslucka rörande vad som egentligen följer av reglering – vilket kanske kan förklaras med att det som nämnts finns väldigt lite skrivit på området utifrån en svensk horisont, inte minst på svenska.

Syftet med boken är därför att kortfattat presentera rättsområdets huvuddrag. Fokus riktas följaktligen mot områdets systematik och vad som egentligen gäller enligt de generella bestämmelser som återfinns i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Med anledning av bokens omfång och dess syfte behandlas därför inte alla detaljer ingående, vilket till viss del vägs upp av att framställningen försetts med rikliga hänvisningar. Boken är avsedd att kunna fungera både som lärobok och som grundläggande framställning till ledning för praktisk verksamhet.

Framställningen är ett delresultat av forskningsprojektet EU:s statsstödsregler och den svenska rätten, vilket finansieras av Konkurrensverket.

Lagstiftning och material som tillkommit efter den 1 augusti 2010 har endast undantagsvis kunnat beaktas.

Saxnäs, oktober 2010

Innehåll

Förkortningar	9
1 Statsstödsrättens bakgrund, syfte och systematik	11
1.1 Inledning	11
1.2 Statsstödsrättens bakgrund och syfte	12
1.3 Rättsområdets systematik	13
2 Regleringen i artikel 107.1 FEUF	21
2.1 Inledning	21
2.2 Det EU-rättsliga stödbegreppet	22
2.2.1 Introduktion	22
2.2.2 Den marknadsekonomiska investeringsprincipen	26
2.2.3 Kreditgarantier	29
2.2.4 Försäljning av offentlig egendom m.m.	30
2.3 Begreppen <i>stat</i> och <i>statliga medel</i>	37
2.3.1 Begreppet <i>stat</i>	38
2.3.2 Statliga medel	40
2.4 Selektivitetskriteriet och företagsbegreppet	41
2.4.1 Företagsbegreppet	42
2.4.2 Selektivitetskriterier	45
2.5 Snedvridning av konkurrensen	47
2.6 Påverkan på handeln mellan medlemsstater	48
3 Möjligheter till undantag från det generella förbudet	52
3.1 Inledning	52
3.2 Undantag enligt artikel 107.2 FEUF	54
3.3 Undantag enligt artikel 107.3 FEUF	55
3.3.1 Introduktion	55
3.3.2 Fördragets undantagsmöjligheter	57

3.4	Den allmänna gruppundantagsförordningen	60
3.5	Regionalstöd	66
3.5.1	Regionalt investerings- och sysselsättningsstöd	70
3.5.2	Stöd till nystartade små företag	73
3.5.3	Regionalstöd och undantag efter anmälan	74
3.6	Miljöstöd	77
3.6.1	Miljöstöd och den allmänna gruppundantagsförordningen	79
3.6.2	Miljöstöd och undantag efter anmälan	85
3.7	Stöd till forsknings, utveckling och innovation	87
3.7.1	Artikel 107.1 och stöd till forskning, utveckling och innovation	89
3.7.2	Den allmänna gruppundantagsförordningen och stöd till forskning, utveckling och innovation	90
3.7.3	Stöd till forskning, utveckling och innovation som faller utanför den allmänna gruppundantagsförordningens tillämpningsområde	99
3.8	Främjande av utbildning och rekrytering av arbetstagare med sämre förutsättningar eller funktionshinder	101
3.8.1	Stöd till utbildning	101
3.8.2	Stöd för rekrytering av arbetstagare med sämre förutsättningar	106
3.8.3	Stöd till utbildning m.m. och undantag efter anmälan	108
4	Medlemsstaternas anmälningsskyldighet och kommissionens kontroll	110
4.1	Introduktion	110
4.2	Den preliminära granskningen	115
4.3	Den formella granskningen	117
4.4	Otillåtna stöd och missbruk av stöd	118
4.5	Återkrav	120
4.5.1	Nationella domstolars kompetens	123
4.6	Skadestånd	132
	Sakregister	134

Förkortningar

EStAL	European State Aid Law Quarterly
EU	Europeiska unionen
EUF	Europeiska unionens fördrag
EUT	Europeiska unionens tidning
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
JT	Juridisk tidskrift
Prop	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar

Statsstödsrättens bakgrund, syfte och systematik

1.1 Inledning

Med anledning av den finansiella krisen och nedgången i världsekonomin hösten 2008 aktualiserades frågan om hur de problem som inte minst drabbade stora delar av den svenska fordonsindustrin skulle hanteras. Bland annat höjdes röster för ett tydligare offentligt engagemang, exempelvis på så sätt att staten borde tillskjuta medel till företagen. Om det inte hade funnits regler för att hantera statliga stödåtgärder i sådana situationer hade säkerligen många beslutsfattare, på både kommunal, regional och statlig nivå, varit frestade att på olika sätt subventionera företagen; allt för att förhindra en ökad arbetslöshet i de aktuella regionerna.

Man kan finna regler rörande offentlig stödgivning på flera ställen i den svenska rättsordningen. Vad gäller intern svensk rätt, det vill säga lagar som stiftats av den svenska riksdagen, torde kommunallagens förbud mot att understödja enskilda företag vara ett av de tydligare exemplen på sådana regleringar.¹ Det finns däremot också andra regler, som ännu tydligare tar sikte på offentliga stödåtgärder, nämligen EU:s statsstödsregler. Det är också de senare reglerna som är föremålet för denna framställning.

¹ Se 2 kap. 8 § kommunallag (1991:900).

Boken är indelad i 4 kapitel. I föreliggande kapitlet behandlas kort bakgrunden till, och syftet med, EU:s statsstödsregler. Dessutom presenteras i avsnitt 1.3 huvuddragen i regleringen, eller om man så vill statsstödsregleringens systematik. I kapitel 2 avhandlas innehållet i artikel 107.1, dvs. vad som utgör ett statligt stöd enligt EU-rätten. Kapitel 3 innehåller en redogörelse för de möjligheter till undantag från det generella förbudet mot statliga stöd som följer av artikel 107.2 och artikel 107.3. Särskilt fokus riktas också mot några av de områden som kan undantas från kommissionens granskning med stöd av den så kallade allmänna gruppundantagsförordningen² – i det avseendet riktas uppmärksamheten främst mot olika typer av regionalstöd, miljöstöd, stöd till forskning, utveckling och innovation samt stöd till främjande av utbildning och rekrytering av arbetstagare med sämre förutsättningar eller funktionshinder. I det avslutande kapitlet, kapitel 4, avhandlas kommissionens tillsyn, de sanktioner som kan aktualiseras om en medlemsstat bryter mot EU:s statsstödsregler och de skyldigheter som åligger svenska myndigheter och domstolar för att tillgodose de EU-rättsliga kraven.

1.2 Statsstödsrättens bakgrund och syfte

Anledningen till att EU valt att reglera medlemsstaternas möjligheter att lämna stöd till vissa företag eller viss produktion går att återfinna i det faktum att sådana åtgärder mycket väl kan påverka konkurrensen på marknaden genom att det bidrar till bristande konkurrensneutralitet. Den potentiella effekten av att konkurrensneutraliteten inte upprätthålls är också att mindre effektiva företag får möjlighet att bidra med större andel av produktionen. En sådan utveckling kan i förlängningen också motverka strävandet efter ökad välfärd genom ekonomisk tillväxt. EU:s statsstödsregler ger därför kommissionen verktyg att hindra sådana konkurrensnedvridningar

² Kommissionens förordning 800/2008/EG (den allmänna gruppundantagsförordningen).

om de inte kan motiveras av andra beaktansvärda skäl (såsom miljö-hänsyn eller ett strävande efter social sammanhållning).³

Det viktigaste skälet bakom statsstödsregleringen är således att den ska hindra medlemsstaterna från att stödja inhemska företag på bekostnad av företag från andra medlemsstater. Även om stöd från en medlemsstat till inhemska företag, exempelvis i form av exportstöd, stöd för forskning och utveckling eller stöd i form av importtullar, mycket väl kan skapa fördelar för den egna ekonomin på så sätt att åtgärderna också kan gynna andra företag eller sektorer än de som direkt subventioneras, kan dylika åtgärder ändå beskyllas för att skapa ineffektiva inslag i både medlemsstatens och EU:s ekonomi.

Dessutom hindrar regleringen att medlemsstaterna hamnar i "fångens dilemma". Om medlemsstaterna skulle vara fria att stödja inhemska företag, och en medlemsstat också väljer att göra så, är det inte orimligt att anta att en annan medlemsstat skulle försvara företag i den medlemsstaten genom att gynna dem. Således skulle de båda medlemsstaternas åtgärder ta ut varandra, men med resultatet att de båda medlemsstaterna förbrukat offentliga resurser utan att få något mervärde.

Då det i texten hänvisas till vissa angivna artiklar, såsom artikel 107.1, syftar hänvisningen till Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt om inget annat framgår av sammanhanget. Motsvarande gäller vid hänvisningar till fördraget – om inget annat nämns så åsyftar också dessa formuleringar till Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt.

1.3 Rättsområdets systematik

Den primära EU-rättsliga regleringen av statliga stöd återfinns i artikel 107 och 108. I artikel 107.1 definieras vilka statliga åtgärder som omfattas av EU:s statsstödsreglering, medan det i artikel 107.2

³ Ifråga om undantagen från det generella förbud mot statliga stöd som följer av artikel 107.1 se nedan kapitel 3.

återfinns en uppräknning av stödåtgärder som är förenliga med den inre marknaden och därför tillåtna. I artikel 107.3 ges också kommissionen möjlighet att godkänna olika kategorier av stöd vars positiva effekter ifråga om att främja vissa målsättningar, såsom miljöhänsyn, anses väga tyngre än de för konkurrensen negativa effekterna. Artikel 107 lyder som följer:

Artikel 107 FEUF (f.d. artikel 87 EG)

1. 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 snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

2. Förenligt med den inre marknaden är

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.

3. Som förenligt med den inre marknaden kan anses

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

- b) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,
- c) 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,
- d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,
- e) stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut.

Som nämnts är inte bara artikel 107 av intresse i sammanhanget utan också artikel 108 är central i sammanhanget – i och med att det egentligen är den artikeln som ger kommissionen en möjlighet att kontrollera och ingripa i händelse av att en medlemsstat vidtar en sådan åtgärd som omfattas av artikel 107.1. Av artikel 108 följer bland annat att: (1) kommissionen fortlöpande, och i samarbete med medlemsstaterna, ska granska medlemsstaternas stödåtgärder, (2) att kommissionen ska besluta om en medlemsstat ska upphäva eller ändra en stödåtgärd som inte är förenlig med EUrätten, (3) att medlemsstaterna är skyldiga anmäla eventuella stödåtgärder som man har för avsikt att verkställa till kommissionen, och (4) att medlemsstaterna inte får verkställa några stödåtgärder innan något slutgiltigt beslut är fattat. Artikel 108 lyder:

Artikel 108 (f.d. artikel 88 EG)

1. Kommissionen ska i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater. Den ska till medlemsstaterna lämna förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den inre marknadens funktion.

2. Om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107, eller att sådant stöd missbrukas, ska den besluta om att staten i fråga ska upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer.

Om staten i fråga inte rättar sig efter detta beslut inom föreskriven tid får kommissionen eller andra berörda stater, med avvikelse från artiklarna 258 och 259, hänskjuta ärendet direkt till Europeiska unionens domstol.

På begäran av en medlemsstat kan rådet enhälligt besluta att stöd som denna stat lämnar eller avser att lämna ska anses vara förenligt med den inre marknaden, med avvikelse från bestämmelserna i artikel 107 eller de förordningar som avses i artikel 109, om ett sådant beslut är motiverat på grund av exceptionella omständigheter. Om kommissionen beträffande ett sådant stöd redan har inlett det förfarande som avses i första stycket av denna punkt, ska kommissionen – i sådana fall där staten har lämnat in en begäran till rådet – skjuta upp förfarandet till dess rådet har tagit ställning till statens begäran.

Om rådet inte har tagit ställning till nämnda begäran inom tre månader efter det att den inlämnats, ska kommissionen fatta beslut i ärendet.

3. Kommissionen ska underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107, ska den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 2. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut.

4. Kommissionen får anta förordningar avseende de kategorier av statligt stöd som rådet i enlighet med artikel 109 har

fastställt som möjliga att undanta från förfarandet i punkt 3 i den här artikeln.

Även om artikel 107.1 strängt taget inte är utformad som ett förbud har bestämmelsen kommit att tolkas som ett sådant i och med att rättsverkningarna av att ett stöd inte är förenligt med den inre marknaden är att beslutet att utge stödet upphävs eller ändras och att redan utbetalt stöd kan tvingas betalas tillbaka.⁴ De statsstödsrättsrättsliga utgångspunkterna är således att medlemsstaterna inte ska lämna sådana stöd som avses i artikel 107.1 och att eventuella stödåtgärder som man likväl planerar att vidta ska anmälas till kommissionen i enlighet med artikel 108.3 innan de verkställs, så att den kan genomföra en bedömning om åtgärderna är förenliga med statsstödsreglerna eller inte.⁵ Följaktligen innehåller EU-rätten inte endast ett förbud mot statliga stöd, utan också både en anmälningsskyldighet och ett så kallat stand still-krav, eller annorlunda uttryckt ett genomförandeförbud.

Regleringen instruerar också kommissionen att förbjuda stödåtgärder som kan skada konkurrensen om det inte finns goda skäl att acceptera den aktuella åtgärden. Hittills har däremot tämligen lite uppmärksamhet riktats mot att skilja ut de åtgärder som endast obetydligt påverkar konkurrensen vid en tillämpning av artikel 107.1 – vilket inte endast har medfört att tillämpningen av bestämmelsen kan beskyllas för att vara relativt formell, utan att dess tillämpningsområde också är mycket vidsträckt.

Desto större uppmärksamhet har riktats mot hur man lämpligen balanserar eventuella fördelar med ett visst stöd mot dess negativa effekter på konkurrensen i samband med avgörandet om ett stöd ska kunna undantas från det generella förbudet i artikel

⁴ Se t.ex. Wegener Jessen, *Forbudet mod statsstøtte i EU*, 2003, s. 41 f. Formuleringen i artikel 107 om att ett stöd kan vara oförenligt med den inre marknaden, istället för förbudet, har också föreslagits spegla området politiska natur, dvs. att politiska hänsyn torde väga tyngre på statsstödsområdet än vad som är fallet vid tillämpningen av de centrala konkurrensrättsliga bestämmelserna, se D'Sa, *European Community Law on State Aid*, 1998, s. 9 f.

⁵ Jfr Quigley & Collins, *EC State Aid Law and Policy*, 2003, s. 1.

107.1. I detta sammanhang kan kommissionen bland annat ta hänsyn till om ett stöd kan främja social sammanhållning eller om det kan motiveras med miljöhänsyn. Med anledning av hur regleringen är utformad finns det således ett tämligen stort utrymme för kommissionen att själv avgöra om en åtgärd som omfattas av definitionen av statliga stöd i artikel 107.1 ska beviljas undantag.

Kommissionen har däremot själv begränsat sin möjlighet att godkänna statliga stödåtgärder genom att anta sekundärrätt i form av förordningar. Stödet för kommissionen att anta sekundärrätt på området följer av rådets förordning 994/98/EG (statsstödsförordningen), vilken rådet utfärdat med stöd av artikel 109. Utöver de förordningar som reglerar stora delar av rättsområdet har kommissionen också antagit så kallad soft law i form av olika riktlinjer. Som en följd av utfärdandet av de olika riktlinjerna har kommissionen gjort det något enklare för sig att motstå politiska påtryckningar i enskilda ärenden samtidigt som man också ökat sina möjligheter att påverka vilka stödåtgärder medlemsstaterna väljer att vidta. För medlemsstaterna har utvecklingen också resulterat i en något mindre osäkerhet ifråga om vilka åtgärder som kan tänkas accepteras av kommissionen. En annan orsak till att kommissionen valt att utfärda både förordningar och diverse riktlinjer är att det behövts för att kunna hantera en allt större arbetsbörda.

Som ett resultat av den så kallade Lissabon-strategin utarbetade kommissionen under 2005 också en handlingsplan, som inte sällan refereras till med hjälp av dess engelska namn; the State Aid Action Plan. I handlingsplanen föreslogs flera förändringar rörande sekundärrätten på området, vilka exempelvis syftade till att åstadkomma en bättre analys ifråga om vilka stöd som ska kunna undantas från det generella förbudet i artikel 107.1. Det övergripande syftet med handlingsplanen var också att medlemsstaterna skulle lämna mindre, men bättre inriktande, statliga stöd till företagen.

Oavsett den senaste utvecklingen på området till följd av the State Aid Action Plan står det däremot klart att statsstödsrätten är långt mycket mer centralistisk utformad än exempelvis andra delar av EU:s konkurrensrätt. Det sätt man valt att utforma regleringen

på har däremot sitt ursprung i tanken att de nationella myndigheterna och domstolarna kan misstränkas vara partiska då de ska ta ställning till den egna statens agerande. En ordning där endast nationella myndigheter övervakar sin egen stödgivning har därför ansetts vara olämplig.⁶

Även om regleringen i artikel 107–108 är generellt utformad på så sätt att den som utgångspunkt gäller stöd till alla företag inom samtliga sektorer, finns det ett fåtal områden som är särskilt reglerade. Av formuleringen i artikel 107 följer dessutom att bestämmelsen endast är tillämplig i den del annat inte föreskrivs i fördraget.

Ett område som är särskilt reglerat i fördraget och som därför i viss mån också intar en särställning i statsstödsrättslig mening är jordbrukssektorn. Av artikel 40 följer nämligen att produktion av och handeln med jordbruksprodukter endast omfattas av EU:s konkurrensregler, inklusive statsstödsreglerna, i den mån rådet beslutat om det. Kommissionens kompetens att kontrollera stöd till jordbrukssektorn grundas därför inte på EU:s statsstödsregler utan på rådets sekundärlagstiftning. I praktiken är däremot statsstödsreglerna tillämpliga på en stor del av produktionen av och handeln med jordbruksprodukter. Det finns dock vissa områden inom jordbrukssektorn där det saknas en gemensam organisering av marknaden, varför statliga stöd på dessa områden endast är underkastade regleringen i artikel 108.1 och den anmälningsskyldighet som följer av artikel 108.3.⁷ Även om kommissionen visserligen kan uttala sig om huruvida en åtgärd på det aktuella området utgör ett stöd så har den däremot inte kompetens att motsätta sig ett beviljande av det aktuella stödet.⁸

Ytterligare ett exempel på område som till viss del är särskilt reglerat är transportområdet. Exempelvis framgår det av artikel 93 att medlemsstaterna får lämna stöd till transporter om det behövs

⁶ Se D'sa, *European Community Law on State Aid*, 1998, s. 19.

⁷ Se rådets förordning 1234/2007/EG.

⁸ Se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 286 f.

för att tillgodose behovet av samordning av transporter eller om stödet utgör ersättning för allmän trafikplikt. Möjligheten att lämna stöd med hänvisning till artikel 93 gäller dock endast transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar. Stöd som lämnas till företag med anledning av transporter till sjöss och med flyg omfattas således till fullo av bestämmelserna i artikel 107–108.

I sammanhanget ska också nämnas att det i samband tillämpningen av EU:s statsstödsregler, och således även i denna framställning, förekommer två begrepp som redan nu måste förklaras – nämligen begreppen stödordning och individuellt stöd.

Med en stödordning avses en rättsakt eller ett system av stöd som medlemsstaterna använder som grund för att bevilja individuella stöd. En stödordning kan därför vara en rättsakt som uppställer under vilka villkor vissa företag ska få möjlighet till ett visst stöd. Om en sådan stödordning godkänns av kommissionen är därför utgångspunkten att medlemsstaten kan betala ut stöd enligt stödordningen utan att varje enskild transaktion måste granskas och godkännas av kommissionen innan den verkställs. Ett individuellt stöd är ett stöd som lämnas till ett särskilt ändamål och som inte beviljas inom ramen för en stödordning, men det kan också vara ett enskilt stöd som beviljas på grundval av en stödordning, men som är anmälningspliktigt.⁹

⁹ Se artikel 2 i den allmänna gruppundantagsförordningen (kommissionens förordning 800/2008/EG).

Regleringen i artikel 107.1 FEUF

2.1 Inledning

Statsstöd är ett objektiva begrepp som ska definieras i relation till dess effekt och inte dess syfte. En medlemsstat kan därför mycket väl bryta mot EU:s statsstödsreglering trots att avsikten med en viss åtgärd inte är att gynna exempelvis inhemska företag. Däremot kan syftet med en viss åtgärd vara av stor betydelse i samband med bedömningen om undantag från det generella förbudet i artikel 107.1 ska kunna medges.¹

Vad som utgör ett statligt stöd och därmed omfattas av EU:s kontroll definieras i artikel 107.1, vari det stadgas:

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 snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Utgångspunkten är således att medlemsstaterna inte får vidta sådana stödåtgärder som avses i bestämmelsen om de inte är förenliga med någon annan bestämmelse i fördragen – varvid främst

¹ Se nedan kapitel 3.

artikel 107.2, 107.3 och artikel 106.2 är av störst intresse i sammanhanget.²

För att en åtgärd ska träffas av EU:s statsstödsregler fordras enligt artikel 107.1 att fem kumulativa rekvisit är uppfyllda:

1. Det ska röra sig om ett stöd (avsnitt 2.2)
2. Stödet ska beviljas av staten och utgå med statliga medel (avsnitt 2.3)
3. Stödet ska gynna vissa företag eller viss produktion (avsnitt 2.4)
4. Stödet ska påverka eller riskera att påverka konkurrensen (avsnitt 2.5)
5. Stödet ska påverka handeln mellan medlemsstater (avsnitt 2.6)

I följande avsnitt redogörs kort för respektive rekvisit, medan några av de möjligheter till undantag som finns från det generella förbudet behandlas nedan i kapitel 3.

2.2 Det EU-rättsliga stödbegreppet

2.2.1 Introduktion

Vad som egentligen utgör ett stöd i den mening som avses i artikel 107.1 är inte slutgiltigt fastslaget på så sätt att det finns någon tydlig definition av stödbegreppet, i till exempel fördraget. Däremot har EU-domstolens vid ett flertal tillfällen varit tvungen att precisera begreppets innebörd. Det finns följaktligen numera en relativt omfattande praxis som rör tolkningen av stödbegreppet.

² Huvuddragen rörande de möjligheter till undantag som följer av artikel 107.2 och artikel 107.3 behandlas nedan i kapitel 3. Däremot berörs inte de undantagsmöjligheter som kan aktualiseras med anledning av artikel 106.2 i foreliggande framställning, se istället exempelvis Heidenhain, *European State Aid Law*, 2010, s. 499–548, Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 128–139 och Edwardsson, *Konkurrenslagen och konkurrensbegränsande offentliga regleringar*, 2003, s. 119–174.

Av praxis kan också slutsatsen dras att man i samband med en tillämpning av statsstödsreglerna ska ge begreppet stöd en vid tolkning, varför det inte endast inrymmer direkta subventioner. I mål 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen, uttalade EU-domstolen att:

”Enligt normalt språkbruk betraktas en subvention som en kontant- eller naturaförmån som beviljas till stöd för ett företag vid sidan av betalningen, från köparen eller användaren, för varor eller tjänster som företaget producerar.

Stödåtgärder är ett mycket närliggande begrepp där emellertid den målinriktade karaktären betonas så att stödåtgärder framstår som särskilt avsedda för att uppnå ett bestämt mål, vilket i allmänhet inte skulle kunna uppnås utan bistånd utifrån.

Begreppet stödåtgärd är dock mer allmänt än begreppet subvention eftersom det omfattar inte enbart konkreta förmåner som själva subventionerna utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget och som därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter.”³

I mål 61/79, Denkavit, definierade domstolen begreppet stöd som varje åtgärd ”varigenom medlemsstaterna för att genomföra sina egna ekonomiska och sociala mål genom ensidiga och självständiga beslut ger företag eller andra rättssubjekt tillgång till medel eller fördelar som skall främja förverkligandet av de eftersträvade ekonomiska eller sociala målen.”⁴

I likhet med vad som gäller för tillämpningen av artikel 107.1 i generell bemärkelse så är inte en medlemsstats avsikt med en viss åtgärd avgörande för om stödbegreppet är uppfyllt, i och med att *stöd* är ett objektiva begrepp som ska definieras i relation till dess effekt och inte dess syfte.⁵

Några svårigheter ifråga om att avgöra om stödbegreppet är uppfyllt då en medlemsstat lämnar ett direkt stöd, exempelvis i form

³ Mål 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg,

⁴ Mål 61/79, Denkavit, p. 31.

⁵ Se t.ex. Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 25 och s. 29 ff.

av en subvention, föreligger knappast. Sådana åtgärder rymms per automatik inom begreppet stöd. Det kan däremot vara betydligt svårare att avgöra om många andra åtgärder, såsom olika skatte-regler eller möjligheten att få köpa offentlig egendom till vissa villkor, omfattas av stödbegreppet. För att fastställa om det föreligger ett stöd i det senare fallet måste man enligt EU-domstolens praxis ställa sig frågan om det aktuella företaget fått en ekonomisk fördel som det inte skulle ha fått under normala marknadsmässiga förhållanden.⁶

En tillämpning av kriteriet rörande marknadsmässiga förhållanden kräver att det görs skillnad mellan (1) situationer då staten agerar i egenskap av myndighet och (2) situationer då staten uppträder som en deltagare på marknaden.

I den första situationen, det vill säga då staten agerar som myndighet exempelvis i dess egenskap som lagstiftare, behöver någon jämförelse med *marknadsmässiga förhållanden* inte göras varför man endast behöver undersöka om den aktuella lagstiftningen skapar fördelar för vissa företag eller viss produktion. I det andra fallet, då staten deltar som aktör på marknaden exempelvis som en investerare, måste man däremot jämföra statens agerande med hur andra investerare rent hypotetiskt skulle ha agerat i motsvarande situation – vilket är ett uttryck för vad som brukar betecknas som den marknadsekonomiska investeringsprincipen. Principen behandlas nedan i avsnitt 2.2.2.

Om en offentlig aktör både verkar som myndighet i den mening att den reglerar marknaden samtidigt som den också agerar som ett företag på marknaden ska dess roll som myndighet beaktas vid avgörandet om den gynnar det egna företaget på ett sätt som medför att det rör sig om ett stöd i enlighet med artikel 107.1. Som exempel kan nämnas mål T-475/04, i vilket Tribunalen kom till slutsatsen att den reduktion av avgifter för beviljande av 3G-licenser som beviljades företagen Société française du radiotéléphone och France Télécom (vilket senare blev Orange France) inte utgjorde

⁶ Mål C-39/94, La Poste, p. 60.

ett statsstöd. Även om de aktuella tillgångarna i form av ett allmänt frekvensutrymme hade ett ekonomiskt värde ansåg både kommissionen och Tribunalen att man skulle beakta att den aktuella medlemsstaten inte bara ägde de ifrågakvarande resurserna utan att man också reglerade den aktuella marknaden. Medlemsstaten var därför fri att själv välja licenstagare utan att utnyttja ett öppet auktionsförfarande. Under förutsättning att alla potentiella operatörer behandlades på ett likartat sätt förelåg därför inget statsstöd.

I samband med fastställandet om det föreligger ett stöd i den mening som avses i artikel 107.1 måste först och främst noteras att det är situationen i den egna medlemsstaten som är avgörande för om företaget är gynnat eller inte. Det går således inte att utgå ifrån situationen i andra medlemsstater, i och med att man därigenom skulle behöva jämföra olika faktiska och legala situationer. Det kan följaktligen vara fråga om ett stöd om en medlemsstat försöker kompensera för konkurrensnackdelar som företag i den egna medlemsstaten har jämfört med företag i andra medlemsstater.⁷

Vid bedömningen om en åtgärd utgör ett stöd måste man se till transaktionen som helhet och inte bara till enskilda delar av den. Exempelvis kan en enskild investering i form av ett kapitaltillskott i ett företag falla utanför tillämpningsområdet för artikel 107.1, medan motsvarande åtgärd mycket väl kan utgöra ett stöd om den sätts in i ett sammanhang där staten också på andra sätt intervenerar på marknaden. Motsvarande gäller ifråga åtgärder som vid en första anblick tycks utgöra ett stöd, men där omständigheterna är sådana att något egentligt gynnande i realiteten inte föreligger. Om en medlemsstat exempelvis skulle ha orsakat ett företag en skada finns det därför inget som hindrar att staten ersätter företaget för den aktuella skadan.⁸ För att det inte ska röra sig om något stöd i EU-rättslig mening krävs däremot att skadeståndsanspråket inte är ogrundat och att ersättningens storlek inte överstiger vad som är rimligt. Också när en statlig ersättning utgår som kompensation

⁷ Se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 31.

⁸ Se de förenade målen 106–120/87, *Asteris*, p. 24.

för att ett företag går miste om en ekonomisk fördel eller rättighet, som i sig själv konstituerar ett statsstöd, omfattas åtgärden av stödbegreppet i artikel 107.1.⁹

Stödbegreppet kan vara uppfyllt även om själva stödet är beroende av eventualiteter, såsom bristande betalningsförmåga då staten lämnat en kreditgaranti. Därför kan redan utfärdandet av en kreditgaranti utgöra ett stöd oavsett om stödmottagaren verkligen behöver utnyttja garantin. Det faktum att stödmottagaren med hjälp av garantin kan uppbära bättre villkor än utan den aktuella garantin är tillräckligt för att det ska röra sig om ett stöd.

Även om kreditgarantier vanligtvis anses gynna låntagaren kan sådana garantier i vissa fall istället anses utgöra ett gynnande av långivaren – exempelvis om garantin lämnas först efter det att kreditavtalet redan ingåtts utan att villkoren för avtalet förändras.¹⁰

2.2.2 Den marknadsekonomiska investeringsprincipen

Som nämnts ovan måste man i statsstödsrättsligt hänseende göra skillnad mellan situationer då staten agerar i egenskap av myndighet och situationer då staten uppträder som en deltagare på marknaden. För att skilja de två kategorierna av åtgärder från varandra har kommissionen och EU-domstolen tillämpat kriteriet om en privat investerares beteende på en konkurrensutsatt marknad. Därför har också EU-domstolen definierat begreppet stöd som sådana åtgärder som leder till att ett företag får en ekonomisk fördel vilken det inte hade erhållit under normala marknadsmässiga förhållanden, vilket är ett uttryck för den så kallade marknadsekonomiska investeringsprincipen.¹¹ Principen bygger på EU-domstolens dom i mål 234/84, Belgien mot kommissionen.¹²

⁹ Kommissionens beslut 20.03.1996, 96/34/EG, EGT 1996/L 180/31, p. 6. Se också Wegener Jessen, *Forbudet mod statsstøtte i EU*, 2003, s. 176 f.

¹⁰ Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statliga stöd i form av garantier, EUT 2008/C 155/10.

¹¹ Se t.ex. mål 234/84, Belgien mot kommissionen, p. 13, mål 40/85, Belgien mot kommissionen, p. 13, samt mål C-39/94, La Poste, p. 60.

¹² Mål 234/84, Belgien mot kommissionen, p. 13.

EU-domstolen har uttalat att det vid fastställandet om ett statligt stöd föreligger måste bedömas om stödgivaren agerar på villkor som skulle accepteras av en kommersiell aktör. Om så är fallet föreligger inget stöd i den mening som avses i artikel 107.1.¹³ Vid avgörande om det föreligger ett stöd måste således utrönas huruvida en viss åtgärd hade kunnat förväntas vidtas av en kommersiell aktör med siktet inställt på normal avkastning.

EU-domstolen har också preciserat att till skillnad från många privata investerare är inte medlemsstaterna lika måna om en omedelbar avkastning på det insatta kapitalet, varför medlemsstaternas uppträdande inte direkt kan jämföras med hur många privata investerare skulle ha agerat under motsvarande förhållanden. Följaktligen behöver nödvändigtvis inte offentliga investerare eftersträva omedelbar avkastning för att dess engagemang inte ska omfattas av stödbegreppet.¹⁴ Av principen framgår emellertid att statliga åtgärder som inte syftar till att generera vinst, även på lång sikt, ska bedömas i förhållande till statsstödsreglerna i och med att en normal privat investerare inte skulle ha vidtagit de aktuella åtgärderna under motsvarande premisser.¹⁵

Om en offentlig aktör redan är aktieägare i ett företag kan nya investeringar behövas för att säkra företagets fortlevnad. Kapitaltillskott i en sådan situation kan också anses vara förenliga med den marknadsekonomiska investeringsprincipen i större utsträckning än nyinvesteringar i ett motsvarande företag.¹⁶ I samband med avgörandet om ett aktieäggande utgör ett statligt stöd ska jämförelsen göras med ett privat holdingbolag eller företagsgrupp som agerar utifrån en strukturpolicy som efterfrågar vinst på en längre sikt.¹⁷

¹³ Se t.ex. de förenade målen 67, 68 och 70/85, van der Kooy, p. 28.

¹⁴ Se t.ex. mål C-305/89, Alfa Romeo, p. 20. Se också kommissionens riktlinjer, Tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i EEG-fördraget på offentliga myndigheters deläggande, EU:s bulletin 9-1994 (ej längre gällande).

¹⁵ Se mål C-303/88, ENI-Lanerossi, p. 22, de förenade målen T-126-127/96, BFM, p. 80 och mål T-234/95, Stahlgesellschaft, p. 121.

¹⁶ Se t.ex. Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 43 f.

¹⁷ Se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 43.

Om en offentlig aktör agerar tillsammans med en eller flera privata investerare, i samma ärende och på motsvarande villkor, är utgångspunkten också att medlemsstaten agerar i enlighet med den marknadsekonomiska investeringsprincipen.¹⁸

Som ett för svensk del belysande exempel på en tillämpning av den marknadsekonomiska investeringsprincipen kan nämnas kommissionens beslut i ärende N 791/2006, Business Case Norrköping.¹⁹ I ärendet hade kommissionen att ta ställning till om Norrköpings kommuns engagemang i ett marknadsföringsbolag som hade till uppgift att ingå avtal med olika flygbolag omfattades av EU:s statsstödsregler. Norrköpings kommun ägde direkt och indirekt 50 procent av aktierna i marknadsföringsbolaget.

Marknadsföringsbolaget bjöd in kommunen, sina privata delägare och ett antal externa privata företag att delta i en så kallad risk- och utvecklingsfond. Syftet med fonden var att genom ett riskdelningsavtal kunna erbjuda flygoperatörer vid flygplatsen i Norrköping tillfälliga garantier för att utbudet av flygtjänster skulle kunna utvecklas, vilket i sin tur skulle skapa gynnsammare förhållanden för att stimulera konkurrenskraft och tillväxt i regionen. Genom riskdelningsavtalen skulle den risk som uppstarten av en ny rutt är förenad med för den aktuella flygoperatören kunna delas mellan denne och investerarna. Norrköpings kommun hade beslutat att investera maximalt tre miljoner kronor i fonden som totalt skulle innehålla över sex miljoner kronor. De privata investerarna skulle göra motsvarande investering som kommunen på samma villkor.

Kommissionen kom till slutsatsen att det offentliga kapitaltillskottet inte utgjorde ett stöd i och med att kommunen agerade på samma villkor som de privata företagen. Beslutet att inrätta fonden togs gemensamt av kommunen och det privata näringslivet

¹⁸ Se t.ex. mål T-296/97, Alitalia, p. 81.

¹⁹ Kommissionens beslut 10.07.2007 (K(2007) 3274 slutlig), Business Case Norrköping (ärende N 791/2006), EUT 2007/C 227/06.

samtidigt som de privata företagens investeringar inte på något sätt gynnas.

Då en offentlig aktör agerar som kreditgivare och utan objektivt godtagbara skäl beviljar lån till ett företag på villkor som är mer gynnsamma, exempelvis i form av en låg ränta, än de villkor en privat långivare kan förväntas acceptera föreligger ett stöd. Stödet anses i en sådan situation uppgå till skillnaden mellan den ränta som företaget betalar och den marknadsmässiga räntan.²⁰ Om stödmottagaren överhuvudtaget inte skulle ha kunnat få det aktuella lånet på den öppna marknaden anses lånet som sådant utgöra ett stöd.²¹

2.2.3 Kreditgarantier

Då en medlemsstat i stället för att lämna en kredit lämnar en kreditgaranti måste den garantiavgift som företaget erlägger vara marknadsmässig för att det inte ska röra sig om ett stöd i statsstödsrättslig mening.²² Det eventuella stödet anses också beviljat vid den tidpunkt då garantin medgavs och inte då garantin tas i anspråk.²³ Att en garanti inte behöver aktualiseras spelar som nämnts ingen roll vid bedömningen om det rör sig om ett stöd i och med att kreditgarantin som sådan medför att stödmottagaren får betala en lägre ränta än utan den aktuella garantin. Om en offentlig aktör beviljar en garanti på villkor som inte är marknadsmässiga, det vill säga då stödbegreppet är uppfyllt, anses stödbeloppet uppgå till skillnaden mellan den avgift för garantin som företaget erlägger och den avgift de borde ha erlagt med beaktande av vad motsvarande garanti hade kostat på den öppna marknaden. Om motsvarande garanti inte hade kunnat erhållas på den öppna marknaden är stödbeloppet det samma som skillnaden mellan den

²⁰ Se t.ex. mål T-16/96, Cityflyer Express, p. 53.

²¹ Se mål T-234/95, Stahlgesellschaft, p. 184.

²² Se t.ex. mål C-200/97, Ecotrade, p. 43.

²³ Se avsnitt 2.1 i Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statliga stöd i form av garantier, EUT 2008/C 155/10.

ränta som stödmottagaren erlägger med garantin jämfört med den ränta som hade varit gällande utan den aktuella garantin.²⁴ Under vissa villkor kan också hela det garanterade lånebeloppet anses utgöra ett stöd.²⁵

Alla statliga garantier behöver emellertid inte utgöra sådana statliga stöd som omfattas av artikel 107.1. Förutsatt att låntagaren har en sund finansiell ställning, garantin är knuten till en bestämd finansiell transaktion, avser ett fastställt högsta belopp, inte täcker mer än 80 procent av det utestående lånet eller den finansiella förpliktelsen och har en begränsad varaktighet samt om låntagaren betalar marknadspris för garantin – vilket ska återspegla garantibeloppet och garantins varaktighet, den säkerhet som låntagaren ställer, låntagarens finansiella ställning, verksamhetssektor och framtida utsikter, andelen betalningsförsummelser och andra ekonomiska faktorer – träffas garantin inte av förbudet i artikel 107.1.²⁶

2.2.4 Försäljning av offentlig egendom m.m.

Som ytterligare exempel på åtgärder som kan utgöra stöd om de inte vidtas på marknadsmässiga villkor är försäljning av offentlig egendom till underpris, såsom fastigheter. Det tycks också vara på just det området som EU:s statsstödsregler rönt störst uppmärksamhet för svensk del – som exempel kan nämnas det ärende där kommissionen konstaterat att Åre kommun lämnat ett stöd till ett enskilt företag i strid med EU:s statsstödsregler genom att sälja en fastighet till företaget till underpris. Ärendet behandlas i senare delar av avsnittet.

Även om det allmännas försäljning av egendom inte omfattas av lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), varför vare sig staten och kommunerna behöver följa bestämmelserna om kon-

²⁴ Se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 47.

²⁵ Se mål C-288/96, JAKO, p. 31.

²⁶ Se avsnitt 3.2 i Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statliga stöd i form av garantier, EUT 2008/C 155/10.

kurrensutsättning i LOU när de säljer olika varor och tjänster, får en sådan försäljning inte göras hur som helst. Det finns exempelvis en förordning om försäljning av statlig fast egendom, förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. Enligt 21 § i förordningen ska all sådan försäljning ske genom konkurrensutsättning på offentlig auktion eller genom ett anbudsförfarande. Först om detta inte har gett något resultat kan myndigheten vända sig direkt till en spekulant.²⁷ I vissa speciella fall kan det offentliga försäljningar också träffas av den så kallade konfliktlösningsregel som återfinns i 3 kap. 27 § konkurrenslag (2008:579).²⁸

Oavsett den interna svenska regleringen kan däremot även offentlig försäljning, exempelvis av fast egendom, omfattas av EU:s statsstödsregler. Om det allmänna säljer egendom på villkor som inte är marknadsmässiga, exempelvis om egendom säljs till underpris, anses stödet utgöra skillnaden mellan det erlagda priset och marknadspriset. I sammanhanget ska också nämnas att även andra omständigheter än försäljningspriset kan utgöra stöd i samband med att en offentlig aktör säljer fast egendom. Exempelvis kan omständigheterna vid betalningen utgöra stöd även om beloppet i sig motsvarar marknadspriset – om villkoren för betalningen inte motsvarar de villkor som en privat försäljare normalt hade accepterat kan stödbegreppet vara uppfyllt.

För att begränsa det antal transaktioner rörande försäljning av offentlig egendom som kommissionen kan tvingas att undersöka har den utarbetat en allmän vägledning på området, i form av Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader.²⁹

²⁷ Se förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

²⁸ Se 3 kap. 27–32 §§ konkurrenslagen (1993:20). Se även Indén, Konkurrensrätten och den offentliga säljverksamheten – en ny konfliktlösningsregel, JT 2009–10, s. 286–295.

²⁹ Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader, EGT 97/C 209/03. Se även Kommissionens riktlinjer för statligt stöd för regionala ändamål, EGT 98/C 74/06, ändrade genom 2000/C 258/06.

Vägledningen syftar till att beskriva ett enkelt förfarande som ger medlemsstaterna möjlighet att hantera överlåtelse av mark och byggnader på ett sätt som automatiskt utesluter inslag av statligt stöd, att klarlägga vilka typer av överlåtelse av mark och byggnader som bör anmälas till kommissionen för att avgöra om stödet är förenligt med den inre marknaden samt att ge kommissionen möjlighet att snabbt behandla eventuella klagomål avseende eventuella stöd i samband med överlåtelse av mark och byggnader.

Av vägledningen framgår att det mest önskvärda alternativet är att en överlåtelse av mark och byggnader äger rum efter ett vederbörligen offentliggjort, öppet och villkorslöst anbuds förfarande – av så kallad auktionstyp – till ett brett urval av tänkbara köpare, där det bästa eller det enda anbudet antas. Ett sådant förfarande garanterar att det pris som erhålls utgör en försäljning till marknadspris, varför stödbegreppet då inte är uppfyllt. Att försäljningen ska vara villkorlös hindrar dock inte att säljaren kan infoga särskilda överlåtelsevillkor som går ut på att den framtida ägaren ska åta sig särskilda förpliktelser om dessa skyldigheter härör från allmän inhemsk lagstiftning eller är en följd av beslut av planeringsmyndigheterna – eller baserar sig på beslut som går ut på att skydda och bevara miljö och folkhälsa – till förmån för samhällsnyttan i allmänhet.

Som ett alternativ till överlåtelse utan villkorslöst anbuds förfarande anför kommissionen att en oberoende expertvärdering genomförs av en eller flera oberoende värderingsmän före förhandlingarna om överlåtelsen för att fastställa marknadsvärdet på grundval av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder. Det fastställda priset anses då vara det lägsta försäljningspris som kan avtalas utan att det kan anses föreligga någon form av statligt stöd. En sådan värderingsman bör vara oberoende vid fullgörandet av sina uppgifter – det vill säga offentliga myndigheter bör inte ha rätt att utfärda föreskrifter beträffande resultatet av värderingen. Om det är uppenbart att det pris som fastställts av värderingsmannen inte kan erhållas får en avvikelse på högst fem procent från detta pris anses överensstämma med marknadsvillkoren.

Även vid en oberoende värdering får överlåtelsevillkoren omfatta särskilda förpliktelser som är förbundna med fastigheten för att tillvarata samhällsintresset förutsatt att alla tänkbara köpare är skyldiga och i princip i stånd att uppfylla dem. För att kunna tillvarata ett visst samhällsintresse är det därför viktigt att värderingen – i likhet med om den aktuella marken bjuds ut till försäljning vid en öppen och offentlig auktion – sker mot bakgrund av att fastigheten är begränsad till visst ändamål och inte till det maximala värdet oavsett ändamål.

Av vägledningen framgår också att medlemsstaterna är skyldiga att göra en anmälan till kommissionen vid alla överlåtelser som inte genomförs på grundval av ett öppet och villkorslöst anbuds-förfarande, där det bästa eller enda anbudet antagits eller som i avsaknad av ett sådant förfarande skett till ett pris som ligger under marknadsvärdet sådant det fastställts av oberoende värderingsmän.³⁰

I sammanhanget ska också nämnas att Sveriges Kommuner och Landsting har upprättat ett cirkulär, 2007:8, rörande tillämpningen av EU-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings försäljning och köp av mark och byggnader. Avsikten med cirkuläret är att dels ge en redogöra för statsstödsreglernas betydelse och tillämpning vid överlåtelser och förvärv av fast egendom, dels ge ett underlag till hur dessa frågor kan hanteras.

Kommunal fastighetsöverlåtelse är kanske också det område där EU:s statsstödsreglering tydligast aktualiserats för svensk del. Exempelvis rör ett av de få ärenden där kommissionen hittills fattat ett negativt beslut med stöd av artikel 108.2 just en kommunal fastighetsförsäljning till underpris.

Inför det att Åre skulle arrangera VM i utförsåkning behövde detaljplanerna för Åre centrum ändras. Mitt i centrum låg bland annat en konsumbutik. Åre kommun ville inom ramen för en mer omfattande bytesaffär förvärva den aktuella marken och erbjöd Konsum att förvärva en annan fastighet i området för en krona.

³⁰ Se också mål T-274/01, Valmont Nederland BV.

Genom ett e-postmeddelande av den 23 augusti 2005 inkom emellertid konkurrenten Lidl – som önskade etablera sig i Åre – med ett anbud på 6,6 miljoner kronor för samma mark. Anbudet uppmärksammades i lokalmedierna.

Efter anbudet från Lidl ökade försäljningspriset successivt från 1 krona till 2 miljoner kronor och den 15 oktober 2005 beslutade kommunfullmäktige i Åre att sälja tomtmarken till Konsum för det sistnämnda beloppet. Försäljningen föregicks inte av något anbuds-förfarande utan var ett led i en flera år lång planeringsprocess där tanken aldrig var att någon annan köpare än Konsum var tilltänkt för den aktuella marken.

Transaktionen överklagades till Länsrätten i Jämtlands län. Kommunen anförde dels att försäljningen var en kommunal angelägenhet för att i enlighet med kommunens planer uppnå optimal samhällsnytta, dels att den inte hade någon skyldighet att infordra anbud vid försäljning av fast egendom. Slutligen anförde kommunen att försäljningspriset var skäligt och att Lidls erbjudande inkom i slutet av en flerårig plan- och beslutsprocess. Länsrätten fann att försäljningen måste ses mot bakgrund av kommunens omlokaliseringar av verksamheter och näringsidkare och att det inte framkommit att Åre kommun genom beslutet gynnat Konsum eller att beslutet skulle innebära ett sådant stöd som avsågs i artikel 87.1 EG (numera artikel 107.1), varför överklagandet avslogs.³¹ Kammarrätten fann dock att försäljningen stred mot såväl 2 kap. 8 § 2 st. kommunallagen som artikel 88.3 EG (numera artikel 108.3).³²

Genom ett klagomål som registrerades den 14 november 2005 informerades kommissionen om Åre kommuns försäljning, som påstods omfatta olagligt statligt stöd. Enligt klaganden var inte Lidls anbud kopplat till några särskilda villkor. Kommunen skulle därmed ha kunnat ingå ett köpeavtal med Lidl som helt motsvara-

³¹ Länsrättens i Jämtlands län dom 2006-05-24 (mål nr 791-05).

³² Kammarrättens i Sundsvall dom 2008-04-09 (mål nr 1715-06). Att märka är att Kammarrättens avgörande kom efter det att kommissionen meddelat sitt slutliga beslut i ärendet.

de det som ingicks med Konsum. Klaganden menade därför att de två anbuden var direkt jämförbara. De systematiska prishöjningarna till följd av Lidls anbud visade att kommunens avsikt varit att sälja marken under marknadsvärdet. Klaganden hävdade vidare att kommunen inte erbjudit Lidl någon alternativ lokalisering och därför utgjorde försäljningen till Konsum ett etableringshinder för Lidl.

Kommissionen fann på grundval av de uppgifter som lämnats att förekomsten av statligt stöd i enlighet med innebörden i artikel 87.1 EG (numera artikel 107.1) inte kunde uteslutas. Med beaktande av de tillgängliga uppgifterna verkade det tvärtom troligt att det pris Konsum betalade för marken låg under marknadsvärdet och att offentliga medel därmed hade använts. Anbuden från Konsum och Lidl verkade vara direkt jämförbara och inga särskilda villkor verkade heller vara kopplade till Lidls anbud. Höjningarna av försäljningspriset efter det att Lidl tillkännagav sitt anbud ansågs också stödja slutsatsen. Kommissionen konstaterade också att om offentliga medel på ett eller annat sätt förekommer i en transaktion med ett företag finns det heller inga tvivel ifråga om att de gynnar företaget och därmed snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. I det aktuella fallet påverkades en stor internationell aktör – Lidl – då en direkt konkurrent tagit emot offentliga medel som Lidl inte haft tillgång till. Den berörda sektorn, detaljhandelsförsäljning av livsmedel och dagligvaror, är öppen för handel inom den inre marknaden och eftersom en internationellt aktiv konkurrent i en sektor som är öppen för handel inom EU har påverkats, kunde det enligt kommissionen inte uteslutas att också handeln mellan medlemsstaterna riskerade påverkas.

Kommissionen fattade därför ett negativt beslut varvid den krävde att det otillåtna stödet skulle återkrävas.³³ Saken är där-

³³ Se kommissionens beslut 30.01.2008 (C (2008) 311 slutlig) om det statliga stöd som Sverige har genomfört till förmån för Konsum Jämtland ekonomisk förening (ärende C 35/2006 (ex NN 37/2006)), EUT 2008/L 126/3.

emot inte avgjord i och med att stödmottagaren, Konsum Nord, överklagat kommissionens beslut till Tribunalen.³⁴

Också vid försäljning av andra offentliga tillgångar, inklusive goodwill, måste villkoren motsvara de villkor en privat försäljare skulle ha accepterat för att det inte ska röra sig om ett stöd i den mening som avses i artikel 107.1.³⁵ Stödbegreppet är dessutom uppfyllt om en medlemsstat säljer tjänster till ett visst företag till underpris. I en sådan situation måste det pris den offentliga aktören tillämpar jämföras med marknadspriset – vilket inte alltid låter sig göras i och med att det ofta saknas privata företag att jämföra med. Tjänster som tillhandahålls inom ramen för en myndighets normala verksamhet anses däremot inte utgöra ett statligt stöd även om en sådan tjänst tillhandahålls till underpris.³⁶ Sådana tjänster torde dock vara ovanliga, men kan eventuellt förekomma vid tillståndsgivning eller vid tillhandahållande av olika upplysningar eller utredningar.

Även vid offentliga inköp är utgångspunkten att det inte föreligger något stöd i den mening som avses i artikel 107.1. Ett offentligt inköp kan däremot utgöra ett stöd om det inte görs utifrån objektiva och öppna kriterier. Följaktligen måste man i ett enskilt ärende först och främst fastställa om det finns ett verkligt behov av den aktuella varan eller tjänsten. Om så inte är fallet kan det indikera att det föreligger ett gynnande. Därtill måste undersökas om den aktuella transaktionen utförts på normala affärsmässiga villkor.³⁷

Har det offentliga inköpet genomförts efter ett öppet förfarande, exempelvis genom en upphandling i enlighet med LOU, anses

³⁴ Se mål T-244/08, Konsum Nord mot kommissionen.

³⁵ Se mål T-613/97, UFEX. Domen upphävdes dock av EU-domstolen i de förenade målen C-341–342/06 P, UFEX, med hänvisning till att det inte var bevisat att de aktuella tillgångarna överlätits utan ersättning och att konkurrensen inte påverkats. Se också Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 53.

³⁶ Se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 54 f.

³⁷ Se de förenade målen T-116 och 118/01, P & O European Ferries, p. 118. Se också t.ex. mål T-14/96, BAI och de förenade målen C-442 och 471/03 P, P&O European Ferries.

den offentliga aktören som utgångspunkt ha agerat på ett sätt som utesluter att det föreligger ett stöd. Om ett inköp däremot gjorts utan att det offentliggjorts måste avgöras om villkoren för inköpet var sådana som normalt kännetecknar liknande transaktioner.³⁸

2.3 Begreppen *stat* och *statliga medel*

Enligt ordalydelsen av artikel 107.1 omfattas endast stöd som utgår från staten eller med hjälp av statliga medel av fördragets statsstödsbestämmelser. Hur bestämmelsen ska tolkas i denna del har däremot vållat viss debatt – frågan har varit om ett stöd både måste ges av staten och utgå med statliga medel för att träffas av regleringen i artikel 107.1 eller om rekvisiten istället ska anses vara alternativa.³⁹ Det är först genom EU-domstolens dom i mål C-379/98, PreussenElektra, som frågan har avgjorts.⁴⁰ I domen slog EU-domstolen fast att en statlig åtgärd inte omfattas av statsstödsregleringen om den inte också finansieras med hjälp av statliga resurser. För att ett stöd ska omfattas av artikel 107.1 fordras därför att stödet dels utgår till följd av statens handlande, dels att det finansieras med statliga medel. De båda rekvisiten är enligt praxis således inte alternativa, i motsats till vad som tycks följa av lydelsen i artikel 107.1, utan de är istället att anse som kumulativa.

³⁸ Se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 55 f. Se även O’Keefe & Branton, *State Aid and Urban Regeneration: A UK Perspective*, *EStAL* 2007, s. 485.

³⁹ Se t.ex. mål 290/83, kommissionen mot Frankrike, de förenade målen 67, 68 och 70/85, van der Kooy, p. 32–39 samt mål 57/86, Grekland mot kommissionen, p. 11–13, av vilka har följt att de både rekvisiten tycks vara alternativa, jämfört med mål 82/77, van Tiggele, de förenade målen C-72 och 73/91, Sloman Neptun och mål C-189/91, Kirshammer Hack, vari EU-domstolen kom till slutsatsen att båda rekvisiten måste vara uppfyllda. Se också Rubini, *The Definition of Subsidy and State Aid*, 2009, s. 162 ff.

⁴⁰ Se t.ex. mål C-379/98, PreussenElektra, p. 58. Se också Nicolaidis m.fl., *State Aid Policy in the European Community: A Guide for Practitioners*, 2005, s. 12–14.

2.3.1 Begreppet stat

Vid tillämpningen av EU-rättens regler om statsstöd innefattar begreppet stat inte endast det centrala statsorganet, utan det inbegriper även regionala och lokala myndigheter. Således inkluderas stöd som utgår från både svenska kommuner och landsting av fördragets kontrollregler under förutsättning att även övriga rekvisit är uppfyllda. Likaså kan stöd som lämnas av offentliga företag träffas av förbudet i artikel 107.1.⁴¹

Förbudet mot statliga stöd kan även aktualiseras då privata organ engagerar sig på marknaden under förutsättning att de administrerar stöd som härrör från statliga medel. För att ett stöd som kanaliseras genom ett privat organ som inte är upprättat av staten för att administrera den aktuella åtgärden ska kunna träffas av förbudet i artikel 107.1 fordras däremot att staten *de jure* eller *de facto* har en sådan kontroll att det privata organet inte självständigt hade kunnat fatta det aktuella beslutet att gynna ett visst företag.⁴² Då stödåtgärder kanaliseras genom privata organ behöver det däremot inte närmare utredas huruvida det är de statliga resurserna som kommer mottagarna av stödet tillgodo eller om stödet utgår från organets egna medel. Enligt EU-domstolens praxis är det tillräckligt att visa att stödorganet kunnat frigöra egna medel till följd av att staten tillfört resurser till organet, varför en medlemsstat inte kunnat undgå fördragets regler om statsstöd genom att betala ut medel via offentliga eller privata organ.⁴³ Både offentliga och privata organ som administrerar stödåtgärder anses följaktligen vara en del av staten.⁴⁴

Det är däremot endast då en stödåtgärd på något sätt är hänförlig till medlemsstaten som åtgärden omfattas av EU:s statsstöds-

⁴¹ Se t.ex. mål 248/84, Tyskland mot kommissionen, p. 17, de förenade målen 127, 129 och 148/99, Territorio Histórico de Álava m.fl., p. 142, mål C-88/03, Portugal mot kommissionen, p. 55 och mål T-358/94, Air France, p. 56.

⁴² Se t.ex. Iversen m.fl., Regulering av konkurrens i EU, 2008, s. 435 f.

⁴³ Se mål C-303/88, ENI-Lanerossi, p. 14 och mål C-305/89, Alfa Romeo, p. 15.

⁴⁴ Mål 78/76, Steinicke & Weinlig, p. 21. Se även de förenade målen 67, 68 och 70/85, van der Kooy, p. 35 samt mål C-305/89, Alfa Romeo, p. 13.

regler. Artikel 107.1 reglerar därför inte åtgärder som självständigt vidtas av privata företag även om effekten av åtgärderna är de samma som om det rört sig om en statlig åtgärd.

Då lagstiftningsmakten normalt tillkommer staten är utgångspunkten att eventuella fördelar som gynnar vissa företag och som följer av lagstiftning är att anse som hänförliga till statens agerande. Men då ett stöd lämnas av exempelvis ett offentligt företag är åtgärden inte nödvändigtvis att bedöma som en statlig åtgärd. Följaktligen faller affärsbeslut som fattas inom ramen för ett offentligt företag, utan inblandning av någon myndighet, utanför tillämpningsområdet för artikel 107.1. Om ett stöd utgår med hjälp av resurser från ett offentligt företag måste det därför undersökas om åtgärden är ett resultat en myndighets ingripande eller om åtgärden istället är ett uttryck för företagets valfria handlande. I samband med den aktuella bedömningen måste en mängd olika faktorer beaktas, bland annat:

- Företagets legala status
- Om företaget är en integrerad del av en offentlig myndighet
- Graden av styrning från någon offentlig myndighet (exempelvis ifråga om hur företagets styrelse utses och vilken kontroll den offentliga myndigheten har över företagets budget)
- I vilken utsträckning den aktuella åtgärden varit föremål för godkännande från någon offentlig myndighet

De angivna exemplen på avgörande faktorer för bedömningen indikerar att det i stor utsträckning är det offentligas möjlighet till inflytande och kontroll som är av betydelse i sammanhanget och inte formella kriterier såsom företagets legala status, även om det senare också måste beaktas.⁴⁵

Då en medlemsstat införlivar en EU-reglering i nationell lagstiftning, och den aktuella regleringen ger upphov till sådana fördelar som vanligtvis omfattas av artikel 107.1, anses de aktuella

⁴⁵ Se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 78.

fördelarna däremot inte härröra från medlemsstatens agerande utan ifrån EU; varför artikel 107.1 inte blir tillämplig. Om en sådan reglering medför att ett visst företag får en fördel utgör regleringen inte heller en statlig åtgärd även om ett bakomliggande direktiv medger alternativa implementeringsvägar som kan vara mindre konkurrensbegränsande än den som medlemsstaten valt.

2.3.2 Statliga medel

För att förbudet i artikel 107.1 ska aktualiseras krävs vidare att det ifrågasvarande stödet utgår med statliga medel. Att tillgångar och medel som tillhör det centrala statsorganet – det som i Sverige vanligtvis benämns staten – och utgår från statsbudgeten anses utgöra sådana statliga medel som omnämns i artikel 107.1 är obestridligt. Det samma gäller också tillgångar och medel som lokala och regionala myndigheter svarar för, vilket följer av att begreppet stat även i detta sammanhang ska ges en vid tolkning. Men statligt stöd kan också finansieras genom medel som hanteras av offentliga eller privata företag. För att sådana medel ska anses vara statliga i den mening avses i artikel 107.1 krävs emellertid att medlen står under sådan statlig kontroll att de i viss mån kan anses vara tillgängliga för en offentlig myndighet.

Medel som kommer från EU anses inte utgöra sådana statliga medel som avses i artikel 107.1.⁴⁶ Däremot kan sådana medel i vissa fall påverka medlemsstaters anmälningsskyldighet – nämligen i samband med en tillämpning av den så kallade de minimis-förordningen (se nedan avsnitt 2.6). Då stödintensiteten ska avgöras i enlighet med de minimis-förordningen ska den aktuella medlemsstaten enligt artikel 2 i förordningen inkludera även stöd som det ifrågasvarande företaget mottaget från EU. Om det samlade stödbeloppet då överstiger de värden som anges i förordningen måste hela stödet anmälas till kommissionen innan det verkställs. Då EU-medel väl kommer under medlemsstaternas kontroll, exempelvis på

⁴⁶ Se Wegener Jessen, *Forbudet mod statsstøtte I EU*, 2003, s. 193 och Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 75.

så sätt som sker med strukturfondsmedel, anses det emellertid röra sig om statliga medel i statsstödsrättslig mening.⁴⁷

Stöd som ges med hjälp av statliga resurser föreligger emellertid inte endast då en stödgivare betalar ut medel – utan även en åtgärd i form av en reduktion av intäkter som staten skulle ha fått under normala förhållanden kan konstitueras ett stöd som utgår med hjälp av statliga medel. För att artikel 107.1 ska aktualiseras fordras som nämnts därför inte att staten drabbas av en ekonomisk börda.⁴⁸ Således kan exempelvis skattelättnader mycket väl angripas med stöd av artikel 107.1. Det faktum att en åtgärd ger för staten en positiv nettoeffekt, på så vis att åtgärden på sikt ger ökade intäkter exempelvis som ett resultat av en ökad företagsetablering, utesluter inte heller att åtgärden kan anses vara en sådan statlig åtgärd som kan angripas med stöd av artikel 107.1. Avgörande för om en åtgärd är att bedöma som ett statligt stöd är därför inte den långsiktiga effekten för medlemsstaten utan det ska endast fästas avseende vid om medlemsstaten går miste om en intäkt som den normalt skulle ha haft.⁴⁹

Den för staten ekonomiska bördan behöver inte heller vara faktisk för att det ska röra sig om en sådan statlig åtgärd som kan omfattas av artikel 107.1, utan det är tillräckligt att det rör sig om en potentiell börda för medlemsstaten. Således kan som nämnts exempelvis en kreditgaranti, även om den aldrig aktualiseras, mycket väl komma att träffas av förbudet i artikel 107.1, under förutsättning att också de övriga rekvisiten är uppfyllda.

2.4 Selektivitetskriteriet och företagsbegreppet

För att förbudet mot statsstöd ska aktualiseras krävs inte bara att en viss åtgärd konstituerar ett statligt stöd, åtgärden måste dessutom vara selektiv på så sätt att den gynnar vissa företag eller viss pro-

⁴⁷ Se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 75.

⁴⁸ Se t.ex. mål 290/83, *Credit Agricole*, p. 14.

⁴⁹ Se t.ex. de förenade målen C-182 och 217/03, *Belgien mot kommissionen*, p. 128–129.

duktion framför andra företag eller annan produktion – vilket är ett uttryck för det selektivitetsrekvisit som följer av artikel 107.1. I och med att selektivitetskravet kan vara uppfyllt inte endast då en medlemsstat gynnar vissa företag utan också viss produktion kan en statlig åtgärd för att gynna en viss sektor inom industrin, såsom tillverkningsindustrin eller en viss servicenäring, mycket väl komma att omfattas av den EU-rättsliga statsstödsregleringen.

2.4.1 Företagsbegreppet

EU-rätten reglerar endast stöd till företag. Begreppet företag ska vid en tillämpning av statsstödsreglerna ges samma definition som då begreppet används inom den centrala konkurrensrätten. I mål C-41/90, Höfner, slog EU-domstolen fast att "... begreppet företag inom ramen för konkurrensrätten omfattar varje enhet som utövar ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och sättet för dess finansiering".⁵⁰

I samband med avgörandet om företagsbegreppet är uppfyllt är det oväsentligt om den aktuella verksamheten ägs av offentliga eller privata intressenter. Konkurrensreglerna, inklusive artikel 107.1, ska tillämpas oavsett vem som äger verksamheten.⁵¹ Detta utesluter dock inte att det tas hänsyn till stödmottagarens karaktäristika då det avgörs om den aktuella åtgärden skulle ha vidtagits under normala betingelser på marknaden.⁵² Motsvarande gäller ifråga om stöd som lämnas till ett företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det faktum att en aktör anförtrots att tillhandahålla sådana tjänster utesluter inte att företagsbegreppet är uppfyllt. Däremot kan eventuellt den aktuella åtgärden helt falla utanför förbudet i artikel 107.1 med hänvisning till att det inte föreligger något gynnande om vissa av EU-domstolen uppställda villkor är tillgodosedda.⁵³ Även om stöd som lämnas till ett företag som anförtrots att tillhandahålla en tjänst av all-

⁵⁰ Se mål C-41/90, Höfner, p. 21.

⁵¹ Se t.ex. de förenade målen T-228 och 233/99, Westdeutsche Landesbank.

⁵² Se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 37.

⁵³ Se mål C-280/00, Altmark.

mänt ekonomiskt intresse skulle omfattas av definitionen i artikel 107.1 kan en sådan statlig åtgärd, under förutsättning att vissa av kommissionen definierade villkor är uppfyllda, också undantas från den anmälningsskyldighet som följer av artikel 108.3.⁵⁴

Således kan stöd som lämnas till offentliga organ som driver ekonomisk eller kommersiell verksamhet mycket väl omfattas av förbudet i artikel 107.1, oavsett om verksamheten bedrivs i förvaltningsform eller till exempel i bolagsform. Att så är fallet följer också av artikel 106.1 vari det anges att medlemsstaterna ifråga om offentliga företag eller företag som beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter inte får vidta åtgärder och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot bestämmelserna i fördraget, särskilt nämns konkurrensreglerna.

Förbudet i artikel 107.1 kan således aktualiseras om den som gynnas av en viss åtgärd bedriver ekonomisk eller kommersiell verksamhet oavsett i vilken form verksamheten bedrivs, hur den finansieras eller vem som äger den.⁵⁵

Ett undantag från den i övrigt vida tolkningen av företagsbegreppet är myndighetsutövning. Då stat och kommun finansierar uppgifter som vanligtvis tillhandahålls av det allmänna, såsom rättsväsende och en medlemsstats försvarsmakt, agerar den inte som ett företag i EU-rättslig mening. Då offentliga medel överförs mellan olika statsorgan för att användas vid myndighetsutövning kan därför sådana åtgärder inte träffas av förbudet i artikel 107.1.⁵⁶ EU-domstolen har exempelvis uttalat att det inte rör sig om ekonomisk verksamhet då ett företag utfört miljöövervakning i en hamn – verksamheten ansågs till sin art, sitt syfte och det

⁵⁴ Se 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 2005/L 312/67.

⁵⁵ Enskilda företagare såsom tandläkare kan utgöra företag i konkurrensrättslig mening, se mål C-172/03, Heiser. Även s.k. non profit-organisationer kan omfattas av företagsbegreppet i de delar de tillhandahåller varor eller tjänster på marknaden, se mål C-222/04, Cassa di Risparmio.

⁵⁶ Se t.ex. Iversen m.fl., Regulering av konkurrens i EU, 2008, s. 445 f. och Wegener Jessen, Förbudet mod statsstøtte i EU, 2003, s. 208.

regelverk den var underkastad inte att anse som verksamhet av sådan ekonomiskt karaktär som skulle motivera en tillämpning av EU:s konkurrensregler.⁵⁷

I händelse av att en aktör som normalt inte omfattas av företagsbegreppet skulle bedriva en mycket begränsad verksamhet av ekonomisk natur är det inte heller alltid säkert att verksamheten omfattas av företagsbegreppet. Därutöver anses företagsbegreppet inte vara uppfyllt då en liten organisatorisk del av en offentlig organisation utför aktiviteter endast åt organisationen. Likaså behöver inte företagsbegreppet vara uppfyllt då en organisation bedriver verksamhet som i sig kan anses vara ekonomisk, exempelvis i form av en sjukkasse, om verksamheten är av särskild karaktär på så sätt att den i huvudsak fyller en social funktion. I de förenade målen C-159/91 och C-160/91, Poucet, uttalade EU-domstolen att företagsbegreppet inte var uppfyllt då en sjukkasse endast hade en social funktion samtidigt som verksamheten byggde på nationell solidaritet och drevs utan vinstintressen. Förmånerna som utbetalades var fastlagda i lag och var dessutom oberoende av storleken på de avgifter som betalades in till kassan, varför verksamhet inte var av en ekonomisk natur. De organ som ansvarade för verksamheten utgjorde därför inte heller företag i konkurrensrättslig bemärkelse.⁵⁸

I mål C-244/94, FFSA, slog EU-domstolen emellertid fast att administrationen av ett frivilligt pensionsförsäkringssystem utgjorde en ekonomisk verksamhet, trots att verksamheten drevs utan vinstsyfte. EU-domstolen tog fasta på att verksamheten endast kännetecknades av ett visst mått av solidaritet och att de förmåner som pensionsförsäkringssystemet gav rätt till var beroende av storleken på de avgifter som betalats in av förmånstagarna.⁵⁹

⁵⁷ Mål C-343/95, Diego Cali, p. 22–23. Slutsatsen blev däremot den motsatta då EU-domstolen hade att bedöma om företag engagerade i tullklarering var att anse som företag i konkurrensrättslig mening. EU-domstolens uppfattning var att tullombudens verksamhet var av ekonomisk natur i och med att de tillhandahöll tjänster mot betalning, mål C-35/96, kommissionen mot Italien, p. 37.

⁵⁸ De förenade målen C-159/91 och C-160/91, Poucet, p. 18–19.

⁵⁹ Mål C-244/94, Federation Francaise des Societes d'Assurance, p. 17.

I vissa situationer kan ett stöd som lämnas till ett företag inte bara gynna det företaget utan stödet kan också indirekt gynna ett eller flera andra företag. I sådana fall anses samtliga de aktuella företagen vara stödmottagare. Som exempel kan nämnas en situation där ett stöd till ett företag beviljas under förutsättning att det också kommer andra företag tillgodo. Indirekta stöd enligt ovan kan också komma att träffas av förbudet i artikel 107.1 oavsett om värdena av varje enskilt stöd understiger de värden som följer av den så kallade de minimis-förordningen.⁶⁰

Det är inte heller uteslutet att ett stöd som visserligen lämnas till privatpersoner kan träffas av EU:s statsstödsregler om effekterna av åtgärden är att vissa företag gynnas indirekt.⁶¹ Likaså kan stöd som lämnas till arbetstagare angripas med stöd av artikel 107.1 om det aktuella stödet lättar de bördor som vanligtvis skulle ha burits av dess arbetsgivare – i en sådan situation anses det röra sig om ett indirekt stöd till arbetsgivaren. Generella stödåtgärder som riktar sig till alla arbetstagare utgör däremot inte sådana stödåtgärder som omfattas av artikel 107.1.

2.4.2 Selektivitetskriterier

För att avgöra om en åtgärd är selektiv måste man inledningsvis fastställa en referenspunkt i och med att bedömningen om en åtgärd är selektiv ska göras med utgångspunkt från företag som befinner sig i motsvarande legala och faktiska situation.⁶² Precis som ifråga om stödbegreppet ska jämförelsen göras med företag i den egna medlemsstaten. En åtgärd är därför inte nödvändigtvis selektiv bara på den grund att den ger företag i en medlemsstat fördelar som företag i en annan medlemsstat inte kommer i åtnjutande av.⁶³

⁶⁰ Se de förenade målen C-280-282/99 P, Moccia m.fl. och mål T-354/99, Kuwait Petroleum. Ifråga om de minimis-förordningen se nedan avsnitt 2.6.

⁶¹ Se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 38.

⁶² Se t.ex. mål C-88/03, Portugal mot kommissionen, p. 56.

⁶³ För en grundligare genomgång av selektivitetskriteriet se exempelvis Alde-
stam, *EC State Aid Rules Applied to Taxes*, 2005.

Att artikel 107.1 inte endast reglerar stöd till vissa företag utan också stöd till viss produktion innebär inte att en medlemsstat som väljer att gynna en hel ekonomisk sektor, såsom alla företag verksamma inom textilindustrin i en medlemsstat, nödvändigtvis kan undkomma en tillämpning av EU:s statsstödsregler.⁶⁴ Av den anledningen drog kommissionen slutsatsen att den nollskattesats på energi som tidigare gynnade den svenska tillverkningsindustrin utgjorde ett sådant statligt stöd som omfattades av artikel 107.1.⁶⁵

Selektivitetsrekvisitet kan också vara uppfyllt då ett stöd indirekt gynnar ett visst företag eller en viss sektor. Också då en åtgärd som sådan inte är direkt selektiv, till exempel en viss lagreglering, men då den tillämpas på ett selektivt sätt, är selektivitetsrekvisitet uppfyllt. Även ett geografiskt avgränsat stöd kan vara selektivt varför stöd till produktion i en viss region mycket väl kan utgöra ett otillåtet statsstöd.⁶⁶ I undantagsfall kan emellertid en regional stödåtgärd, det vill säga en åtgärd som bara gynnar företag i en viss region i en medlemsstat och inte alla företag i medlemsstaten, anses vara en sådan generell åtgärd som utesluter att selektivitetsrekriteriet är uppfyllt.⁶⁷

Dessutom anses generella åtgärder som gynnar alla företag i en medlemsstat oavsett ägare eller verksamhetsgren inte vara av en sådan karaktär att selektivitetsrekvisitet är uppfyllt, varför sådana åtgärder faller utanför statsstödsreglernas tillämpningsområde.⁶⁸ Som exempel på en sådan generell åtgärd där selektivitetskravet

⁶⁴ Se t.ex. mål C-148/04, Unicredito Italiano, p. 44–48 och mål C-66/02, Italien mot kommissionen, p. 94–98.

⁶⁵ Se kommissionens beslut 30.06.2004 (C(2004)2200fin) Sverige; energiskatt på el som förbrukas av tillverkningsindustrin (ärende N156/2004), EUT 2005/C 137/5.

⁶⁶ Under vissa förutsättningar kan däremot olika typer av regionalstöd anses vara förenliga med den inre marknaden varför de kan undantas från det generella förbudet i artikel 107.1, se närmare nedan avsnitt 3.5.

⁶⁷ Se t.ex. mål C-88/03, Portugal mot kommissionen, p. 58 och de förenade målen C-428–434/06, UGT Rioja, p. 50.

⁶⁸ Se t.ex. mål C-143/99, Adria-Wien Pipeline, p. 35.

inte är uppfyllt kan nämnas en sänkning av bolagsskatten för alla företag oavsett typ av produktion.

För att ett stöd ska omfattas av förbudet krävs endast att dess verkningar är selektiva, varför stödet till sin utformning inte nödvändigtvis behöver vara selektivt.⁶⁹ Huruvida en åtgärd är selektiv kan därför behöva avgöras efter en bedömning i två steg.⁷⁰ Först undersöks om åtgärden är selektivt utformad på så sätt att åtgärden riktar sig till vissa företag eller viss produktion. Om en åtgärd redan vid den formella bedömningen visar sig vara riktad till vissa speciella företag eller viss produktion är åtgärden att karaktärisera som selektiv. Om åtgärden däremot inte redan till sin utformning är selektiv måste i nästa steg undersökas om åtgärden leder till att vissa företag eller viss produktion gynnas i förhållande till andra företag eller annan produktion. Således kan en åtgärd som vid en första anblick är generell istället framstå som selektiv i ljuset av dess verkningar.⁷¹

Däremot kan inte alla former av åtgärder som gynnar något företag framför andra anses vara selektiva. En åtgärd som motive-
ras av det relevanta systemets karaktär och allmänna systematik är enligt domstolen inte selektiv även om åtgärden gynnar den som kommer i åtnjutande av åtgärden.⁷²

2.5 Snedvridning av konkurrensen

För att en åtgärd ska omfattas av artikel 107.1 krävs också att åtgärden snedvrider konkurrensen. I och med att bedömningen av om en statlig åtgärd snedvrider konkurrensen ska kunna göras på förhand, det vill säga innan den verkställs, måste man dock inte kunna påvisa någon verklig effekt. Följaktligen är det i ett

⁶⁹ Se t.ex. mål C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, p. 41.

⁷⁰ Se Wegener Jessen, *Forbudet mod statsstøtte i EU*, 2003, s. 214.

⁷¹ Se mål 173/73, *Italien mot kommissionen*, p. 33, mål C-75/97, *Belgien mot kommissionen*, p. 34 och mål C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, p. 42.

⁷² Se mål 173/73, *Italien mot kommissionen*, p. 33, mål C-75/97, *Belgien mot kommissionen*, p. 34 och mål C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, p. 42.

enskilt ärende tillräckligt att kunna visa på en potentiell påverkan på konkurrensen.

I händelse av att en stödåtgärd redan genomförts ska bedömningen om en åtgärd riskerar påverka konkurrensen också göras utifrån de förutsättningar som var gällande innan det aktuella stödet verkställdes – även om det senare visar sig att stödet i realiteten inte haft någon effekt på konkurrensen. En annan ordning hade medfört att de medlemsstater som inte iakttagit anmälningsskyldigheten och genomförandeförbudet i artikel 108.3 hade kunnat ges en mer gynnsam bedömning än de medlemsstater som iakttar genomförandeförbudet.

För att avgöra om ett stöd riskerar påverka konkurrensen måste man bedöma om stödmottagarens ställning riskerar att stärkas i förhållande till dess konkurrenter. Den avgörande faktorn vid en sådan bedömning är om den aktuella åtgärden leder till att företagets finansiella ställning som helhet förbättras av den ifrågasvarande åtgärden i förhållande till dess konkurrenter.⁷³ Stöd som lättar de ekonomiska bördor som normalt belastar ett företag anses vanligtvis också påverka konkurrensen i den mening som avses i artikel 107.1.⁷⁴

2.6 Påverkan på handeln mellan medlemsstater

Det sista och kanske det mest avgörande rekvisitet, på så sätt att det avgränsar EU:s jurisdiktion på området, är det så kallade samhandelskriteriet – EU:s kontrollmöjligheter gäller bara statliga stödåtgärder som har en påverkan, eller riskerar att påverka, handeln mellan medlemsstater. För att artikel 107.1 ska bli tillämplig krävs därför att man kan visa att en åtgärd får till följd att företag eller en viss typ av produktion i en medlemsstat får fördelar som stärker dess ställning i förhållande till företag från andra medlemsstater.

⁷³ Se de forenade målen 62 och 72/87, Exécutif Régional Wallon, p. 14–15.

⁷⁴ Se t.ex. T-459/93, Siemens, p. 48 och p. 77, mål T-214/95, Vlaamse Gewest, p. 43 och mål T-217/02, Ter Lembeek, p. 177.

Utgångspunkten är att samhandelskriteriet är uppfyllt då en stödmottagare ägnar sig åt gränsöverskridande aktiviteter eller där den aktuella verksamhetssektorn vanligtvis karaktäriseras av ett stort mått av handel mellan medlemsstater. Samhandelskriteriet kan således vara uppfyllt även om stödmottagaren inte själv ägnar sig åt export till andra medlemsstater men där det som produceras är föremål för export – under förutsättning att stödet gör det svårare för företag i andra medlemsstater att exportera till den aktuella medlemsstaten.

Samhandelskriteriet är vanligtvis uppfyllt bland annat då ett stöd lämnas till företag som agerar på marknader med en stor överskottskapacitet eller då stödmottagaren är lokaliserad nära en gräns mellan två medlemsstater.⁷⁵

Det måste dock inte förekomma handel mellan medlemsstater i det enskilda fallet för att samhandelskriteriet ska vara uppfyllt. Utan det kan i vissa fall mycket väl behöva göras en bedömning av hur marknaden kan tänkas utvecklas. Även om det inte förekommer någon gränsöverskridande handel vid just det tillfället då den statsstödsrättsliga analysen genomförs måste ändå beaktas om marknaden kan tänkas utvecklas på så sätt att det i framtiden kan tänkas förekomma gränsöverskridande handel.⁷⁶

Av artikel 107.1 följer inte att stöd av ringa värden kan undantas från tillämpningen, exempelvis med hänvisning till att sådana stöd inte påverkar handeln mellan medlemsstater. Inte heller EU-domstolen intar hållningen att stöd måste vara av viss storlek för att kunna träffas av EU:s statsstödsregler – utan dess hållning är istället att också små stöd påverkar konkurrensen, men i en mindre utsträckning. Kommissionens uppfattning är däremot att alla stöd inte påverkar konkurrensen eller handeln mellan medlemsstater. För att lätta dess egna administrativa börda och därmed kunna fokusera på de viktigare ärendena har kommissionen introducerat

⁷⁵ Se t.ex. mål C-305/89, Alfa Romeo, p. 26 respektive mål C-310/99, Italien mot kommissionen, p. 84–85.

⁷⁶ Se t.ex. Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 98 f.

en så kallad de minimis-regel, vilken numera följer av kommissionens förordning 1998/2006/EG (de minimis-förordningen). Stöd som omfattas av förordningen anses således inte träffas av täckningsområdet för artikel 107.1 varför sådana stöd inte heller behöver anmälas till kommissionen innan de verkställs.

Utgångspunkten enligt de minimis-förordningen är att den omfattar alla stöd inom alla sektorer med endast ett fåtal i förordningen angivna undantag. De undantag från förordningens tillämpningsområde som särskilt anges rör stöd till bland annat fiskerinäringen, jordbruksproduktion, exportstöd och stöd som gynnar inhemska varor framför importerade sådana, se artikel 1 i förordningen.

I andra fall kan en medlemsstat med hänvisning till förordningen lämna stöd till företag utan att det anses omfattas av artikel 107.1 om värdet på stödet understiger 200 000 euro under en treårsperiod. Ifråga om stöd till företag inom transportsektorn är de minimis-beloppet satt till 100 000 euro under en treårsperiod. För att ett stöd ska kunna undantas krävs att stödet är transparent på så sätt att det på förhand går att fastställa storleken på stödet.

Ifråga om kreditgarantier innehåller de minimis-förordningen särskilda beräkningsregler. Det allmänna taket på 200 000 euro per treårsperiod ersätts därför enligt artikel 2.4 d av ett särskilt tak då värdet av en kreditgaranti ska beräknas under vilket utgångspunkten är att åtgärden vare sig snedvrider konkurrensen eller påverkar handeln mellan medlemsstater. Enligt den särskilda regleringen rörande kreditgarantier anses garantiordningar på 1 500 000 euro ha en bruttobidragsekvivalent motsvarande det allmänna taket för stöd av mindre betydelse, det vill säga 200 000 euro under en treårsperiod.⁷⁷ Om det garanterade lånebeloppet inte överskrider 1 500 000 euro per företag, samtidigt som garantin inte omfattar

⁷⁷ Den metod och de uppgifter som används för att beräkna det särskilda garantitaket ska inte tillämpas ifråga om företag i svårigheter i den mening som avses i gemenskapens riktlinjer om statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter, se p. 15 i ingressen kommissionens förordning 1998/2006/EG.

mer än 80 procent av själva lånet, omfattas således en kreditgaranti som utgångspunkt inte av EU:s statsstödsregler.

I sammanhanget ska däremot observeras att alla kreditgarantier som inte uppfyller villkoren i de minimis-förordningen inte nödvändigtvis konstituerar otillåtna statsstöd. Även om det garanterade lånebeloppet överstiger 1 500 000 euro för ett enskilt företag utgör själva kreditgarantin inget stöd om låntagaren betalar ett marknadspris för garantin.⁷⁸

⁷⁸ Jfr avsnitt 3.2 i kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statliga stöd i form av garantier, EUT 2008/C 155/10. Se också ovan avsnitt 2.2.3.

Möjligheter till undantag från det generella förbudet

3.1 Inledning

Som nämnts är den EU-rättsliga huvudregeln att alla stöd som uppfyller rekvisiten i artikel 107.1 är förbjudna i och med att de principiellt anses vara oförenliga med den inre marknaden. Som en följd av att artikel 107.1 ska ges en vid tolkning, varför många policyåtgärder som vidtas av medlemsstaterna träffas av bestämmelsen, har det emellertid ansetts finnas ett behov av undantag från det generella förbudet i artikel 107.1. Att det finns undantagsmöjligheter indikeras också redan av lydelsen i artikel 107.1, vari det anges att det generella förbudet endast gäller såvida något annat inte regleras i fördraget. De bestämmelser som primärt åsyftas i det avseendet är artikel 107.2 och 107.3, vilka innehåller regler som medför att stöd som visserligen uppfyller de rekvisit som anges i artikel 107.1 ändå kan undantas från det generella förbudet. En annan möjlighet till undantag från det statsstödsrättsliga förbudet följer av artikel 106.2 – under vissa villkor kan en medlemsstat gynna ett företag som anförtrotts att tillhandahålla en tjänst av ett allmänt ekonomiskt intresse trots att åtgärden uppfyller rekvisiten i artikel 107.1. Ytterligare undantag från det generella förbudet mot statliga stöd återfinns på vissa särskilda områden, såsom ifråga om viss jordbruksproduktion.

De möjligheter till undantag som följer av artikel 107 är uppdelade på så sätt att undantagsmöjligheterna enligt artikel 107.2 är

obligatoriska, såtillvida att kommissionen måste meddela undantag om villkoren för det är uppfyllda, medan undantagsmöjligheterna enligt artikel 107.3 lämnar ett långt större spelrum till kommissionen ifråga om att meddela undantag. I artikel 107.3 återfinns nämligen en uppräknig av i vilka fall kommissionen får bevilja undantag från förbudet i artikel 107.1. I sammanhanget ska nämnas att undantagsmöjligheterna enligt artikel 107.2 aktualiseras tämligen sällan, varför de är av mindre praktisk relevans.

I likhet med övriga EU-rättsliga undantag ska också de statsstödsrättsliga undantagsmöjligheterna tolkas restriktivt.¹ Utgångspunkten ifråga om undantagens tillämpning är dessutom att det är den som vill dra nytta av någon av grunderna för undantag – vanligtvis en medlemsstat eller en stödmottagare – som har att bevisa att de aktuella villkoren för undantag är uppfyllda.²

Utöver de möjligheter till undantag som följer av fördraget och som i allt väsentligt administreras av kommissionen ges i fördraget även rådet två möjligheter att ingripa på statsstödsområdet. Rådet kan enligt artikel 107.3 e, på förslag från kommissionen, slå fast att även andra typer av stöd än de som anges i artikel 107.3 ska anses vara förenliga med den inre marknaden och därmed tillåtna. Dessutom kan rådet enligt artikel 108.2 under särskilda villkor besluta att en enskild stödåtgärd ska undantas från förbudet trots att åtgärden inte kan accepteras med hänvisning till någon av de explicita undantagsmöjligheterna.

I det följande behandlas inledningsvis de undantagsmöjligheter som regleras i artikel 107.2 och artikel 107.3 tämligen översiktligt. Därefter riktas fokus mot den så kallade allmänna gruppundantagsförordningen och de möjligheter till undantag från både det generella förbudet i artikel 107.1 och den anmälningsskyldighet som återfinns i artikel 108.3 som följer av förordningen.³ Alla

¹ Se t.ex. T-106/95, FFSA, p. 172.

² För hänvisningar se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 106.

³ Se kommissionens förordning 800/2008/EG (den allmänna gruppundantagsförordningen).

de olika typer av stöd som regleras i den allmänna gruppundantagsförordningen ska dock inte beröras, utan uppmärksamheten kommer främst att riktas mot regionalstöd, miljöstöd, stöd till forskning, utveckling och innovation samt stöd till främjande av utbildning och rekrytering av arbetstagare med sämre förutsättningar eller funktionshinder.

3.2 Undantag enligt artikel 107.2 FEUF

Även om sådana stöd som anges i artikel 107.2 alltid ska undantas från det generella förbudet mot statliga stöd måste de anmälas till kommissionen innan de verkställs. De åligger därför endast kommissionen att förvissa sig om att de villkor som följer av bestämmelsen är uppfyllda.

I bestämmelsen anges inledningsvis att stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter ska undantas under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung. Även om stöd som lämnas till enskilda konsumenter vanligtvis inte omfattas av artikel 107.1 kan undantaget aktualiseras i sådana situationer stöd till enskilda konsumenter indirekt gynnar vissa företag. Bestämmelsen skapar således ett utrymme för medlemsstater att stödja vissa kategorier av konsumenter vars situation berättigar social intervention. Som exempel från kommissionens praxis där undantagsmöjligheten aktualiserats kan nämnas den situation att individer gynnats för att underlätta resor mellan avlägsna öar och en medlemsstats fastland.⁴

Av artikel 107.2 följer också att stöd som lämnas för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser ska undantas från det generella förbudet i artikel 107.1. Som exempel kan nämnas att det till viss del var just den möjligheten till undantag som utnyttjades av Sverige efter att stormen Gudrun orsakat stor skada i främst Småland under januari 2006.⁵

⁴ Se t.ex. kommissionens beslut 20.04.2005 (C(2005)1165 fin) Mobility passport (ärende NN 25/2005), EUT 2005/C 137/5.

⁵ Se t.ex. kommissionens beslut 22.02.2006 (K(2006)468 slutlig), Stöd i form

I artikel 107.2 anges också att stöd som ges till näringslivet i vissa av de områden i Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning ska undantas från förbudet i artikel 107.1 under förutsättning att stödet är nödvändigt för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom delningen.

3.3 Undantag enligt artikel 107.3 FEUF

3.3.1 *Introduktion*

Även om kommissionens mål är att begränsa de statliga stöden godkänner den regelmässigt vissa typer av stödåtgärder. Beviljandet av stöd i sådana situationer sammanhänger ofta med att de områden som gynnas är högt prioriterade inom unionen – vilket är fallet exempelvis då undantag från stödreglerna beviljas avseende stöd till små och medelstora företag och stöd till forskning och utveckling.⁶

För att undantag ska beviljas krävs att stödet är förenligt med den inre marknaden, det vill säga att EU:s syften och intressen gynnas av stödet. Följaktligen är medlemsstatens eller mottagarens intresse inte av någon betydelse vid avgörandet om undantag ska beviljas.⁷

Kommissionen har som utgångspunkt ett relativt stort handlingsutrymme ifråga om att bedöma huruvida en stödåtgärd kvalificerar sig för undantag enligt artikel 107.3. Kommissionen har däremot bundit upp sig själv genom att anta en gruppundantagsförordning vilken reglerar möjligheten till undantag ifråga om många olika typer av stöd, den så kallades allmänna gruppundantagsförordningen. Att kommissionen kunnat anta en gruppundantagsförordning följer indirekt av artikel 109 i vilken rådet ges kompetens att anta de förordningar som behövs för en tillämpning

av återplantering av träd i stormfällad skog (ärende N 68/2006), EGT 2006/C 111/3.

⁶ Se kommissionens förordning 800/2008/EG (den allmänna gruppundantagsförordningen).

⁷ Se Iversen m.fl., *Regulering av konkurrens i EU*, 2008, s. 467.

av artikel 107 och 108. Med stöd av den kompetensen har rådet antagit den så kallade statsstödsförordningen (rådets förordning 994/98/EG) vilken i sin tur ger kommissionen kompetens att anta gruppundantagsförordningar rörande vissa typer av stöd.

Den gruppundantagsförordning som nu gäller, det vill säga den allmänna gruppundantagsförordningen, trädde i kraft den 28 augusti 2008 och är gällande till utgången av 2013. Med anledning av den allmänna gruppundantagsförordningen upphävdes också de förordningar som tidigare reglerade möjligheterna till undantag på flera olika områden. Till skillnad från de tidigare gällande gruppundantagsförordningarna reglerar den nuvarande förordningen inte endast stöd till små- och medelstora företag, forskning och utveckling, miljö samt utbildning av arbetstagare, utan även stöd som utgår för att främja kvinnligt företagande, riskkapital och missgynnade arbetstagare. Förordningen är i enlighet med artikel 288 direkt tillämplig varför medlemsstater och dess myndigheter själv kan använda förordningen för att avgöra om stöd ska lämnas i en viss situation.

Den allmänna gruppundantagsförordningen innebär i korthet att några olika typer stödåtgärder inte behöver anmälas till kommissionen innan de verkställs; under förutsättning att de i förordningen uppställda villkoren är uppfyllda.

I händelse av att en viss typ av stödåtgärd inte omfattas av gruppundantagsförordningen har kommissionen antagit en mängd riktlinjer som den tillämpar för att avgöra om undantag ska kunna beviljas. De olika riktlinjerna avser att öka förutsebarheten i de situationer stöd inte är av sådan art att det omfattas av gruppundantagsförordningen. Det finns riktlinjer som avser exempelvis miljöstödd, räddnings- och omstruktureringsstödd, stöd till forskning och utveckling, stöd i form av riskkapital och regionalstödd. En direkt tillämpning av artikel 107.3 aktualiseras i praktiken först då en viss stödåtgärd vare sig regleras i gruppundantagsförordningen eller i någon av kommissionens riktlinjer.

3.3.2 Fördragets undantagsmöjligheter

Artikel 107.3 a

Enligt artikel 107.3 a kan kommissionen godkänna stöd som utgår för att främja ekonomisk utveckling i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning. I mål 248/84, kommissionen mot Tyskland, uttalade domstolen att den ekonomiska värderingen i dessa fall skulle göras utifrån gemenskapen som helhet.⁸ Således finns det en möjlighet för medlemsstaterna att genom stödåtgärder främja den sociala sammanhållningen inom EU som helhet.

Även artikel 107.3 c ger kommissionen kompetens att undanta stöd från förbudet i artikel 107.1 om stöden utgår till företag i regioner som är underutvecklade – men i det senare fallet ska den aktuella medlemsstaten utgöra referenspunkt för bedömningen om den ifrågavarande regionen är underutvecklad.

Det är också med hänvisning till just artikel 107.3 a och 107.3 c som kommissionen beviljar den största delen av de stöd som den granskar, främst i form av så kallade regionalstöd.

Artikel 107.3 b

Enligt artikel 107.3 b kan undantag från förbudet i artikel 107.1 även medges om en stödåtgärd syftar till att genomföra ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi.

Vid bedömningen om ett projekt är viktigt ur ett europeiskt perspektiv, och således kan falla in under undantaget, utgår kommissionen vanligtvis från fyra kriterier.

1. Stödet måste främja ett projekt i den meningen att stödet bidrar till förverkligandet av projektet
2. Projektet måste vara klart definierat och preciserat

⁸ Mål 248/84, Tyskland mot kommissionen, p. 19.

3. Projektet måste vara viktigt ur ett kvantitativt hänseende, men framför allt ur en kvalitativ synpunkt
4. Projektet måste vara av ett gemensamt europeiskt intresse och gynna EU som helhet.

Det senare rekvisitet torde endast i undantagsfall kunna vara uppfyllt om det bara är en medlemsstat som har för avsikt att vidta en viss åtgärd. Som exempel från kommissionens praxis då denne ansett att det rört sig om sådana viktiga projekt som avses i bestämmelsen kan nämnas tunneln under den engelska kanalen.⁹

För att stöd ska få lämnas med hänvisning till att det behövs för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi måste den aktuella störningen påverka medlemsstaten som helhet – varför stödet endast kan utgå i mycket speciell undantagsfall. Undantaget har däremot aktualiserats i praxis några gånger. Exempelvis har stöd till en omfattande grekisk privatiseringsplan undantagits från förbudet i artikel 107.1 med hänvisning till att det rört sig om en allvarlig störning i landets ekonomi.¹⁰ Undantaget har under senare tid också legat till grund för de stöd som medlemsstaterna lämnat till finansiella institutioner med hänvisning till den globala finanskrisen.¹¹

Artikel 107.3 c

I artikel 107.3 c återfinns som tidigare nämnts ett undantag som knyter nära samman med undantaget i punkt a. I punkt c framgår att undantag kan beviljas om ett stöd lämnas för att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en sådan omfattning att det strider mot det gemensamma intresset.

⁹ Kommissionens beslut 24.04.2002 (C(2002)1446 fin), Channel tunnel rail link (ärende N 706/2001), EGT 2002/C 130/5.

¹⁰ Kommissionens beslut 31.07.1991, Greek privatisation aid (ärende NN 11/91), efter Bacon, European Community Law of State Aid, 2009, s. 123.

¹¹ Se Meddelande från kommissionen – tillfällig gemenskapsram för statliga stödåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella finansiella och ekonomiska krisen, EUT 2009/C 16/01.

Till skillnad från artikel 107.3 a utgår undantaget i punkt c ifrån att stöd ska kunna lämnas till företag i regioner som är missgynnade i förhållande till övriga delar av den aktuella medlemsstaten utan att EU som helhet används som referenspunkt. Vilka områden i Sverige som kan undantas med hänvisning till bestämmelsen i punkt c följer av den så kallade regionalstödskartan.¹² Ett stöd kan därför inte undantas från det generella förbudet i artikel 107.1 om det utgår för att underlätta utvecklingen av andra regioner än de som anges i regionalstödskartan.

Med att stöd kan medges för att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter har anförts att det aktuella stödet måste syfta till att utveckla en hel näringssektor och inte bara enskilda företag verksamma inom den aktuella sektorn. Huruvida kommissionens praxis ger uttryck för samma ståndpunkt är däremot mer tveksamt.¹³

Även om undantaget i punkt c, till skillnad från undantaget i punkt a, utgår ifrån nationella förhållanden måste det aktuella stödet ändå främja gemenskapens intresse.¹⁴ Ett stöd kan inte heller medges med hänvisning till bestämmelsen om stödet påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse; varför undantaget kräver att ett proportionalitetstest görs i samband med dess tillämpning. Ett stöd måste således begränsas så att det inte är större än nödvändigt för att undantag ska kunna medges med hänvisning till artikel 107.3 c.

Den aktuella regleringen är som nämnts också det undantag som har den bredaste tillämpningen på så sätt att den kan undanta både regionala och sektoriella stöd från det generella förbudet i artikel 107.1. Som exempel från praxis kan nämnas att stöd för att främja uppförandet av boende speciellt anpassat för äldre har undantagits med hänvisning till bestämmelsen.¹⁵

¹² Kommissionens beslut 20.12.2006 (K(2006)6719 slutlig), Regionalstödskartan 2007–2013 (ärende N 431/2006), EUT 2007/C 34/4.

¹³ Jfr Aldestam, EC State aid rules applied to taxes, 2005, s. 124 f.

¹⁴ Se t.ex. Aldestam, EC State aid rules applied to taxes, 2005, s. 124.

¹⁵ Se kommissionens beslut 07.03.2007 (K(2007)652 slutlig), Investeringsstöd till äldreboendestäder (ärende N 798/2006), EUT 2008/C 50/3.

Artikel 107.3 d

I artikel 107.3 d regleras möjligheterna att bevilja stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet – under förutsättning att det inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. För att undantag ska kunna beviljas krävs att det aktuella kulturprojektet är klart definierat, varför en medlemsstat inte kan dra nytta av undantagsmöjligheten om den endast vill stödja kultur i vid mening. Undantagsmöjligheten har utnyttjats för att bevilja stöd till bland annat filmindustri, teatrar och dans.¹⁶ Ifråga om att bevilja stöd för att bevara kulturarvet kan nämnas att undantag har beviljats för att stödja traditionellt hantverk.¹⁷

3.4 Den allmänna gruppundantagsförordningen

För att underlätta bedömningen huruvida undantag enligt artikel 107.3 ska kunna beviljas i särskilda situationer har som nämnts också kommissionen genom rådets förordning 994/98/EG givits kompetens att utfärda så kallade gruppundantagsförordningar. Den gruppundantagsförordning som numera gäller, den så kallade allmänna gruppundantagsförordningen, slår i stor utsträckning fast under vilka villkor en medlemsstat inte behöver anmäla ett stöd innan det verkställs i enlighet med artikel 108.3.¹⁸

Den nu gällande förordningen ersatte flera tidigare förordningar och syftar i förhållande till dessa att både förenkla tillämpningen av bestämmelserna och att ge kommissionen bättre förutsättningar att utöva en effektivare kontroll på området.

I förordningens inledande kapitel återfinns dels harmoniserade definitioner, dels övergripande bestämmelser som gäller för alla de

¹⁶ För hänvisningar se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 126.

¹⁷ Kommissionens beslut 21.02.2007 (C(2007)476), *Development of Cyprus handicraft* (ärende N 536/2006), EUT 2007/C 77/6.

¹⁸ Se kommissionens förordning 800/2008/EG (den allmänna gruppundantagsförordningen).

typer av stöd som regleras i förordningen. I förordningens andra kapitel återfinns de specifika regler som gäller för respektive typ av stöd. De områden som regleras i förordningen är:

- Regionalstöd
- Stöd till små och medelstora företag
- Stöd till kvinnligt företagande
- Stöd till miljöskydd
- Stöd i form av riskkapital
- Stöd till forskning, utveckling och innovation
- Stöd till utbildning
- Stöd för arbetstagare med sämre förutsättningar och arbetstagare med funktionshinder

I förordningens tredje kapitel återfinns regler rörande förordningens ikraftträdande, tillämplighet och dess övergångsbestämmelser.

Utgångspunkten är att alla stöd som uppfyller de i förordningen angivna villkoren kan undantas från det generella förbudet i artikel 107.1 samtidigt som sådana stöd inte heller behöver anmälas till kommissionen innan de verkställs. Motsvarande gäller ifråga om stödordningar förutsatt att allt individuellt stöd som kan beviljas enligt stödordningen uppfyller de i förordningen fastställda kraven.

För att säkerställa insyn och en effektiv kontroll måste medlemsstaterna då de beviljar stöd som omfattas av förordningen vanligtvis hänvisa till de i förordningen tillämpliga bestämmelserna och till de regler i den nationella lagstiftningen som stödet baseras på.

Med anledning av att kommissionen ska kunna övervaka medlemsstaternas tillämpning av förordningen måste de senare lämna alla nödvändiga upplysningar angående de åtgärder medlemsstaterna vidtar med stöd av förordningen till kommissionen. Om en medlemsstat inte lämnar sådan information kan det tas som ett tecken på att medlemsstaten lämnar stöd i strid med förordningen – varför kommissionen då kan komma att upphäva hela eller delar av förordningen för den enskilda medlemsstaten. De stödåtgärder

medlemsstaten då vill vidta måste således anmälas till kommissionen för godkännande innan de verkställs.

Den allmänna gruppundantagsförordningen är som utgångspunkt visserligen generellt tillämplig, men det finns några typer av stöd som är undantagna från dess tillämpningsområde; varför sådana stöd inte får lämnas utan att kommissionen godkänt dem. Förordningen är inte tillämplig på exportstöd, stöd som gynnar inhemska produkter framför importerade produkter samt stöd som lämnas för att skapa och driva distributionsnät i andra medlemsstater. Dessutom finns det områden på vilka förordningen endast gäller i vissa delar. Exempelvis tillåter förordningen endast stöd till fiskeri- och vattenbrukssektorn under förutsättning att det rör sig om stöd till forskning, utveckling och innovation, stöd till utbildning, stöd i form av riskkapital samt stöd för arbetstagare med sämre förutsättningar och arbetstagare med funktionshinder. Vad gäller stöd till jordbrukssektorn undantar förordningen samma typer av stöd som gäller inom fiskeri- och vattenbrukssektorn med ett tillägg – stöd får också lämnas till miljöskydd.

Huvudregeln är också att den allmänna gruppundantagsförordningen inte gäller ifråga om stöd som lämnas för att främja verksamhet inom kolsektorn. Stöd som lämnas till utbildning, forskning, utveckling och innovation samt stöd som lämnas till miljöskydd omfattas emellertid av förordningen även om åtgärderna vidtas inom kolsektorn.

En medlemsstat kan inte heller med hänvisning till förordningen stödja ett företag som har oreglerade återbetalningskrav till följd av ett tidigare kommissionsbeslut som förklarar ett stöd olagligt och oförenligt med den inre marknaden – vilket är uttryck för den så kallade Deggendorf-principen.¹⁹

Vad gäller förordningens tillämpning ska också nämnas att den i stor utsträckning är mer förlåtande ifråga om stöd som lämnas till små och medelstora företag jämfört med stöd som utgår till stora

¹⁹ Jfr de förenade målen T-244 och 486/93, *Textilwerke Deggendorf*, p. 53–60.

företag. I fråga om många typer av stöd tillåter förordningen inte att lika stora stöd ges till stora företag som till små och medelstora företag. Dessutom måste inte sällan ytterligare villkor i den allmänna gruppundantagsförordningen, än de som gäller för stöd till små och medelstora företag, vara uppfyllda för att en medlemsstat ska få gynna ett stort företag utan att behöva anmäla åtgärden till kommissionen.

Den allmänna gruppundantagsförordningen är som utgångspunkt också mer förlåtande vad gäller olika typer av investeringsstöd jämfört med driftsstöd. Till skillnad från investeringsstöd ger oftast olika typer av driftsstöd inga långsiktiga effekter i och med att det gynnade företaget sätts i samma situation som före införandet av stödåtgärden i samma stund som stödet upphör utan att EU:s intressen tillgodosätts.²⁰ Driftsstöd leder därför normalt till att produktionskostnader och försäljningspriser kan hållas nere, vilket riskerar påverka konkurrensen, utan att EU:s intressen främjas. Det finns dock undantag från denna principiellt negativa hållning till driftsstöd – exempelvis har kommissionen beviljat undantag från förbudet bland annat vid hantering av avfall.²¹

De investeringsstöd som får lämnas enligt den allmänna gruppundantagsförordningen begränsas till vissa materiella och immateriella investeringar. Stöd får däremot inte lämnas till investeringar i transportmedel och annan transportutrustning inom väg- och lufttransportsektorn. Anledningen är att dessa sektorer kännetecknas av överkapacitet varför sådana stöd i stor utsträckning skulle riskera snedvrیدا konkurrensen. Andra typer av investeringar som kan vara stödberättigade enligt den allmänna gruppundantagsförordningen är förvärv av kapitaltillgångar som är direkt knutna till en anläggning som har lagts ned eller skulle ha lagts ned om den inte hade köpts upp, om köparen är en oberoende investerare. För att stöd ska få utgå till investeringar i immateriella tillgångar krävs att tillgångarna uteslutande ska användas i det företag som

²⁰ Se Wegener Jessen, *Forbudet mod statsstøtte i EU*, 2003, s. 316.

²¹ Se Wegener Jessen, *Forbudet mod statsstøtte i EU*, 2003, s. 316.

tar emot stödet; om det rör sig om ett regionalt investeringsstöd ska det uteslutande utnyttjas i den anläggning som tar emot stödet; tillgångarna ska kunna skrivas av och tillgångarna ska köpas av tredje parter på marknadsvillkor utan att köparen har kontroll över säljaren (eller det motsatta).

För att en åtgärd ska kunna undantas med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen måste beslutet att lämna ett visst stöd innehålla en uttrycklig referens till de tillämpliga bestämmelserna i förordningen, vilket följer av artikel 3 i förordningen. Det samma gäller också ifråga om stödordningar – både stödordningen som sådan och varje enskilt stöd som lämnas inom stödordningen måste innehålla en referens till den allmänna gruppundantagsförordningen.

Ytterligare en förutsättning för att ett stöd ska kunna undantas med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen är att alla stödberättigade kostnader som ligger till grund för stödet kan styrkas genom en klar och tydlig dokumentation.

I sammanhanget ska också poängteras att den allmänna gruppundantagsförordningen endast är tillämplig på stöd som är transparenta på så sätt att det på förhand ska kunna fastställas vilket värdet av stödet är. För att ett stöd ska kunna undantas med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen måste stödet därför utgå i viss form. Exempelvis kan nämnas att bidrag och räntesubventioner anses vara transparenta, likaså lån om bruttobidragsekvivalenten har beräknats på grundval av den referensränta som gällde när lånet beviljades. Också olika typer av garantiåtaganden kan anses vara transparenta. Dessutom kan stöd i form av olika typer av skattelättnader undantas om stödet inbegriper ett tak som garanterar att det tröskelvärde som följer av den allmänna gruppundantagsförordningen inte överskrids.

För att en åtgärd ska kunna undantas enligt den allmänna gruppundantagsförordningen krävs som indikerats ovan också att värdet av det aktuella stödet inte överskrider de tröskelvärden som följer av förordningen. Dessa tröskelvärden varierar också beroende på vilken typ av stöd det rör sig om.

Den allmänna gruppundantagsförordningen är endast tillämplig på effektiva stöd – undantag från det generella förbudet i artikel 107.1 med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen, får därför endast medges om den aktuella åtgärden inte hade vidtagits utan att stödet ifråga hade lämnats. Ifråga om stöd till små och medelstora företag är utgångspunkten att sådana stöd är effektiva i den mening som avses ovan under förutsättning att företaget ansökt om stödet hos medlemsstaten innan arbetet med projektet eller den aktuella aktiviteten inletts. Motsvarande gäller också stora företag, med det tillägget att medlemsstaten måste kunna verifiera att stödmottagaren har fastställt och dokumenterat en ökning i projektets omfattning till följd av stödet, eller en ökning rörande den totala summan som investeras i projektet. Ifråga om regionalstöd måste medlemsstaten kunna verifiera att åtgärden inte hade vidtagits i den aktuella regionen utan det aktuella stödet.

De stöd som medlemsstaterna får lämna med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen ska också stå i proportion till de marknadsmisslyckanden eller andra nackdelar som man vill åtgärda.

En medlemsstat som antar en stödordning eller beviljar ett individuellt stöd med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen ska enligt artikel 9 överlämna en sammanfattning till kommissionen inom 20 arbetsdagar från det att stödordningen träder i kraft. Sammanfattningen publiceras i EUT. Det åligger också den enskilda medlemsstaten att tillhandahålla hela texten på internet.

I det följande behandlas några av de olika typer av stöd som kan undantas enligt den allmänna gruppundantagsförordningen. Redogörelsen begränsas dock inte till de undantagsmöjligheter som följer av förordningen, utan kommer till viss del också att omfatta vilka utgångspunkter kommissionen arbetar efter i de fall den allmänna gruppundantagsförordningen inte är tillämplig; varför vissa upprepningar av vad som anförts ovan förekommer. Även om förordningen reglerar fler typer av stöd inom flera olika sektorer kommer alla dessa undantagsmöjligheter inte att beröras i det

följande. De områden som däremot ska behandlas är regionalstöd, miljöstöd, stöd till forskning, utbildning och innovation samt stöd till utbildning och stöd till rekrytering av arbetstagare med sämre förutsättningar och funktionshinder.

3.5 Regionalstöd

Regionalstöd är stöd som är begränsat till eller inriktat mot särskilda geografiska områden inom en medlemsstat. Sådana stöd kan som nämnts vara tillåtna dels med hänvisning till artikel 107.3 a dels med hänvisning till artikel 107.3 c.

Bakgrunden till att EU valt att särskilt reglera regionalstöd återfinns i det faktum att ett av unionens mål är att skapa en social sammanhållning, varför man försöker utjämna de regionala skillnader som finns inom EU. Således ska också medlemsstaterna kunna ta ett stort ansvar på området och inte bara förlita sig till att EU ska agera. I sammanhanget ska också nämnas att ungefär en tredjedel av EU:s budget används just i samband med tillämpningen av dess sammanhållningspolicy, det vill säga för att försöka utjämna regionala skillnader.²²

Som nämnts kan kommissionen enligt artikel 107.3 a godkänna stöd som utgår för att främja ekonomisk utveckling i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning, varvid bedömningen enligt EU-domstolen ska göras utifrån EU som helhet.²³ I sammanhanget ska nämnas att det i Sverige inte finns någon region som omfattas av det aktuella undantaget. Däremot är hela Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Bulgarien, Malta, Polen, Slovenien, Tjeckien, Slovakien, de franska områden som ligger utanför Europa, största delen av Ungern och delar av Tyskland, Spanien, Portugal, Italien och Storbritannien områden som omfattas av undantaget i artikel 107.3 a.

²² Se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 410.

²³ Mål 248/84, Tyskland mot kommissionen, p. 19.

I artikel 107.3 c återfinns som tidigare nämnts ett undantag som knyter nära samman med undantaget i punkt a. I punkt c framgår att undantag kan beviljas om ett stöd lämnas för att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Till skillnad från artikel 107.3 a utgår undantaget i punkt c ifrån att stöd ska kunna lämnas till företag i en region som är missgynnad i förhållande till övriga delar av själva medlemsstaten utan att EU som helhet används som referenspunkt. Vilka områden i Sverige som kan undantas med hänvisning till bestämmelsen i punkt c följer av den så kallade regionalstödskartan.²⁴ Ett stöd kan därför inte undantas från det generella förbudet i artikel 107.1 om det utgår för att underlätta utvecklingen av andra regioner än de som anges i regionalstödskartan.

En stor del av de regionalstöd som lämnas omfattas dock av de undantagsmöjligheter som följer av den allmänna gruppundantagsförordningen; varför de kan verkställas utan föregående anmälan. De regionalstöd som inte omfattas av den allmänna gruppundantagsförordningen är däremot inte per automatik otillåtna – utan de kan mycket väl komma att undantas från det generella förbudet i artikel 107.1, men först efter att kommissionen granskat dem. De flesta regionalstöd beviljas också utifrån olika stödordningar som antingen omfattas av den allmänna gruppundantagsförordningen eller som godkänts av kommissionen, varför kommissionen inte behövt granska varje enskilt stöd. Hur kommissionen tillämpar det regelverk som kringgärdar regionalstöd följer i stor utsträckning av kommissionens Riktlinjer för statligt regionalstöd för 2007–2013 (Riktlinjerna).²⁵ Riktlinjerna är också av betydelse för hur de undantagsmöjligheter som följer av den allmänna gruppundantagsförordningen tillämpas.

²⁴ Kommissionens beslut 20.12.2006 (K(2006)6719 slutlig), Regionalstöds-karta 2007–2013 (ärenden N 431/2006), EUT 2007/C 34/4.

²⁵ Kommissionens Riktlinjer för statligt regionalstöd 2007–2013, EUT 2006/C 54/08.

Ifråga om systematiken rörande regleringen av regionalstöd kan nämnas att det i Riktlinjerna uppställs kriterier för att avgöra vilka områden som ska vara stödberättigade; det vill säga vilka områden som ska anses utgöra sådana regioner som avses i artikel 107.3 a respektive artikel 107.3 c. Det är sedan respektive medlemsstats uppgift att, utifrån kriterierna i Riktlinjerna, avgöra vilka områden som ska vara stödberättigade och att ange dessa i en så kallad regionalstödslista; vilken ska godkännas av kommissionen.

I den allmänna gruppundantagsförordningen fastställs sedan under vilka villkor medlemsstaterna kan lämna regionalstöd utan att åtgärderna först behöver anmälas till kommissionen i enlighet med artikel 108.3.

Även om ett stöd faller utanför den allmänna gruppundantagsförordningens tillämpningsområde finns en möjlighet till undantag från det generella förbudet i artikel 107.3; men först efter att åtgärden anmälts till kommissionen. Då kommissionen avgör om den ska medge undantag för de regionalstöd som anmälts till den utgår den också ifrån den modell för bedömningen som presenteras i dess Riktlinjer.

Regionalstöd syftar som nämnts till att främja ekonomisk utveckling i mindre gynnade områden i den mening som avses i artikel 107.3 a och c, för att därigenom kunna utjämna regionala skillnader. Följaktligen kan regionalstöd bara undantas från det generella förbudet i artikel 107.1 om de avser att gynna företag inom just sådana mindre gynnade områden.

Statligt regionalt investeringsstöd har till syfte att stödja utvecklingen av mindre gynnade områden genom att främja investeringar och skapande av sysselsättning. Sådant stöd gynnar utvidgning och diversifiering av den ekonomiska verksamhet som bedrivs av företag i de mindre gynnade områdena, särskilt genom att det främjar etablering av nya företag.

Som nämnts anges i Riktlinjerna vilka kriterier som ska vara avgörande för att fastställa vilka områden som ska anses vara mindre gynnade. Först och främst följer det av Riktlinjerna att den regionalstödsberättigade befolkningsandelen inte får överstiga

42 procent, beräknad på antalet medlemsstater innan Rumänien och Bulgarien anslöt sig till EU. Med anledning av att Rumäniens och Bulgariens territorium som helhet anses vara berättigade till regionalstöd är gränsen för den regionalstödsberättigade befolkningsandelen numera 46,6 procent.

Dessutom återfinns det i Riktlinjerna också andra kriterier för att avgöra vilka regioner som kan anses vara av en sådan karaktär som avses i artikel 107.3 a och c; exempelvis i form av befolknings-täthet och i form av hur bruttonationalprodukten per invånare i regionerna förhåller sig till bruttonationalprodukten per invånare i medlemsstaten som helhet.

Vilka områden inom respektive medlemsstat som ska vara stödberättigat ankommer det som nämnts emellertid på medlemsstaterna själva att fastställa; men utifrån de kriterier som anges i Riktlinjerna. Vad gäller svenska förhållanden kan nämnas att en relativt stor del av Sveriges geografiska yta anses utgöras av stödberättigade områden i och med att befolkningstätheten är tämligen låg. Exempelvis är de största delarna av Dalarnas län, Västernorrlands län, Jämtlands län, Västerbottens län och Norrbottens län sådana regioner som avses i artikel 107.3 c.²⁶

Av regionalstödskartan följer inte bara vilka områden som utgör stödberättigade regioner ifråga om regionalt investeringsstöd och stöd till nystartade företag, utan det följer också vilken stödintensitet som kan accepteras i respektive region. Vilken den maximala stödintensiteten är avgörs utifrån hur allvarliga problemen är i en region och med beaktande av vilken typ av problem det rör sig om. Av den anledningen accepteras vanligtvis högre stödintensiteter i regioner som omfattas av artikel 107.3 a jämfört med regioner som omfattas av artikel 107.3 c.

Av den allmänna gruppundantagsförordningen följer att regionalstöd kan undantas från den anmälningsplikt som normalt gäller enligt artikel 108.3 under förutsättning att de i förordningen

²⁶ Kommissionens beslut 20.12.2006 (K(2006)6719 slutlig), Regionalstöds-karta 2007-2013 (ärende N 431/2006), EUT 2007/C 34/4.

angivna villkoren är uppfyllda; vilket också inkluderar de generella krav som ställs oavsett vilken typ av stöd som en medlemsstat har för avsikt att lämna (se ovan avsnitt 3.4).

Även om den allmänna gruppundantagsförordningen har ett brett tillämpningsområde omfattar den inte regionalstöd inom jordbruks-, fiskeri-, stål-, kol-, varvs- och syntetfibersektorn.²⁷ Undantagen i den allmänna gruppundantagsförordningen omfattar inte heller regionala stödordningar som är riktade till särskilda sektorer inom tillverkningsindustrin och tjänstebranschen. Stödordningar till förmån för turistverksamhet betraktas dock inte som riktade till särskilda sektorer.

I enlighet med den allmänna gruppundantagsförordningen omfattas sådana regionalstöd som uppfyller förordningens villkor inte av den allmänna anmälningsskyldigheten under förutsättning att inte heller de tröskelvärden som anges i förordningen överskrids.

3.5.1 Regionalt investerings- och sysselsättningsstöd

Av artikel 13 i den allmänna gruppundantagsförordningen följer att stödordningar för regionalt investerings- och sysselsättningsstöd kan undantas från det generella förbudet i artikel 107.1 utan föregående anmälan till kommissionen. Även om regleringar främst tar sikte på stödordningar kan även individuella stöd undantas.

För att en medlemsstat ska kunna lämna regionalt investerings- och sysselsättningsstöd utan att först anmäla åtgärden till kommissionen krävs inledningsvis att åtgärden vidtas i ett område som är definierat som ett stödområde enligt gällande regionalstödslista.

Stödet får inte heller överstiga de värden som gäller för det aktuella området (artikel 13.2). Huvudregeln är också att de stödtag som används som utgångspunkter i respektive regionalstödslista får höjas med 20 procentenheter för stöd till små företag och med 10 procentenheter för stöd till medelstora företag.

Av förordningen följer också att stöd för särskilda ändamål som endast används för att komplettera stöd som beviljats på grundval

²⁷ Se artikel 1.3 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

av en regional stödordning för investerings- eller sysselsättningsstöd, och som inte överstiger 50 procent av det sammanlagda stöd som ska beviljas för investeringen, ska anses vara förenligt med den inre marknaden och undantaget från anmälningsskyldigheten om stödet för särskilda ändamål uppfyller alla villkor i förordningen.

Stödnivån i gällande bruttobidragsekvivalent får inte överstiga det tröskelvärde för regionalstöd som gäller vid den tidpunkt då stödet beviljas i det berörda stödområdet. Förutom stöd till stora investeringsprojekt och regionalstöd till transportsektorn får tröskelvärdena höjas med 20 procentenheter för stöd till små företag och med 10 procentenheter för stöd till medelstora företag.

Tröskelvärdena ska tillämpas på stödnivån beräknad antingen i procent av de stödberättigande materiella och immateriella kostnaderna för investeringen eller i procent av de beräknade lönekostnaderna för anställd personal, beräknade över en tvåårsperiod för arbetstillfällena som har skapats direkt genom investeringsprojektet, eller som en kombination av de båda om stödet inte överskrider det mest gynnsamma belopp som blir resultatet av de båda beräkningarna.

Vad gäller regionalt investeringsstöd till stora investeringsprojekt kan nämnas att sådana ska anmälas till kommissionen om det sammanlagda stödbeloppet överstiger 75 procent det högsta tillåtna stödbelopp som en investering med stödberättigande kostnader på 100 miljoner euro skulle kunna få med tillämpning av det standardtröskelvärde som gäller för stöd till stora företag enligt den godkända regionalstödskartan den dag då stödet ska beviljas.²⁸ Dessutom ska observeras att stöd till stora regionala investeringsprojekt inte får delas upp i delprojekt på ett artificiellt sätt i syfte att kringgå tröskelvärdena. Ett stort investeringsprojekt ska betraktas som ett enda projekt när investeringen görs under en treårsperiod av ett eller flera företag och består av anläggningstillgångar kombinerade så att de är ekonomiskt odelbara.

²⁸ Se artikel 6.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

Vid bedömningen av om en investering är ekonomiskt odelbar bör den aktuella medlemsstaten beakta de tekniska, funktionella och strategiska banden och den omedelbara geografiska närheten. Frågan om huruvida investeringen är ekonomiskt odelbar ska också bedömas oberoende av ägarförhållanden, vilket innebär att bedömningen av om ett stort investeringsprojekt utgör ett enda investeringsprojekt bör vara densamma oavsett om projektet genomförs av ett företag, av fler än ett företag som delar på investeringskostnaderna eller av flera företag som svarar för kostnaderna för olika investeringar inom samma investeringsprojekt.²⁹

Av förordningen följer också att huvudregeln är att regionalt investeringsstöd endast får lämnas under förutsättning att den aktuella investeringen ska bibehållas i mottagarregionen under minst fem år, eller tre år för små och medelstora företag, efter det att hela investeringen har genomförts.

I händelse av att ett stöd beräknas utifrån materiella eller immateriella investeringskostnader, eller på förvärvskostnaden vid övertaganden, ska stödmottagaren själv stå för ett finansiellt bidrag på minst 25 procent av de stödberättigande kostnaderna, med hjälp av egna medel eller genom extern finansiering, i en form där inget offentligt stöd ingår.

När det gäller förvärv av en anläggning är utgångspunkten att endast kostnaderna för att köpa tillgångar från tredje part ska beaktas – under förutsättning att transaktionen genomförts på marknadsvillkor. Om förvärvet åtföljs av andra investeringar, är huvudregeln att också dessa kostnader ska läggas till anskaffningskostnaderna. Kostnader för förvärv av förhyrda tillgångar, förutom mark och byggnader, ska endast beaktas om hyresavtalet är i form av finansiell leasing och innefattar en skyldighet att förvärva tillgången efter det att hyresavtalet har löpt ut. Vid hyra av mark och byggnader gäller att hyran måste fortsätta minst fem år efter beräknat datum för investeringsprojektets fullbordande. Ifråga om stöd till små och medelstora företag är motsvarande tidsfrist tre år.

²⁹ Se artikel 13.10 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

För att stöd ska få lämnas enligt den allmänna gruppundantagsförordningen krävs också, förutom för stöd till små och medelstora företag och vid övertaganden, att de förvärvade tillgångarna är nya. Om det rör sig om ett övertagande, ska de tillgångar för vilkas förvärv stöd beviljades redan före förvärvet dras av. För små och medelstora företag får de fulla kostnaderna för investeringar i immateriella tillgångar också beaktas. För stora företag är sådana kostnader stödberättigande endast upp till en gräns på 50 procent av de sammanlagda stödberättigande investeringskostnaderna för projektet. När stödet beräknas på grundval av lönekostnader ska sysselsättningen ha skapats direkt genom investeringsprojektet.

3.5.2 Stöd till nystartade små företag

För att främja tillkomsten och utvecklingen av företag i stödområden, inom vilka företagarandan inte sällan är svag varför antalet nya företag som startas också understiger genomsnittssiffrorna, och därigenom hantera de problem som följer av en svag ekonomisk utveckling, kan medlemsstaterna med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen också lämna stöd till nystartade små företag. Av artikel 14 i den allmänna gruppundantagsförordningen följer nämligen att stödordningar till förmån för nystartade små företag ska undantas från den det generella förbudet i artikel 107.1 och anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 under förutsättning att de i artikeln uppställda villkoren är uppfyllda.

Det första villkoret är att stöd endast får utgå till små företag. Stödbeloppet får inte heller överstiga 2 miljoner euro om det ges till små företag som har sin ekonomiska verksamhet i regioner som är berättigade till undantag enligt artikel 107.3 a, medan motsvarande belopp för små företag som har sin ekonomiska verksamhet i regioner som är berättigade till undantag enligt artikel 107.3 c är en miljon euro.

Ytterligare ett krav är att de årliga stödbeloppen per företag inte får överstiga 33 procent av de stödbelopp som nämndes ovan. Dessutom följer det av artikeln att stödnivån inte får överskrida 35 procent av de stödberättigande kostnaderna under de tre första

åren efter det att företaget bildats och 25 procent av kostnaderna under de två nästföljande åren i regioner som omfattas av artikel 107.3 a. Ifråga om företag i regioner som omfattas av artikel 107.3 c gäller att stödet inte får överstiga 25 procent av de stödberättigande kostnaderna under de tre första åren efter det att företaget bildats och 15 procent under de två åren därefter. I vissa särskilda regioner kan dessa stödnivåer få höjas något.³⁰

De stödberättigande kostnaderna är kostnader för juridiska tjänster, konsulttjänster samt kostnader för administration som har ett direkt samband med bildandet av det lilla företaget. Dessutom kan de nedan angivna kostnaderna utgöra stödberättigade kostnader under förutsättning att de faktiskt uppkommer inom de fem första åren efter företagets bildande:

- a) Ränta på främmande kapital och utdelning på använt eget kapital som inte överstiger referensräntan
- b) Avgifter för hyra av produktionsanläggningar och produktionsutrustning
- c) Energi, vatten, värme, skatter (andra skatter än mervärdesskatt och bolagsskatt på företagsinkomster) och administrativa avgifter
- d) Avskrivningar, avgifter för leasing av produktionsanläggningar och produktionsutrustning samt lönekostnader, förutsatt att ingen annan form av stöd beviljats för de underliggande investeringarna eller sysselsättningskapande åtgärderna och rekryteringsåtgärderna

3.5.3 Regionalstöd och undantag efter anmälan

Den allmänna gruppundantagsförordningen innehåller visserligen en uttömmande reglering ifråga om när en medlemsstat kan verkställa en regional stödåtgärd som omfattas av definitionen i artikel 107.1 utan föregående anmälan, men förordningen innebär inte att alla

³⁰ Se artikel 14.4 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

stöd som inte uppfyller kriterierna för undantag från artikel 108.3 per automatik är förbjudna. Det faktum att ett regionalstöd inte omfattas av förordningen utesluter således inte att kommissionen, efter att en planerad stödåtgärd anmälts till den, meddelar undantag från förbudet in artikel 107.1. I kommissionens Riktlinjer anges också under vilka omständigheter kommissionen har för avsikt att tillåta regionalstöd som inte omfattas av den allmänna gruppundantagsförordningen.

Riktlinjerna är som utgångspunkt tillämpliga inom alla sektorer av ekonomin. Med anledning av att kol- och fiskerisektorn är särskilt reglerade har kommissionen dock valt att utesluta dessa områden från Riktlinjernas tillämpning. Riktlinjerna omfattar i stor utsträckning inte heller regionalstöd som ges inom jordbrukssektorn. Dessutom anger kommissionen i Riktlinjerna att det finns vissa andra områden som inte kan komma ifråga för undantag från förbudet i artikel 107.1; varför Riktlinjerna inte är tillämpliga på dessa särskilt angivna områden.³¹

Riktlinjerna tar sikte på tre olika typer av regionalstöd.

- Regionala investeringsstöd
- Driftsstöd
- Stöd till nystartade företag

Vid bedömningen om ett regionalstöd är förenligt med EU-rätten är kommissionens utgångspunkt att sådana stöd lämpligen ges enligt en sektorsövergripande stödordning som utgör en integrerad del av en regional utvecklingsstrategi med väl definierade mål. Om en medlemsstat i undantagsfall planerar att ge individuellt stöd för särskilda ändamål till ett visst företag eller stöd till ett visst verksamhetsområde, ska medlemsstaten kunna visa att projektet bidrar till en sammanhållen regional utvecklingsstrategi och att det inte är av en sådan art eller omfattning att det kommer att leda till en oacceptabel snedvridning av konkurrensen.

³¹ Se Riktlinjerna, p. 8.

Ifråga om regionala investeringsstöd kan nämnas att sådana endast får lämnas om de har en faktisk stimulans effekt som uppmuntrar till investeringar som annars inte hade gjorts i stödområdena. Av den anledningen får stöd endast ges om stödmottagaren har lämnat in en ansökan om stöd innan arbetet med projektet inleds. När det gäller stöd för särskilda ändamål måste den behöriga myndigheten ha utfärdat en avsiktsförklaring, förenad med villkoret att kommissionen godkänner åtgärden, om att bevilja stöd innan arbetet med projektet inleds. Om arbetet påbörjas innan så har skett anses projektet inte vara stödberättigat, varför kommissionen då inte heller kommer att meddela undantag från förbudet i artikel 107.1.

De villkor för undantag från det generella förbudet i artikel 107.1 för regionalt investerings- och sysselsättningsstöd som följer av Riktlinjerna motsvarar i allt väsentligt de krav som uppställs för sådana stöd ska kunna undantas enligt den allmänna gruppundantagsförordningen.³²

Vad gäller driftsstöd, vilket som nämnts är en stödform som kommissionen i allt väsentligt har en negativ inställning till, kan nämnas att sådana stöd endast kan undantas från det generella förbudet med hänvisning till artikel 107.3 a. Följaktligen kommer kommissionen enligt Riktlinjerna inte att godkänna regionala driftsstöd i sådana regioner som endast omfattas av artikel 107.3 c.

För att regionala driftsstöd ska få lämnas krävs att det görs under förutsättning att det är motiverat på grundval av stödets art och dess bidrag till den regionala utvecklingen och under förutsättning att det är proportionerligt i förhållande till stödets nackdelar. Enligt Riktlinjerna kommer kommissionen inte att acceptera regionala driftsstöd inom vissa specifika sektorer.³³ Då driftsstöd som huvud-

³² För en mer detaljerad beskrivning av under vilka villkor kommissionen har för avsikt att meddela undantag från förbudet i artikel 107.1 se Riktlinjerna och Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 432–439.

³³ Se Riktlinjerna, p. 8.

regel är avsedda att övervinna förseningar och flaskhalsar i regional utveckling är utgångspunkten att de ska vara tillfälliga och minskas med tiden.

Vad gäller stöd till nystartade små företag är också de principer som anges i Riktlinjerna i det närmaste identiska med de kriterier för sådana stöd som följer av den allmänna gruppundantagsförordningen.³⁴

Gemensamt för de olika typerna av stöd är att de endast kommer att godkännas av kommissionen om de lämnas inom regioner som anges i respektive medlemsstats stödkarta, samtidigt som också de stödintensiteter som följer av regionalstödskartorna iakttas.

De största skillnaderna mellan Riktlinjerna och den allmänna gruppundantagsförordningen återfinns i det faktum att det i Riktlinjerna inte uppställs samma strikta krav på transparens för att undantag ska kunna medges. Därför kan kommissionen utifrån Riktlinjerna mycket väl undanta regionalstöd som utgår i form av lån till förmånlig ränta eller genom statliga garantier. Ifråga om kriterierna för undantag hänvisas till själva Riktlinjerna.

3.6 Miljöstöd

Ett av EU:s grundläggande mål är enligt artikel 11 FEUF att uppnå en hållbar utveckling och ett starkt miljöskydd. Miljöskyddskraven ska därför integreras både i utformningen och i genomförandet av unionens politik och verksamhet. Av artikel 191 FEUF följer med något större precision vad som egentligen inryms i EU:s miljömålsättning. EU:s miljöpolitik ska enligt artikel 191 bland annat bidra till att bevara, skydda och förbättra miljön och att främja åtgärder som tar sikte på att bekämpa klimatförändringen. Miljöpolitiken ska också bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala.

³⁴ Se Riktlinjerna, p. 84–91.

EU:s strategi på området följer också av det sjätte miljöhandlingsprogrammet i vilket det bland annat anges att miljöpolitiken ska syfta till att förhindra klimatförändringar, reducera påverkan på hälsa, hindra att biologisk mångfald går förlorad samt främja en effektiv användning av naturresurser och hantering av avfall.³⁵

Dessutom följer det av artikel 191 att de harmoniseringsåtgärder som motsvarar miljöskyddskraven i förekommande fall ska innehålla en skyddsklausul som tillåter medlemsstaterna att av icke-ekonomiska miljömässiga skäl vidta provisoriska åtgärder, som ska vara föremål för ett kontrollförfarande på unionsnivå. Genom att främja en hållbar utveckling ifråga om miljön och genom att bekämpa klimatförändringen ska man inom EU få en ökad försörjningssäkerhet som i förlängningen ska leda till en ökad europeisk konkurrenskraft.

Samtidigt kännetecknas ofta miljöområdet av betydande marknadsmisslyckanden i form av negativa externa effekter. I många situationer saknar företagen ekonomiska motiv att minska sina effekter på miljön, exempelvis genom att begränsa sina utsläpp. Om inte marknaden själv kan förmås internalisera de så kallade externaliteterna – såsom de miljömässiga kostnader som utsläpp medför – måste samhället istället bära de miljömässiga kostnader som uppkommer. En ökad internalisering av de negativa miljömässiga effekterna kan åstadkommas exempelvis genom miljölagstiftning eller genom att införa skatter och avgifter som leder till att företagen får ekonomiska incitament att i större utsträckning ta miljöhänsyn i sin verksamhet. Men då det saknas fullständig harmonisering vad gäller miljönormer på EU-nivå kan de olika medlemsstaternas regleringar ge upphov till att företag från olika länder verkar under olika konkurrensvillkor.

³⁵ Se Europaparlamentets och rådets beslut 1600/2002/EG av den 22 juli 2002 om fastställande av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram, EGT 2002/L 242/1.

3.6.1 Miljöstöd och den allmänna gruppundantagsförordningen

Med tanke på att hållbar utveckling och miljöskydd är viktiga uppgifter för EU har det också ansetts vara rimligt att sådana faktorer beaktas i samband med en tillämpning av statsstödsreglerna – särskilt undantagen i artikel 107.3. Av den anledning innehåller också den allmänna gruppundantagsförordningen särskilda bestämmelser som ger medlemsstaterna möjlighet att lämna olika typer av miljöstöd utan att dessa först måste anmälas till kommissionen – om den aktuella åtgärden överhuvudtaget omfattas av EU:s statsstödsbestämmelser, det vill säga om samtliga rekvisit i artikel 107.1 är uppfyllda. De möjligheter till undantag för olika typer av miljöstöd som följer av den allmänna gruppundantagsförordningen bygger på kommissionens erfarenheter av tidigare riktlinjer, varför dessa riktlinjer också ska tjäna som underlag vid tolkningen av den allmänna gruppundantagsförordningens bestämmelser.³⁶

De typer av stöd som kan undantas från anmälningsskyldigheten med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen är:

- investeringsstöd som gör det möjligt för företagen att gå längre än gemenskapsnormerna eller att öka nivån på miljöskyddet i avsaknad av gemenskapsnormer
- stöd till förvärv av transportfordon som går längre än gemenskapsnormerna eller höjer nivån på miljöskyddet i avsaknad av gemenskapsnormer
- stöd till små och medelstora företag för tidig anpassning till kommande gemenskapsnormer
- miljöstöd till investeringar i energisparande åtgärder
- miljöstöd till investeringar i högeffektiv kraftvärme
- miljöstöd till investeringar för att främja förnybara energikällor inklusive investeringsstöd för hållbara biobränslen
- stöd för miljöstudier
- visst stöd i form av nedsättningar av miljöskatter

³⁶ Se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 173.

Det ska dock poängteras att olika typer av miljöstöd inte per automatik är tillåtna fast än det rör sig om ett för EU viktigt politikområde. Även om vissa stöd visserligen kan anses bidra till en hållbar utveckling, kan andra stöd som exempelvis står i strid med principen om att miljömässiga effekter ska internaliseras eller som i en allt för stor utsträckning kan anses snedvrída konkurrensen inte komma att undantas från det generella förbudet i artikel 107.1 med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen.

Stöd för investeringskostnader som lämnas för att uppnå ett visst miljöskyddsmål kan endast undantas från anmälningsskyldigheten i den del kostnaderna utgör extra kostnader som företaget inte hade haft om det gjort en motsvarande investering, men utan målsättningen att uppnå det satta miljöskyddsmålet. Det finns också olika beräkningsmodeller att använda beroende på vilken typ av stöd det rör sig om då storleken på de extra kostnaderna ska fastställas.

Den allmänna gruppundantagsförordningen är som utgångspunkt tillämplig på miljöstöd inom nästan alla sektorer; enligt artikel 1.3 i förordningen ska den dock inte tillämpas på stöd inom fiskerinäringen. Det finns också särskilda typer av stöd som medlemsstaterna inte får lämna till företag med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen. Det rör sig exempelvis om stöd för att främja export och stöd till företag i svårigheter.³⁷

För att en åtgärd ska kunna undantas enligt den allmänna gruppundantagsförordningen krävs som nämnts ovan att värdet av det aktuella stödet inte överskrider de tröskelvärden som följer av förordningen. Dessa tröskelvärden varierar också beroende på vilken typ av stöd det rör sig om. Ifråga om investeringsstöd för miljöskydd är tröskelvärdet 7,5 miljoner euro per företag och per investeringsprojekt.

Det ska också nämnas att de allmänna krav som gäller för att stöd ska få lämnas enligt den allmänna gruppundantagsförordningen, såsom kravet på att ett stöd är transparent, också måste vara upp-

³⁷ Se artikel 1.2 och artikel 1.6 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

fyllda för att en medlemsstat ska kunna undanta ett miljöstöd från det generella förbudet i artikel 107.1 och den anmälningsskyldighet som följer av artikel 108.3.³⁸

Stöd för att gå längre än gemenskapsnormer

Medlemsstaterna kan med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen lämna visst stöd till företag för att dessa ska kunna göra investeringar som medför att miljöskyddet kan höjas till en nivå som går längre än rådande gemenskapsnormer. Motsvarande gäller också om det helt saknas normer på EU-nivå. Det faktum att ett företag har för avsikt att genomföra en investering som visserligen innebär att miljöskyddet ska höjas till en nivå som går längre än gemenskapsnormerna, men som innebär att företaget endast ska leva upp till nationella krav, utesluter inte att stöd kan lämnas med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen. En medlemsstat får dock inte gynna ett företag om investeringen innebär att företaget ska leva upp till en EU-standard som redan är beslutad, men som ännu inte trätt i kraft.

Stöd får bara utgå för de extra kostnader som är förenade med just det förstärkta miljöskyddet. Hur de stödberättigade kostnaderna ska beräknas framgår av artikel 18.5–18.7 i den allmänna gruppundantagsförordningen. Den maximala stödintensiteten ifråga om stöd till stora företag är 35 procent av de stödberättigade kostnaderna, 45 procent av de stödberättigade kostnaderna rörande medelstora företag och 55 procent av de stödberättigade kostnaderna rörande små företag.

Stöd till investeringar i transportfordon

Medlemsstaterna kan också under vissa villkor lämna investeringsstöd till förvärv av nya transportfordon som ger företag verk samma inom transportsektorn möjlighet att gå längre än gemenskapsnormerna eller höja nivån på miljöskyddet i avsaknad av

³⁸ Se ovan avsnitt 3.4.

gemenskapsnormer utan att detta först måste anmälas till kommissionen.

Stöd till förvärv av nya transportfordon för väg-, järnvägs- och sjötransporter samt transporter på inre vattenvägar som uppfyller antagna gemenskapsnormer är enligt den allmänna gruppundantagsförordningen undantagna från anmälningskyldigheten om förvärven sker innan dessa gemenskapsnormer träder i kraft och om dessa, när de väl blivit obligatoriska, inte gäller retroaktivt för redan köpta fordon. Stöd till eftermontering på befintliga transportfordon i miljöskyddssyfte ska vara undantaget om det befintliga transportmedlet uppgraderas så att det uppfyller miljönormer som ännu inte trätt i kraft när det togs i bruk eller om det inte omfattas av några miljönormer.

Ett krav för att stödet ska få undantas är också att stödnivån inte överstiger 35 procent av de stödberättigande kostnaderna. Stödnivån får dock höjas med 20 procentenheter för stöd till små företag och med 10 procentenheter för stöd till medelstora företag. De stödberättigade kostnaderna är de extra kostnader som krävs för att uppnå den miljöskyddsnorm som överstiger EU-normen.

Stöd för tidig anpassning till framtida EU-normer

Utgångspunkten är att en medlemsstat inte får lämna stöd till företag för att dessa ska kunna leva upp till de miljökrav som följer exempelvis av lagstiftning. Av den allmänna gruppundantagsförordningen följer däremot att medlemsstaterna får lämna stöd till små och medelstora företag för att dessa ska kunna leva upp till de miljökrav som EU fattat beslut om, men som ännu inte trätt i kraft.

Om den aktuella investeringen görs mer än tre år före det att gemenskapsnormen träder i kraft är den maximala stödintensiteten rörande små företag 15 procent av investeringskostnaden. Den maximalt tillåtna stödintensiteten för medelstora företag är i motsvarande situation 10 procent av investeringskostnaden. Om investeringen görs ett till tre år före det att gemenskapsnormen träder i kraft får endast små företag stödjas; och då är den maximala stödintensiteten 10 procent av investeringskostnaden. De

stödberättigade kostnaderna är de extra investeringskostnader som behövs för att uppnå den aktuella miljöskyddsnormen.

Stöd till investeringar i energisparande åtgärder

Medlemsstaterna kan också med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen stödja företag för att de ska kunna genomföra investeringar som leder till att mängden förbrukad energi i produktionen minskar. Den maximala stödintensiteten för små företag är 40 procent av den stödberättigade kostnaden. Ifråga om stöd till medelstora företag är motsvarande siffra 30 procent, medan 20 procent gäller för stöd till stora företag. Om en energisparande åtgärd vidtas som dessutom innebär att företaget också går längre än vad som krävs enligt gällande gemenskapsnormer kan en högre stödintensitet accepteras. I sådana fall får den maximala stödintensiteten gällande stöd till små företag uppgå till 80 procent, för stöd till medelstora företag gäller 70 procent och för stöd till stora företag är siffran 60 procent. Hur de stödberättigade kostnaderna ska beräknas följer av artikel 18.6–18.7.

Stöd till investeringar i högeffektiv kraftvärme

Också miljöstöd som lämnas för att företag ska investera i högeffektiv kraftvärme kan undantas från det generella förbudet i artikel 107.1 med hänvisning till artikel 22 i den allmänna gruppundantagsförordningen. Utgångspunkten är att sådana stöd inte får överstiga 45 procent av de stödberättigade kostnaderna. Om stödet lämnas till ett litet företag kan dock en stödintensitet på 65 procent accepteras, medan stödet får uppgå till 55 procent av de stödberättigade kostnaderna om det istället lämnas till ett medelstort företag. De stödberättigade kostnaderna är de extra kostnader som är förbundna med att bygga ett högeffektivt kraftvärmeverk.

Stöd för att främja energi från förnybara energikällor

Medlemsstaterna kan också med hänvisning till artikel 23 i den allmänna gruppundantagsförordningen välja att lämna stöd till företag med syftet att främja energi från förnybara energikällor.

De stödberättigade kostnaderna är i sådana fall de merkostnader som företagen har jämfört med att istället utnyttja energi från ett konventionellt kraftverk eller från ett konventionellt värmesystem med motsvarande kapacitet.

Av artikel 23 följer att utgångspunkten är att sådana stöd inte får överstiga 45 procent av de stödberättigade kostnaderna. Om stödet lämnas till ett litet företag kan dock en stödintensitet på 65 procent accepteras, medan stödet får uppgå till 55 procent av de stödberättigade kostnaderna om det istället lämnas till ett medelstort företag.

Stöd till miljöstudier

Också stöd för studier som är direkt kopplade till sådana investeringar som medför att miljöskyddet kan höjas till en nivå som går längre än rådande gemenskapsnormer eller höjer nivån på miljöskyddet i avsaknad av gemenskapsnormer, investeringar i energisparande åtgärder enligt villkoren i artikel 21 och investeringar för att främja energi från förnybara energikällor enligt villkoren i artikel 23 kan i vissa fall undantas med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen.

De stödberättigade kostnaderna är de kostnader som är hänförliga till den aktuella studien som sådan. Den maximalt tillåtna stödintensiteten är för stora företag 50 procent, medelstora företag 60 procent och för små företag 70 procent.

Skattelättnader och nedsättning av miljöavgifter

Miljöstöd i form av nedsättning av skatter som uppfyller de villkor som följer av direktiv 2003/96/EG (av direktivet följer hur energiprodukter och elektricitet ska beskattas i medlemsstaterna) kan undantas från det generella förbudet i artikel 107.1 med hänvisning till artikel 25 i den allmänna gruppundantagsförordningen – under förutsättning att den som beviljas skattenedsättning betalar åtminstone den minimiskatt som följer av direktivet. Nedsättning får beviljas för en period av högst 10 år.

3.6.2 Miljöstöd och undantag efter anmälan

I de fall ett miljöstöd faller utanför den allmänna gruppundantagsförordningens tillämpningsområde behöver stödet inte nödvändigtvis vara förbjudet i och med att kommissionen också kan bevilja undantag i enskilda fall efter att medlemsstaten anmält åtgärden till kommissionen. För att klargöra under vilka villkor kommissionen kommer att bevilja undantag har den antagit Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd (Riktlinjerna).³⁹ Riktlinjerna som publicerades den 1 april 2008 föregicks av omfattande konsultation främst angående hur man skulle strukturera "the Economic approach" i så motto att stöd som beviljas ska inbegripa incitament som står i överensstämmelse med de målsättningar som kännetecknar EU:s miljö- och energipolitik. Riktlinjerna är som utgångspunkt tillämpliga inom alla sektorer som omfattas av fördraget med endast ett fåtal undantag – Riktlinjerna är inte tillämpliga ifråga om finansiering av miljöskyddsåtgärder som avser infrastruktur för flyg, väg, järnväg, inlands vattenvägar och sjötransporter. Riktlinjerna är inte heller till fullo tillämpliga inom jordbruks- och fiskerisektorn; utan endast i sådana situationer andra bestämmelser inte reglerar de aktuella åtgärderna.⁴⁰

Utgångspunkten enligt Riktlinjerna är att ett miljöstöd ska resultera i en högre grad av miljöskydd än vad som hade varit fallet utan det aktuella stödet och att stödets positiva effekter ska uppväga eventuella negativa effekter på konkurrensen samtidigt som principen om att förorenarna ska betala inte sätts åt sidan. Denna utgångspunkt tar sig uttryck i ett så kallat "balancing test". Således kommer kommissionen endast att bevilja undantag från förbudet i artikel 107.1 då ett miljöstöds positiva effekter ifråga om att uppnå någon av EU:s målsättningar, såsom minskade utsläpp, väger tyngre än stödets negativa effekter på handeln eller konkurrensen.

³⁹ Gemenskapens Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd, EUT 2008/C 82/01, Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd.

⁴⁰ Se Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd, p. 61.

Vid avgörande om ett stöd kan komma att undantas från det generella förbudet i artikel 107.1 med utgångspunkt från Riktlinjerna måste därför avgöras om målet med den aktuella åtgärden är av ett för EU gemensamt intresse, vilket skyddet av miljön är. I nästa steg måste undersökas om ett statligt stöd är det rätta instrumentet att använda på det aktuella området. Dessutom måste man ta ställning till om stödet är utformat på ett sådant sätt att man kan förväntas uppnå den aktuella målsättningen, det vill säga om stödet har den stimulans effekt som man normalt eftersträvar, samt till om åtgärden är proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet. Avslutningsvis måste avgöras om stödet snedvrider konkurrensen och påverkar handeln i en sådan begränsad omfattning att stödets övergripande resultat kan anses vara positivt.

Ifråga om vissa i Riktlinjerna preciserade typer av miljöstöd är utgångspunkten att sådana stöd uppfyller de krav som följer av balanstestet under förutsättning att de villkor som anges för respektive stöd i Riktlinjerna är tillgodosedda. Om ett stöd däremot inte tillgodoser de villkor som anges i Riktlinjerna måste kommissionen genomföra en mer detaljerad analys i det enskilda fallet för att kunna avgöra om stödet ska kunna godkännas. Vid en sådan analys beaktar kommissionen stödets positiva effekter, huruvida det föreligger ett marknadsmisslyckande, om stödet är lämpligt, huruvida stödet har de eftersträvade stimulans effekterna samt om stödet är både nödvändigt och proportionerligt. Dessutom riktas uppmärksamhet mot om stödet riskerar medföra att utländska företag hindras att ta sig in på nya marknader, huruvida ineffektiva företag tillåts existera och på vilket sätt stödmottagarens marknadsposition kan påverkas av det aktuella stödet.

De typer av stöd som regleras explicit i riktlinjerna är:

- stöd som gör det möjligt för företagen att gå längre än gemenskapsnormerna eller att öka nivån på miljöskyddet i avsaknad av gemenskapsnormer
- stöd till förvärv av transportfordon (väg, järnväg, inlands-vattenväg och sjötransporter)

- stöd för tidig anpassning till kommande gemenskapsnormer
- stöd för miljöstudier
- stöd till energisparande åtgärder
- stöd till förnybara energikällor
- stöd till kraftvärme och till fjärrvärme
- stöd för hantering av avfall
- stöd för återställande av förorenade platser
- stöd för omlokalisering av företag (av miljöskyddshänsyn)
- stöd som ingår i system för handel av utsläppsätter
- stöd i form av nedsättning av, eller befrielse från, miljöskatter

Även om Riktlinjerna visserligen primärt tar sikte på den undantagsmöjlighet som följer av artikel 107.3 c följer det av Riktlinjerna att miljöstöd också kan undantas med hänvisning till artikel 107.3 b – under förutsättning att vissa särskilda villkor är uppfyllda kan därför också miljöstöd undantas från det generella förbudet i artikel 107.1 med hänvisning till att det rör sig om ett för EU viktigt projekt.

Ifråga om hur kommissionen tillämpar Riktlinjerna hänvisas till Riktlinjerna som sådana, Wegener Jessen, *Statsstøtte i EU*, 2003, Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 182–195 och Heidenhain, *European State Aid Law*, 2010, s. 270–292.

3.7 Stöd till forsknings, utveckling och innovation

Även forskning, utveckling och innovation anses vara viktiga beståndsdelar i strävandet efter ekonomisk tillväxt, starkt konkurrenskraft och ökad sysselsättning inom EU. Som en följd av att både små och medelstora företag och stora företag i många situationer har begränsade möjligheter att ägna sig åt forskning och utveckling kan det vara tal om ett marknadsmisslyckande i den mening att det hindrar marknaden från att uppnå optimal produktion, vilket i sin tur leder till ineffektivitet. I förhållande till vad som är fallet för många av de viktigaste ekonomierna som EU

konkurrerar med investeras endast en liten del av bruttonationalprodukten i just forskning och utveckling. För att hantera dessa problem satte EU under 2002 upp målet att tre procent av bruttonationalprodukten skulle gå till just sådana investeringar senast 2010. För att nå den aktuella målsättningen satsade också EU medel på området. Under 2007 antogs det sjunde ramprogrammet som löper till 2013. Inom ramen för det programmet, som har en budget på ca 50 miljarder euro, görs satsningar på forskning och utveckling.⁴¹

Med beaktande av det för samhället positiva effekterna av forskning, utveckling och innovation och med hänsyn till det marknadsmisslyckande som kan spåras till området har EU en relativt accepterande hållning till stöd för just sådana ändamål.

Det ska också nämnas att många statliga åtgärder som vidtas för att främja forskning, utveckling och innovation överhuvudtaget inte omfattas av EU:s statsstödsregler. Då en åtgärd likväl uppfyller alla kriterier i artikel 107.1 kan den som indikerats ovan ändå komma att undantas från det generella förbudet mot statliga stöd med hänvisning till främst artikel 107.3. Den sekundärrätt som finns på området, främst i form av den allmänna gruppundantagsförordningen, ska också ses som ett instrument för att balansera riskerna med statliga stöd till forskning, utveckling och innovation, i första hand i form av att incitamenten för konkurrenter att investera i sådan verksamhet minskar, mot dess fördelar.

Följaktligen görs analysen av om ett stöd för forskning, utveckling och innovation kan tillåtas utifrån samma systematik som gäller andra stöd. Inledningsvis måste som nämnts avgöras om statsstödsreglerna överhuvudtaget är tillämpliga. Om så är fallet måste man i nästa steg undersöka huruvida den aktuella åtgärden kan undantas från det generella förbudet i artikel 107.1 och den anmälningsplikt som följer av artikel 108.3 med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen. Om åtgärden inte

⁴¹ För mer information om EU:s insatser på området se exempelvis <http://cordis.europa.eu>.

omfattas av förordningen måste den däremot anmälas till kommissionen – som emellertid kan komma till slutsatsen att åtgärden omfattas av någon av de undantagsmöjligheter som följer av främst artikel 107.3.

3.7.1 Artikel 107.1 och stöd till forskning, utveckling och innovation

För att statsstödsreglerna överhuvudtaget ska bli tillämpliga ifråga om statliga åtgärder som vidtas för att bidra till forskning, utveckling och innovation ska återigen nämnas att samtliga rekvisit i artikel 107.1 måste vara uppfyllda. Först och främst måste den statliga åtgärd som analyseras utgöra ett gynnande av ett företag. I händelse av att en medlemsstat väljer att gynna ett organ som ägnar sig åt icke-ekonomisk verksamhet, såsom ett universitet eller forskningsinstitut, aktualiseras därför inte statsstödsreglerna. Avgörande för statsstödsreglernas tillämpning är således om stödmottagaren utför en ekonomisk aktivitet i form av tillhandahållande av varor eller tjänster på marknaden.

Om stödmottagarens huvudsakliga uppgift består i undervisning, fristående forskning eller spridande av forskningsresultat, där eventuella inkomster återinvesteras i verksamheten, är utgångspunkten också att det rör sig om just icke-ekonomisk verksamhet; varför åtgärden inte träffas av artikel 107.1.⁴²

Ifråga om stöd till forskningsorganisationer som både bedriver ekonomiskt och icke-ekonomiskt verksamhet gäller att offentlig finansiering av den senare typen av verksamhet inte omfattas av artikel 107.1 under förutsättning att det är möjligt att göra skillnad mellan verksamheterna samtidigt som det också tydligt går att skilja verksamheternas kostnader och finansiering från varandra.⁴³

Frågan om hur viss verksamhet ska bedömas aktualiseras också i samband med finansiering av forskning och forskningsprojekt som

⁴² Se avsnitt 3.1 i kommissionens meddelande Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation, EUT 2006/C 323/01 (Rambestämmelserna).

⁴³ Se avsnitt 3.1 i Rambestämmelserna.

bedrivs inom ramen för olika samarbeten mellan det offentliga och privata aktörer. I sådana situationer måste man vid bedömningen ta hänsyn till om den privata aktören får en fördel med anledning av samarbetet med den offentliga parten som den inte skulle haft under vanliga förhållanden på marknaden. Om sådana fördelar kan skönjas indikerar det att det kan förekomma ett statligt stöd enligt den definition som följer av artikel 107.1.⁴⁴

3.7.2 Den allmänna gruppundantagsförordningen och stöd till forskning, utveckling och innovation

Som nämnts tidigare är inte alla statliga åtgärder ifråga om att främja forskning, utveckling och innovation otillåtna även om rekvisiten i artikel 107.1 är uppfyllda; i vissa situationer kan till och med medlemsstaterna verkställa olika stödåtgärder utan att kommissionen först får möjlighet att granska dem. Så är fallet om en åtgärd faller in under någon av de undantagsmöjligheter som följer av den allmänna gruppundantagsförordningen. Följaktligen finns det en möjlighet för medlemsstaterna att med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen främst stödja små och medelstora företag för att hantera strukturella nackdelar exempelvis i form av svårigheter att få tillgång till teknisk utveckling eller högt kvalificerad personal.

Ifråga om stöd till forskning, utveckling och innovation är den allmänna gruppundantagsförordningen tillämplig inom i princip alla sektorer, inklusive primärproduktion, bearbetning och marknadsföring av jordbruksprodukter, likväl som inom fiskeri-, kol-, stål-, varvs- och syntetfibersektorerna.⁴⁵ I sammanhanget ska också nämnas att det finns särskilda regler rörande stöd till forskning, utveckling och innovation inom jordbruks- och fiskerisektorerna.

För att ett statligt stöd ska kunna undantas från den anmälningskyldighet som följer av artikel 108.3 med hänvisning till

⁴⁴ Se avsnitt 3.2 i Rambestämmelserna. Se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 233.

⁴⁵ Se artikel 1.3 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

den allmänna gruppundantagsförordningen krävs att flera olika villkor är uppfyllda. Först och främst får inte värdet av stödet överstiga vissa i förordningen angivna tröskelvärden. Hur stora stöd som kan accepteras utan att de först behöver anmälas till kommissionen utgår ifrån vilken typ av forskning som avses att gynnas. Om den aktuella forskningen tillhör kategorin grundforskning är tröskelvärdet 20 miljoner euro, medan det för industriell forskning är 10 miljoner euro. Ifråga om andra typer av forskningsprojekt, det vill säga experimentell utveckling, är motsvarande värde 7,5 miljoner euro (se artikel 6.1 i den allmänna gruppundantagsförordningen).

I händelse av att ett forskningsprojekt är av blandad karaktär, på så sätt att det rör exempelvis både grundforskning och industriell forskning, är utgångspunkten att det är den del av forskningen som betingar det högsta värdet som också är styrande för vilket av tröskelvärdena som måste iakttas. Om det föreligger tveksamheter ifråga om vilken typ av forskning som har det högsta värdet i ett blandat projekt ska försiktighet iakttas på så sätt att det lägsta tröskelvärdet tillämpas.

De olika typerna av forskningsverksamhet definieras i artikel 30 i den allmänna gruppundantagsförordningen. Med grundforskning avses försöksverksamhet eller teoretiskt arbete som i första hand syftar till att förvärva ny kunskap om de grundläggande orsakerna till fenomen och iakttagbara fakta, och som inte syftar till någon direkt praktisk tillämpning.

Industriell forskning utgörs av planerad forskning eller kritisk analys som syftar till att förvärva ny kunskap och nya färdigheter för att utveckla nya produkter, processer eller tjänster, eller för att markant förbättra befintliga produkter, processer eller tjänster. Detta inbegriper skapandet av sådana komponenter som utgör delar av komplexa system som är nödvändiga för den industriella forskningen, särskilt för allmän teknikvalidering.

Experimentell utveckling definieras som verksamhet där man förvärvar, kombinerar, formar och använder befintliga vetenskapliga, tekniska, näringslivsmässiga eller andra relevanta kunskaper.

per och färdigheter i syfte att utarbeta planer, arrangemang eller design för nya, ändrade eller förbättrade produkter, processer eller tjänster. Experimentell utveckling kan också inbegripa andra verksamheter som syftar till konceptuell definition, planering och dokumentation av nya produkter, processer eller tjänster. Det kan inbegripa produktion av utkast, ritningar, planer och annan dokumentation, under förutsättning att dessa inte är avsedda för kommersiella ändamål. Detta inbegriper även utveckling av kommersiellt användbara prototyper och pilotprojekt om prototypen med nödvändighet är den slutliga kommersiella produkten, och om det är alltför dyrt att producera prototypen enbart för att använda den för demonstration och utvärdering. Om ett demonstrations- eller pilotprojekt i ett senare skede används kommersiellt ska de inkomster som genereras på detta sätt dras av från de stödberättigande kostnaderna.

Vad som tidigare anförts ifråga om de generella villkoren för att en statlig stödåtgärd ska kunna undantas med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen, såsom att medlemsstaten ska tillhandahålla adekvat dokumentation och att stödet ska uppfylla kravet på transparens, gäller också för stöd till forskning, utveckling och innovation.⁴⁶

Stöd till forsknings- och utvecklingsprojekt

En medlemsstat kan med hänvisning till artikel 31 i den allmänna gruppundantagsförordningen stödja forsknings- och utvecklingsprojekt utan att åtgärden nödvändigtvis behöver anmälas till kommissionen. Artikel 31 reglerar stöd som helt eller delvis faller under någon av forskningskategorierna grundforskning, industriell forskning och experimentell utveckling.

De stödintensiteter som kan accepteras är också, precis som ifråga om tröskelvärdena, beroende av vilken typ av forskning man avser att stödja. Utgångspunkten är att ju längre från marknaden

⁴⁶ Se ovan avsnitt 3.4.

den aktuella forskningen befinner sig desto större stöd kan tillåtas, vilket motiveras av att risken för att konkurrensen ska snedvridas minskar ju längre ifrån marknaden man befinner sig.

Vad gäller grundforskning accepteras en stödintensitet på 100 procent, vilket innebär att en medlemsstat med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen kan välja att svara för alla stödberättigade kostnader. Ifråga om industriell forskning är motsvarande siffra 50 procent medan ett stöd för experimentell utveckling maximalt får uppgå till 25 procent av de stödberättigade kostnaderna. Under vissa förutsättningar kan även högre stödnivåer accepteras ifråga om stöd till industriell forskning och experimentell utveckling. När stödet beviljas små och medelstora företag får stödnivån höjas med 10 procentenheter för medelstora företag och 20 procentenheter för små företag. Dessutom kan man få lägga till en bonus på 15 procentenheter, upp till en högsta tillåten stödnivå på 80 procent av de stödberättigande kostnaderna. För att en sådan bonus ska accepteras krävs att:

- projektet inbegriper ett faktiskt samarbete mellan minst två inbördes oberoende företag samtidigt som följande villkor är uppfyllda:
 - inget företag står för mer än 70 procent av de stödberättigande kostnaderna för samlingsprojektet,
 - projektet omfattar samarbete med minst ett litet eller medelstort företag eller genomförs i minst två olika medlemsstater, eller
- projektet inbegriper ett faktiskt samarbete mellan ett företag och en forskningsorganisation och följande villkor är uppfyllda:
 - forskningsorganisationen står för minst 10 procent av de stödberättigande projektkostnaderna, och
 - forskningsorganisationen har rätt att offentliggöra resultaten från forskningsprojektet i den mån de härrör från forskning som har genomförts av den organisationen, eller

- ifråga om industriell forskning krävs att resultaten från forskningsprojektet får omfattande spridning genom tekniska och vetenskapliga konferenser eller genom att de publiceras i vetenskapliga eller tekniska tidskrifter eller i öppna databaser (databaser där allmänheten får tillgång till forskningsuppgifter) eller genom programvaror med gratis eller öppen källkod.⁴⁷

Av den allmänna gruppundantagsförordningen följer också att när det gäller stöd till ett forsknings- och utvecklingsprojekt som genomförs i samarbete mellan forskningsorganisationer och företag, får det sammanlagda stödet som lämnas direkt av staten till ett specifikt projekt inklusive bidrag från forskningsorganisationer till projektet, i den mån dessa bidrag utgör stöd, inte överstiga de tillämpliga stödnivåerna för varje stödmottagande företag.

Ifråga om stödberättigande kostnader ska observeras att de måste kunna hänföras till en specifik kategori av forskning och utveckling. De stödberättigade kostnaderna utgörs av:

- Kostnader för personal (forskare, tekniker och annan stödpersonal i den omfattning som de arbetar med forskningsprojektet).
- Kostnader för instrument och utrustning i den utsträckning och under den tid som de tas i anspråk av forskningsprojektet.
- Kostnader för byggnader och mark i den omfattning och under den tid som de används i forskningsprojektet. För byggnader ska endast de avskrivningskostnader anses vara stödberättigande som motsvarar forskningsprojektets varaktighet. För mark ska kostnader för överlåtelse på affärsmässiga villkor eller faktiska kapitalkostnader vara stödberättigande.
- Kostnader för kontraktsforskning, tekniskt kunnande och patent, som har köpts eller hyrts in från utomstående källor till marknadspris samt kostnader för konsulttjänster och

⁴⁷ Se artikel 31.4 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

motsvarande tjänster som uteslutande används i samband med forskningsprojektet.

- Andra allmänna omkostnader som uppkommit till omedelbar följd av forskningsprojektet.
- Andra driftskostnader, inklusive kostnader för materiel, lager och liknande produkter, som uppkommit som en omedelbar följd av forskningsverksamheten.

Det ska emellertid påminnas om att ett stöd inte kan undantas från anmälningsplikten om värdet på stödet överstiger det tillämpliga tröskelvärdet; oavsett om den aktuella stödintensiteten är lägre än vad som angetts ovan.

Stöd för tekniska genomförbarhetsstudier

Enligt artikel 32 i den allmänna gruppundantagsförordningen kan medlemsstaterna under vissa villkor också välja att stödja företag för att de ska kunna genomföra tekniska genomförbarhetsstudier inför industriell forskning eller experimentell utvecklingsverksamhet utan att sådana åtgärder först måste underställas kommissionens kontroll.

De stödberättigade kostnaderna i sådana sammanhang utgörs av kostnaden för själva studien. Den maximalt tillåtna stödintensiteten uppgår ifråga om stöd till små och medelstora företag som har för avsikt att genomföra en studie inför industriell forskning till 75 procent, medan motsvarande siffra rörande studier inför experimentell utvecklingsverksamhet är 50 procent. Vad gäller stöd till stora företag uppgår den maximala stödintensiteten istället till 65 respektive 40 procent.

Stöd för små och medelstora företags kostnader för industriell äganderätt

Medlemsstaterna kan också med hänvisning till artikel 33 i den allmänna gruppundantagsförordningen under vissa villkor välja att stödja små och medelstora företag för att dessa ska kunna erhålla och validera patent och annan industriell äganderätt. De stödnivåer

som kan accepteras är de samma som för stöd till forsknings- och utvecklingsprojekt enligt artikel 31.3 och 31.4 i den allmänna gruppundantagsförordningen. De stödberättigade kostnader är:

- Alla kostnader som föregår beviljandet av rättigheten i den första jurisdiktionen, inklusive kostnader för att utarbeta, lämna in och fullfölja ansökan och kostnader för att förnya ansökan innan rättigheten har beviljats.
- Översättning och andra kostnader för att få rättigheten beviljad eller validerad i andra jurisdiktionsområden.
- Kostnader för att försvara rättighetens giltighet under den formella handläggningen av ansökan och eventuella invändningsförfaranden, även om sådana kostnader uppkommer efter det att rättigheten beviljats.

Stöd till forskning och utveckling inom jordbruks- och fiskerisektorerna

Även vissa stöd till forskning och utveckling inom jordbruks- och fiskerisektorerna kan undantas från den anmälningsplikt som vanligtvis följer av artikel 108.3. För att sådana stöd ska vara tillåtna utifrån artikel 34 i den allmänna gruppundantagsförordningen krävs först och främst att stödet är av intresse för alla aktörer inom den berörda sektorn. Dessutom fordras det att information om att forskningen ska utföras och om målet med forskningen publiceras på internet innan forskningen påbörjas. Av den information som lämnas på internet måste det exempelvis framgå när de förväntade resultaten ska publiceras och var på internet man kan finna dem. Forskningsresultaten ska hållas tillgängliga på internet under minst fem år. De får inte publiceras senare än någon annan information som görs tillgänglig för medlemmar i någon viss organisation.

Enligt artikel 34 i den allmänna gruppundantagsförordningen krävs också att det aktuella stödet ska beviljas direkt till forskningsorganisationen och stödet får inte heller omfatta direkt beviljande av icke-forskningsrelaterat stöd till ett företag som producerar, bearbetar eller saluför jordbruksprodukter.

Stödnivån får inte överskrida 100 procent av de stödberättigande kostnaderna, vilka är de samma som ifråga om stöd till forskning och utveckling i enlighet med artikel 31.5 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

Även om ett visst stöd till forskning och utveckling inom jordbruks- och fiskerisektorerna inte kan undantas från anmälningsplikten med hänvisning till artikel 34 i den allmänna gruppundantagsförordningen kan sådana åtgärder i vissa fall ändå mycket väl komma att undantas från anmälningsplikten, men med stöd av antingen artikel 30, 31 eller 32 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

Stöd till nystartade innovativa företag

Enligt artikel 35 i den allmänna gruppundantagsförordningen kan också stöd till nystartade innovativa företag undantas från den anmälningskyldighet som följer av artikel 108, om de i artikel 35 angivna kriterierna är uppfyllda,

För att undantag ska accepteras krävs inledningsvis att stödmottagaren är ett litet företag som har existerat under kortare tid än sex år vid den tidpunkt då stödet beviljas. Därtill krävs att stödmottagarens kostnader för forskning och utveckling utgör minst 15 procent av dess totala driftskostnader under minst ett av de tre år som föregick beviljandet av stödet eller, om det gäller ett nystartat företag utan finansiell historik, under revisionen av dess innevarande budgetperiod.

Som utgångspunkt får inte heller stödet överstiga 1 miljon euro. Om stödmottagaren däremot befinner sig i en region där undantaget i artikel 107.3 a kan aktualiseras kan stöd som uppgår till 1,5 miljoner euro undantas. Befinner sig stödmottagaren i en region där undantaget enligt artikel 107.3 c kan aktualiseras kan stöd med ett maximalt värde av 1,25 miljoner euro accepteras. Av artikel 35 i den allmänna gruppundantagsförordningen följer också att stöd till nystartade innovativa företag endast får utgå en gång under den period då företaget uppfyller villkoren för ett nystartat innovativt företag.

Stöd för innovationsrådgivningstjänster och stöd för innovationsstödjande tjänster

Medlemsstaterna kan också lämna stöd till företag för att dessa ska kunna täcka kostnader för innovationsrådgivningstjänster och innovationsstödjande tjänster i enlighet med artikel 36 i den allmänna gruppundantagsförordningen. För att så ska få ske krävs inledningsvis att stödmottagaren är ett litet eller medelstort företag. Stödmottagaren måste använda stödet för att köpa tjänsterna till marknadspris eller, om tjänestetillhandahållaren är en organisation som drivs utan vinstsyfte, till ett pris som täcker kostnaderna plus en rimlig marginal. Dessutom krävs att den som tillhandahåller de aktuella tjänsterna innehar en nationell eller europeisk certifiering. Stödbeloppet får inte överstiga 200 000 euro per stödmottagare under en treårsperiod, samtidigt som stödnivån inte heller får överskrida 75 procent av de stödberättigande kostnaderna.

De stödberättigande kostnaderna ifråga om innovationsrådgivningstjänster är kostnader som rör managementkonsulttjänster, tekniskt stöd, tjänster för tekniköverföring, utbildning, rådgivning vid förvärv av, skydd för och handel med immateriella rättigheter och licensavtal samt konsulttjänster avseende användning av standarder. Vad gäller innovationsstödjande tjänster är de stödberättigade kostnaderna sådana kostnader som rör kontorsutrymme, databaser, fackbibliotek, marknadsundersökningar, utnyttjande av laboratorier, kvalitetsmärkning, testning och certifiering.

Stöd för att hyra in högkvalificerad personal

Avslutningsvis ska nämnas att den allmänna gruppundantagsförordningen också ger medlemsstaterna en möjlighet att gynna företag på så sätt att statliga stöd lämnas för att täcka kostnader som kan uppstå i samband med att företag hyr in högkvalificerad personal från forskningsorganisationer eller stora företag till små eller medelstora företag. En förutsättning för att sådana stöd ska få lämnas är enligt artikel 37 i den allmänna gruppundantagsförordningen att den inhyrda personalen inte ersätter annan personal, utan att den ska anställas för en nyinrättad funktion i det stödmottagande

företaget. Dessutom krävs att den personal som hyrs in minst har varit anställd i två år i den forskningsorganisation eller det stora företag som hyr ut personalen. Den inhyrda personalen ska också arbeta med forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet inom det stödmottagande lilla eller medelstora företaget.

Stödnivån får inte överskrida 50 procent av de stödberättigande kostnaderna under högst tre år per företag och per inhyrd person. De stödberättigande kostnaderna ska vara alla personalkostnader för att hyra in och sysselsätta högkvalificerad personal, inbegripet kostnaderna för att anlita ett rekryteringskontor och för att betala resekostnadsersättning för den inhyrda personalen.

3.7.3 Stöd till forskning, utveckling och innovation som faller utanför den allmänna gruppundantagsförordningens tillämpningsområde

Som nämnts är inte alla statliga stöd, även om de inte omfattas av den allmänna gruppundantagsförordningens tillämpningsområde, förbjudna. Stöd som inte regleras i den allmänna gruppundantagsförordningen måste dock godkännas av kommissionen innan de verkställs. Den möjlighet för kommissionen att undanta vissa stödåtgärder från det generella förbudet i artikel 107.1 gäller därför också stöd som lämnas för att främja forskning, utveckling och innovation.

Då kommissionen gör bedömningen om ett visst stöd till forskning, utveckling och innovation ska undantas, främst med stöd av artikel 107.3, utgår den ifrån ett så kallat balanstest där stödets förväntade positiva effekter ställs mot de negativa effekter som stödets kan ha, främst i form av att incitamenten för konkurrenter att investera i forskning, utveckling och innovation minskar och i form av att konkurrensen kan snedvridas. Hur kommissionens bedömningar genomförs framgår som nämnts av kommissionens meddelande Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation.⁴⁸ Även om det i samman-

⁴⁸ Kommissionens meddelande Gemenskapens rambestämmelser för statligt

hanget inte uttömmande ska redogöras för innehållet i dokumentet ska de viktigaste beståndsdelarna i kommissionens bedömning nämnas.⁴⁹

Först och främst måste kommissionen avgöra om det finns ett gemensamt europeiskt intresse i samband med att en medlemsstat har för avsikt att stödja forskning, utveckling och innovation. Med beaktande av de skäl som tidigare nämnts, exempelvis det faktum att forskning, utveckling och innovation är viktiga beståndsdelar för att stärka EU:s konkurrenskraft, torde bedömning i denna del allt som oftast leda till att det går att spåra ett gemensamt europeiskt intresse till den aktuella åtgärden. För att en statlig åtgärd ska accepteras krävs däremot att också andra kriterier är uppfyllda, exempelvis måste det aktuella stödet vara ett lämpligt verktyg för att uppnå den aktuella målsättningen. Kommissionen beaktar också om stödet har en stimulans effekt på så sätt att stödet verkligen leder till en ökad satsning på forskning, utveckling och innovation i förhållande till om den statliga åtgärden inte vidtas. Om ett företag skulle göra en viss satsning på forskning, utveckling och innovation utan att medlemsstaten lämnar ett stöd så kommer kommissionen därför inte att godkänna stödåtgärden. Avslutningsvis ska nämnas att den ifrågakvarande statliga åtgärden också måste stå i rimlig proportion till ändamålet bakom den; varför en medlemsstat exempelvis inte får lämna ett större stöd än vad som är nödvändigt.

stöd till forskning, utveckling och innovation, EUT 2006/C 323/01 (Rambestämmelserna).

⁴⁹ För en mer omfattande genomgång av kommissions bedomningar och de aktuella Rambestämmelserna se t.ex. Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 241–251.

3.8 Främjande av utbildning och rekrytering av arbetstagare med sämre förutsättningar eller funktionshinder

Utbildning anses vara en för EU central målsättning i och med att utbildning leder till att tillgången på arbetskraft inom unionen ökar, vilket i förlängningen leder till social och ekonomisk utveckling. Företag inom EU anses dock i allt för liten utsträckning investera i utbildning av sin arbetskraft – vilket får anses vara ett marknadsmisslyckande i och med att utbildning ger positiva externa effekter som gynnar samhället som helhet. För att hantera ett sådant marknadsmisslyckande har därför medlemsstaterna genom den allmänna gruppundantagsförordningen givits en viss möjlighet att stödja företag i samband med utbildning av arbetstagare utan att de statliga åtgärderna först måste anmälas till kommissionen. Medlemsstaterna har genom den allmänna gruppundantagsförordningen också givits en möjlighet att lämna stöd till företag för att kunna hantera en annan närliggande typ av marknadsmisslyckande, nämligen det marknadsmisslyckande som följer av att personer med sämre förutsättningar och arbetstagare med funktionshinder ofta har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden.

Det ska dock nämnas att många statliga åtgärder som vidtas på området inte anses vara av en sådan karaktär att de träffas av EU:s statsstödsregler, exempelvis till följd av att de till sin utformning är generella varför något företag inte gynnas framför andra. Det ska också framhållas att utbildning vanligtvis ses som medlemsstaternas ansvar som de inte sällan är skyldiga att tillhandahålla sin medborgare varför många statliga åtgärder på området svårigen kan anses falla in under bestämmelsen i artikel 107.1 av den anledningen.

3.8.1 Stöd till utbildning

Om ett stöd till utbildning lämnas direkt till individer eller olika utbildningsinstitutioner är utgångspunkten att stödet inte omfattas av artikel 107.1 i och med att åtgärden då främst anses vara av

social karaktär. Likaså anses sådana statliga åtgärder i många situationer inte heller uppfylla kravet på selektivitet. Kommissionens tidigare Rambestämmelser för stöd till utbildning innehöll också exempel på åtgärder som inte ansågs vara av sådan karaktär att de omfattades av EU:s statsstödsregler.⁵⁰ De exempel på åtgärder som föll utanför statsstödsreglernas tillämpningsområde var:

- utbildningssystem och grundutbildning (såsom lärlingsutbildning och system för kombinerat arbete och undervisning)
- system för utbildning eller omskolning av arbetslösa, bland annat i form av företagspraktik
- åtgärder som direkt riktar sig till arbetstagarna eller till och med vissa kategorier av dessa genom att ge dem möjlighet att delta i utbildning oberoende av det företag eller den sektor där de arbetar
- generella ordningar för skattelättnader som är öppna för samtliga företag som investerar i utbildning för arbetstagare och tillämpas automatiskt

I situationer då statliga åtgärder likväl omfattas av artikel 107.1, exempelvis om en medlemsstat tillhandahåller utbildning till vissa specifika företag eller sektorer, kan sådana åtgärder komma att accepteras med hänvisning till de undantagsmöjligheter som följer av främst artikel 107.3. I den allmänna gruppundantagsförordningen specificeras som nämnts också under vilka villkor stöd till utbildning och stöd för arbetstagare med sämre förutsättningar och arbetstagare med funktionshinder inte behöver anmälas till kommissionen innan de verkställs.

Den handlingsplan som kommissionen tidigare utarbetat på området, och som ersattes av både en särskild gruppundantagsförordning och ett tillkännagivande, har numera införlivats i den allmänna gruppundantagsförordningen. I den allmänna grupp-

⁵⁰ Rambestämmelser för stöd till utbildning, EGT 1998/C 343/10.

undantagsförordningen regleras därför både stöd till utbildning och stöd för arbetstagare med sämre förutsättningar och arbetstagare med funktionshinder. Den allmänna gruppundantagsförordningen innehåller också bestämmelser rörande andra typer av stöd för att främja anställningar, såsom stöd till små och medelstora företag och stöd för skapande av arbetstillfällen i missgynnade regioner.

Även om en statlig åtgärd på området inte omfattas av den allmänna gruppundantagsförordningen finns det precis som ifråga om andra typer stöd, såsom miljöstöd, ändå en möjlighet att kunna undanta den aktuella åtgärden från det generella förbudet i artikel 107.1 – men först efter en anmälan till kommissionen.

De bestämmelser rörande stöd till utbildning och stöd till missgynnade arbetstagare eller arbetstagare med funktionshindrade som återfinns i den allmänna gruppundantagsförordningen är tillämpliga inom i princip alla sektorer av ekonomin. Enligt den allmänna gruppundantagsförordningen kan en medlemsstat därför vidta stödåtgärder på området utan att först behöva anmäla dessa till kommissionen under förutsättning att de villkor som följer av förordningen är uppfyllda. Vad som tidigare anförts ifråga om de generella villkoren för att en statlig stödåtgärd ska kunna undantas med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen, såsom att medlemsstaten ska tillhandahålla adekvat dokumentation och att stödet ska uppfylla kravet på transparens, gäller också för stöd till utbildning och dylikt.⁵¹

I den allmänna gruppundantagsförordningen görs skillnad mellan stöd till särskild utbildning och stöd till allmän utbildning; varvid möjligheterna att gynna allmän utbildning får anses vara något större än de möjligheter medlemsstaterna har att gynna särskild utbildning.

Med allmän utbildning avses enligt artikel 38 i den allmänna gruppundantagsförordningen sådan utbildning som inbegriper

⁵¹ Se ovan avsnitt 3.4.

undervisning som inte endast eller inte i huvudsak kan användas i arbetstagarens nuvarande eller framtida anställning i företaget, men som ger färdigheter som i stor utsträckning kan överföras till andra företag eller arbetsområden. En utbildning ska anses vara allmän till exempel i följande fall:

- Om den organiseras gemensamt av olika företag som är oberoende av varandra, eller om den är öppen för anställda vid olika företag.
- Om den erkänns, intygas eller godkänns av offentliga myndigheter eller organ eller av andra organ eller institutioner som en medlemsstat eller gemenskapen har givit nödvändiga befogenheter på detta område.

Stöd för allmän utbildning anses som indikerats ovan medföra mindre snedvridande effekter på konkurrensen, vilket innebär att högre stödnivåer kan undantas från den anmälningsskyldighet som vanligtvis följer av artikel 108.3.

Särskild utbildning är å andra sidan utbildning som främst ger fördelar för det enskilda företaget, varför det medför en större risk för snedvridning av konkurrensen och därför är de stödnivåer som föranleder undantag från anmälningsskyldigheten lägre än ifråga om allmän utbildning. Med särskild utbildning avses enligt artikel 38 i den allmänna gruppundantagsförordningen utbildning som omfattar undervisning som direkt och i huvudsak kan användas i arbetstagarens nuvarande eller framtida anställning i företaget och som ger färdigheter som inte alls eller endast i begränsad utsträckning kan överföras till andra företag eller arbetsområden.

Ifråga om stöd till utbildning utgör de stödberättigade kostnaderna:

- Personalkostnader för lärare
- Resekostnader för lärare och deltagare, inklusive logi
- Andra löpande utgifter, såsom material och utrustning som har ett direkt samband med projektet

- Avskrivning av hjälpmedel och utrustning, i den utsträckning de används uteslutande för utbildningsprojektet
- Kostnader för vägledning och rådgivning i samband med utbildningsprojektet
- Personalkostnader för deltagare och allmänna indirekta kostnader (administrativa kostnader, hyra, allmänna omkostnader)

Utgångspunkten är att den maximala stödnivån inte får överstiga 60 procent av de stödberättigande kostnaderna för allmän utbildning och 25 procent av de stödberättigande kostnaderna för särskild utbildning. I vissa fall kan dock en högre stödintensitet accepteras. Enligt artikel 39.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen får nämligen stödnivån höjas, upp till en högsta tillåten stödnivå på 80 procent av de stödberättigande kostnaderna, enligt följande:

- med 10 procentenheter om utbildningen avser arbetstagare med funktionshinder eller arbetstagare med sämre förutsättningar
- med 10 procentenheter om stödet ges till medelstora företag och med 20 procentenheter om stödet ges till små företag

Om stödet beviljas inom sjötransportsektorn får en stödnivå på 100 procent av de stödberättigande kostnaderna godkännas, oavsett om utbildningsprojektet avser särskild eller allmän utbildning, om följande villkor är uppfyllda:

- den som deltar i utbildningen får inte vara en aktiv besättningsmedlem utan måste ingå i reservbesättning ombord
- utbildningen måste ske ombord på fartyg som är registrerade inom EU

Om ett stödprojekt omfattar både särskild och allmän utbildning, som man inte kan särskiljas vid beräkningen av stödnivån, och

om det inte är möjligt att fastställa om utbildningsprojektet är av särskild eller allmän karaktär, ska de stödnivåer som gäller särskild utbildning tillämpas.

Oavsett ovanstående procentsatser får ett statligt stöd till utbildning inte överstiga 2 miljoner euro per företag och utbildningsprojekt om stödet ska kunna undantas från anmälningsskyldigheten enligt den allmänna gruppundantagsförordningen, vilket följer av artikel 6.1 f i den allmänna gruppundantagsförordningen.

3.8.2 Stöd för rekrytering av arbetstagare med sämre förutsättningar

För att stimulera anställningen av arbetstagare med sämre förutsättningar eller funktionshinder kan stöd till sådana ändamål också undantas från den anmälningsskyldighet som följer av artikel 108.3 om det är sannolikt att stödet hjälper dessa kategorier av arbetstagare att etablera sig på arbetsmarknaden.

I sammanhanget avses med arbetstagare med sämre förutsättningar personer som inte har haft någon ordinarie avlönad anställning under de senaste sex månaderna; personer som inte har gymnasiekompetens eller en yrkesutbildning; personer som är över 50 år; personer som lever ensamma och har vårdnaden om ett eller flera barn; personer som arbetar inom en sektor eller ett yrke i en medlemsstat där obalansen mellan könen är minst 25 procent högre än den genomsnittliga könsobalansen inom alla ekonomiska sektorer i den aktuella medlemsstaten och som tillhör den underrepresenterade gruppen; samt personer som är medlemmar av en etnisk minoritet inom en medlemsstat och som måste förbättra sina språkkunskaper, sin yrkesutbildning eller sin arbetslivserfarenhet för att öka möjligheterna att få en fast anställning.⁵²

Vad gäller hänvisningen till arbetstagare med funktionshinder så avses i sammanhanget personer som i enlighet med nationell lagstiftning har erkänts ha funktionshinder eller personer som har

⁵² Se artikel 2.18 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

en erkänd begränsning som härrör från fysiska, mentala eller psykiska funktionsnedsättningar.⁵³

För att stöd i form av lönesubventioner för att rekrytera arbetstagare med sämre förutsättningar ska kunna undantas från den anmälningsskyldighet som följer av artikel 108.3 krävs att stödet inte överstiger 50 procent av de stödberättigade kostnaderna; vilka utgörs av lönekostnaderna under en period av maximalt 12 månader efter rekryteringen. Om arbetstagaren tillhör kategorin arbetstagare med kraftigt sämre förutsättningar ska de stödberättigade kostnaderna vara lönekostnaderna under en period av högst 24 månader efter rekryteringen. Det maximala stödbelopp som kan accepteras för ändamålet är enligt artikel 6.1 h i den allmänna gruppundantagsförordningen 5 miljoner euro per företag och år.

Ifråga om stöd i form av lönesubventioner för anställning av arbetstagare med funktionshinder får stödnivån enligt artikel 41 i den allmänna gruppundantagsförordningen inte överstiga 75 procent av de stödberättigade kostnaderna; vilka utgörs av lönekostnaderna under den tid arbetstagaren är anställd. Vad gäller stöd för anställning av arbetstagare med funktionshinder i form av lönekostnader är stödtaket enligt artikel 6.1 i den allmänna gruppundantagsförordningen 10 miljoner euro per företag och år.

Stöd kan också lämnas för att kompensera arbetsgivaren för de merkostnader som kan följa av att en arbetstagare med funktionshinder anställs. Dessa kostnader kan bland annat bestå i att lokalerna måste anpassas till följd av anställningen eller i att företaget måste anskaffa utrustning som det inte annars hade behövt. Ifråga om sådana typer av stöd får stödnivån inte överstiga 100 procent av de stödberättigade kostnaderna; och stödet får inte heller överstiga 10 miljoner euro per företag och år.

⁵³ Se artikel 2.20 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

3.8.3 Stöd till utbildning m.m. och undantag efter anmälan

Även om ett statligt stöd till utbildning, eller ett stöd som lämnas för att företag ska kunna rekrytera arbetstagare med sämre förutsättningar eller funktionshinder, inte kan undantas från anmälningskyldigheten med hänvisning till den allmänna gruppundantagsförordningen innebär inte det, precis som ifråga om andra stöd, att stödet nödvändigtvis inte får lämnas. Undantag kan meddelas av kommissionen, med hänvisning till främst artikel 107.3 c, efter det att den granskat åtgärden.

Hur kommissionen har för avsikt att göra bedömningar av statliga stöd till utbildning samt för rekrytering av arbetstagare med sämre förutsättningar eller funktionshinder framgår av två olika meddelanden från kommissionen.⁵⁴

I de båda riktlinjerna anger kommissionen hur det balanstest som ska göras i samband med att en medlemsstat har för avsikt att lämna ett stöd för något av de ovan angivna ändamålen ska struktureras. I likhet med förfarandet i samband med andra stöd genomför kommissionens sin bedömning i olika steg där man inledningsvis måste ta ställning till om medlemsstaten kunnat visa att den aktuella åtgärden avser att ta sikte på ett mål av gemensamt europeiskt intresse. Därefter undersöker kommissionen om ett statligt stöd är ett lämpligt verktyg för att nå den aktuella målsättningen. Ytterligare ett krav för att kommissionen ska godkänna en stödåtgärd på något av de aktuella områdena är att medlemsstaten kan visa på stödets nödvändighet för att uppnå det eftersträvade syftet. Avslutningsvis gör kommissionen en bedömning utifrån om fördelarna med ett stöd uppväger dess förväntade negativa

⁵⁴ Kommissionens meddelande – Kriterier vid bedömningen av förenligheten av statligt stöd för utbildning som omfattas av kravet på individuell anmälan, EUT 2009/C 188/1, respektive kommissionens meddelande Kriterier vid bedömningen av förenligheten av statligt stöd för anställning av arbetstagare med sämre förutsättningar och med funktionshinder som omfattas av kravet på individuell anmälan, EUT 2009/C 188/2.

effekter. Om så är fallet kan medlemsstaten förvänta sig att den anmälda stödåtgärden kommer att godkännas av kommissionen med hänvisning till primärt artikel 107.3 c.

Medlemsstaternas anmälningsskyldighet och kommissionens kontroll

4.1 Introduktion

I syfte att åstadkomma en effektiv kontroll på statsstödsområdet har medlemsstaterna som nämnts ålagts att anmäla nya planerade stödåtgärder till kommissionen. Dessutom undersöker kommissionen löpande existerande stödåtgärders förenlighet med den inre marknaden. Dessa åtgärder regleras i artikel 108 och i den procedurförordning som antagits av rådet.¹ Procedurförordningen reglerar även kommissionens kontroll- och reaktionsmöjligheter i händelse av att en medlemsstat inte anmäler ett eventuellt statligt stöd till kommissionen.

Inom kommissionen är det Generaldirektoratet för konkurrens (GD Konkurrens) som ansvarar för efterlevnaden av statsstödsreglerna på de flesta områden. Det finns däremot några områden där uppgiften att kontrollera statsstöd i första hand åligger andra avdelningar inom kommissionen. Stöd inom transport- och kolsektorn hanteras av Generaldirektoratet för transport och rörlighet, medan stöd inom jordbruksområdet och till landsbygdsutveckling hanteras av Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygds-

¹ Rådets förordning 659/1999/EG (procedurförordningen).

utveckling. Det ankommer på Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske att svara för kontrollen av stöd inom de områdena.

På GD Konkurrens hemsida återfinns också en stor del av de dokument som kan vara av intresse i sammanhanget; bland annat finner man ett register på hemsidan som innehåller alla de statsstödsärenden som kommissionen hanterat efter den 1 januari 2000. Det går också att söka i registret. Ärendena är indelade i 12 olika kategorier. Varje kategori symboliseras av en viss bokstav som också kan användas för att man ska kunna söka på ärendena. Ärendenumren inleds således med en bokstav, följt av ett löpnummer och avslutas med ett årtal. De olika kategorierna som ärendena indelas efter är:

C (Contradictoire); ärenden där kommissionen inlett ett formellt granskningsförfarande

E (Existing aid); ärenden som avser befintliga stöd

N (Notified aid); ärenden som rör anmälda stöd

NN (Unnotified aid; ärenden som avser stöd som inte anmälts av medlemsstaterna enligt artikel 108

X (GBER); ärende som rör undantag enligt den allmänna gruppundantagsförordningen

XA (Exemption Agriculture); ärenden som avser undantag inom jordbrukssektorn

XE (Exemption Employment); ärenden som avser undantag för stöd till anställning

XF (Exemption Fish); ärenden rörande undantag inom fiskerisektorn

XP (Exemption Agriculture Production); ärenden som rör undantag för stöd till företag verksamma inom sektorn för jordbruksproduktion

XR (Exemption Regional); ärenden som avser undantag för regionalstöd

XS (Exemption SME); ärenden som avser undantag från förbudet gällande stöd till små och medelstora företag

XT (Exemption Training); ärenden rörande undantag ifråga om utbildningsstöd

Kommissionen har i det närmaste exklusiv kompetens att avgöra om ett stöd är förenligt med den inre marknaden, det vill säga att göra bedömningen om en åtgärd som visserligen uppfyller alla rekvisit i artikel 107.1 ändå ska kunna undantas från förbudet med hänvisning till artikel 107.2 och 107.3 eller möjligtvis artikel 106.2.² I vissa mycket speciella fall kan dock rådet fatta beslut om undantag enligt artikel 108.2. Därtill är givetvis också EU-domstolen och Tribunalen kompetenta att avgöra huruvida en stödåtgärd är förenlig med den inre marknaden. Någon möjlighet för nationella myndigheter eller domstolar att göra sådana bedömningar finns dock inte – förutom i de fall den allmänna gruppundantagsförordningen är tillämplig. En nationell domstol är vanligtvis endast behörig att ta ställning till om en viss åtgärd uppfyller rekvisiten i artikel 107.1, och att verka för att de krav som följer av artikel 108.3 iakttas, vilket inkluderar att verka för ett återkrav om en medlemsstat verkställt ett otillåtet stöd.³

Regler rörande tillämpningen av bestämmelserna i artikel 108 återfinns numera i rådets förordning 659/1999/EG, vilken vanligtvis betecknas som procedurförordningen. Förordningen har antagits av rådet med stöd av artikel 109. I procedurförordningen återfinns detaljerade bestämmelser rörande bland annat anmälningar av stöd, årliga rapporter till kommissionen och tidsfrister. Med anledning av EU:s utvidgning under år 2004, och senare Bul-

² Se t.ex. mål C-354/90, FNCEPA, p. 14, mål C-39/94, La Poste, p. 42 och mål C-143/99, Adria-Wien Pipeline, p. 29.

³ Se Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 444.

gariens och Rumäniens anslutning till EU, har procedurförordningen också kompletterats med två tillägg, förordning 794/2004/EG och förordning 271/2008/EU.

Det regelverk som reglerar proceduren kring statligt stöd skiljer sig något beroende på hur det aktuella stödet klassificeras. Det förekommer fyra olika typer av stöd: nytt stöd, otillåtet stöd, missbrukat stöd och befintligt stöd.

Befintliga stöd är underställda löpande kontroll av kommissionen i samarbete med medlemsstaterna enligt artikel 108.1. Begreppet befintligt stöd definieras i artikel 1 i procedurförordningen som varje stödåtgärd som existerade innan respektive land anslöt sig till den europeiska gemenskapen. Både individuella och generella stödåtgärder som fortfarande är i kraft inbegrips därför i begreppet. Dessutom inrymmer begreppet stödåtgärder som är godkända av kommissionen eller rådet i enlighet med artikel 108.2 och 108.3. Vidare utgör stödåtgärder som anses vara godkända i förhållande till artikel 4.6 i procedurförordningen eller i enlighet med den procedur som var gällande före procedurförordningens ikraftträdande befintligt stöd. Befintliga stöd behöver däremot inte anmälas till kommissionen – men om kommissionen anser att ett befintligt stöd inte är förenligt med den inre marknaden kan den föreslå alternativa lösningar för medlemsstaten. Om medlemsstaten inte följer de råd och uppmaningar som kommissionen lämnar kan den senare inleda ett formellt granskningsförfarande (se nedan).

Det finns också en viss möjlighet för medlemsstaterna att göra ändringar i befintliga stöd utan att de ändrar karaktär och istället ska ses som nya stöd. Således kan en medlemsstat enligt artikel 4 i kommissionens förordning 794/2004/EG, den så kallade implementeringsförordningen, exempelvis utöka budgeten för en befintlig stödordning med upp till 20 procent utan att det rör sig om ett nytt stöd som först måste anmälas till kommissionen.

Nya stöd, det vill säga stöd som inte faller inom kategorin befintliga stöd, måste om de inte omfattas av något av undantagen från anmälningsskyldigheten, anmälas till kommissionen innan de verkställs. Stödet får då inte heller verkställas innan kommissionen

har godkänt det. I sådana ärenden kan kommissionen redan efter en preliminär granskning besluta att åtgärden antingen inte utgör ett stöd i den mening som avses i artikel 107.1, eller att stödet, om det nu omfattas av artikel 107.1, är förenligt med den inre marknaden. Om det föreligger tveksamheter rörande stödets förenlighet med statsstödsrätten kan kommissionen också välja att inleda ett formellt förfarande.

Ifråga om otillåtna stöd, det vill säga stöd som verkställts utan att kommissionen godkänt det, och ifråga om stöd som missbrukats, kan nämnas att kommissionen kan fatta beslut om att en medlemsstat ska upphöra med en sådan åtgärd och att medlemsstaten också ska återkräva eventuella stöd som redan betalats ut.

Den anmälningsskyldighet som gäller för nya stöd innebär att en medlemsstat ska underrätta kommissionen inför varje planerad ny stödåtgärd eller ändring av sådan. Kommissionen ska således få möjlighet att lämna sina synpunkter på stödets förenlighet med den inre marknaden innan det verkställs. Det faktum att en medlemsstat själv gör bedömningen att en åtgärd omfattas av något av undantagen från det generella förbudet medför inte heller att åtgärden kan undantas från anmälningsskyldigheten. Anmälningsskyldigheten är dock inte absolut, utan undantag från anmälningsskyldigheten kan medges under förutsättning att något av de undantag som följer av EU-rätten kan aktualiseras, främst undantagen enligt den allmänna gruppundantagsförordningen.

Det ska också observeras att det åligger medlemsstaten att anmäla den aktuella åtgärden varför en anmälan från exempelvis stödmottagaren inte är tillräcklig för att medlemsstaten ska anses ha uppfyllt sin anmälningsskyldighet.⁴

I många situationer föregås en anmälan från en medlemsstat av informella kontakter mellan medlemsstaten och kommissionen. Sådana kontakter kan exempelvis syfta till att utröna om den aktuella åtgärden överhuvudtaget omfattas av statsstödsreglerna.

⁴ Se t.ex. de förenade målen T-116 och 118/01, P&O European Ferries, p.64.

Om medlemsstaten väljer att gå vidare med den aktuella åtgärden, och kontakterna med kommissionen indikerar att det rör sig om ett stöd i den mening som avses i artikel 107.1, måste anmälan ändå inkomma till kommissionen i god tid enligt artikel 108.3. Informella kontakter med kommissionen leder således inte till att medlemsstaten nödvändigtvis kan förvänta sig en snabbare handläggning då man väl gör en formell anmälan.

Ifråga om själva anmälan ska nämnas att proceduren görs med hjälp av elektronisk kommunikation. På kommissionens hemsida återfinns också ett standardformulär som vanligtvis ska användas vid anmälningar av stödåtgärder. Av artikel 2 i procedurförordningen följer att medlemsstaterna ska tillhandahålla alla nödvändiga uppgifter som behövs för att kommissionen ska kunna utreda ärendet och fatta ett beslut. Genom att använda kommissionens standardformulär minskar också risken för att kommissionen inte ska få den information som krävs. En medlemsstat kan också dra tillbaka en anmälan innan kommissionen fattat ett beslut i ärendet.

Den granskning av anmälda stöd som kommissionens gör kan sorteras i två avdelningar. Först genomförs en preliminär granskning, där kommissionen ska bilda sig en inledande uppfattning om den anmälda stödåtgärden är förenlig med den inre marknaden. Om kommissionen efter den preliminära granskningen anser att åtgärden strider mot EU:s statsstödsregler, eller om det är oklart huruvida så är fallet, fattar kommissionen beslut om att inleda en formell granskning.

4.2 Den preliminära granskningen

Anmälningar som görs till kommissionen ska granskas så fort som möjligt. I de fall en utomstående, vanligtvis en konkurrent till stödmottagaren, anmäler ett eventuellt stöd till kommissionen ska inte kommissionen inleda sin granskning innan den informerat medlemsstaten ifråga.⁵ Vid den preliminära granskningen har

⁵ Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 454 f

kommissionen två månader på sig för att få en inledande uppfattning om den anmälda stödåtgärden är förenlig med den inre marknaden. Om kommissionen överskrider sin tidsgräns betraktas det som ett godkännande. Innan stödåtgärden verkställs ska dock medlemsstaten informera kommissionen om den tilltänkta åtgärden. Kommissionen har då att inom 15 arbetsdagar fatta beslut enligt artikel 4 i procedurförordningen.

Med anledning av den preliminära granskningen har tredje part, främst konkurrenter till stödmottagaren, inte samma rättigheter som den aktuella medlemsstaten. Exempelvis har inte kommissionen någon skyldighet att ge tredje part möjlighet att föra fram sina synpunkter i detta skede av ärendet. Däremot finns det inget som hindrar att kommissionen som ett led i sin undersökning låter tredje part yttra sig för att kommissionen ska kunna utreda ärendet.

Om kommissionen anser att en medlemsstat inte lämnat all relevant information kan den vända sig till medlemsstaten och kräva ytterligare information. Om medlemsstaten inte följer kommissionens uppmaning i tid så ska den senare lämna en påminnelse till medlemsstaten.⁶

Kommissionen måste avsluta den preliminära granskningen med något av följande beslut:

1. Att den anmälda åtgärden godkänns med hänvisning till att den inte utgör ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1
2. Att åtgärden godkänns med hänvisning till att det inte råder någon tvekan om att åtgärden visserligen utgör ett stöd men att den är förenlig med den inre marknaden (det vill säga att den omfattas av något av undantagen)
3. Att det är tveksamt om åtgärden är förenlig med den inre marknaden varvid man fattar beslut om att initiera den formella granskningen

⁶ Bacon European Community Law of State Aid, 2009, s. 456.

I sammanhanget ska också nämnas att det mellan år 2000 och 2006 endast var fem procent av anmälningarna som gick vidare från den preliminära granskningen.

4.3 Den formella granskningen

Om kommissionen beslutar att inleda den formella granskningsprocessen ska beslutet innehålla en sammanfattning av kommissionens bedömning så långt, varvid kommissionens beslut också ska publiceras i EUT i syfte att både andra medlemsstater och andra berörda ska få möjlighet att lämna sina synpunkter i det aktuella ärendet. Synpunkterna ska vanligtvis lämnas inom en månad från det att beslutet publicerades i EUT.

Syftet med den formella granskningen är att kommissionen ska kunna bli fullt informerad om alla fakta i det aktuella ärendet. Den formella granskningen ska också leda till att tredje part i form av andra intressenter ska kunna få sina rättigheter skyddade. De intressenter som avses är andra medlemsstater, alla personer, företag och organisationer som kan påverkas av den aktuella åtgärden, särskilt avses stödmottagaren, konkurrerande företag och olika branschorganisationer. Kommissionen är också skyldig att granska alla fakta på ett opartiskt sätt och att reda ut eventuella motsägelser innan den fattar ett beslut.

Tredje part är som nämnts berättigade att lämna synpunkter i ett ärende, men det finns ingen skyldighet för kommissionen att underrätta tredje part om, eller att lämna ut, handlingar till dem; vilket också gäller ifråga om stödmottagaren.⁷

I och med att medlemsstaten är part i ärendet har den dock längre gående rättigheter än andra intressenter, vilket exempelvis innebär att kommentarer från andra intressenter ska delges den aktuella medlemsstaten. I övrigt ska nämnas att det ankommer på den aktuella medlemsstaten och stödmottagaren att tillhandahålla

⁷ Se t.ex. Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 464 f.

all information som kommissionen behöver, såsom på vilka grunder undantag borde beviljas enligt artikel 107.2 eller 107.3.

Efter en formell granskning kan kommissionen besluta att den anmälda åtgärden inte utgör ett stöd eller att åtgärden visserligen utgör ett stöd men att den inte är oförenlig med den inre marknaden. Ett beslut om godkännande av ett stöd kan också villkoras på så sätt att stödet endast anses tillåtet om medlemsstaten vidtar särskilt angivna åtgärder. Ett sådant villkor följer av den så kallade Deggendorf-principen, vilken innebär att en medlemsstat inte får verkställa ett stöd innan den genomfört ett återkrav av ett stöd som tidigare betalats ut till företaget i strid med statsstödsreglerna.⁸ Kommissionen kan även fatta ett negativt beslut, det vill säga besluta att det anmälda stödet inte är förenligt med den inre marknaden och att det således inte heller är tillåtet.

Om kommissionen fattar ett beslut med innebörd att den aktuella åtgärden inte utgör ett stöd, att åtgärden omfattas av något av undantagen eller att stödet kan accepteras under särskilda villkor, men att det visar sig att kommissionen fattat beslutet på felaktiga grunder så ska kommissionen enligt artikel 9 i procedurförordningen öppna det formella granskningsförfarandet igen, varvid man också ska ge medlemsstaten möjlighet att yttra sig över de aktuella omständigheterna.

4.4 Otillåtna stöd och missbruk av stöd

En stödåtgärd, det vill säga en åtgärd som omfattas av definitionen i artikel 107.1, är som utgångspunkt otillåten om den vidtas utan föregående anmälan till kommissionen eller om medlemsstaten verkställer åtgärden innan det godkänts av kommissionen.

Men en medlemsstat kan också bryta mot EU:s statsstödsregler på andra sätt – nämligen genom att missbruka ett stöd som tidigare godkänts såtillvida att man använder stödet på ett sätt som inte står i överensstämmelse med kommissionens godkännande.

⁸ Se t.ex. Bacon, *European Community Law of State Aid*, 2009, s. 468.

Om kommissionen blir informerad om att en medlemsstat lämnat ett otillåtet stöd till ett företag, vanligtvis genom att en konkurrent till stödmottagaren gör en anmälan, ska kommissionen enligt artikel 11 i procedurförordningen genomföra en undersökning mot bakgrund av den information kommissionen fått del av oavsett var informationen kommer ifrån. Kommissionens granskning ska leda fram till om det finns fog för det aktuella påståendena och kommissionen kan också kräva information av den aktuella medlemsstaten. Om medlemsstaten inte lämnar den information kommissionen efterfrågar kan kommissionen fatta ett beslut om att få de aktuella uppgifterna enligt artikel 10.3 i procedurförordningen.

Efter en preliminär granskning kan kommissionen även i dessa fall gå vidare med en formell undersökning. Således skiljer sig proceduren vid granskning av oanmälda stöd inte nämnvärt från den procedur som iakttas vid en granskning av anmälda stöd. En skillnad mellan förfarandena är däremot att kommissionen, då den undersöker ett oanmält stöd, inte är bunden av de tidsfrister som gäller ifråga om anmälda stöd. Det faktum att det inte finns några explicita tidsfrister som kommissionen måste iaktta innebär däremot inte att kommissionen kan vänta med att utreda påstådda överträdelser av regelverket i och med att den alltid ska agera utan dröjsmål.

Kommissionen har under särskilda omständigheter också givits befogenheter att utnyttja tillfälliga rättsmedel ifråga om både otillåtna stöd och stöd som en medlemsstat missbrukar. Enligt artikel 11.1 i procedurförordningen kan därför kommissionen utfärda ett föreläggande om att utbetalning av stöd ska avbrytas. Dessutom kan kommissionen med stöd av artikel 11.2 i procedurförordningen tillfälligt besluta om återkrav av redan utbetalt stöd. Dessa två tillfälliga rättsmedel kan också användas i förening med varandra. De tillfälliga rättsmedlen är gällande fram tills dess att kommissionen fattar ett beslut med innebörd att den aktuella stödåtgärden är förenlig med den inre marknaden. Ifråga om sådana tillfälliga återkrav gäller i stor utsträckning samma principer som om kommissionen

istället fattat beslut om återkrav i samband med ett slutligt negativt beslut. Det är däremot tämligen ovanligt att kommissionen utnyttjar de möjligheter att använda sig av tillfälliga rättsmedel som står till dess förfogande enligt procedurförordningen.

När kommissionen granskat en påstådd stödåtgärd som inte anmälts till den av den aktuella medlemsstaten, utan vanligtvis av en konkurrent till stödmottagaren, har kommissionen att fatta samma typ av beslut som om det hade rört en granskning av ett stöd som anmälts av medlemsstaten ifråga. Kommissionen kan således komma till slutsatsen att det inte rör sig om ett statligt stöd enligt artikel 107.1; eller att det visserligen rör sig om ett stöd men att det är förenligt med den inre marknaden, det vill säga att stödet omfattas av något av undantagen; att stödet kan godkännas under vissa villkor; samt att stödet inte kan tillåtas, varvid kommissionens negativa beslut kompletteras med ett beslut om återkrav.

4.5 Återkrav

EU-domstolen slog i mål 70/72, Kohlengesetz, fast att kommissionen måste anses vara kompetent att besluta om återkrav av olagligt utbetalt stöd enligt artikel 108.2 för att kommissionens beslut om upphävande av, eller ändringar i, pågående stödåtgärder skulle få praktiska verkningar. Den praxis som domstolen utarbetat på området har sedermera kodifierats i procedurförordningen artikel 14.

I händelse av att kommissionen efter en anmälan fattar ett negativt beslut kan kommissionen följaktligen besluta om att redan utbetalt stöd ska betalas tillbaka, det vill säga fatta beslut om ett så kallat återkrav. En förutsättning för att beslut om återkrav får fattas är att ett sådant inte strider mot någon allmän EU-rättslig princip, exempelvis proportionalitetsprincipen eller principen om berättigade förväntningar.⁹

⁹ Se mål 310/85, Deufil, och mål C-142/87, Tubemeuse, vilka båda rör proportionalitetsprincipens tillämpning, samt mål C-24/95, Alcan, p. 24, mål 94/87,

Rekvisiten som måste vara uppfyllda enligt procedurförordningens artikel 14 för att kommissionen ska kunna fatta ett beslut om återkrav är att det ska föreligga ett nytt stöd; stödet ska vara olagligt och således inte heller förenligt med den inre marknaden; stödet ska ha betalats ut; preskriptionstiden (vilken regleras i artikel 15 procedurförordningen) får inte ha löpt ut; samt att kravet på återbetalning inte får strida mot någon generell EU-rättslig princip.

I teorin behöver inte alltid ett olagligt stöd återkrävas, om stödets negativa effekter på annat sätt kan neutraliseras. Således kan en medlemsstat istället för att verkställa ett återkrav exempelvis ändra den aktuella stödordningen så att selektivitetskriteriet inte längre är uppfyllt, varför något olagligt stöd inte heller kan föreligga.¹⁰

Det är medlemsstaten som sådan som är adressat för kommissionens beslut om återkrav – beslutet är således endast bindande för medlemsstaten. EU-rätten reglerar däremot inte hur själva återkravet ska ske, utan det är en uppgift som överlåts åt medlemsstaterna själva att reglera i de nationella rättsordningarna. De nationella reglerna får emellertid inte göra genomförandet av ett återkrav praktiskt omöjligt.¹¹ Ytterligare ett krav är att "... medlemsstaten ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren".¹² Då kommissionen fattat ett beslut om återkrav är det således upp till medlemsstaten att göra allt för att beslutet ska verkställas. Stödet ska då betalas tillbaka omgående, men enligt den procedur som föreskrivs i den nationella rättsordningen.¹³

kommissionen mot Tyskland, p. 12 och mål C-5/89, kommissionen mot Tyskland, p. 12, vilka rör principen om berättigade förväntningar.

¹⁰ Se generaladvokatens yttrande i mål C-368/04, *Transalpine Ölleitung*, p. 66–88.

¹¹ Se t.ex. mål C-142/87, *Tubemeuse*, p. 61, C-24/95, *Alcan*, p. 24, och C-404/97, *EPAC*, p. 55.

¹² Artikel 14.1 procedurförordningen.

¹³ I mål 120/73, *Lorenz*, p. 9, slog EU-domstolen fast att det åligger varje medlemsstat att inom ramen för sin rättsordning bestämma vilket förfarande som ska vara tillämpligt för att garantera den direkta effekten av artikel 108.3.

Att en medlemsstat stöter på oväntade problem vid verkställandet av kommissionens beslut om återkrav utgör i sig ingen grund för att underlåta att genomföra åtgärden. Inte heller administrativa svårigheter är en grund som berättigar att ett återkravsbeslut inte verkställs. Om det däremot uppstår problem vid verkställandet av återkravet kan medlemsstaten underrätta kommissionen för att åstadkomma ett samarbete mellan kommissionen och medlemsstaten, i syfte att lösa problemen.¹⁴

Ett problem som kan uppstå då ett återkrav ska verkställas är att återkravet försvåras till följd av att stödmottagarens verksamhet sålts. Det kan då vara svårt för medlemsstaten att avgöra mot vem återkravet ska riktas.¹⁵ I mål 301/87, Frankrike mot kommissionen, underlät kommissionen att återkräva hälften av det stöd som betalats ut i strid med EU-rätten under förevändning att den delen av stödet gått till fabriker som avyttrats av den ursprungliga stödmottagaren och sedan lagts ned.

Om en medlemsstat inte följer ett av kommissionen fattat beslut om återkrav kan frågan bli föremål för en fördragsbrottstalan efter att kommissionen eller en annan medlemsstat anhängiggjort en sådan talan hos EU-domstolen enligt artikel 108.2.¹⁶ För att en medlemsstat ska kunna undgå en fällande dom i EU-domstolen fordras enligt domstolens praxis att medlemsstaten konkret kan bevisa att det varit omöjligt att verkställa återkravet. EU-domstolen intar dock en restriktiv hållning avseende vad som kan anses vara omöjligt i sammanhanget – exempelvis utgör inte det faktum att en stödmottagare går i konkurs om denne tvingas återbetala ett stöd en giltig grund för att ett återkrav inte ska verkställas.¹⁷

¹⁴ Se t.ex. mål C-261/99, kommissionen mot Frankrike, p. 24.

¹⁵ Jfr mål C-305/89, Italien mot kommissionen och mål C-348/93, kommissionen mot Italien.

¹⁶ Mål 70/72, Kohleengesetz, p. 13.

¹⁷ Jfr mål C-261/99, kommissionen mot Frankrike, p. 15.

4.5.1 Nationella domstolars kompetens

Utgångspunkten är som nämnts att kommissionen, tillsammans med EU-domstolen och Tribunalen, är ensam behörig att bedöma huruvida ett stöd är förenligt med den inre marknaden, det vill säga om en åtgärd som omfattas av artikel 107.1 ska kunna undantas från det generella förbudet. Ett undantag från denna huvudregel följer dock av den allmänna gruppundantagsförordningen (se ovan avsnitt 3.4). Normalt kan därför inte EU-rättens regler kring statligt stöd tillämpas i nationella domstolar, annat än indirekt.¹⁸

I mål 77/72, Capolongo, slog EU-domstolen fast att artikel 107 kunde åberopas i en nationell domstol såvida bestämmelsen blivit konkretiserad genom en rättsakt som utfärdats med stöd av artikel 109 eller till följd av ett beslut som utfärdats med stöd av artikel 108.2.¹⁹ Dessutom har EU-domstolen uttalat att genomförandeförbudet i artikel 108.3 är direkt tillämpligt såtillvida att de rättigheter kravet skapar ska beskyddas av medlemsstaternas nationella domstolar.²⁰ De direkta verkningarna av genomförandeförbudet gäller både anmälda och oanmälda stödåtgärder. En nationell domstol kan därför efter anmälan av en intresserad part bli tvungen att ta ställning till om ett lämnat stöd är utbetalat i strid med genomförandeförbudet. Således kan domstolen i vissa fall även vara tvungen att värdera om en åtgärd ska klassas som ett stöd enligt artikel 107.1.²¹ I tveksamma fall kan också den nationella domstolen rådfråga kommissionen,²² eller begära ett förhands-

¹⁸ Nationella domstolars tillämpning av statsstödsreglerna behandlas i bl.a. Lahnborg, Statligt stöd ur den nationella domstolens synvinkel, JT 1996–97, s. 633–648.

¹⁹ Mål 77/72, Capolongo, p. 6.

²⁰ Se mål 120/73, Lorenz, p. 8. I mål C-174/02, Streekgewest, p. 17, uttalade också EU-domstolen att "[d]et ankommer på de nationella domstolarna att säkerställa de enskildas rättigheter om de nationella myndigheterna har överträtt förbudet mot genomförande av stöd. När ett sådant åsidosättande åberopas av enskilda som kan göra detta gällande och fastställs av nationella domstolar, skall de nämnda domstolarna dra alla konsekvenserna av detta i enlighet med nationell rätt."

²¹ Mål C-39/94, La Poste, p. 49 och mål C-143/99, Adria-Wien Pipeline, p. 29.

²² Se t.ex. mål C-39/94, La poste, p. 50, i vilket EU-domstolen uttalar att det åligger kommissionen att bistå de nationella domstolarna med tolkningshjälp vid

avgörande från EU-domstolen. Det kan däremot aldrig bli en nationell domstols uppgift att avgöra om ett stöd är förenligt med den inre marknaden (förutom i de fall den allmänna gruppundantagsförordningen är tillämplig).

Om en nationell domstol anser att ett stöd har betalats ut i strid med genomförandeförbudet ska den vidta alla nödvändiga åtgärder till följd av medlemsstatens åsidosättande av EU-rätten, även inbegripet att verka för ett återkrav.²³ En medlemsstat kan därför, oavsett om kommissionen senare slår fast att den aktuella stödåtgärden inte står i strid med den inre marknaden, riskera att bli tvungen till återkrav då genomförandeförbudet åsidosatts genom procedurregler i den nationella rättsordningen.

Då EU-rätten som utgångspunkt överlåter till medlemsstaterna att verkställa eventuella återkrav av olagliga stöd med hjälp av de regler som tillhandahålls inom ramen för de nationella rättsordningarna ska i det följande nämnas hur ett sådant återkrav ska hanteras enligt svensk rätt.

Vilka nationella regler som ska tillämpas för att verkställa ett beslut om återkrav beror på vem som vidtagit den aktuella stödåtgärden. Medan återkrav av stöd som lämnats av en kommun eller ett landsting regleras i lag (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler, regleras återkrav av stöd från statliga myndigheter i förordning (1988:764) om statligt stöd till näringslivet.

Återkrav av statliga stöd

Av förordning (1988:764) om statligt stöd till näringslivet 7 § framgår att ett stödbeslut bland annat ska innehålla de villkor som ska gälla för det aktuella stödet. Förordningens 21 § anger dessutom att som villkor alltid ska gälla att regeringen kan fatta beslut om att den aktuella stödåtgärden kan upphävas eller ändras, och att stödet kan återkrävas, i händelse av att kommissionen genom

behov. Se också kommissionens Tillkännagivande om samarbete mellan nationella domstolar och kommissionen på området statligt stöd, EGT 1995/C 312/8.

²³ Se mål C-354/90, FNCE, p. 12 och mål C-39/94, La Poste, p. 40. Se också mål C-174/02, Streekgewest, p. 17.

beslut som vunnit laga kraft eller efter det att EU-domstolen funnit att stödet strider mot statsstödsreglerna i fördraget.

Ett problem skulle emellertid kunna uppkomma i en situation då stödgivaren underlåter att införa villkoret om återkrav i beslutet. Skulle mottagaren av stödet då vara bunden av villkoret, enligt den svenska nationella rätten, trots att villkoret inte införlivats i beslutet? Ett visst stöd för att stadganden som finns införda i svensk författningssamling ska kunna utgöra avtalsvillkor trots att det inte stadgas av ett enskilt avtal kan dock skönjas i doktrinen,²⁴ varför villkoret om återkrav ändå borde kunna göras gällande fast än det inte införts i beslutet.

Ett än större problem i sammanhanget är det faktum att många av de stöd som kan träffas av artikel 107.1 inte alltid föregås av något beslut som riktas mot mottagarna. Exempelvis kan en särskild skattereglering medföra att vissa företag eller viss produktion gynnas framför andra företag eller annan produktion. Då ett sådant stöd utgår fattas i regel inte enskilda beslut om stödåtgärder varför de villkor som ska anges enligt förordning (1988:764) inte heller kommer stödmottagaren tillhanda.²⁵ Trots att förordningen stadgar att 21 § ska tillämpas på alla typer av stödåtgärder, och inte endast åtgärder i form av lån och bidrag, är således inte förordningen anpassad att tillämpas i samband med indirekta stödåtgärder.

Under förutsättning att den statliga myndighet som lämnar ett visst stöd följer förordningens stadgande, och anger samtliga villkor för stödet i ett beslut, torde några problem vid ett eventuellt återkrav inte behöva uppstå. Som visats ökar däremot problemen i händelse av att villkoret om återkrav inte anges i beslutet, eller om stödåtgärden överhuvudtaget inte föregås av något särskilt beslut.

²⁴ Se t.ex. Madell, *Det allmänna som avtalspart*, 1998, s. 330 f.

²⁵ Således kunde inte de stöd som utgått till tillverkningsindustrin i form av en nollskattesats på el återkrävas med stöd av förordning (1988:764), jfr regeringsbeslut 2005-06-02, N2005/5064/NL, Uppdrag att genomföra återkrav av statligt stöd, där återkravet till följd av stödets utformning inte genomfördes med stöd av förordning (1988:764), utan endast med hänvisning till Procedurförordningen.

Återkrav av kommunala stöd

Det är inte endast reglerna om återkrav av statliga stöd som inte tycks vara helt oproblematiska att tillämpa – situationen kan tyckas vara än mer komplicerad då ett stöd som strider mot EU-rätten istället lämnats av en kommun eller ett landsting (i det följande betecknat *kommunala stöd*). Som nämnts regleras återkrav av kommunala stöd i lag (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler. Lagen kan ses som ett substitut till den tidigare gällande lag (1992:1317) om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, den så kallade EES-lagen.

De bestämmelser om statsstöd som regleras i 1994 års lag ska också i stor utsträckning motsvara de bestämmelser som följde av EES-lagen, vilken hade till syfte att underlätta för Sverige och svenska myndigheter att uppfylla de regler som EES-avtalet innehöll.²⁶ Även de stadganden som rör statsstöd i 1994 års lag ska således medverka till att Sverige uppfyller sina åtagande till följd av medlemskapet i den Europeiska gemenskapen.²⁷

I 7 § i lag (1994:1845) regleras regeringens möjlighet att upphäva ett kommunalt stödbeslut och hur rättelse av ett redan verkställt beslut ska ske. Av paragrafens första stycke framgår att regeringen kan upphäva ett kommunalt beslut om att vidta en stödåtgärd i händelse av att kommissionen genom beslut som vunnit laga kraft, eller som EU-domstolen, ansetts funnit strida mot artikel 107. Andra stycket reglerar rättelse av ett upphävt kommunalt beslut om stöd som redan verkställts, det vill säga hur ett återkrav ska genomföras. Regeln om återgång i 1994 års lag är en i det närmaste kopia av den bestämmelse som gällde enligt EES-lagen. Av förarbetena till EES-lagen framgick att en eventuell fråga om återbetalningskrav av kommunala stöd får "... lösas inom ramen för en sedvanlig tillämpning av offentligrättsliga och civilrättsliga regler."²⁸ Det var också därför lagstiftaren valde att låta tillämpa återgångsregeln i

²⁶ Prop. 1994/95:48, s. 7 f.

²⁷ Prop. 1994/95:48, s. 11.

²⁸ Prop. 1991/92:170, s. 157.

kommunallagen (1991:900) även i förhållande till EU:s statsstödsregler. Vid rättelse av verkställighet när ett kommunalt beslut om stöd upphävs ska således enligt lagens 7 § 2 st. bestämmelsen i kommunallagens 10 kap. 15 § tillämpas.

Kommunallagens regel om rättelse av verkställighet föreskriver att det kommunala organ som fattat ett beslut vilket senare upphävs ska se till att en eventuell verkställighet av beslutet rättas i den utsträckning det är möjligt.

En regel om åtgång av upphävda kommunala beslut infördes först genom 1977 års kommunallag, vilken senare utan ändring överfördes till den nu gällande kommunallagen. I förarbetena till 1977 års lag uttalades att:

”Det bör ankomma på det kommunala organet att med till buds stående medel bringa verkställigheten till återgång. Verkställighet i form av rättshandlingar bör bringas att återgå på ogiltighetsgrund, i den mån organet inte väljer andra utvägar, exempelvis i form av avveckling av verksamhet eller egendomsinnehav. Den omständigheten att ett återgångsförfarande är förenat med kostnader eller förluster bör i princip inte försvaga det grundläggande kravet på återgångsåtgärder [...] Återgångsförfarande är ibland omöjligt att genomföra. Om verkställigheten exempelvis består i utbetalning kan återkrav vara uteslutet på civilrättsliga grunder. I fall där betalningsmottagaren är återbäringsskyldig kan återbäring vara utesluten på grund av bristande betalningsförmåga. När återgångsförfarandet även i ett längre tidsperspektiv framstår som omöjligt att genomföra måste organet ha rätt att avskriva återgångsärendet.”²⁹

Ett grundläggande krav för att ett kommunalt organ har agerat i enlighet med bestämmelsen är att organet ha fattat ett formellt beslut om återgång.³⁰ Ett sådant beslut kan sedan överklagas för att få till stånd en prövning om kravet på återgång är förenligt med gällande rätt.

Ett faktum som kan komplicera förhållandet är att någon lagreglering av hur ett beslut som fått civilrättslig verkan inte har

²⁹ Prop. 1975/76:187 s. 559.

³⁰ Sveriges kommuner och landsting, Kommunallagen – kommentarer och praxis, 2006, s. 437.

genomförts. Således kan ett avtal som ingåtts mellan en kommun och en enskild part vara civilrättsligt bindande trots att det bakomliggande kommunala beslutet att ingå avtalet upphävts av domstol. Det senare torde vara fallet då motparten var i god tro angående de omständigheter som låg till grund för det upphävda kommunala beslutet.³¹

Regeln om återgång är anpassad för att tillämpas i samband med institutet laglighetsprövning, dvs. sådana beslut som överklagats innan de vunnit laga kraft och sedermera blivit föremål för domstolsprövning. Den tidsfrist om tre veckor som gäller för överklagan i samband med laglighetsprövning torde inte sällan ha löpt ut innan ett eventuellt stöd kommer till kommissionens kännedom. Några nationella regler som medger att gynnande kommunala beslut ändras efter det att besluten vunnit laga kraft, utöver de extraordinära rättsmedel, finns inte heller.

För att avgöra om återkrav av ett kommunalt stöd kan genomföras i enlighet med kommunallagens regler måste eventuellt också de problem som kan aktualiseras till följd av en eventuell civilrättslig bundenhet iakttas. Följaktligen måste en kommunal stödåtgärds karaktär fastställas – utgör stödet en offentlighetsrättslig åtgärd eller finns där civilrättsliga inslag? Något generellt resultat av en sådan bedömning torde däremot inte kunna urskiljas – varje individuell stödåtgärd måste i det avseendet bedömas för sig.

Då ett stöd inbegriper civilrättsliga inslag, såsom någon form av överkompensation för en utförd tjänst, kan det bli aktuellt att karaktärisera stödåtgärden som civilrättslig – varför stödmottagarens goda eller onda tro kan få en avgörande betydelse vid tillämpningen av 10 kap. 15 § kommunallagen.³² Att fastställa mottagarens onda eller goda tro är däremot sannolikt förenat med vissa svårigheter. Visserligen framgår det av EU-domstolens praxis att stödmottagare

³¹ Se t.ex. Madell, Avtal mellan kommuner och enskilda, 2000, s. 91 ff.

³² Dessa problem har tidigare behandlats i bl.a. Madell, Det allmänna som avtalspart, 1998, s. 375 ff., Madell, Tidpunkt för kommuns bundenhet vid fastighetsöverlåtelse, JT 1998–99, s. 649–656, och Sveriges kommuner och landsting, Kommunallagen – kommentarer och praxis, 2006, s. 435 ff.

borde vara bekanta med det EU-rättsliga regelverket³³ – men om det är svårt att uppskatta det ekonomiska värdet av ett stöd, eller om mottagaren svårligen kan förutse om stödet riskerar snedvrída konkurrensen på den gemensamma marknaden, borde det åtminstone utifrån en rent nationell tillämpning av 10 kap. 15 § kommunalagen kunna ställas lägre krav på mottagaren i och med att denna kan ha svårt att avgöra om det verkligen föreligger ett sådant stöd som avses i artikel 107.1.

Har däremot stödet lämnats utan något samband med en affärsuppgörelse mellan kommunen och den enskilda mottagaren borde bedömningen bli en annan. Som exempel kan nämnas att en kommun först efter en ansökan från mottagaren beviljar ett stöd. Stödet borde då istället kunna ses som en offentligrättslig åtgärd, varför en bedömning om mottagaren är i ond eller god tro får anses vara överflödig. I sådana fall måste istället den allmänna förvaltningsrättens regler om negativ rättskraft beaktas. Ett gynnande beslut får som huvudregel inte ändras av beslutsmyndigheten – även ett felaktigt beslut får därför fortsatt giltighet.³⁴

Således kan den valda lösningen på hur återkrav av olagligt utbetalda statsstöd ska verkställas knappast anses vara förenlig med de principer som är kännetecknande för ”... en sedvanlig tillämpning av offentligrättsliga och civilrättsliga regler”.

Ytterligare en komplikation är att reglerna om återkrav av både statliga och kommunala stöd förutsätter att regeringen, efter att kommissionen genom beslut som vunnit laga kraft eller efter det att EU-domstolen funnit att ett stöd strider mot statsstödsregler-

³³ Se mål C-5/89, kommissionen mot Tyskland, p. 14. Avgörandet behandlas nedan.

³⁴ RÅ 1992 ref. 64. Det förekommer emellertid tre olika typer av undantag från huvudregeln om negativ rättskraft. Ett gynnande beslut kan ändras om beslutet är villkorat, dvs. då det innehåller ett återkallelseförbehåll. Likaså får ett beslut inte negativ rättskraft om beslutet grundats på oriktiga uppgifter vilka lämnats av den enskilde. Dessutom kan gynnande beslut ändras till den enskildes nackdel om det föreligger s.k. tvingande säkerhetsskal, se t.ex. JO 1987/88 s. 258 Något av dessa undantag torde emellertid sällan kunna aktualiseras vad gäller kommunala stödåtgärder till enskilda, varför huvudregeln om att gynnande beslut får negativ rättskraft allt jämt är intressant i sammanhanget.

na, fattar beslut om återkrav. Några möjligheter för regeringen att besluta om återkrav i andra fall än de ovan nämnda förekommer inte heller.

Som nämnts ovan kan en svensk domstol komma att indirekt pröva vissa delar av EU:s statsstödsregler trots att kommissionen normalt är ensam behörig på området. Efter en anmälan av en intresserad part måste därför även en svensk domstol enligt EU-rätten bedöma om den en åtgärd utgör ett sådant stöd som avses i artikel 107.1, och om så är fallet verka för ett återkrav om genomförandeförbudet i artikel 108.3 överträtts.

Då de svenska reglerna förutsätter att regeringen i varje enskilt fall fattar beslut om återkrav först efter att kommissionen eller EU-domstolen slagit fast att den aktuella åtgärden är olaglig har de svenska domstolarna inte givits några nationella verktyg att fatta beslut om återkrav innan det aktuella stödet granskats av kommissionen eller EU-domstolen. Således kan inte heller de svenska reglerna ge genomförandeförbudet full effekt.

I och med Sveriges anslutning till EU är Sverige emellertid tvingat till att ge EU-rätten full genomslagskraft vilket kan skapa vissa problem,³⁵ inte minst vad avser återkrav av olovligt utbetalda statsstöd. Endast det faktum att den svenska rättsordningen inte medger att återkrav verkställs i vissa situationer utesluter nämligen inte att ett återkrav ska genomföras.

I mål C-5/89, kommissionen mot Tyskland, hävdade Tyskland att det var omöjligt att verkställa kommissionens beslut om återkrav av stöd då det skulle innebära att principen om berättigade förväntningar som fanns uttryckt i delstatens förvaltningslag skulle åsidosättas. För att ett utbetalt stöd skulle kunna återkrävas fordrades enligt delstatens förvaltningslag en intresseavvägning, i det aktuella fallet mellan mottagarens och gemenskapens intressen. Lagen stipulerade också en preskriptionstid på ett år, vilken var överskriden i det aktuella fallet. EU-domstolen uttalade dock att en medlemsstat som betalat ut stöd i strid med procedurreglerna

³⁵ Se t.ex. mål 6/64, Costa mot E.N.E.L.

i artikel 108 inte kunde undandra sig förpliktelsen att återkräva stödet med hänvisning till mottagarens berättigade förväntningar. Om EU-domstolen godkänt en sådan möjlighet hade den berövat artikel 107 och 108 sina verkningar, då de nationella myndigheterna som beslutar om olagliga stöd därigenom skulle kunna hindra kommissionens beslut på statsstödsområdet.³⁶ Någon möjlighet för en medlemsstat att åberopa bestämmelser eller praxis i den egna rättsordning som grund för att inte uppfylla de förpliktelser gemenskapsrätten ålägger dem finns därför inte.³⁷

I samma mål tog EU-domstolen också ställning till i vilken utsträckning en stödmottagare med framgång kunde åberopa principen om berättigade förväntningar. EU-domstolen slog då fast att en stödmottagare principiellt inte kunde ha en berättigad förväntan om ett stöd utbetalats i strid med EU-rätten – en näringsidkare borde normalt sätt förvissa sig om att EU-rättens procedurregler efterlevs. En viss möjlighet att med stöd av principen kunna undvika ett återkrav föreligger däremot sannolikt om stödmottagaren kan hänvisa till extraordinära omständigheter. Ett exempel på när sådana extraordinära omständigheter skulle kunna leda till att mottagaren inte behöver betala tillbaka ett olagligt stöd är om lång tid passerat innan kommissionen fattat beslut angående den aktuella stödåtgärden.

Av utgången i målet följer således är möjligheterna att underlåta att verkställa ett återkrav enligt EU-rätten är mycket begränsade. Därmed kan konstateras att det förekommer en inneboende konflikt mellan EU-rättens krav på att medlemsstaterna ska tillhandahålla tillräckligt effektiva rättsmedel för att ge EU-rätten full genomslagskraft, och den svenska nationella förvaltningsrättens krav på att lagkraftvunna beslut ska vara gällande och att gynnande beslut som huvudregel vinner negativ rättskraft.³⁸

³⁶ Mål C-5/89, kommissionen mot Tyskland, p. 17.

³⁷ Mål C-5/89, kommissionen mot Tyskland, p. 18.

³⁸ Se Indén, Kan man ta tillbaka det man redan låtit någon få? FT 2005, s. 427–443.

Då det på EU-rättslig nivå inte finns några regler som stipulerar hur ett eventuellt återkrav ska genomföras, utan överlåter den processen till de nationella rättsordningarna, måste de svenska reglerna tolkas i ljuset av EU-rätten.³⁹ Men oavsett hur de svenska reglerna tolkas kvarstår det faktum att de svenska reglerna om återkrav både av statliga och kommunala stöd inte är tillräckligt effektiva för att leva upp till EU-rättens krav. Om ett beslut om återkrav inte heller verkställs, återstår för kommissionen eller andra berörda stater att hänskjuta ärendet till EU-domstolen enligt artikel 108.2. I sammanhanget ska dock nämnas att de svenska bestämmelserna rörande återkrav av otillåtna statsstöd för närvarande är föremål för en översyn.⁴⁰

4.6 Skadestånd

Det kan också noteras att en medlemsstat, eller ett organ inom en medlemsstat såsom en kommun, även kan bli skadeståndsskyldig om den bryter mot EU:s statsstödsregler. I de förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich, konstaterade EU-domstolen att en medlemsstat i princip kunde bli skadeståndsskyldig och förpliktas att utge ersättning för skador som den kunde ha orsakat enskilda genom åsidosättande av EU-rätten. EU-rättens fulla verkan skulle äventyras och skyddet för de rättigheter som erkänns i dessa regler skulle försvagas om enskilda inte hade möjlighet att få skadestånd då deras rättigheter har kränkts genom en överträdelse

³⁹ Det torde inte heller kunna krävas av de nationella domstolarna att de med stöd av gemenskapsrätten ska skapa nya regler som på nationell nivå stipulerar hur ett återkrav ska genomföras, jfr Arhold, *Recovery of Unlawful State Aid by the Member States – the New German Approach*, EStAL 2006, s. 13 f. Artikeln behandlar tyska nationella regler om återkrav utifrån ett avgörande från Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg. Författaren riktar viss kritik mot den tyska domstolen som trots att det inte föreligger någon explicit regel om återkrav enligt tysk rätt under rådande omständigheter ändå fattar ett sådant beslut. Jfr Kreuzschitz, *The Recovery of Incompatible State Aid by National Authorities – a big step ahead*, EStAL 2006, s. 199 ff., där samma mål refereras och kommenteras.

⁴⁰ Se Kommitédirektiv 2010:9.

av EU-rätten som kan tillskrivas en medlemsstat. Möjligheten att erhålla skadestånd från en medlemsstat är oundgänglig i synnerhet om reglernas fulla verkan är beroende av att staten vidtar åtgärder och om till följd därav de enskilda i avsaknad av sådana åtgärder inte vid nationella domstolar kan göra gällande de rättigheter som tillkommer dem enligt EU-rätten. En sådan princip var enligt domstolen en väsentlig del av fördragets systematik och nödvändig för att garantera europarättens fulla effektivitet.⁴¹

Det är viktigt att påpeka att EU-domstolen inte har ställt upp något självständigt krav på att en medlemsstat ska ha förfarit vårdslöst för att skadestånd ska utgå. I de förenade målen C-46/93 och 48/93, Brasserie och Factortame III, uttalade domstolen att nationella skadestandsregler – så länge överträdelsen är tillräckligt klar – inte får göra bedömningen beroende av om de organ som kan tillskrivas överträdelsen agerat uppsåtligt eller vårdslöst.⁴²

De nationella domstolarna har dock ansetts kunna undersöka om den skadelidande har visat rimlig aktsamhet för att förhindra skadan eller för att begränsa dess omfattning och särskilt om denne i god tid har använt sig av alla de rättsmedel som står till hans förfogande. Med risk för att annars själv behöva stå för skadan ska skadelidande visa en rimlig aktsamhet för att begränsa skadans omfattning.⁴³

⁴¹ Se de förenade målen C-6/90 och 9/90, Francovich, p. 33 ff.

⁴² Se de förenade målen C-46/93 och 48/93, Brasserie och Factortame III, p. 79 f.

⁴³ Se de förenade målen C-46/93 och 48/93, Brasserie och Factortame III, p. 84 f. Se även SOU 1999:139, s. 230 f., där det anförs att en ”skadelidande leverantör skall vidta skäligen åtgärder för att begränsa sin skada och att han, om han själv försummar det, får bära en motsvarande del av förlusten”.

Sakregister

A

- allmän utbildning 103
- anbudsförfarande 32
- anmälningsskyldighet 17, 48, 114
- avkastning 27

B

- befintligt stöd 113
- berättigade förväntningar, principen om 130
- bevisbörd 53
- bolagsskatt 47
- bruttobidragsekvivalent 50, 64, 71
- Business Case Norrköping 28

D

- de minimis-förordningen 40, 50, 51
- de minimis-stöd 50
- Deggendorf-principen 62, 118
- distributionsnät 62
- driftsstöd 76

E

- ekonomisk tillväxt 12
- ekonomisk verksamhet 42
- energibesparing 83
- EU-medel 40
- EU-reglering 39
- experimentell utveckling 91
- expertvärdering 32

export 49

exportstöd 62

F

- flygplats 28
- formellt granskningsförfarande 114, 117
- forskning, utveckling och innovation 87, 88, 99
- Francovich-doktrinen 132
- företag, definition 42
- försäljningspris 35

G

- garantiavgift 29
- generella åtgärder 46
- genomförandeförbud 17, 48
- goodwill 36
- grundforskning 91, 93
- gruppundantag 60
- gruppundantagsförordningen, den allmänna 55, 56, 60, 68, 90
- gruppundantagsförordningen, tillämpningsområde 62

I

- icke-ekonomisk verksamhet 89
- implementeringsförordningen 113
- indirekt stöd 54
- individuellt stöd 61

individuellt stöd, definition 20
industriell forskning 91
innovationsrådgivning 98
insyn 61
intäkter, reduktion av 41
investeringsstöd 63, 71

J

jordbruksprodukter 19
jordbrukssektorn 19

K

kapitaltillskott 25, 27, 28
kommersiell verksamhet 43
kommun 38
kompensation 25
konfliktlösningsregeln 31
konkurrensneutralitet 12
kraftvärme 83
kreditgaranti 26, 29, 50
kreditgivning 29
kultur, stöd till främjande av 60
kulturarvet, stöd för att bevara 60

L

landsting 38
licensavtal 98
långivare 26
låntagare 26
lönesubvention 107

M

marknadsekonomiska investerings-
principen 24, 26, 27
marknadsmislyckande 78
miljökrav 82
miljöpolitik 78
miljöskyddsnorm 83
miljöstudier, stöd till 84
miljöstöd 77
miljöövervakning 43
missbrukat stöd 113, 119

myndighet 26
myndighetsroll 24
myndighetsutövning 43

N

naturkatastrofer, stöd till 54
nytt stöd 113

O

offentlig egendom, försäljning av 31
offentliga inköp 36
offentliga investerare 27
otillåtet stöd 113, 114, 118

P

pensionsförsäkringssystem 44
preliminär granskning 115
privat investerare 27, 28
procedurförordningen 110
påverkan på konkurrensen 48

R

regionalstöd 66, 67, 75
regionalstodskarta 59
rekrytering av arbetstagare med
 funktionshinder, stöd till 101
rekrytering av arbetstagare med
 sämre förutsättningar, stöd
 till 101, 106
risk- och utvecklingsfond 28
riskdelningsavtal 28
riskkapital 56
räddnings- och omstrukturerings-
 stöd 56
ranta 29

S

samhandelskriteriet 49
sekundarrätt 18
selektivitetskriteriet 42, 45
selektivt stöd 41
sjukkassa 44

skadestånd 132
skadeståndsanspråk 25
skattelattnader 41, 84
soft law 18
stand still-krav, *Se* genomförande
förbud 17
stat, definition 38
statliga medel 37
statliga medel, definition 40
statsstöd, definition 21
strukturfond 41
stöd 23, 24, 25
stöd, definition 22
stödberättigade regioner 69
stödmottagare, indirekt 45
stördordning 61, 64, 67
stördordning, definition 20
subvention 23, 24
sysselsättningsstöd 70
särskild utbildning 104

T

tekniköverföring 98
tillfälliga rättsmedel 119
tjänster av allmänt ekonomiskt
intresse 22, 42, 52

trafikplikt 20
transportfordon 82
transportområdet 19
tröskelvärde 64

U

undantag från förbudet i
artikel 107.1 52
underpris 36
upphandling 36
utbildning, stöd till 101

V

villkorat beslut 118
vinst 27
värdering 32

Å

Åre-fallet 33
återkrav 120
återkrav, av kommunala stöd 126
återkrav, av statliga stöd 124

Ö

överskottskapacitet 49

I *EU:s statsstödsrätt – en introduktion*

presenteras ett rättsområde som de senaste åren rönt allt mer uppmärksamhet i ett svenskt sammanhang, inte minst med anledning av olika offentliga avknoppningar och fastighetsförsäljningar, nämligen det europarättsliga regelverket rörande statliga stöd. Boken behandlar grunderna i EU:s statsstödsrätt, där betoningen läggs på rättsområdets systematik. I boken redogörs för vilka åtgärder som omfattas av EU-rätten på området, dvs. vilka åtgärder som definieras som statliga stöd. Dessutom behandlas flera av de möjligheter till undantag från det generella förbudet som också följer av EU-rätten. Avslutningsvis redogörs för både kommissionens kontrollmöjligheter, nationella domstolars kompetens och de rättsföljder som kan aktualiseras om en medlemsstat bryter mot reglerna.

Boken är avsedd att kunna användas dels som lärobok, dels som ledning för praktisk verksamhet.

TOBIAS INDÉN är jur.dr. och fr.o.m. 2011 lektor i EU-rätt vid Syddansk universitet i Odense och har på Iustus Förlag tidigare gett ut *Kommunen som konkurrent – kommunalrättsliga befogenheter och konkurrensrättsliga begränsningar* samt *Offentlig-privat samverkan* (tillsammans med Tom Madell).

IUSTUS FÖRLAG

ISBN 978-91-7678-773-1



9 789176 787731

