

Cirkulärnr: 13:50
Diariernr: 13/5676
Nyckelord: Statsstöd, Självkostnadsprincipen
Handläggare: Lena Dalman
Avdelning: Avdelningen för juridik
Datum: 2013-10-01
Mottagare: EU-frågor/Internationella frågor
Kommundirektörer/motsvarande
Landstings/regiondirektör
Juridik
Ordförande i revisionen

Rubrik: Ny lag om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler m.m.

CIRKULÄR 13:50

Avdelningen för juridik
Lena Dalman

EU-frågor/Internationella frågor
Kommundirektörer/motsvarande
Landstings/regiondirektör
Juridik
Ordförande i revisionen

Ny lag om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler m.m.

Inledning

Detta cirkulär behandlar den nya lagen om statliga stöd; lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska Unionens statsstödsregler (nedan kallad StatsstödsL). Lagen har trätt i kraft 2013-07-01 och har ersatt den gamla lagen med samma namn (SFS 1994:1845). Förarbetena till lagen återfinns i SOU 2011:69, Olagligt statsstöd, och i propositionen 2012/13:84 med samma namn.

I lagstiftningsärendet har också gjorts en ändring i lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. Ändringen berör reglerna om revisorsgranskning i den s.k. transparenslagen. Dessa ändringar berörs inte i detta cirkulär.

Slutligen redovisas regeringens bedömning att det inte bör göras något generellt undantag från självkostnadsprincipen i KL.

Olagligt statsstöd

Hittillsvarande reglering

Före den 1 juli 2013 reglerades de statliga stöden i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler. Efter olika ändringar hade lagen vid upphävandet endast tre gällande paragrafer jämte övergångsbestämmelser. I 5 a § reglerades kommissionens möjligheter till tvångsåtgärder vid kontrollbesök enligt procedurförordningen (EG nr 659/1999). De kommunala stödåtgärderna reglerades i 6 och 7 §§. I 6 § angavs att kommuner och landsting var skyldiga att lämna upplysningar till regeringen om alla former av stöd som planeras och som kunde bli föremål för prövning av kommissionen. I 7 § fanns intagen en möjlighet för regeringen att efter ett lagakraftvunnet beslut från kommissionen eller ett beslut från EU-domstolen upphäva ett kommunalt beslut om olagligt stöd. Ifråga om rättelse från

kommunens eller landstingets sida hänvisades till 10 kap. 15 § kommunallagen. Där sägs att en verkställighet ska rättas i den utsträckning som det är möjligt. Regeringen har hittills aldrig utnyttjat denna möjlighet. I stället har ett flertal fall drivits som laglighetsprövningsmål med påståendet att beslutet strider mot lag eller annan författning (10 kap. 8 § 4 p. KL).

Allmänt om statsstödslagen

Lagens tillämpningsområde regleras i 1 §. Där anges att den gäller för statligt stöd i den mening som avses i art. 107.1 EUF-fördraget. Någon ytterligare vägledning om vad som är att betrakta som statligt stöd ges inte. Det är i stället den innebörd som EU-domstolen genom sin praxis lagt fast som sätter gränsen för tillämpningsområdet. Flertalet bestämmelser i lagen tar sikte på förfarandet runt återkrav och återbetalning av det som benämns *olagligt stöd*. Detta definieras i lagens 1 § som ett stöd som lämnats i strid mot det s.k. genomförandeförbudet i art. 108.3 i EUF-fördraget.¹

Lagen är kort och fragmentarisk till sin natur. Till stora delar har lagstiftaren alltjämt låtit området förbli oreglerat. Några områden som inte reglerats är exempelvis

- Ogiltighet av stödåtgärder och huruvida det är möjligt att hävda rätt till stöd i strid med genomförandeförbudet;
- Tredje mans möjligheter att föra talan om förbud att genomföra stöd, återkrav eller återbetalning av statligt stöd och
- Rätten till skadestånd på grund av överträdelse av genomförandeförbudet i art. 108.3 i EUF-fördraget.

Lagens konstruktion medför att man vid tillämpningen måste ha god kunskap om EU:s reglering och rättspraxis kring statliga stöd.

Kommissionen och de nationella domstolarna förutsätts alla verka för att reglerna om statligt stöd efterlevs. EU-domstolen har i sin praxis redogjort för kommissionens och de nationella domstolarnas olika roller. De nationella domstolarnas uppgift är att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter när genomförandeförbudet åsidosätts.² Detta kan bli aktuellt både efter det att kommissionen fattat ett beslut och utan ett sådant beslut.³ Den nya lagen är avsedd att ge en tydligare vägledning än tidigare hur olagliga stöd ska hanteras på nationell nivå i Sverige.

Lagen har en mycket nära koppling till procedurförordningen.⁴ Denna EU-förordning reglerar kommissionens hantering av statliga stöd. Förordningen förutser att det på nationell nivå finns regler och förfaranden som säkerställer att kommissionens beslut genomförs. Den nu genomförda lagen ska ses som ett svar på procedurförordningens krav. För att förstå den svenska lagen rekommenderas därför att man tar del av procedurförordningen. Därutöver fyller StatsstödsL funktionen att anvisa ett nationellt förfarande även när kommissionen eller EU-domstolen inte fattat några beslut.

¹ Se även art. 1 i procedurförordningen (EG) 659/1999

² Se exempelvis kommissionens tillkännagivanden (2007/C 272/05), 2009/C 85/01

³ Prop. 2012/13:84 s. 18

⁴ (EG) nr 659/1999

Återkrav

I vilka fall ska återkrav ske?

I 2 § StatsstödsL anges att den som har lämnat ett olagligt stöd ska återkräva stödet, om inte återkrav får underlåtas enligt EU-rätten. I begreppet ”återkrav” ligger att se till att faktiskt återfå det olagliga stödet. Det spelar ingen roll huruvida det finns beslut på EU-nivå om återbetalning eller inte. Medlemsstaterna ska enligt EU-rätten vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att stödet ska återbetalas. Detta ska ske utan dröjsmål. Medlemsstaterna ska exempelvis vid nationella domstolar vidta alla nödvändiga åtgärder som är tillgängliga i deras respektive rättssystem, inklusive interimistiska åtgärder. Medlemsstaterna ska även begära verkställighet av meddelade domar och vid behov ansöka om stödmottagarens försättande i konkurs.⁵

I 2 § StatsstödsL anges att återkrav få underlåtas om EU-rätten medger detta. I praktiken innebär detta, att om kommissionen eller EU-domstolen fattat ett beslut om återkrav, den enda grunden för att inte återkräva beloppet är att det finns ett absolut hinder för en korrekt verkställighet av beslutet. Om inget beslut fattats på EU-nivå kan återkrav underlåtas om återbetalningen är olämplig på grund av exceptionella omständigheter.⁶ Utrymmet för att kunna underlåta att återkräva statligt stöd är således i det närmaste obefintligt.

Vem ska återkräva stödet?

Kommissionen har i sitt tillkännagivande om verkställighet av kommissionsbeslut om återkrav⁷ förklarat att det i gemenskapslagstiftningen inte anges vilket organ i medlemsstaten som ska ha det praktiska ansvaret för återkrav. Det står medlemsstaterna fritt att bestämma om vilket rättssubjekt och vilket organ inom detta som ska återkräva stödet.

Lagstiftaren har stannat för lösningen att återkravsskyldigheten ligger på det rättssubjekt som lämnat stödet, d.v.s. staten, landsting, kommuner, offentligt ägda bolag och andra rättssubjekt som är organiserade i privaträttsliga former och som gett ut olagligt stöd. När det gäller kommuner och landsting ska återkrav ske med iakttagande av kommunallagens formkrav. Om återbetalning inte sker godvilligt blir kommunen eller landstinget hänvisade till att väcka talan i enlighet med lagens föreskrifter.

Hur mycket ska återkrävas och av vem?

Omfattningen på detta kan variera. Kommissionen anger inte alltid i sina beslut hur mycket som ska återkrävas. Har ett belopp angivits, är det naturligtvis detta som ska återkrävas. Om inget belopp finns, måste stödgivaren beräkna beloppet för varje stödmottagare.

Ett annat problem kan vara att kommissionen inte angivit vilka stödmottagarna är. Detta är framför allt ett problem på den statliga sidan, där stöd exempelvis kan ha getts ut på grund av felaktig skattelagstiftning och där antalet stödmottagare kan vara

⁵ Prop. 2012/13:84 s. 19

⁶ A. prop. s. 19

⁷ 2007/C 272/05 p. 46, jfr. tillkännagivande 2009/C 85/01

stort. Lagstiftaren har utgått från att det ändå är stödgivaren som får anses ha de bästa förutsättningarna att reda ut vilka som fått stöd.

Givetvis kan det vara så att inget beslut fattats av kommissionen, utan att en fråga om statligt stöd aktualiseras på annat sätt. Även i dessa fall måste stödgivaren räkna ut stödets storlek och utreda vilka stödmottagarna är.

Stödgivaren är även skyldig att kräva *ränta* på stödbeloppet. Detta följer direkt av EU-rätten. För tydlighets skull har lagstiftaren dock stannat för att reglera frågan i 4 § StatsstödsL. Ränta ska betalas från den dag då stödet stod till stödmottagarens förfogande till den dag då stödet betalas tillbaka. Om kommissionen beslutar att ett stöd är förenligt med den inre marknaden ska ränta betalas från den dag då stödet stod till stödmottagarens förfogande till den dag då kommissionen meddelar beslutet.

Räntans storlek regleras i Tillämpningsförordningen.⁸ Kommissionen har vidare i sitt tillkännagivande om nationella domstolars tillämpning av reglerna om statligt stöd förklarat vilka principer som den anser gälla i tvister vid nationella domstolar beträffande den ränta som ska betalas.⁹ Den nationella ränteberäkningsmetoden får inte vara mindre sträng än vad som anges i tillämpningsförordningen. Likvärdighetsprincipen¹⁰ medför vidare att om den nationella ränteberäkningsmetoden är strängare än tillämpningsförordningen, så måste den nationella beräkningsmetoden användas.

4 § StatsstödsL är också en nationell ränteberäkningsregel, tänkt för de fall när inget beslut föreligger från kommissionen. Detta framgår av sista meningen i paragrafen.

Återbetalning

I vilka fall ska återbetalning ske?

Det anses finnas en direkt på unionsrätten grundad skyldighet för en stödmottagare att återbetala stöd som lämnats i strid med EUF-fördragets genomförandeförbud (art. 108.3). Eftersom detta inte är direkt angivet i någon EU-rättsakt och inte helt lätt att läsa ut, har lagstiftaren valt att i 3 § StatsstödsL ta in en bestämmelse om återbetalningsskyldighet.

I 3 § anges att stödet ska betalas tillbaka om inte återbetalning enligt unionsrätten får underlåtas. Precis som när det gäller återkrav i 2 § är utrymmet för underlåtenhet ytterst begränsat.¹¹ Ett företag som tagit emot stöd anses inte ha berättigade förväntningar på att stödet är rättsenligt om det inte har beviljats i enlighet med förfarandet i art. 108 EUF-fördraget. Genom StatsstödsL klargörs alltså indirekt att stödmottagaren tar en avsevärd affärsrisk om denne inte förvissas sig om stödets lagenlighet.

⁸ Förordning (EG) nr. 794/2004 art. 9

⁹ EGT 9.4 2009 (2009/C 85/C1) p. 41

¹⁰ Likvärdighetsprincipen definieras av EU-domstolen som att de processuella regler som gäller för en talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten inte får vara mindre förmånliga än dem som avser en liknande talan som grundas på nationell rätt.

¹¹ Prop. 2012/13:84 s. 36

Hur mycket ska återbetalas?

Precis som när det gäller återkrav är det i första hand det belopp som kommissionen eller EU-domstolen fastställt som ska krävas tillbaka. Saknas det beloppsangivelse eller saknas beslut från kommissionen eller EU-domstolen, måste stödgivaren räkna ut beloppets storlek. I sista hand blir det fråga om återbetalning av det belopp som allmän domstol fastställt.

Som tidigare framgått är även stödmottagaren skyldig att betala *ränta* på beloppet.

Till vem ska återbetalning ske?

Reglerna om statligt stöd är en del av EU:s konkurrensregler. Syftet med återkrav är att återställa den konkurrenssituation som rådde innan stödet beviljades olagligen.¹² Detta leder till att det olagliga stödet jämte ränta ska betalas tillbaka till *stödgivaren*. Stödgivaren måste också se till att faktiskt återfå det olagliga stödet.

Det har i den svenska debatten ibland framförts uppfattningen att återbetalning av statliga stöd som utbetalats av kommuner och landsting skulle ske till staten, medan stöd som staten felaktigt betalar ut ska återbetalas stödgivaren, staten. Om detta kan sägas att det knappast rimmar med det syfte som statsstödsbestämmelserna har. Statsstödsreglernas återbetalningsregler är inte avsedda att utgöra sanktioner mot stödgivarna. Till bilden hör också att felaktiga stöd utbetalade av svenska staten rent beloppsmässigt har varit avsevärt större än felaktiga stöd från svenska kommuner. De kommunala stöden har oftast rört fastighetsköp, där det statliga stödet rört i sammanhanget blygsamma belopp. Det får därför anses tillfredsställande att lagstiftaren stannat för den valda lösningen.

Preskription

Enligt art. 15 i procedurförordningen¹³ ska för kommissionens befogenheter att återkräva stöd gälla en preskriptionstid på tio år. Tiden börjar löpa den dag då det olagliga stödet beviljades mottagaren. Preskriptionstiden avbryts av varje åtgärd avseende det olagliga stödet som vidtas av kommissionen eller av en medlemsstat som agerar på kommissionens begäran. Vid varje avbrott ska tiden börja räknas på nytt.

Regeln i procedurförordningen tar enbart sikte på preskription av kommissionens befogenheter.

Även enligt den svenska preskriptionslagen gäller en preskriptionstid på tio år. En väsentlig skillnad är dock att preskriptionsavbrott inte sker genom sådana åtgärder som nämns i art. 15.2 i procedurförordningen. För att ett återkrav inte ska vara preskriberat enligt nationell rätt när återkravsskyldighet gäller enligt procedurförordningen, har 5 § preskriptionslagen kompletterats med en hänvisning till procedurförordningens regler om preskriptionsavbrott.

¹² Tillämpningsförelisningen (EG) NR 794/2004, ingressen p. 10, prop. 2012/13:84 s. 22, 39 och 40

¹³ (EG) nr 659/1999

Inga särskilda regler införs om ogiltighet eller möjlighet att hävda rätt till stöd i strid med genomförandeförbudet

Ogiltighet

Av EU-domstolens praxis framgår att det ankommer på de nationella domstolarna att vidta samtliga de åtgärder som ett åsidosättande av artikel 108.3 föranleder enligt nationell rätt i fråga om såväl giltigheten av de rättsakter genom vilka stödet genomförts som återbetalning av det ekonomiska stöd som beviljats i strid med denna bestämmelse.¹⁴ En fråga som uppkommer är vad som avses med ”rättsakt”. Av EUF-fördraget framgår att unionens rättsakter är förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden.¹⁵ När det gäller nationella åtgärder för att genomföra statligt stöd torde uttrycket rättsakt avse nationella författningar och myndighetsbeslut.¹⁶

I fall med olagligt stöd som är en följd av *lag eller annan författning* genomförs stödet regelmässigt genom ett förvaltningsbeslut där lagen tillämpas. Ogiltighetsfrågan gäller då beslutet.

Beslut av regeringen, förvaltningsmyndigheter och kommunala myndigheter gäller tills de ändras, upphävs eller inhiëras, även om de skulle vara oriktiga eller ha tillkommit på ett felaktigt sätt. Svensk rätt innehåller inte något institut som tar sikte på ogiltighet enligt unionsrätten. Därmed finns det heller inga regler om följderna av att ett beslut ska anses ogiltigt.¹⁷

När det gäller ogiltighet av *avtal* som innebär olagligt stöd, så har EU-domstolen prövat den frågan.¹⁸ Av domen kan den slutsatsen dras att ett civilrättsligt avtal som innefattar olagligt stöd *kan*, men inte måste, förklaras ogiltigt. Det avgörande är att konkurrenssituationen återställs. Av detta har regeringen dragit slutsatsen att någon ogiltighetsregel inte behövs i svensk lag för att uppfylla våra EU-rättsliga förpliktelser.

Möjlighet att göra till stöd i strid med genomförandeförbudet

EU-domstolen förefaller enligt propositionen inte ha uttalat sig i denna fråga.¹⁹ I propositionen konstateras dock att om ett olagligt stöd genomförs, så är stödåtgärden ogiltig enligt unionsrätten. Detta talar för att art. 108.3 inte enbart innebär ett förbud för medlemsstaten att lämna stöd, utan också ett förbud för en stödmottagare att göra gällande en rätt till stöd. Av detta skäl införs ingen särskild regel i detta avseende.

Frågan om giltighet av avtal m.m. i förhållande till tredje man, får enligt propositionen prövas i domstol i förekommande fall.²⁰

¹⁴ Prop. 2012/1213:84 s. 21

¹⁵ Art. 288 första stycket

¹⁶ Prop. 2012/13:84 s. 39

¹⁷ Prop. 2012/13:84 s. 39

¹⁸ Mål C-275/10; Residex

¹⁹ Prop. 2012/13:84 s. 22

²⁰ Prop. 2012/13:84 s. 40

Skadestånd

Det finns enligt propositionen en direkt på unionsrätten grundad rätt till ersättning för skada som orsakats av att stöd lämnats i strid med genomförandeförbudet.²¹ Eftersom det är oklart under vilka förhållanden denna möjlighet föreligger, införs inte någon materiell bestämmelse om skadeståndsskyldighet i lagen.

Processuella regler

Avgränsningen av den processrättsliga regleringen

Lagstiftaren har valt att i StatsstödsL enbart reglera talan om återbetalning av olagligt stöd. En sådan talan får endast väckas av stödgivaren. Detta framgår av formuleringen i 6 § StatsstödsL som talar om ”--- återbetalning av olagligt stöd *enligt denna lag*--- ” Övriga tänkbara partsställningar och yrkanden har alltså lämnats utanför regleringen.

I utredningens förslag fanns betydligt mer omfattande regler som även tog sikte på tredje mans rättigheter;

- talan om förbud att genomföra olagligt stöd
- talan om fastställelse av skyldighet att återkräva olagligt stöd samt
- talan om ersättning för skada som uppkommit genom att olagligt stöd genomförts.

I remissomgången kom Justitiekanslern med tung kritik mot utredningens förslag. Det hela utmynnade i att regeringen fastslog att frågan om återkrav på talan av tredje man är komplicerad och att den vid en närmare granskning sönderfaller i ett stort antal olika situationer.²² Dessutom finns redan svensk rättspraxis varav framgår att det är möjligt för tredje man att väcka talan i allmän domstol om förbud att utge stöd och om återkrav av stöd.²³ Mot den angivna bakgrunden fann regeringen inte tillräckliga skäl att föreslå nya processuella bestämmelser om tredje mans möjligheter att föra talan om att utge stöd respektive återkrav eller återbetalning av stöd eller krav på skadestånd. Man stannade således för att enbart reglera stödgivarens krav mot stödmottagaren.

Allmän domstol ska pröva mål om återbetalning av stöd

De processuella reglerna tar enbart sikte på stödgivarens krav på återbetalning från stödmottagaren. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att allmän domstol ska pröva dessa mål, 7 § StatsstödsL. Eftersom mål om återbetalning snarast kommer ha karaktären av fordringsmål, finns inget behov av – som exempelvis på konkurrensområdet – att koncentrera prövningen till vissa domstolar. De sedvanliga forumreglerna i rättegångsbalken (RB) gäller alltså.

Handläggningsordning mm.

Reglerna om indispositiva tvistemål ska tillämpas

De nya reglerna om återkrav och återbetalning av olagligt stöd syftar till att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser enligt EUF-fördraget. Det finns därför inte utrymme för

²¹ A. prop. s. 30, 2009/C 85/01 p. 2.2.4.

²² A. prop. s. 29

²³ Se avsnitt 5 i SOU 2011:69 samt NJA 2009 s. 625

att ge parterna rådighet över tvisteföremålet och förlikas. Domstolen kan också behöva inhämta uppgifter från regeringen eller kommissionen. Mot den bakgrunden ska de aktuella målen enligt 7 § StatsstödsL handläggas som indispositiva tvistemål.

Interimistiska beslut

I 8 § StatsstödsL anges att rätten får besluta om interimistiskt beslut i form av beslut om omedelbar återbetalning jämte ränta om käranden visar sannolika skäl för sin talan. Sådana beslut får överklagas särskilt. Bakgrunden till bestämmelsen är att det av procedurförordningen²⁴ och ett tillkännagivande från kommissionen²⁵ följer att Sverige, när kommissionen fattat ett beslut om att en stödåtgärd är olaglig, har att se till att stödet återbetalas inom fyra månader.

Även om inget kommissionsbeslut föreligger, bör käranden utnyttja möjligheten till interimistiskt beslut för att påskynda återbetalningen.

Betalning ska enligt 9 § StatsstödsL ske till Länsstyrelsen i Stockholms län. När en dom om återbetalning vunnit laga kraft, ska Länsstyrelsen betala ut beloppet jämte ränta till stödgivaren i den mån talan har bifallits och till svaranden i den mån talan har lämnats utan bifall eller målet har avskrivits.

Interimistiska beslut om återbetalning får överklagas särskilt.

Rättegångskostnader

I mål enligt StatsstödsL ska enligt 10 § StatsstödsL 18 kap. rättegångsbalken tillämpas i fråga om rättegångskostnaderna. Om det finns särskilda skäl, får dock rätten besluta att var och en av parterna ska svara för sina rättegångskostnader. I propositionen anges exempelvis mål som rör prejudikatsfrågor som en typsituation där undantagsregeln skulle kunna tillämpas.²⁶ Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt.²⁷

Verkställighet av dom och beslut

En dom får enligt 3 kap. 3 § utsökningsbalken utan särskilda villkor verkställas när den har vunnit laga kraft. Även en icke lagakraftvunnen dom eller ett interimistiskt beslut om återbetalning får som huvudregel verkställas. Den återbetalningsskyldige kan emellertid enligt 3 kap. 6 § utsökningsbalken under vissa förutsättningar hindra verkställighet;

1. genom att sätta ner pengar till belopp som svarar mot betalningsskyldigheten den dag då nedsättningen sker jämte förrättningskostnader;
2. genom att som pant ställa ett motsvarande tillgodohavande hos bank eller kreditmarknadsföretag jämte den ränta som belöper på tillgodohavandet för tiden därefter; eller
3. genom att, när beslutet fattats av underrätt, ställa annan säkerhet för betalningsskyldigheten jämte förrättningskostnader.

²⁴ 659/1999

²⁵ Tillkännagivande 2007/C 272/05 p. 42

²⁶ Prop. 2012/13:84 s. 46

²⁷ A. prop. s. 62

Om den återbetalningsskyldige skulle kunna hindra verkställighet av en *dom* genom att ställa säkerhet enligt p. 2 och 3 är det enligt propositionen möjligt att återkravsskyldigheten enligt EU-rätten inte är uppfylld. Dessa möjligheter att hindra verkställighet av en *dom som inte vunnit laga kraft* har därför genom 11 § 1 st. StatsstödsL tagits bort.

När det gäller *interimistiska beslut om återbetalning*, ska betalning enligt 9 § StatsstödsL alltid ske till Länsstyrelsen i Stockholms län. När det gäller dessa beslut ska därför inte verkställighet över huvud taget kunna hindras med stöd av 3 kap. 6 § utsökningsbalken.²⁸

Laglighetsprövning och statligt stöd

En fråga som tas upp i propositionen men inte verkar ha analyserats närmare är huruvida en laglighetsprövning är möjlig för att slå fast att ett olagligt statsstöd föreligger.²⁹

Inledningsvis kan man konstatera att regleringen av statliga stöd bygger på ett system med förhandsanmälan. Ett statligt stöd får inte genomföras innan kommissionen godkänt stödet. Det finns flera mål från svenska *underinstanser* där man har upphävt kommunala beslut med hänvisning till att olagligt statsstöd förelegat. Ofta är emellertid motiveringarna oklara, med följd att man inte vet om det är kommunallagens 10 kap. 8 § 1 p. (beslutet har inte tillkommit i laga ordning) eller 4 p. (beslutet strider mot lag eller annan författning) som har tillämpats. Exempel på formuleringar är att ”kommunen brutit mot bestämmelserna” eller ”fattat beslut på sätt som skett”. Domstolarna har fört resonemang kring huruvida det är fråga om stöd och även konstaterat att de inte anmälts.

I det här sammanhanget är det också värt att lyfta fram att Högsta Förvaltningsdomstolen (*HFD*) hittills inte upphävt något kommunalt statsstödsbeslut på grund av att det stridit mot lag eller annan författning. I stället har man åberopat 2 kap. 8 § kommunallagen.³⁰

Frågeställningen om möjligheten till laglighetsprövning sönderfaller i flera delar.

För det första kan man fundera över om frågan huruvida något utgör stöd är så preciserad att den kan falla in under begreppet ”strider mot lag eller annan författning” i 10 kap. 8 § 4 p. kommunallagen. Den grunden har i praxis tillämpats när beslutet står i strid med någon *uttrycklig* författningsregel i annan lag än kommunallagen, och då oftast av offentligrättslig karaktär. Det är inte tänkt att beslut av privaträttslig karaktär ska kunna angripas med laglighetsprövning. Ett exempel på ett sådant beslut är ett beslut att sälja en viss fastighet till ett visst pris. När det gällt ifrågasatta kommunala beslut om statsstöd har just denna situation varit vanligt förekommande.

²⁸ 11 § 2 st. StatsstödsL. 3 kap. 6 § UB gäller även domstols beslut, se 3 kap 1 § 2 st. UB

²⁹ Prop. 2012/13:84 s. 41. Ämnet finns berört i en artikel av Lena Dalman i Förvaltningsrättslig Tidskrift 2011 s. 597

³⁰ RÅ 2010 ref. 100, RÅ 2010 ref. 119 (I).

För det andra bör man ställa sig frågan om en anmälan till regeringen/kommissionen i själva verket bör betraktas som en verkställighetsåtgärd, som enligt kommunallagen inte går att överklaga. Följdriktigt har det heller inte i de mål som prövats i svenska domstolar i själva fullmäktigebeslutet funnits någonting förordnat om anmälan till regeringen. Oftast är tågordningen i stället den, att fullmäktige först fattar beslut och att anmälan därefter sker till regeringen. Det framstår då som mycket märkligt att man vid överprövning av själva beslutet i fullmäktige ansett det vara olagligt stöd på grund av utebliven anmälan.

För det tredje karaktäriseras målen om laglighetsprövning av statliga stöd i viss mån av bristande logik. Rättsföljden vid ett bifall vid en laglighetsprövning är att beslutet *upphävs* på offentlighetsrättslig grund. Domen är inte verkställbar. I stället är kommunen ålagd att rätta verkställigheten ”i den mån det är möjligt”. Ett beslut om rättelse ska meddelas utan oskäligt dröjsmål. Kommunallagen förutser alltså att en rättelse inte alltid är möjlig att genomföra. Detta är ett utslag av att laglighetsprövningens syfte är kollektiv medborgarkontroll, inte att tillförsäkra enskilda rättigheter.

Statsstödsreglernas syfte är ett annat. Dessa ska säkerställa den inre marknadens funktion. Ett olagligt stöd ska betalas tillbaka. *Detta behöver dock inte vara identiskt med att hela det kommunala beslutet ska gå åter.* Propositionen förefaller dock utgå från att sådan identitet föreligger. Ett enkelt exempel är när en kommun säljer en fastighet till underpris. Statsstödsreglerna innebär att stödmottagaren måste betala en tilläggsköpeskillning till kommunen. Däremot kan beslutet att sälja fastigheten stå fast. EUF-fördraget kräver också att återkraven ska ske med hjälp av effektiva rättsmedel. Icke exigibla domar enligt kommunallagen kan knappast betraktas som ett sådant. Dessutom är det enbart kommunmedlemmar som kan överklaga enligt kommunallagen. Detta rimmar illa med EU-rättens krav på likabehandling.

Regeringens tillgång till uppgifter

Enligt 12 § första stycket StatsstödsL ska den som avser vidta eller ändra stödåtgärder underrätta regeringen om detta. Detta gäller redan idag.

I andra stycket föreskrivs en skyldighet för den som har upplysningar som behövs i ett granskningsärendet hos kommissionen, att lämna dessa uppgifter till regeringen.

Kontrollbesök

I 13 § StatsstödsL föreskrivs att kommissionen har rätt till handräckning när den utför kontrollbesök enligt procedurförordningen (EG) nr 659/1999. Bestämmelsen har oförändrad överflyttats från 1994 års lag om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler.

Tillsynsmyndighet

Regeringen föreslår för närvarande inte att tillskapa någon tillsynsmyndighet när det gäller statsstöd. I lagstiftningsärendet diskuterades om Konkurrensverket skulle ges detta uppdrag.

Regeringen fann i stället att det av den nya lagen klart kommer att framgå att den som lämnat olagligt stöd ska återkräva stödet och att den som har fått stödet är skyldig att betala tillbaka det. Lagen kan enligt regeringens uppfattning förväntas leda till större medvetenhet och kunskap om genomförandeförbudet. Mot den bakgrunden har regeringen inte funnit det påkallat att ge Konkurrensverket eller någon annan uppdraget att utöva tillsyn över att EUF-fördragets statsstödsregler efterlevs i Sverige. Skulle det senare visa sig att ett behov av en tillsynsmyndighet trots allt finns, får saken övervägas på nytt.

Ikraftträdandebestämmelser

Lagen har trätt ikraft den 1 juli 2013. 1994 års lag med samma namn har upphävts från och med samma datum.

Lagen tillämpas även på olagligt stöd som lämnats före ikraftträdandet. 7 – 11 §§ StatsstödsL, som tar sikte på handläggningen i domstol, ska dock inte gälla mål som anhängiggjorts före lagens ikraftträdande. Förklaringen till detta är exempelvis att ett mål, som vid ikraftträdandet var ett dispositivt mål, efter ikraftträdandet, om inget undantag gjordes, fortsättningsvis skulle komma att hanteras som ett indispositivt tvistemål.³¹

Självkostnadsprincipen

I Statsstödsutredningens uppdrag ingick även att överväga om det behövdes undantag från självkostnadsprincipen i vissa fall, exempelvis när kommuner bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Frågan har utretts ett antal gånger tidigare.³² Då har man kommit fram till att självkostnadsprincipen lett till snedvriden konkurrens och därmed också samhällsekonomiska förluster. Mot den bakgrunden har tidigare slutsatsen dragits att kommunal näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader bör undantas från självkostnadsprincipen.

Enligt statsstödsutredningen³³ är dock de konkurrensproblem som självkostnadsprincipen ger upphov till i praktiken inte så stora att ett undantag är motiverat. I remissomgången hade företrädare för näringslivet och Konkurrensverket inte några invändningar mot den uppfattningen. Sveriges Kommuner och Landsting framförde att frågan om självkostnadsprincipen inte kan ses isolerad utan att den borde övervägas i ett större sammanhang.

I propositionen pekar regeringen på att det nyligen tillsatts en utredning för en översyn av kommunallagen, En kommunallag för framtiden³⁴. Utredningen ska enligt direktiven genomföra en bred översyn av kommunallagen.

Sammanfattningsvis instämmer regeringen i utredningens bedömning att ett generellt undantag från självkostnadsprincipen inte är motiverat från konkurrenssynpunkt.

³¹ Prop. 2012/13:84 s. 56

³² Prop. 2012/13:84 s. 54f

³³ Se SOU 2011:69 avsnitt 9.5

³⁴ Dir. 2012:105

Frågor

Frågor i anledning av detta cirkulär besvaras av förbundsjurist Lena Dalman, lena.dalman@skl.se, 08-452 79 73.

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för juridik

Germund Persson

Lena Dalman

Bilaga:

Svensk författningssamling, SFS 2013:388