

# Sammanfattning

## Utredningsuppdraget

Vårt uppdrag har bestått av tre delar. Den första delen avser EU-rättens förbud mot statligt stöd som inte har godkänts av Europeiska kommissionen, den andra delen reglerna om revisorsintyg i lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. och den tredje delen tillämpningen av den kommunala självkostnadsprincipen i vissa fall.

## EUF-fördragets genomförandeförbud och svensk rätt

### *EU-rättens statsstödsregler*

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) innehåller bland annat regler som ska säkerställa en väl fungerande konkurrens inom den inre marknaden. Bland dessa regler finns bestämmelser om statligt stöd. Dessa återfinns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget och har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom unionen snedvrids genom att medlemsstaterna otillbörligt gynnar vissa företag eller viss produktion ekonomiskt.

Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är statligt stöd som utgångspunkt förbjudet. Det kan emellertid vara möjligt att lämna statligt stöd som är förenligt med den inre marknaden. Dock får stödet i så fall som huvudregel lämnas först sedan det anmälts till Europeiska kommissionen och kommissionen har godkänt det. Detta s.k. genomförandeförbud föreskrivs i artikel 108.3 sista meningen i EUF-fördraget. Statligt stöd som lämnas utan att det godkänts av kommissionen kallas för olagligt stöd.

Med statligt stöd avses stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, som hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag och som påverkar handeln mellan med-

lemsstaterna. Med statligt stöd avses inte endast stöd som ges av staten på central nivå, utan även kommuner, landsting och offentligt ägda bolag kan lämna statligt stöd. Det är inte bara direkta bidrag som kan vara statligt stöd, utan förbudet träffar även andra åtgärder som gynnar vissa företag ekonomiskt, t.ex. skattelättnader, försäljningar under marknadspris, borgensåtaganden utan någon marknadsmässig borgensavgift och kapitaltillskott utan krav på marknadsmässig avkastning.

EUF-fördragets statsstödreger innebär inte endast att statligt stöd inte får lämnas om det inte först har godkänts av kommissionen. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att medlemsstaterna också är skyldiga att kräva tillbaka stöd som lämnats utan kommissionens godkännande och att stödmottagaren är skyldig att betala tillbaka stödet jämte ränta.

Genomförandeförbudet har av EU-domstolen ansetts ha s.k. direkt effekt, vilket innebär att det kan åberopas av vissa enskilda, i första hand konkurrenter, inför nationella domstolar. Konkurrenter till stödmottagare ska därför ha tillgång till effektiva rättsmedel som kan säkerställa att konkurrenssituationen inte förändras genom otillåtet statligt stöd. De ska kunna hindra ett stöd som är på väg att lämnas genom att vända sig till domstol med yrkande om att stödet omedelbart stoppas. De ska också genom en talan vid domstol kunna utverka att stödet betalas tillbaka. Konkurrenter som har lidit skada av att olagligt stöd har lämnats kan också ha rätt till ersättning för skadan.

Kommissionens roll på statsstödsområdet består inte endast i att pröva anmälningar av planer på statligt stöd, utan kommissionen övervakar också att det inte lämnas stöd i strid med genomförandeförbudet. Om stöd lämnas i strid med det förbudet kan kommissionen besluta att medlemsstaten ska återkräva stödet. Stödet ska emellertid återkrävas även utan ett sådant beslut.

#### *Vilka lagändringar bör göras?*

Vi föreslår att det införs en ny lag om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler. Den lagen ska innehålla regler om stöd-givares och stödmottagares skyldigheter när stöd är på väg att lämnas eller har lämnats i strid med genomförandeförbudet. Av dessa regler ska framgå att den som har tagit emot olagligt stöd ska betala till-

baka stödet jämte ränta och att den som har lämnat olagligt stöd ska återkräva stödet.

Den föreslagna lagen innehåller också rättegångsbestämmelser i mål om olagligt stöd. Bestämmelserna gäller dels talan som en stödgivare väcker om att en stödmottagare ska betala tillbaka olagligt stöd, dels talan som konkurrenter till stödmottagaren väcker. När det gäller konkurrenters talan så kan det vara fråga om talan om förbud att lämna olagligt stöd, talan om återbetalning av olagligt stöd, talan om återkrav av sådant stöd och talan om skadestånd till följd av sådant stöd.

Beträffande konkurrenters talan syftar rättegångsreglerna till att komma till rätta med vissa problem som är en följd av att tvisterna rör tre intressenter, nämligen konkurrenten, stödgivaren och stödmottagaren. Konkurrenten ska ha tillgång till effektiva rättsmedel samtidigt som en påstådd stödmottagare ska ha rätt till en rättvis rättegång. Utgångspunkten i svensk rätt är att det inte är möjligt att föra en talan om annans rätt, en s.k. tredjemansstalan. Enligt den huvudregeln är det därför inte möjligt att föra talan om att någon ska betala till en tredje person eller en talan om förbud för en annan att göra något gentemot en tredje person. Genom den föreslagna lagen görs uttryckliga undantag från detta förbud. En konkurrent kommer därför att kunna föra talan dels mot en stödmottagare om att denne ska betala tillbaka olagligt stöd till stödgivaren, dels mot en stödgivare om att denne ska antingen förbjudas att lämna stöd till en stödmottagare eller återkräva olagligt stöd från mottagaren.

Vi föreslår också att en konkurrent till ett företag som är på väg att få olagligt stöd ska kunna samtidigt väcka talan mot stödgivaren och stödmottagaren om förbud att genomföra stödet. Därigenom tillgodoses dessa parter rätt till en rättvis rättegång samtidigt som konkurrenten får tillgång till ett effektivt rättsmedel eftersom domen får rättskraft mot alla tre parterna.

Vi föreslår vidare att det ska vara möjligt för en konkurrent till en stödmottagare att föra talan mot stödgivaren om fastställelse av att stödgivaren är skyldig att återkräva olagligt stöd. Därigenom görs avkall på vanliga krav på att ett yrkande ska vara bestämt eftersom konkurrenten inte behöver ange från vem som stödgivaren ska återkräva stöd. Vid stödordningar som har lett till stöd till väldigt många företag kan det nämligen vara orimligt svårt för konkurrenten att ange vilka företag som har fått stöd.

Om en konkurrent väcker en förbudstalan mot endast stödgivaren eller väcker en återkravstalan mot en stödgivare så har domen

inte rättskraft mot den hävdade stödmottagaren. Eftersom domen trots detta kan ha negativa verkningar för den hävdade stödmottagaren föreslår vi att denne ska ha möjlighet att inträda i rättegången som medpart på svarandesidan när sådan talan väckts.

Mål avseende olagligt stöd rör särpräglade juridiska frågor som kräver särskild juridisk kompetens. Sådana mål har många beröringspunkter med vissa mål enligt konkurrenslagen. Vi föreslår därför att mål avseende olagligt stöd ska prövas i samma ordning som konkurrensmål som Stockholms tingsrätt prövar som första instans. Talan om förbud att lämna olagligt stöd, om återbetalning av olagligt stöd, om fastställelse av skyldighet att återkräva olagligt stöd och om ersättning för skada som uppkommit genom att olagligt stöd lämnats ska därför väckas vid Stockholms tingsrätt. En skadeståndstalan får även väckas vid en tingsrätt som är behörig enligt rättegångsbalkens behörighetsregler. Överklagande av Stockholms tingsrätts domar och beslut i sådana mål ska ske hos Marknadsdomstolen. Stockholms tingsrätts sammansättning i sådan mål ska motsvara dess sammansättning i konkurrensmål. Vid huvudförhandling i mål avseende olagligt stöd ska tingsrätten därför bestå av två lagfarna domare och två ekonomiska experter.

### **Reglerna om revisorsintyg i lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.**

Vi har också haft i uppdrag att pröva om kraven på revisorsintyg i lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen) bör avskaffas eller ändras. Den lagen har antagits för att genomföra Europeiska kommissionens direktiv 80/723, det s.k. transparensdirektivet. Syftet med direktivet och lagen är att kommissionen ska få insyn i de finansiella förbindelserna mellan det allmänna och offentliga företag. Denna insyn ska underlätta kommissionens tillämpning av EUF-fördragets konkurrensregler, särskilt statsstödsreglerna. För att uppnå detta syfte uppställs i direktivet och lagen vissa krav på de aktuella företagens redovisning. Bestämmelserna innebär att företagen ska tydligt redovisa bland annat vilka offentliga medel som det allmänna har tillfört verksamheten och hur medlen har använts (öppen särredovisning). Lagen innebär också att företag som bedriver såväl ekonomisk verksamhet med ett legalt monopol eller liknande särställning som annan affärsverksamhet ska särredovisa intäkter och kostnader för de båda områdena (separat

redovisning). I transparenslagen föreskrivs att företagets revisor ska granska om lagens redovisningskrav har följts och utfärda ett intyg över granskningen. I transparensdirektivet föreskrivs inte ett sådant krav på granskning eller intyg.

Anledningen till att vi har fått i uppdrag att utreda om revisorskravet ska tas bort eller ändras är att företagets revisorer har uttalat stor tveksamhet inför att utfärda intygen.

Vi har kunnat konstatera att det grundläggande problemet med regleringen är att det är oklart vad som menas med öppen och separat redovisning. De redovisningsskyldiga företagen vet därför inte vilka krav som ställs på deras redovisning. Eftersom det inte finns klara och detaljerade föreskrifter för hur redovisningen ska ske, är det inte möjligt att göra en revision av att redovisningsskyldigheten har fullgjorts. Det är emellertid inte lämpligt att komplettera transparenslagen med myndighetsföreskrifter om redovisningens utformning.

Den granskning som revisorerna gör är alltså endast en översiktlig granskning och kan inte vara mer ingående än så. Den översiktliga granskningen har emellertid ett värde. Vi anser därför att kravet på revisorsgranskning och revisorsintyg inte ska tas bort. Vi föreslår emellertid att transparenslagens krav på granskning ändras så att det motsvarar den granskning som är möjlig för revisorerna att göra, nämligen en översiktlig granskning.

## **Ett generellt undantag från den kommunala självkostnadsprincipen**

Vi har slutligen haft i uppdrag att utreda om det för kommunernas frivilliga näringsverksamhet behövs ett generellt undantag från den kommunala självkostnadsprincipen enligt 8 kap. 3 c § kommunalagen. I den bestämmelsen föreskrivs att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden). Självkostnadsprincipen innebär inte någon skyldighet att avgiftsfinansiera en verksamhet, utan kommunen har frihet att i stället låta verksamheten skattefinansieras. Självkostnadsprincipen innebär alltså endast en maximinivå, inte någon miniminivå för avgiftsuttaget. Syftet med självkostnadsprincipen är främst att skydda kommunmedlemmarna mot monopolprissättning.

Frågan om ett generellt undantag från självkostnadsprincipen har utretts många gånger under de senaste 20 åren, senast 2007 av Kommunala kompetensutredningen. Dessa utredningar har kommit fram till att kommunal näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader som drivs enligt självkostnadsprincipen leder till snedvriden konkurrens och därmed samhällsekonomiska förluster. De har mot den bakgrunden dragit slutsatsen att kommunal näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader bör undantas från självkostnadsprincipen. För att få fram ett kompletterande och uppdaterat underlag har vi anordnat en hearing med bland annat företrädare för näringslivsorganisationer, Konkurrensverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

Vi har konstaterat att självkostnadsprincipen syftar främst till att skydda kommunmedlemmarna mot överprissättning i kommunala verksamheter där kommunerna har monopol. På marknader med fungerande konkurrens finns inte denna anledning att behålla självkostnadsprincipen.

Enligt vår uppfattning skulle den främsta anledningen att göra undantag från självkostnadsprincipen vara att kommunal näringsverksamhet som drivs enligt självkostnadsprincipen drabbar konkurrenterna på ett sätt som inte är önskvärt. Vid vår hearing har både Konkurrensverket, som ska verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet, och olika näringslivsorganisationer som företräder just de konkurrenter som skulle skyddas genom ett undantag förklarat att självkostnadsbaserad kommunal näringsverksamhet i viss mån är konkurrenssnedvridande men att problemet inte är så stort att det motiverar ett undantag. Enligt Konkurrensverket och näringslivsorganisationerna har de senaste årens utveckling dessutom gjort frågeställningen allt mindre relevant. De anser därför att nackdelarna med ett generellt undantag klart överväger fördelarna och att det inte bör införas ett sådant undantag. Sveriges Kommuner och Landsting är av samma uppfattning, om än i viss mån av andra skäl.

Särskilt med hänsyn till att Konkurrensverket och näringslivsorganisationerna är tydliga med att de anser att det inte finns något behov av ett generellt undantag från självkostnadsprincipen har vi dragit slutsatsen att något sådant undantag inte behövs.

Konkurrensverket och näringslivsorganisationerna har dessutom anfört att ett sådant undantag skulle kunna få negativa konsekvenser. Sveriges Kommuner och Landsting har anfört att frågan inte kan ses isolerad. Vi anser därför att det inte bör göras något generellt undantag från den kommunala självkostnadsprincipen.