

Landstingsstyrelsen

Yttrande över betänkandet Olagligt statsstöd (SOU 2011:69)

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Näringsdepartementet har berett landstinget möjlighet att yttra sig över betänkandet Olagligt stöd.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Näringsdepartementet enligt landstingsdirektörens tjänsteutlåtande.

Landstingsrådsberedningens motivering

I betänkandet föreslås en ny lag om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler. Lagen föreslås innehålla regler om stödgivares 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 tillbaka stödet och att den som har lämnat olagligt stöd ska återkräva stödet. Landstinget tillstyrker att olagligt stöd ska återbetalas till stödgivaren.

Utredningen har valt att i de delar som berör de materiella statsstödsreglerna i betydande omfattning hänvisa till EU-rätten i stället för att – som vi i Sverige hittills gjort – skapa en svensk lagtext. Förvaltningen är positiv till detta. Lagtexten ger klart uttryck för att EU-rätten är en del av den svenska rättsordningen, och att EU-rätten inte är något som måste anpassas till svenska förhållanden. Genom lagstiftningstekniken undviker man också alla mellanliggande tolkningar i form av nationella lagparagrafer. I stället hänvisas till den primära rättskällan – EU-rätten.

Förslaget är att 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 väckas vid Stockholms tingsrätt. En skadeståndstalan föreslås även få väckas vid en tingsrätt som är behörig enligt rättegångsbalkens behörighetsregler. Överklagande av Stockholms tingsrätts domar och beslut i sådana mål ska ske hos Marknadsdomstolen.

Landstinget tillstyrker att frågor om statligt stöd prövas vid allmän domstol. Den rätt som eventuellt finns i dag att anföra laglighetsprövning när det gäller olagliga stöd bör tas bort.

Landstinget ser gärna att någon statlig myndighet får rollen att informera om reglerna om statligt stöd. Det är angeläget att motverka att fel begås liksom att onödiga notifieringar görs.

Utredningen föreslår att det inte bör införas något generellt undantag från självkostnadsprincipen. Landstinget tillstyrker utredningens förslag. Frågan om ett generellt undantag från självkostnadsprincipen kan inte ses isolerad utan bör sättas i ett större sammanhang där Sverige tar tag i frågan om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). I ett längre perspektiv bör hela kommunallagen moderniseras.

Landstinget tillstyrker vidare förslaget att felaktigt stöd ska återbetalas till stödgivaren. Det saknas enligt förvaltningens uppfattning skäl att särbehandla kommunerna i detta avseende och låta felaktigt stöd gå till staten. Statsstödsreglerna syfte är att återställa konkurrenssituationen som den var innan stödet beviljades och det är därför naturligt att stödet ska betalas tillbaka till stödgivaren.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 27 januari 2012
Sammanfattning av betänkande av statsstödsutredningen, Olagligt statsstöd (SOU 2011:69)



Torbjörn Rosdahl



Hans-Erik Malmros

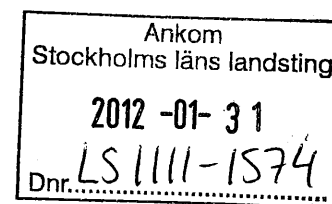
Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik och upphandling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2012-01-27

LS 1111-1574

Handläggare:
Carina Sandin

Landstingsstyrelsen



Rotel I

Yttrande över Statsstödsutredningens betänkande Olagligt statsstöd (SOU 2011:69)

Ärendebeskrivning

Näringsdepartementet har berett Stockholms läns landsting tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Olagligt statsstöd (SOU 2011:69).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 27 januari 2012
Sammanfattning av betänkande av statsstödsutredningen, Olagligt statsstöd (SOU 2011:69)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att som remissyttrande till Näringsdepartementet överlämna landstingsdirektörens tjänsteutlåtande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

1. Statligt stöd

I betänkandet föreslås en ny lag om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler. Lagen föreslås innehålla regler om stödgivares och stödmottagares skyldigheter när stöd är på väg att lämnas eller har lämnats i strid med genomförandeförbudet¹. Av dessa regler ska framgå att den som har tagit emot olagligt stöd ska betala tillbaka stödet och att den som har lämnat olagligt stöd ska återkräva stödet.

¹ Se nedan sid. 3.

Förvaltningen finner det ändamålsenligt med en uppräknning av de följder som inträder vid olagligt stöd, på det sätt som skett i förslaget. Förvaltningen tillstyrker att olagligt stöd ska återbetalas till stödgivaren.

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. Det föreslås att mål avseende olagligt stöd ska prövas i samma ordning som konkurrens mål. Förslaget är därför att 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 väckas vid Stockholms tingsrätt. En skadeståndstalan föreslås även få väckas vid en tingsrätt som är behörig enligt rättegångsbalkens behörighetsregler. Överklagande av Stockholms tingsrätts domar och beslut i sådana mål ska ske hos Marknadsdomstolen.

Förvaltningen tillstyrker att frågor om statligt stöd prövas vid allmän domstol. Den rätt som eventuellt finns i dag att anföra laglighetsprövning när det gäller olagliga stöd bör tas bort.

Utredningen föreslår vidare att ingen tillsynsmyndighet tillskapas med talerätt. Förvaltningen tillstyrker detta samt finner det inte heller påkallat med några sanktionsavgifter. Däremot ser förvaltningen gärna att någon statlig myndighet fick rollen att informera om reglerna om statligt stöd. Det är angeläget att motverka att fel begås liksom att onödiga notifieringar görs.

2. Revisorsintyg

Utredningen föreslår att kravet på granskning i lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen) ändras så att det motsvarar den granskning som är möjlig för revisorerna att göra, det vill säga en översiktlig granskning.

Förvaltningen tillstyrker förslaget.

3. Självkostnadsprincipen

Utredningen föreslår att det inte bör införas något generellt undantag från självkostnadsprincipen.

Förvaltningen tillstyrker förslaget. Frågan om ett generellt undantag från självkostnadsprincipen kan inte ses isolerad utan bör sättas i ett större

sammanhang där Sverige tar tag i frågan om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). I ett längre perspektiv bör hela kommunallagen moderniseras.

Bakgrund

1. Statligt stöd

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 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. Genomförandeförbudet har av EU-domstolen ansetts ha s.k. direkt effekt, vilket innebär att det kan åberopas av enskilda inför nationella domstolar.

I utredningens direktiv konstateras att svenska genomföranderegler på statsstödsområdet finns i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler och i förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet. I direktiven anförs att vissa förutsättningar för återkrav av olagligt stöd som föreskrivs i dessa lagar förefaller mindre väl förenliga med EU-rätten och att utredningen ska föreslå de förändringar som behövs i dessa regler.

I utredningen redovisas möjligheten till domstolsprövning för bedömning av förutsättningar för statligt stöd.

2. Revisorsintyg

I lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transperenslagen) finns bestämmelser som syftar till att ge Europeiska kommissionen insyn i de finansiella förbindelserna mellan framför allt det allmänna och offentliga företaget. I utredningens direktiv anges att det har visat sig vara svårt att praktiskt tillämpa transperenslagens bestämmelser

om revisorsintyg. Den huvudsakliga anledningen till detta har uppgetts vara att de materiella bestämmelserna i lagen är mycket komplicerade och svårtolkade i detta hänseende. Utredningen har mot denna bakgrund fått i uppdrag att pröva om det finns skäl att avskaffa kravet på revisorsintyg eller att på annat sätt ändra de nuvarande bestämmelserna.

3. Självkostnadsprincipen

Den kommunala självkostnadsprincipen är reglerad i 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900). 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). I utredningens direktiv anges beträffande utredningens uppdrag i denna del att när kommuner och landsting inom ramen för sin kompetens bedriver frivillig näringsverksamhet så kan kravet på att tillämpa den kommunalrättsliga självkostnaden leda till konkurrensproblem. Utredningen har uppfattat sitt uppdrag så, att utredningen ska utreda om det behövs ett generellt undantag från självkostnadsprincipen för kommunernas frivilliga näringsverksamhet och, om så är fallet, analysera om det är möjligt att utforma ett sådant undantag.

Överväganden

1. Statligt stöd

Statsstödsreglerna

Förvaltningen är positiv till förslaget. Utredningen har valt att i de delar som berör de materiella statsstödsreglerna i betydande omfattning hänvisa till EU-rätten i stället för att – som vi i Sverige hittills gjort – skapa en svensk lagtext. Förvaltningen är positiv till detta. Lagtexten ger klart uttryck för att EU-rätten är en del av den svenska rättsordningen, och att EU-rätten inte är något som måste anpassas till svenska förhållanden. Genom lagstiftningstekniken undviker man också alla mellanliggande tolkningar i form av nationella lagparagrafer. I stället hänvisas till den primära rättskällan – EU-rätten.

Förslaget uttrycker på ett enkelt och överskådligt sätt EU-rättens regelverk om statligt stöd. Det är bra att följderna vid brott mot statsstödsreglerna tydliggörs.

Felaktigt stöd ska betalas tillbaka till stödgivaren

Förvaltningen tillstyrker förslaget att felaktigt stöd ska återbetalas till stödgivaren. Det saknas enligt förvaltningens uppfattning skäl att särbehandla kommunerna i detta avseende och låta felaktigt stöd gå till staten. Statsstödsreglerna syfte är att återställa konkurrenssituationen som den var innan stödet beviljades och det är därför naturligt att stödet ska betalas tillbaka till stödgivaren.

Processreglerna

Utredningens slutsats är att frågan om olagligt stöd ska kunna prövas i allmän domstol. Något uttryckligt undantag för att frågor om statsstöd dessutom ska prövas som laglighetsprövning i förvaltningsdomstol föreslås inte. Detta innebär prövning i två olika domstolsförfaranden vilket är olämpligt ur flera hänseenden. Skälen för detta anges nedan.

Talan vid allmän domstol

Förvaltningen tillstyrker den valda processordningen. För att uppfylla EU-rättens krav på effektiva rättsmedel krävs en processordning som leder till domar som kan verkställas. Då finns i realiteten inget annat alternativ än att talan ska föras i allmän domstol. Även det förhållandet att talan kan röra skadestånd talar för denna lösning. Det tillstyrks att processen blir av indispositiv karaktär. Vidare tillstyrks att 18 kap. rättegångsbalken som huvudregel ska gälla för rättegångskostnaderna.

Laglighetsprövning

Förvaltningens uppfattning är att den rätt som eventuellt kan finnas att anföra laglighetsprövning när det gäller statliga stöd bör tas bort.

Utredningen har utgått från att det är möjligt att upphäva ett kommunalt beslut med laglighetsprövning om kommunen brutit mot genomförandeförbudet.² Utredningen har resonerat för och emot *dubbla processer*. Utredningen tycker att det är tveksamt att utesluta laglighetsprövningen när det gäller statliga stöd. Utgångspunkten för utredningens resonemang verkar vara att man bryter mot kommunallagen när man bryter mot statsstödsreglerna, och att därför laglighetsprövningen ska finnas kvar. Detta resonemang kan ifrågasättas. Laglighetsprövningsmålen kännetecknas generellt som absolut huvudregel av att de överklagade besluten står i strid mot kommunallagens *materiella* bestämmelser. I statsstödsfallen däremot handlar det i grunden om att man brutit mot en *annan* lag än kommunallagen, nämligen statsstödsreglerna.

² Betänkandet s. 202 och 232

Den överklagandegrund i kommunallagen som då åberopas är 10 kap. 8 § punkten 4, "strider mot lag eller annan författning". Tillämpningsområdet för nyss nämnda överklagandegrund har under senare tid beskurits, eftersom lagstiftaren i allt större utsträckning föreskrivit förvaltningsbesvär som huvudregel. När det exempelvis gäller upphandlingar finns överprövning.

När det gäller LOU fann man vid lagens tillkomst att den krets som närmast berördes av fel vid en upphandling var leverantörerna, och att laglighetsprövning endast kunde begäras av kommunmedlemmar. Vidare kunde laglighetsprövning endast anföras mot vissa kommunala beslut; beslut av staten, statliga bolag och kommunala bolag kunde inte angripas på detta sätt. Laglighetsprövningen ansågs ha spelat ut sin roll som kontrollinstrument.³ I stället infördes särskilda bestämmelser om överprövning i LOU. Lagstiftaren konstaterade att man måste anpassa den svenska lagstiftningen till det då gällande rättsmedelsdirektivet, där ett effektivitetskrav ställdes upp.⁴ Frågeställningarna när det gäller statligt stöd uppvisar stora likheter med resonemangen kring upphandling.

Utöver det som ovan har anförts är ytterligare en viktig omständighet att beakta nämligen att EU-rätten kräver att Sverige erbjuder effektiva rättsmedel för att säkerställa att regelverket om statligt stöd efterlevs. Utredningen har också här förelagit ett civilrättsligt processförfarande som leder till en exekutionstitel, vilket är ett bra förslag. Därigenom kan stödmottagaren tvingas betala tillbaka olagligt stöd. När det däremot gäller laglighetsprövning så kan en sådan talan aldrig leda till något annat än en icke exigibel dom i allmän förvaltningsdomstol, hur många grunder den enskilde än åberopar. Nyss nämnda innebär att domen inte på samma sätt som i ett civilrättsligt processförfarande kan tvinga stödmottagaren att betala tillbaka stödet. Vad som i stället inträffar är att samma händelse – lämnande av stöd - träffas av två olika materiella regelverk – EUF-fördraget och förbudet mot stöd till enskilda näringsidkare i 2 kap. 8 § KL. Här handlar det inte – vilket brukar vara fallet när man talar om dubbla processer – om att olika domstolar att tillämpa *samma* lagrum med risk för olika utgång, utan att en och samma *händelse* träffas av två olika bestämmelser med likartade syften, men med helt olika rättsföljder och domstolsförfaranden. Utredningen har föreslagit en bestämmelse om att statligt stöd inte kan göras gällande med laga verkan. Man kan då fråga sig varför utredningen menar att man ska kunna få laglighetsprövning, när stödet ändå inte på civilrättslig grund kan utkrävas och kommunen redan

³ Prop. 1992/93:88 s. 48

⁴ Rådets direktiv 89/665/EEG art 1

enligt den nya föreslagna lagen är skyldig att återkräva beloppet. Varför ska förvaltningsdomstolen med stöd av 2 kap. 8 § KL och statsstödsreglerna upphäva *hela* det kommunala beslutet, när det statliga stödet ändå är ogiltigt?

Förvaltningens uppfattning är att frågan om huruvida förbudet mot stöd till enskilda näringsidkare i 2 kap. 8 § KL ska finnas kvar bör väckas. När bestämmelsen tillkom i 1991 års kommunallag var det främsta syftet att markera att det var en statlig – inte kommunal – angelägenhet att fatta beslut om näringslivets *lokalisering* i Sverige. Med tiden har fokus för bestämmelsen i stället kommit att riktas på situationer när kommuner lämnar stöd som snedvrider konkurrensen till näringsidkare. Frågan är vilka konsekvenserna skulle bli om 2 kap. 8 § KL togs bort och man i stället föreskrev att laglighetsprövning inte fick anföras i ärenden enligt lagen om tillämpning av Europeiska Unionens statsstödsregler. I sammanhanget bör uppmärksammas att det i statsstödsreglerna ingår den s.k. de minimisförordningen som undantar vissa mindre stöd från anmälningsskyldighet (200 000 euro i totalt stöd under tre räkenskapsår för en stödmottagare). Motsvarande bestämmelse saknas i kommunallagen. Om 2 kap. 8 § KL upphävdes skulle slutresultatet således bli att vissa mindre stöd – till skillnad mot i dag – inte alls skulle kunna angripas. Å ena sidan kan detta vid en första anblick framstå som oacceptabelt. Men å andra sidan kan man fråga sig vad det finns för skäl att upprätthålla en processordning enbart för att komma åt de beloppsmässigt minsta stöden. Dessutom finns regeln i 2 kap. 1 § KL om allmänintresse kvar som grund för en prövning om stöd har lämnats på lagligt sätt.

Tillsyn, kontroll och sanktioner

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att ingen tillsynsmyndighet ska tillskapas samt att inte någon myndighet ska ges talerätt när det gäller statligt stöd.

Förvaltningen vill dock framhålla att bättre information om reglerna om statligt stöd borde tillhandahållas av någon statlig myndighet för att i största möjliga utsträckning förhindra att fel begås. Även vad gäller det praktiska kring notifiering finns ett stort informationsbehov. Aktörerna måste på ett enkelt sätt kunna skaffa sig information om när notifiering kan underlätas, förekommande stödordningar osv.

Utredningen har inte föreslagit några sanktioner motsvarande dem som exempelvis finns inom upphandlingsrätten. Förvaltningen delar utredningens uppfattning.

2. Revisorsintyg

Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag att ett företags revisor endast *översiktligt* ska granska om en öppen redovisning och en separat redovisning har fullgjorts i enlighet med lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. Förvaltningen tillstyrker vidare att revisorn även i fortsättningen ska utfärda ett särskilt *intyg* över denna översiktliga granskning.

Eftersom en fullständig granskning, så som nuvarande regelverk stadgar, i praktiken inte är möjlig att genomföra då det saknas föreskrifter för hur en öppen och separat redovisning ska ske är en begränsning till översiktlig granskning ändamålsenlig.

3. Självkostnadsprincipen

Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag att det i nuläget inte bör göras något generellt undantag från självkostnadsprincipen.

Frågan om ett undantag från självkostnadsprincipen måste också ses mot underskottsprincipen som indirekt följer av 8 kap. 3 b § kommunallagen vari det anges att kommuner *får* ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller, vilket innebär att de inte *måste* ta ut avgifter för dessa tjänster och nyttigheter. Kommunerna har rätt att finansiera viss verksamhet med skattemedel för att kunna tillgodose kommunmedlemmarnas behov.

Det är också nödvändigt att regleringen i kommunallagen är anpassad till vår tid och till de EU-rättsliga kraven. Självkostnadsprincipen måste ses särskilt mot EU:s regler om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). I dag saknas helt nationellt regelverk för detta. Den nu föreslagna lagstiftningen om statligt stöd kommer än mer att tydliggöra behovet av svensk reglering på SGEI-området. Kommissionen har den 20 december 2011 presenterat ett nytt paket om statligt stöd och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Förvaltningens uppfattning är därför att det är hög tid att Sverige tar tag i SGEI-problematiken och att man då tar upp frågan om självkostnadsprincipen och underskottsprincipen.

I det sammanhanget ser förvaltningen också det naturligt att en översyn görs av kommunallagens kompetensregler. I ett längre perspektiv bör också enligt förvaltningens uppfattning en översyn göras av hela kommunallagen.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet medför inte någon förändring av kostnader för landstinget.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets miljöpolitiska program Miljöutmaning 2016 har hänsyn till miljön beaktats och bedömningen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbeskrivning i detta ärende.



Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör



Anne Rundquist
Chefsjurist

Olagligt statsstöd

Betänkande av Statsstödsutredningen

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:69

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 statsstödsregler 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 konkurrensituationen 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 medlemstaten 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 stöd-givare 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, stöd-givaren 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 stöd-givaren, dels mot en stöd-givare 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 stöd-givaren 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 stöd-givaren om fastställelse av att stöd-givaren 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 stöd-givaren 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 stöd-givaren eller väcker en återkravstalan mot en stöd-givare 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 företaget. 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.