

Näringsdepartementet
christian.berger@regeringskansliet.se

Yttrande över kommissionens gröna giv

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Myndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten ska också ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner.

I den remitterade undersökningen ställer kommissionen frågor om hur statsstödsregelverket bättre kan bidra till en hållbar omställning av ekonomin.

Bakgrund

Miljöfrågan är en av vår tids största ödesfrågor och en stor politisk utmaning. Marknadsekonomins drivkrafter är inte tillräckliga och det krävs en samstämmig politik för att kunna uppnå de miljömål som Sverige och EU har åtagit sig, som exempelvis EU:s klimatmål, de globala målen i Agenda 2030 och Parisavtalets klimatmål. Upphandlingsmyndigheten välkomnar därför denna offentliga konsultation av hur konkurrenspolitik och politik för hållbarhet kan samspela för att skapa förutsättningar för offentliga affärer att skapa mesta möjliga nytta. Statsstödsreglerna sätter en gräns mellan marknad och politik inom EU och ger samtidigt kommissionen kontroll över hur statligt stöd får användas. Statsstöd kan vara ett effektivt sätt att påverka marknadens funktionssätt om stödet utformas så att näringslivet kan få nödvändiga incitament för att beakta samhällsekonomiska kostnader för exempelvis miljöskydd. Statsstödsreglerna kan få en avgörande betydelse för den inre marknadens utveckling mot en hållbar ekonomi så länge som reglerna säkerställer att politiska styrmedel i form av statsstöd styr mot miljömålen på ett kostnadseffektivt sätt.

Statsstödsreglerna bidrar till omställningen till en hållbar och konkurrenskraftig ekonomi i EU

Statsstödsreglerna är en effektbaserad lagstiftning. Det innebär att bedömningen i enskilda fall kan anpassas utifrån ändrade politiska mål och förändrade marknadsförutsättningar. Vi bedömer att en effektiv hantering av miljöstöd är möjligt utan att omförhandla artikel 107.1 i EUF-fördraget, dvs. själva definitionen av vad som är ett statsstöd. En förändring av EUF-fördraget skulle kräva politisk enighet inom EU och riskera att försvåra kontrollen av statligt stöd i allmänhet och kontrollen av miljöskadliga subventioner i synnerhet. Politiska beslut om att anpassa statsstödsregler till hållbarhetsmål bör därför inriktas på kommissionens riktlinjer och gruppundantagsförordningar.

Gemensamma målsättningar utan avsteg från subsidiaritetsprincipen

Statsstöd får bara lämnas om det godkänts av kommissionen enligt bestämmelserna som medlemsstaterna föreskrivit i EUF-fördraget eller om det utformas enligt de undantagsregler som kommissionen beslutat (exempelvis gruppundantagsförordningar). Statsstödsreglerna syftar till att skapa lika spelregler på den inre marknaden och förhindra statsstödstävlingar som hindrar en effektiv användning av skattebetalarnas pengar i hela EU. Statsstödsreglerna är utformade för att stöd ska styras så att de riktas mot mål som är gemensamma för hela EU. Den gröna given bör rimligtvis vara ett sådant typ av gemensamt målramverk som gäller för hela unionen och därmed bör statsstödsreglerna kunna styra stöd i denna riktning. Statsstödsreglerna ska även säkerställa att stödets påverkan på konkurrensen inte blir mer snedvridande än som behövs för att nå de mål av gemensamt intresse som stödet avser. Statsstödsreglerna är därför till samhällsekonomisk nytta för att säkerställa konkurrenskraften i ekonomin, samtidigt som välriktade och avvägda stöd till nytta för samhällliga mål (exempelvis miljömål eller regionala mål) kan godkännas.

Samtidigt är statsstödsreglerna inte ett miljöpolitiskt styrmedel. Det är därför angeläget att statsstödsreglerna inte används för att harmonisera nya politikområden om inte medlemsstaterna redan enligt andra bestämmelser har valt att harmonisera synen på vad som är gemensamma mål inom EU. Det är därmed viktigt att det finns en gemensam syn på vad som är hållbarhet men den gemensamma synen får inte gå längre än vad som är motiverat utifrån subsidiaritetsprincipen och får inte heller hindra att hänsyn tas till de förutsättningar som gäller mellan olika medlemsländer. Europas styrka måste ligga i att vi har olika vägar i olika länder att bidra till klimat- och hållbarhetsmålen. En lösning som passar i Sverige behöver inte vara den bästa i Portugal. Det finns dock gemensamma målramverk att förhålla sig till: FN:s globala mål och Parisavtalets målsättningar om klimatutsläpp är sådana gemensamma mål som alla medlemsstater ställer sig bakom.

Dubbelreglering måste undvikas

Statsstödsreglerna bör dock inte dubblera andra regelverk som redan effektivt styr mot hållbarhetsmål. Exempelvis är det inte rimligt om kommissionen ska pröva frågor

om biodiversitet när kommissionen prövar ett stöd till en forskningsanläggning eftersom det redan finns andra svenska regler som ska säkerställa ett ändamålsenligt skydd för biodiversitet i samband med all markexploatering. Det blir orimligt svårt att hantera statsstödsreglerna om kommissionen ska ta ansvar för en fullständig genomlysning av effektiviteten i en medlemsstats samlade reglering. Det finns inte heller något mervärde i att kontrollera samma sak två gånger.

Stöd ska bidra till målen men administrativa krav får inte hindra effektiva åtgärder

Statsstödsreglerna ställer krav på att politiska styrmedel som omfattas av reglerna är verkningsfulla och väl avvägda. Detta ställer i sin tur krav på administration och uppföljning av stöd men även på en enhetlig syn inom EU på vad som är politiska mål av gemensamt intresse.

Kontrollen av statligt stöd innebär administrativa krav för det offentliga som utformar och betalar ut stöd och för de företag som får del av stöden. Dessa administrativa krav medför administrativa kostnader och saknar ofta någon motsvarighet för företag som inte får del av exempelvis ett miljöstöd. Exempelvis kan kontrollen av att företag som får skattenedsättningar för att de använder miljövänliga drivmedel vara dyrare än kontrollen av företag som använder fossila drivmedel. Detta kan försvåra omställningen till förnybara alternativ och motverka klimatomställningen. Å andra sidan finns det inget som hindrar att statsstöd tar hänsyn till dessa effekter eftersom statsstödsreglerna redan nu bygger på att stöd får utformas så att de leder till den omställning som efterfrågas (så kallad incitamentseffekt). Svårigheterna ligger då snarare i utmaningen att leda indirekta effekter av generella styrmedel som skatter i bevis vid en rättslig prövning. En annan svårighet uppstår när de förhållandevis kvalificerade bedömningar som statsstödsreglerna kräver ska automatiseras i medlemsstaternas skattesystem.

Utmaningen att integrera statsstöds kontroll i effektiva miljöskatter

Miljöskatter är ett effektivt sätt att internalisera miljökostnader för företag och konsumenter. Ett område av särskilt intresse utifrån svenska utgångspunkter är att möjliggöra effektiva och mindre administrativt betungande miljöskatter. Möjligheten till undantag från miljöskatter är ofta en förutsättning för att kunna besluta att införa sådana skatter. Det gör det möjligt för medlemsstater som Sverige att fortsätta gå före mot en omställning till en hållbar ekonomi. En anpassning av proportionalitetskontrollen av vilka stöd som är förenliga med statsstödsreglerna när det gäller miljöskatter kan underlätta införandet av nya miljöskatter. Om den administrativa bördan som statsstödsreglerna belastar skattesystemet med kan minska kan omställningen till en mer hållbar och konkurrenskraftig europeisk ekonomi främjas mer effektivt. Statsstöds kontrollen bör inriktas på att skatteundantag behövs. Om kraven på uppföljning av kostnadskontroll blir för omfattande kan det leda till att styrmedlet beskattning blir för oförutsägbart för att bidra till de långsiktiga investeringar som krävs för att lyckas med omställningen till ett hållbart samhälle. Upphandlingsmyndigheten anser att proportionalitetskontrollen av skattestöd för

miljöändamål därför bör utformas utifrån rimliga schabloner. I de fall stödet blir större än nödvändigt bör det hanteras genom justerade villkor kommande beskattningsår för att inte skapa en omotiverad rättslig osäkerhet kring skattevillkor för miljömässigt hållbara åtgärder. Företag kan inte investera om inte spelreglerna är långsiktiga. Ett konkret exempel är att rapporteringskrav inte bör gälla för företag som bara mottar låga skattestöd.

Lär av hur upphandlingsreglerna styr mot hållbarhetsmål

Upphandlingsmyndigheten är även av uppfattningen att statsstödsreglerna skulle kunna bli ett bättre styrmedel mot social och miljömässig hållbarhet genom att införa gruppundantagsbestämmelser som omfattar den typ av styrning som redan används på upphandlingsområdet när det gäller miljömässig och social hållbarhet.

Artiklarna om miljöstöd i den allmänna gruppundantagsförordningen är en bra början men kan bli mer målstyrande när de kopplar till hållbarhetsområdet för att inte detaljerade regler ska hindra effektivare marknadsbaserade lösningar. Om den allmänna gruppundantagsförordningen kompletteras med en artikel avseende finansiering (såväl köp, försäljning och uthyrning m.m.) med den typ av kravställning som förekommer inom grön och socialt hållbar offentlig upphandling säkerställer det att statsstödsreglerna bidrar till och inte heller försvårar den strategiska styrningen mot social och miljömässig hållbarhet som redan finns på upphandlingsområdet.

Ett exempel på EU-rättsliga regler som integrerar statsstöds- och upphandlingsrättsliga lösningar på ett effektivt sätt finns i EU:s kollektivtrafikförordning. Att klargöra att sådan kravställning inte medför något behov av förhandsanmälan till kommissionen kan i vissa fall bidra till ökad rättslig säkerhet när det gäller att styra mot ett hållbart samhälle. Offentlig sektor har ett ansvar att inta en ambitiös position i omställningen till ett mer hållbart samhälle och driva på omvandlingen till ett mer hållbart samhälle. Det offentliga behöver kunna gå före och utnyttja dynamiken i marknaden för att på ett effektivt sätt nå ett konkurrenskraftigt och hållbart europeiskt näringsliv.

Samtidigt är det angeläget att kontrollen när det gäller statsstöd inte minskar och att möjligheterna att ge statsstöd som främjar användningen av fossila energikällor och annan miljöskadlig verksamhet hindras. Det krävs därför en fortsatt strikt kontroll av medlemsstaternas stödgivning och en stark kommission som både säkerställer välfungerande marknader och en hållbar ekonomisk omställning som på sikt kan bidra till europeisk konkurrenskraft. De frihetsgrader som ökade gruppundantag på miljöområdet kan bidra till måste följas upp med noggranna kontroller av kommissionen för att säkerställa att offentliga medel används effektivt och bidrar till såväl miljömål som andra mål av gemensamt europeiskt intresse.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis välkomnar vi kommissionens initiativ till en översyn av statsstödsreglerna utifrån den gröna given. Vi anser att statsstödsreglerna redan idag

Ert datum:
2020-10-16
Er ref.:
N2020/02495

Datum:
2020-11-02
Diarienummer:
UHM2020-0230

har förutsättningar att bidra till en omställning till ett hållbart samhälle. Vi föreslår att åtgärder vidtas för att minska den administrativa bördan när det gäller stöd i form av skatteundantag. Vi föreslår även att miljöstöd baserade på de styrmedel som redan används på upphandlingsområdet och som är förenliga med de grundläggande EU-rättsliga principerna ska omfattas av kommissionens allmänna gruppundantagsförordning. En sådan ny bestämmelse i den allmänna gruppundantagsförordningen bör även omfatta andra offentliga affärer såsom exempelvis försäljning och hyra så länge dessa följer de EU-rättsliga principerna.

Generaldirektören Inger Ek har beslutat i detta ärende. Jurist/statsstödsexpert Magnus Lindbäck har varit föredragande.

Inger Ek

Magnus Lindbäck