

## Riktlinje kring hantering av statligt stöd

### Syfte med riktlinjen

Denna riktlinje beskriver översiktligt reglerna om statligt stöd och ger vägledning om hur art. 107.1 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska tillämpas vid ansökningar om stöd från Europeiska socialfonden.

### Allmänt om statligt stöd

#### Vad är statligt stöd?

Statligt stöd är när det offentliga, det vill säga staten, kommuner eller landsting, stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel. Stödet kan vara direkta bidrag, förmånliga lån, försäljning till underpris eller andra åtgärder. Stöd som klassificeras som statsstöd är otillåtet, men det finns situationer där stödgivning är tillåten.

#### Statsstödsreglerna

EUF-fördraget innehåller bland annat regler som ska säkerställa en väl fungerande konkurrens inom den inre marknaden. Syftet med reglerna är att förhindra att konkurrensförhållandena inom unionen snedvrids genom att medlemsstaterna otillbörligt gynnar vissa företag eller viss produktion ekonomiskt. Bestämmelserna om statsstöd finns i art. 107-109 i fördraget. Art. 107.1 definierar vad som är statsstöd och innehåller ett generellt förbud mot sådant stöd. Av art. 107.2-3 och art. 108 framgår under vilka förutsättningar stöd kan vara förenligt med den inre marknaden och därmed tillåtet. Stöd för ändamål som anges i art. 107.2 (t. ex. stöd av social karaktär eller för att avhjälpa naturkatastrofer) är alltid tillåtet, men bestämmelsen kan inte tillämpas inom ramen för ESF-rådets verksamhet. I art. 107.3 finns en uppräkningslista av stöd som kan vara tillåtet. Dock får stöd i sådana fall lämnas först sedan det anmälts till EU-kommissionen och kommissionen godkänt det. Detta så kallade genomförandeförbud föreskrivs i art. 108.3.

Utöver bestämmelserna i EUF-fördraget utgörs statsstödsreglerna av förordningar, riktlinjer och meddelanden från kommissionen samt av avgöranden från EU-domstolen. En genomgång av

Kommissionen tolkning av statsstödsbegreppet samt av EU-domstolens praxis finns i Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd.<sup>1</sup>

## Artikel 107.1 EUF-fördraget

Den centrala bestämmelsen om statligt stöd finns i art. 107.1 EUF-fördraget, som har följande lydelse:

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

För att det ska vara fråga om statligt stöd krävs alltså att stödet

1. ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
2. gynnar vissa företag eller viss produktion,
3. snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen, samt
4. påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Det krävs att alla fyra kriterier är uppfyllda för att det ska vara fråga om statligt stöd. Är ett eller flera av kriterierna inte uppfyllda är stödet inte statsstöd och statsstödsregelverket behöver inte beaktas. Kriterierna utvecklas nedan.

### Stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel

För att det ska vara fråga om statligt stöd ska inledningsvis två separata och kumulativa villkor vara uppfyllda. Dels ska en fördel direkt eller indirekt ha beviljats genom statliga medel och dels ska denna åtgärd kunna tillskrivas staten. När det gäller ansökningar om stöd från Europeiska socialfonden är detta kriterium alltid uppfyllt eftersom ESF-rådet beviljar direkt stöd med socialfondsmedel.

### Gynnande av vissa företag eller viss produktion

Statligt stöd förutsätter att stödet gynnar vissa företag eller viss produktion. I detta krav ligger dels att stödet ska innebära en ekonomisk fördel för ett företag, dels att åtgärden ska vara selektiv. Kravet på selektivitet innebär att stödåtgärder med helt allmän räckvidd, som alltså inte gynnar endast vissa företag eller viss produktion, inte omfattas av tillämpningsområdet för art. 107.1. Detta krav är alltid uppfyllt i ESF-rådets verksamhet, eftersom de stöd vi beviljar inte har helt allmän räckvidd. De

---

<sup>1</sup> Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01)

kritiska frågorna under detta kriterium är därför om mottagaren ska definieras som ett företag samt om stödet innebär ett gynnande.

### **Begreppet företag**

Reglerna om statligt stöd gäller bara om stödmottagaren är ett företag. När man ska avgöra om stödmottagaren är ett företag måste man beakta hur begreppet definieras EU-rättsligt. Företag definieras av EU-domstolen som *enheter som bedriver ekonomisk verksamhet*, oberoende av deras rättsliga ställning och oberoende av hur de finansieras. *Ekonomisk verksamhet* utgörs i sin tur av all verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad. Detta har tre viktiga konsekvenser. För det första är det inte avgörande vilken rättslig form enheten har. Det innebär att till exempel en förening kan klassificeras som ett företag vid en statsstödsbedömning. Det avgörande är om enheten bedriver ekonomisk verksamhet, det vill säga erbjuder varor eller tjänster på en marknad. Den andra konsekvensen är att tillämpligheten av statsstödsreglerna inte är beroende av om enheten drivs med vinstsyfte, eftersom även icke-vinstdrivande enheter kan erbjuda varor och tjänster på en marknad. Den tredje konsekvensen är att klassificeringen av en enhet som ett företag alltid är relaterad till en viss verksamhet. En enhet som bedriver både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet är att betrakta som ett företag endast med avseende på den ekonomiska verksamheten.<sup>2</sup> Det innebär att stöd kan lämnas till en enhet som bedriver icke-ekonomisk verksamhet, det vill säga om en del av enheten inte erbjuder varor och tjänster på en marknad, även om enheten också bedriver ekonomisk verksamhet. Det krävs att den icke-ekonomiska verksamheten är befintlig, d.v.s att sökanden redan bedriver icke-ekonomisk verksamhet när ansökan om stöd inkommer. Detta krav följer också av att vi ska kunna bedöma genomförandekapaciteten. I situationer där en enhet bedriver både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet är det avgörande att stödet inte kommer den del av enheten som bedriver ekonomisk verksamhet till godo, eftersom det skulle innebära att ett företag gynnas. För att säkerställa att inget gynnande av ett företag sker krävs att projektägaren i sin ordinarie redovisning särskiljer den icke-ekonomiska verksamheten från den ekonomiska verksamheten. Kravet på särskiljande och att ingen överföring av medel till den ekonomiska verksamheten får ske ska framgå som ett särskilt villkor i beslutet om stöd.

Vid bedömningen av om en aktör bedriver ekonomisk verksamhet överhuvudtaget samt vid bedömningen av om en del av företagets verksamhet är icke-ekonomisk kan aktörens momsredovisning vara en *del i bedömningen*. Om en aktör redovisar moms för hela verksamheten talar det för att den endast bedriver ekonomisk verksamhet. Att organisationen inte redovisar moms för en urskiljbar del av verksamheten är en omständighet som talar för att den delen av verksamheten är icke-ekonomisk, och att den delen av organisationen då inte heller ska definieras som ett företag enligt statsstödsregelverket.

---

<sup>2</sup> Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01) p. 10

I händelse av att en aktör som normalt inte omfattas av företagsbegreppet skulle bedriva en *mycket begränsad verksamhet* av ekonomisk natur är det inte alltid säkert att verksamheten omfattas av företagsbegreppet.<sup>3</sup>

Flera separata juridiska personer kan anses utgöra en ekonomisk enhet vid tillämpningen av statsstödsreglerna. Då betraktas hela den ekonomiska enheten som ett företag. Vid bedömningen av om flera juridiska personer ska anses utgöra en ekonomisk enhet är det avgörande om någon – en juridisk eller fysisk person – har möjlighet att utöva ett bestämmande inflytande över förvaltningen av enheten. Direkt ägande behöver inte vara avgörande utan det väsentliga är kontroll.

Statsstödsreglerna är inte tillämpliga när staten agerar genom myndighetsutövning eller i verksamhet där offentliga organ agerar i egenskap av offentliga myndigheter. Däremot kan statsstödsreglerna bli tillämpliga även när det gäller stöd till offentliga enheter, om ett offentligt organ bedriver en ekonomisk verksamhet som kan särskiljas från myndighetsutövningen.

### **Begreppet gynnande**

Ett gynnande i den mening som avses i art. 107.1 EUF-fördraget är varje ekonomisk fördel som ett företag inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden, det vill säga utan statligt ingripande. För att bedöma om stödet innebär en fördel bör företagets ekonomiska situation efter eventuellt stöd jämföras med dess ekonomiska situation om stöd inte beviljas. En viktig aspekt är att det endast är stödets *effekt* på företaget som är relevant. Att syftet med ett stöd är vällovligt saknar därför betydelse vid bedömningen av om stödgivningen är tillåten enligt statsstödsreglerna.

### **Snedvridning av konkurrensen**

För att ett stöd ska klassificeras som statsstöd krävs att det snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen. För att avgöra om ett stöd riskerar att snedvrida konkurrensen måste man bedöma om stödmottagarens ställning riskerar att stärkas i förhållande till konkurrenter. Ett stöd anses snedvrida konkurrensen, eller hota att snedvrida konkurrensen, om det finns en risk att det förbättrar mottagarens konkurrensposition i förhållande till andra företag med vilka det konkurrerar. I praktiken kan man generellt konstatera en snedvridning av konkurrensen i den mening som avses i art. 107.1 EUF-fördraget så snart som staten beviljar en ekonomisk fördel till ett företag inom en avreglerad sektor där det förekommer eller skulle kunna förekomma konkurrens. Det krävs inte att ett stöd skulle hjälpa ett företag att expandera eller vinna marknadsandelar för att det ska vara otillåtet. Det är tillräckligt att stödet skulle göra det möjligt för företaget att behålla en starkare konkurrensposition än det skulle ha haft om stödet inte ges.

---

<sup>3</sup> Indén, EU:s statsstödsrätt. EU-rättens krav och den nationella rättens utmaningar, s. 97

## Påverkan på handeln

För att avgöra om ett stöd utgör statsstöd måste man slutligen bedöma om stöder påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Det är inte nödvändigt att fastställa att stödet rent faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna, utan det är tillräckligt att stödet *kan ha* påverkan. EU-domstolen har slagit fast att "om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom unionen ska denna handel anses påverkad av detta stöd". Kravet för om ett stöd anses påverka handeln är alltså lågt ställt. Det faktum att ett mottagande företag är relativt litet eller att stödbeloppet är relativt lågt utesluter inte att handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas. Det krävs inte heller att mottagaren bedriver gränsöverskridande handel för att stödet ska vara otillåtet. Ett stöd kan påverka handeln genom att det lokala utbudet upprätthålls eller utökas och kan då göra det svårare för andra aktörer att komma in på marknaden. Stöd som beviljas ett företag som inte tillhandahåller några tjänster utanför Sverige kan alltså ändå anses påverka handeln mellan medlemsstaterna, om företag från andra medlemsstater skulle kunna tillhandahålla sådana tjänster och den möjligheten inte är rent hypotetisk.

Vid bedömningen av om handeln påverkas är det inte nödvändigt att definiera marknaden eller att i detalj undersöka hur stödåtgärden skulle påverka stödmottagarens och dess konkurrenters konkurrensposition. Påverkan på handeln mellan medlemsstaterna får dock inte vara enbart hypotetisk eller förmodad. Det måste fastställas varför stödet skulle snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen och kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna, grundat på förutsebara effekter av åtgärden.

EU-kommissionen har i ett antal fall ansett att det inte varit fråga om statligt stöd när stödet haft en rent lokal verkan och därför inte påverkat handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen har då konstaterat att mottagaren levererade varor eller tjänster till ett begränsat område inom en medlemsstat och sannolikt inte lockade kunder från andra medlemsstater, och att det inte kunde förutses att stödet skulle ha mer än en marginell verkan på villkoren för gränsöverskridande investeringar eller etableringar. Några exempel på sådana ärenden är:

- Kulturella evenemang och enheter som utövar ekonomisk verksamhet, som dock sannolikt inte lockar kunder eller besökare bort från liknande erbjudanden i andra medlemsstater,
- Nyhetsmedier och/eller kulturprodukter som, av språkliga eller geografiska skäl, har en lokalt begränsad publik,
- Idrotts- och fritidsanläggningar som främst tjänar en lokal publik och sannolikt inte lockar kunder eller investeringar från andra medlemsstater.

## Sammanfattning av bedömningen

Vid bedömningen av om kriteriet om gynnade av vissa företag eller viss produktion är uppfyllt måste man sammanfattningsvis ta ställning till

- om stödsökanden är ett företag i EU-rättslig mening, varvid det kan vara aktuellt att avgöra om flera juridiska personer ska ses som en ekonomisk enhet,
- om det trots detta finns möjlighet att ge stöd till en del av stödsökandens verksamhet (som inte definieras som ett företag), samt

- om stödet skulle innebära en ekonomisk fördel för mottagaren.
- Vid bedömningen av om kriterierna om snedvridning av konkurrens och påverkan på handeln är uppfyllda måste man sammanfattningsvis ta ställning till
- om det finns risk att stödmottagarens konkurrensposition skulle förbättras eller bibehållas jämfört med andra företag om stöd ges, och
  - om stödet skulle kunna påverka handeln inom unionen eller om det skulle ha rent lokal verkan.

## **Tillåten stödgivning**

Som nämnts ovan är det inte fråga om statsstöd om man vid en bedömning utifrån kriterierna i art. 107.1 EUF-fördraget finner att inte alla kriterierna är uppfyllda. Statsstödsreglerna är då inget hinder mot att ge stöd. Om kriterierna är uppfyllda, och det alltså är fråga om statsstöd, får man däremot gå vidare och bedöma om det trots detta är möjligt att lämna stöd enligt andra regelverk. De två möjligheter som finns inom ESF-rådets verksamhet är de minimis/stöd av mindre betydelse och stöd som faller under det allmänna gruppundantaget. De minimis-stöd regleras i Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013. Det allmänna gruppundantaget regleras i Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014. Det finns även en svensk förordning, förordning (2015:61) om statligt stöd inom det nationella socialfondsprogrammet, som ger laglig grund att tillämpa de minimisförordningen och gruppundantagsförordningen.

## **Konsekvenser av otillåtet statsstöd**

Om stöd har lämnats i strid med statsstödsreglerna kan kommissionen inom ramen för sin granskning komma fram till att en medlemsstat är skyldig att återkräva stödet från stödmottagaren. Sveriges tolkning är att staten är skyldig att återkräva olagligt statsstöd även utan kommissionsbeslut. Medlemsstaterna ska vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att stödet återbetalas, utan dröjsmål. Stödmottagaren är även skyldig att betala ränta från det datum då det olagliga stödet stod till stödmottagarens förfogande till det datum då det har återbetalats.