

Med marknaden som norm – EU:s statsstödsregler som politisk styrning



Linda Nyberg

Linda Nyberg

**Med marknaden som norm
– EU:s statsstödsregler som
politisk styrning**

– Sieps 2020:2 –

Rapport nr. 2
Mars 2020

Utgges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på www.sieps.se
Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser i rapporten.

Omslag: LuxLucid
Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, mars 2020

ISSN 1651-8942
ISBN 978-91-86107-87-1

Förord

Diskussioner om EU:s statsstödsregler stannar ofta vid rättsliga frågor. De brukar bland annat handla om gränserna för den politiska nivåns möjligheter att ge olika typer av stöd till företag. En vanlig utgångspunkt är också att EU-reglerna upplevs som orättvisa eller missriktade.

I denna rapport beskriver Linda Nyberg sin forskning om hur EU:s statsstödsregler har bidragit till framväxten av en ny rationalitet med avseende på statens roll. I ett svenskt perspektiv menar hon att det går att se en förskjutning från ett ideal om en aktiv stat som styr den ekonomiska utvecklingen, till en stat som i princip litar på att marknadsekonomin skapar maximal ekonomisk nytta. Men en viktig poäng hon gör är att staten ändå deltar i detta, genom att ta fram regler för att skapa de bästa förutsättningarna för den fria konkurrensen.

För många är detta ett nytt sätt att tänka kring hur statsstödsreglerna styr de politiska valen. Nybergs forskning ger oss på så sätt perspektiv genom att åskådliggöra några ställningstaganden som Sverige gjorde redan i samband med EU-anslutningen. Valet att låta fri konkurrens höra till ett av medlemsstaternas högre värden påverkar det dagliga politiska handlingsutrymmet, men utan att det diskuteras i någon större utsträckning.

Med Linda Nybergs rapport, som bygger på hennes avhandling från 2017, är det Sieps förhoppning att stimulera till en diskussion om statsstödsreglernas bakomliggande rationalitet och hur den påverkar medlemsstaternas politiska handlingsutrymme.

Göran von Sydow
Direktör

Om författaren

Linda Nyberg är filosofie doktor i statsvetenskap och anställd som postdoktor vid Lunds universitet. Hon disputerade 2017 på en avhandling med titeln *Market Bureaucracy: Neoliberalism, Competition and EU State Aid Policy*. Hennes forskningsintressen rör relationen mellan ideologi och styrning med ett särskilt fokus på konkurrensrätt och marknadsreformer. Nybergs pågående forskningsprojekt handlar om politiska försök att minska den byråkratiska bördan för företag genom regelförenklingsprogram.

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Inledning	10
1.1 En europeisk politik för offentlig marknadsintervention	11
1.2 Rapportens syfte och upplägg	13
2 Vad är ett statligt stöd?	15
2.1 Statliga medel	15
2.2 Definitionen av ett företag	16
2.3 Ekonomisk fördel	19
2.4 Selektivitet	21
2.5 Effekter på konkurrensen och handeln mellan medlemsstater	22
2.6 Slutsatser: Ett statligt stöd avviker från "normala marknadsförhållanden"	23
3 När är statsstöd tillåtet?	25
3.1 Stöd som är förenligt med den inre marknaden	25
3.2 Stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	27
3.3 Slutsatser: Ett tillåtet statsstöd riktar sig mot ett marknadsmisslyckande	30
4 Hur styrs det statliga stödet?	32
4.1 Kommissionens föranmälningsskrav	32
4.2 Återbetalningskrav	33
4.3 Den allmänna gruppundantagsförordningen	33
4.4 Utvärderingskrav	34
4.5 Privata klagomål	35
4.6 Transparenskrav	36
4.7 Slutsatser: en självförstärkande process?	36
5 Statsstödspolitikens ideologiska utgångspunkter	38
5.1 Vad är nyliberalism?	38
5.2 Statsstödspolitikens nyliberalisering	44
5.3 Slutsatser: Styrning för fri konkurrens	47
6 Avslutning: med marknaden som norm	48
6.1 Några konsekvenser	49
6.2 Statsstödspolitiken som ett demokratiproblem?	51
Referenser	52
Executive summary	57

Sammanfattning

Syftet med EU:s regler om *statligt stöd* är att hindra medlemsstaterna från att betala ut ekonomiskt stöd till företag som snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. Begreppet statligt stöd (eller statsstöd) omfattar både direkta former av stöd, så som bidrag och subventioner, och indirekta former av stöd som innebär att företag undantas från kostnader och avgifter. Det kan till exempel röra sig om riktade skattesänkningar, lån och garantier till förmånliga villkor, eller försäljningar av offentliga fastigheter till priser under deras marknadsvärde.

Även om förbudet mot statligt stöd har funnits med sedan EU-samarbetets början så har det varit särskild aktivitet på detta rättsområde sedan 2000-talets början. Sverige har under denna period vid ett flertal tillfällen granskats av Europeiska kommissionen, som stärkt sin kontroll av medlemsstaternas stödåtgärder. I flera fall har denna granskning gällt stöd som betalats ut av svenska kommuner, exempelvis till kommunala bostadsbolag, regionala flygplatser eller bredbandsutbyggnad.

För att förstå den ökade aktiviteten på statsstödsområdet är det nödvändigt att sätta regelverket i en bredare politisk kontext. Denna rapport närmar sig statsstödsreglerna från ett statsvetenskapligt perspektiv med syftet att lyfta fram de politiska föreställningar om relationen mellan stat och marknad som regelverket vilar på.

Argumentet som förs fram är att EU:s statsstödspolitik bidrar till en ideologisk förskjutning i synen på statens roll i svensk politik. Från ett mer socialdemokratiskt ideal om en aktiv stat som styr den ekonomiska och sociala utvecklingen i önskvärd riktning genom att ingripa i samhällets resursfördelning – till ett liberalt ideal om en mer passiv stat som skapar förutsättningar för fri konkurrens genom att agera likt en neutral domare som övervakar spelets regler – utan att försöka påverka vem som vinner eller förlorar.

Denna ideologiska förskjutning kan betraktas som positiv eller negativ beroende på läsarens egna ideologiska ställningstaganden. Det problem som jag vill lyfta fram i denna rapport är att denna förskjutning riskerar att ske utan demokratisk förankring. Statsstödsreglerna är sällan föremål för politisk debatt, vilket gör att många saknar kunskap om regelverkets existens och än mindre om dess effekter. Brist på medvetenhet om de juridiska ramar som sätter gränser för politiken riskerar att underminera det demokratiska styrets legitimitet genom att det blir svårare för väljare att förstå varför politiker inte gör något åt vissa problem. Några exempel kan vara varför staten inte ingriper för att rädda företag som hotas av nedläggning eller varför kommuner inte skjuter till pengar till sina bostadsbolag för att hålla hyrorna nere. Det finns alltså anledning att föra upp

statsstödspolitiken till en bredare diskussion för att öka kunskapen om hur förutsättningarna för politiskt beslutsfattande ser ut idag.

Statsstödspolitikens nyliberalisering

Regler om statligt stöd har funnits med i EU:s fördrag ända sedan bildandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen 1957. Då betraktades statligt stöd som ett handelshinder som, likt tullar och kvoter, gör det svårare för företag att konkurrera över nationsgränserna. Ett förbud mot statligt stöd sågs därmed som en nödvändighet för att förhindra stöd som inverkar negativt på företag i andra medlemsländer.

Nuförtiden motiveras statsstödsreglerna främst i termer av ekonomisk effektivitet. Mer konkurrens antas leda till lägre priser, bättre kvalitet och mer innovation, vilket i sin tur antas göra europeiska företag mer konkurrenskraftiga på globala marknader. Statsstödsreglerna betraktas därför inte bara som ett redskap för att skydda den fria konkurrensen *över nationsgränserna*, utan också som ett redskap för att skydda den fria konkurrensen *i sig* för att på så sätt skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt inom EU.

Denna utveckling mot en allt starkare betoning av ekonomisk effektivitet och tillväxt genom fri konkurrens kan ses som ett uttryck för ett ökat inflytande av nyliberal ideologi i statsstödspolitiken. Nyliberalism misstas ofta för en ideologi som förespråkar *laissez-faire* politik utifrån ett antagande om att marknader reglerar sig själva. Vid en närmare granskning av den nyliberala idétraditionen framträder tvärtom antagandet om att den fria konkurrensen kräver en stark centralmakt som förmår skapa och upprätthålla fri konkurrens på marknader gentemot aktörer som försöker snedvrída eller hämma konkurrensen för att gynna sina egna intressen.

Nyliberalismen är alltså inte en ideologi som i första hand förespråkar ”mindre stat” utan snarare att staten ska ha en särskild roll. Staten bör enligt nyliberalismen främst 1) upprätthålla spelreglerna på marknaden och avstå från att omfördela resurser mellan konkurrenter, 2) i så stor utsträckning som möjligt överlåta produktionen av varor och tjänster till privata företag och enbart ingripa då marknaden inte kan fungera effektivt på egen hand (så kallade marknadsmisslyckanden) samt 3) fostra medborgare till goda entreprenörer som bidrar till den ekonomiska tillväxten genom att konkurrera på olika marknader genom att söka nya lösningar och innovationer.

Rapporten visar hur dessa idéer har fått genomslag i statsstödspolitiken på tre huvudsakliga sätt. *För det första* genom ett allt starkare fokus på ekonomisk effektivitet, vilket hänger samman med en allt mer positiv syn på konkurrensens effekter. *För det andra* genom att kommissionen alltmer förlitar sig på ett kriterium om att statliga stödåtgärder måste riktas mot ett marknadsmisslyckande för att tillåtas. *För det tredje* genom kommissionens beskrivning av statsstödsreglerna

som ett verktyg för att ”fostra” politiska beslutsfattare till att fatta mer ekonomiskt rationella beslut.

Med marknaden som norm

Rapporten visar hur nyliberalismens syn på relationen mellan stat och marknad tar sig uttryck i regelverkets kriterier för vad som utgör ”bra” och ”dåliga” former av marknadsingrepp.

För det första så omfattar den juridiska definitionen av statligt stöd alla offentliga ingrepp som avviker från vad som kallas *normala marknadsförhållanden*. Normala marknadsförhållanden definieras i sin tur som de förhållanden som råder i avsaknad av offentligt ingripande. Detta innebär att statsstödsreglerna utgår från att den fria konkurrensen automatiskt snedvrids så fort det offentliga påverkar resursfördelningen på marknaden – oavsett syftet med ingripandet eller vilka de faktiska ekonomiska effekterna är.

För det andra så ställer det så kallade *kriteriet om den marknadsekonomiska aktören* krav på att offentliga aktörer som agerar på en marknad måste anpassa sitt agerande i enlighet med hur en normal marknadsekonomisk aktör hade agerat i en liknande situation. Detta innebär i princip att det offentliga måste agera som om det vore ett privat företag, genom att maximera sin vinst och exempelvis sälja till högstbjudande, köpa av den som erbjuder mest förmånligt pris eller erbjuda lån och garantier på samma villkor som en privat investerare hade gjort.

För det tredje har den rättsliga uttolkningen av statsstödsreglerna likställt ”goda” former av statsstöd med stöd som riktar sig mot ett marknadsmisslyckande. För att kommissionen ska godkänna en stödåtgärd måste stödgivaren alltså kunna argumentera för att stödet är nödvändigt för att uppnå ett politiskt mål som marknaden inte kan klara av att leverera på egen hand.

För det fjärde ställer statsstödsreglerna krav på att offentlig verksamhet som befinner sig på en marknad (så kallade *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*) ska finansieras i enlighet med vad ett normalt vinstmaximerande privat företag hade begärt i ersättning för att genomföra samma åtgärd.

Sammantaget kräver alltså statsstödsreglerna att offentliga beslutsfattare lär sig att resonera kring sina val med marknaden som norm. Med en sådan utgångspunkt begränsas statens, kommunernas och regionernas handlingsutrymme genom att de inte fritt kan fråga sig vilka åtgärder som *bör* vidtas. I sina politiska vägval måste de istället utgå från hur *normala marknadsförhållanden* ser ut, vad marknaden *inte kan göra* eller vad en marknadsekonomisk aktör *skulle ha gjort*.

Statsstödspolitiken ur ett demokratiperspektiv

Genom att statsstödsreglerna begränsar offentliga aktörers utrymme att agera utifrån andra hänsyn än den fria konkurrensen, innebär regelverket i

förlängningen en begränsning av det demokratiska självbestämmandet på nationell, regional och lokal nivå. Huruvida denna utveckling utgör ett problem för demokratin beror på dock på vilket demokratiideal vi väljer att utgå ifrån.

Statsstödspolitiken kan ses som förenlig med ett demokratiideal som betonar vikten av att den fria företagsamheten skyddas från den politiska majoritetens vilja. Utifrån antagandet att konkurrens leder till ekonomisk tillväxt och utveckling som gynnar hela samhället över tid (även om vissa blir förlorare på kort sikt) kan statsstödsreglerna ses som ett skydd av allmänintresset mot de särintressen som för tillfället finns representerade i den politiska makten. I detta perspektiv kan statsstödsreglerna bidra till att stärka förtroendet för demokratiska institutioner genom att garantera en sparsam, effektiv och rättvis användning av offentliga medel.

Detta perspektiv kan ställas mot ett demokratiideal som istället betonar vikten av ett starkt folkstyre som innebär att folkvalda representanter ges stort utrymme att genomföra den politik som majoriteten ställt sig bakom. I detta perspektiv kan statsstödsreglerna ses som ett hot mot demokratin genom att begränsa valmöjligheten mellan olika politiska alternativ. Om människor upplever att det spelar mindre roll vilka politiska företrädare som de röstar fram, eftersom den ekonomiska politiken redan är fastlåst på förhand, finns det en risk för att förtroendet för de demokratiska institutionerna på sikt undergrävs och att det politiska engagemanget minskar.

Huruvida statsstödsreglernas nuvarande utformning utgör ett demokratiskt problem beror alltså på vilket perspektiv vi utgår ifrån. Förhoppningsvis kan denna rapport bidra till att tydliggöra denna skiljelinje och på så sätt peka på olika vägar för statsstödspolitikens framtida utveckling.

1 Inledning

Sedan EU-samarbetets tidiga år har ett förbud mot *statligt stöd* funnits inskrivet i EU:s fördrag. Syftet med detta förbud är att hindra medlemsstaterna från att betala ut ekonomiskt stöd till företag som snedvrider konkurrensen på den inre marknaden.

Begreppet statligt stöd (eller statsstöd) omfattar både direkta former av stöd, så som bidrag och subventioner, och indirekta former av stöd som innebär att företag undantas från kostnader och avgifter. Det kan till exempel handla om riktade skattesänkningar, lån och garantier till förmånliga villkor, eller om försäljningar av offentliga fastigheter till priser under deras marknadsvärde.

Även om förbudet mot statligt stöd har funnits med sedan EU-samarbetets början så har det varit särskild aktivitet på detta rättsområde sedan 2000-talets början. Sverige har under denna period vid ett flertal tillfällen granskats av Europeiska kommissionen som stärkt sin kontroll av medlemsstaternas stödåtgärder. I flera fall har denna granskning gällt stöd som betalats ut av svenska kommuner, exempelvis till kommunala bostadsbolag, regionala flygplatser eller bredbandsutbyggnad (se SOU 2011:69). Att frågor om statligt stöd så ofta uppkommer på lokal nivå i Sverige är ett resultat av det kommunala självstyret, som ger kommuner en betydande frihet att själva bestämma hur deras resurser ska användas. Det är också på denna nivå som produktionen av många samhällsnyttiga tjänster sker – ofta i nära relation eller i konkurrens med privata företag. Denna närhet gör att frågan om huruvida kommuner ger ekonomiska fördelar till enskilda företag ofta aktualiseras.

För att förstå den ökade aktiviteten på statsstödsområdet är det nödvändigt att förstå den rättsliga och politiska utvecklingen. Den juridiska forskningen har klarlagt hur definitionen av statligt stöd successivt har breddats genom EU-domstolens avgöranden (se exempelvis Piernas López 2015 eller Hofmann & Micheau 2016). Denna rapport närmar sig istället statsstödsreglerna från ett statsvetenskapligt perspektiv med fokus på mer övergripande politiska idéer. Syftet är att visa på statsstödsreglernas ideologiska grund genom att lyfta fram de idéer om relationen mellan stat och marknad som regelverket vilar på.

Jag menar att vi bör förstå statsstödsreglernas utveckling som del i en bredare ideologisk förskjutning i synen på statens roll. Från ett socialdemokratiskt ideal om en aktivt omfördelande stat som ingriper i samhällets resursfördelning för att styra den ekonomiska och sociala utvecklingen i önskvärd riktning – till ett liberalt ideal om en mer passiv stat som upprätthåller rättvisa spelregler för fri konkurrens men inte försöker påverka vem som vinner eller förlorar (jfr Andersson, Erlandsson & Sundström 2017; Lundquist 2003).

Jag argumenterar för att det går att se statsstödsreglerna som en bidragande faktor till denna ideologiska förskjutning, genom att de tvingar fram en omställning av medlemsstaternas politik i den senare riktningen. Denna förändring kan självklart ses som antingen positiv eller negativ beroende på läsarens egna ideologiska ställningstaganden. Men oavsett vilket menar jag att det bör ses som ett gemensamt problem om denna förändring sker utan demokratisk förankring. Statsstödsreglerna är sällan föremål för politisk debatt, vilket gör att många saknar kunskap om regelverkets existens och än mindre om dess effekter. Brist på medvetenhet om de juridiska ramar som sätter gränser för politiken riskerar att underminera det demokratiska styrets legitimitet genom att det blir svårare för väljare att förstå varför politiker inte gör något åt vissa problem. Till exempel varför staten inte ingriper för att rädda företag som hotas av nedläggning eller varför kommuner inte skjuter till pengar till sina bostadsbolag för att hålla hyrorna nere. Det finns alltså anledning att föra upp statsstödspolitiken till en bredare diskussion för att öka kunskapen om hur förutsättningarna för politiskt beslutsfattande ser ut idag. Min förhoppning är att denna rapport ska bidra till en sådan diskussion.

1.1 En europeisk politik för offentlig marknadsintervention

EU:s statsstödspolitik fyller flera olika syften. Den motiverades ursprungligen som ett nödvändigt verktyg för att skapa en gemensam inre marknad. Statligt stöd betraktades som ett handelshinder, likt tullar och kvoter, som gör det svårare för företag att konkurrera över nationsgränserna. Ett förbud mot statligt stöd sågs därmed som nödvändigt för att skapa fri rörlighet för företag, och för att undvika så kallade subventionskrig som riskerar att uppstå om nationella regeringar tillåts att ge ekonomiskt stöd till nationella industrier. Statsstödsreglerna betraktades alltså som ett nödvändigt verktyg för europeisk integration, men även för en mer rättvis ekonomisk utveckling genom att hindra rikare länder från att slå undan benen för företag i länder som inte har samma möjligheter att stötta företag ekonomiskt.

Mycket har hänt inom den europeiska politiken sedan dess. Den inre marknaden betraktas som ett fullbordat faktum och förbudet mot statliga industristöd kan idag betraktas som mer eller mindre självklara i EU. Nuförtiden motiveras statsstödsreglerna istället främst i termer av ekonomisk effektivitet och tillväxt. Mer konkurrens antas leda till lägre priser, bättre kvalitet och mer innovation, vilket i sin tur antas göra europeiska företag mer konkurrenskraftiga på globala marknader. Statsstödsreglerna beskrivs därför som ett centralt verktyg, inte bara för att skapa en gemensam marknad, utan även för att garantera att denna marknad fungerar så effektivt som möjligt för att maximera den ekonomiska tillväxten.

Argumenten för fri konkurrens vilar dock inte bara på antaganden om ekonomisk effektivitet utan utgår även från ett särskilt rättviseideal. Detta genom att fri konkurrens likställs med lika möjligheter och fördelning av resurser utifrån förtjänst, snarare än genom ekonomisk eller politisk status. Därför hör man

oftare kommissionen tala om *rättvis* konkurrens och vikten av lika spelregler (*a level playing field*), än om *fri* konkurrens.

EU:s förbud mot statliga stöd grundar sig i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (hädanefter FEUF):

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.

Det rör sig alltså om ett brett definierat förbud mot stöd som snedvrider eller *hotar att snedvrida* konkurrensen.

Allt statligt stöd är dock inte förbjudet. EU:s regelverk innehåller även kriterier för *tillåtet statsstöd* som anses förenligt med EU:s politiska målsättningar. Dessa kriterier anges i artikel 107.2 samt 107.3 FEUF som bland annat omfattar stöd som syftar till att hjälpa en medlemsstat att återhämta sig från en allvarlig ekonomisk kris, utjämna ekonomiska och sociala skillnader mellan regioner eller bidra till ett projekt av ett gemensamt europeiskt intresse.

Fördraget anger även särskilda kriterier som ibland gör det möjligt att ge stöd till så kallade *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* (artikel 106.2). Det rör sig om tjänster som finansieras av det offentliga men samtidigt tillhandahålls på en marknad och därför kan påverka konkurrensen. Statligt stöd till dessa tjänster kan vara tillåtet, under särskilda villkor, om det anses nödvändigt för att nå en målsättning av allmänt intresse.

Sist men inte minst gäller inte statsstödsreglerna för mindre stödsummor (så kallat *de minimis-stöd*). Det handlar om stöd som inte överstiger 200 000 euro till ett och samma företag över en treårsperiod.

Genom att tillåta vissa former av statligt stöd lämnar EU-rätten ett utrymme för medlemsstaterna att själva välja vilken ekonomisk politik de vill föra – om de vill prioritera fri konkurrens eller föra en mer marknadsinterventionistisk politik. Samtidigt är kriterierna för tillåtet statsstöd formulerade i så pass breda termer att konflikter lätt uppstår kring hur regelverket ska tolkas. Ansvaret för att avgöra dessa konflikter har i stor utsträckning lämnats åt Europeiska kommissionen och EU-domstolen. Dessa institutioner har därmed haft stor påverkan på statsstödsreglernas utveckling genom att deras beslut blir vägledande för den fortsatta tolkningen. Statsstödsreglerna har därmed beskrivits som ett extremt fall av lagstyrd politik (*law-driven policy making*) då EU:s politik på detta område utvecklas genom rättspraxis snarare än genom beslut i representativa politiska församlingar (Wilks 2015: 162).

Tidigare i EU-samarbetets historia har det dock varit svårt för kommissionen att få medlemsstaterna att uppfylla sina åtaganden (Lavdas & Mendrinou 1999; Doleys 2013). Perioden mellan 1958 och 1991 har beskrivits som statsstödspolitikens ”mörka decennier” då medlemsstaterna uppvisade låg samarbetsvilja och ifrågasatte kommissionens auktoritet på området (Kassim & Lyons 2013). Sedan dess har kontrollen effektiviserats genom domstolens rättspraxis, men också genom ministerrådets beslut om att ge kommissionen stärkta befogenheter (López 2015; Blauberger 2009).

En annan viktig faktor är möjligheten för privata aktörer att lämna klagomål till kommissionen om misstänkt statligt stöd. Genom att sådana klagomål kan tas upp av kommissionen, och ibland går vidare till EU-domstolen för avgörande, bidrar privata aktörer till att driva på rättsutvecklingen på detta område.

Eftersom regelverket för statligt stöd tillåter vissa former av stöd kan det inte enbart förstås som en förbudsreglering som syftar till att minska det statliga stödet inom EU. Det måste även betraktas som ett instrument för att styra medlemsstaterna mot ”goda” former av statsstöd som är förenliga med EU:s politiska målsättningar (Blauberger 2009). Statsvetarna Kostas Lavdas och Maria Mendrinou (1999) har mot denna bakgrund argumenterat för att EU:s statsstödsregler bör förstås som ett verktyg i en *europaisk politik för statlig marknadsintervention* som syftar till att skapa en samsyn kring hur det offentliga bör förhålla sig till marknaden. Eftersom regelverket inte enbart gäller den statliga nivån utan även omfattar lokala och regionala beslutsfattare kan beskrivningen av denna politik förstås i en bredare bemärkelse som en europeisk politik för *offentlig* marknadsintervention.

1.2 Rapportens syfte och upplägg

Givet att vi betraktar statsstödsreglerna som uttryck för en politisk styrning mot en särskild relation mellan stat och marknad är det relevant att fråga sig vilka politiska idéer och övertygelser som denna styrning vilar på. Jag menar att vi behöver förstå dessa idéer för att förstå hur regelverket har kunnat bli så omfattande som det är idag, ett regelverk som berör allt från stora räddningspaket till banker i kris till försäljningen av enskilda kommunala fastigheter. Syftet med denna rapport är därför att lyfta fram statsstödsreglernas ideologiska grund för att svara på frågan: *Vilka idéer om relationen mellan stat och marknad tar sig uttryck i EU:s statsstödsregler?*

Rapporten är till stora delar baserad på min avhandling från 2017 med titeln *Market Bureaucracy – Neoliberalism, Competition and EU State Aid Policy*¹. Här kan den intresserade läsaren hitta mer utvecklade resonemang om teoretiska utgångspunkter och metod såväl som ytterligare referenser till tidigare forskning.

¹ Tillgänglig online via Lund University Publications: <https://lup.lub.lu.se/>.

Rapporten består av två huvudsakliga delar. Den första delen innefattar tre beskrivande kapitel där jag redogör för kommissionens riktlinjer för vad som definierar ett statligt stöd och när sådant stöd är tillåtet (kapitel 2 och 3), samt hur styrningen av medlemsstaternas stödåtgärder går till (kapitel 4).

Dessa kapitel ligger sedan till grund för rapportens andra del där jag sätter statsstödsreglerna i en bredare ideologisk kontext för att driva argumentet att regelverket har utvecklats i vad jag beskriver som en nyliberal riktning (kapitel 5). Avslutningsvis lyfter jag fram några av statsstödspolitikens utveckling samt diskuterar dem utifrån två olika demokratiperspektiv (kapitel 6).

För att undvika missförstånd om rapportens syfte vill jag betona att jag inte använder ideologibegreppet i en negativ mening som "otillbörligt politiskt färgat". Jag utgår från att all form av politisk styrning vilar på någon form av ideologi – förstått som en relativt sammanhängande berättelse om hur världen är beskaffad, hur den borde vara och vad som bör göras. Mitt syfte är därför inte att "avslöja" EU:s statsstödspolitik som ideologisk utan att tydliggöra *vilken* ideologi denna politik ger uttryck för. Detta för att enklare kunna lyfta fram principiella frågor som lätt drunknar i juridisk-tekniska diskussioner om regelverkets utformning.

Eftersom rapporten är skriven med fokus på övergripande idéer och antaganden så ger den av nödvändighet en förenklad bild av statsstödsreglernas komplexitet. Den ska därmed inte läsas som en vägledning till gällande rätt utan snarare som ett argument för ett perspektiv som jag upplever ofta saknas i diskussioner om statsstödsfrågor.

2 Vad är ett statligt stöd?

Detta kapitel redogör för vad som definierar ett statligt stöd i EU-rättslig mening. Genomgången baseras huvudsakligen på de senast uppdaterade riktlinjerna i *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd* från 2016. Syftet med detta kapitel är dock inte att försöka ge en uttömmande redogörelse för regelverkets alla kriterier, utan att lyfta vissa grundläggande antaganden om stat och marknad som tar sig uttryck i kommissionens resonemang.

EU:s fördrag innehåller ingen uttalad definition av statligt stöd. Istället har en sådan definition utvecklats successivt genom EU-domstolens och kommissionens tolkningar av artikel 107.1 FEUF som introducerades i rapportens inledningskapitel:

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.

EU-domstolen har genom sin rättspraxis angett att denna artikel innefattar fem kriterier som *samtliga* måste vara uppfyllda för att en åtgärd ska definieras som ett statligt stöd. Åtgärden måste

1. kunna tillskrivas staten och finansieras med statliga medel
2. rikta sig till ett företag
3. ge mottagaren en ekonomisk fördel
4. gynna vissa företag eller viss produktion (*selektivitet*)
5. snedvrider eller hota att snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan EU:s medlemsstater.

Följande avsnitt redogör för dessa kriterier i tur och ordning.

2.1 Statliga medel

För att en åtgärd ska definieras som ett statligt stöd i EU-rättslig mening måste åtgärden kunna tillskrivas staten och finansieras genom statliga medel (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 47). *Statliga medel* har definierats brett som ”alla den offentliga sektorns medel, inklusive medel från inomstatliga organ” (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 48). Eftersom hela den offentliga sektorn omfattas kommer jag därför att löpande referera till det offentliga istället för staten.

Att avgöra huruvida en åtgärd kan tillskrivas det offentliga är i normalfallet relativt enkelt. Kriteriet är uppfyllt om det rör sig om en åtgärd som beslutats av

en offentlig myndighet. Bedömningen kan dock bli mer komplicerad i fall som involverar offentligt ägda bolag, eftersom de kan agera både som ekonomiska aktörer på en marknad och som en del av den offentliga myndighetsutövningen. I dessa fall måste därför en bedömning göras om åtgärden i fråga är en del av bolagets löpande affärsverksamhet eller om den sker på direktiv av dess offentliga ägare (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 41–43).

I vissa fall kan även medel som betalas ut av privata företag eller organisationer räknas som statliga medel – om dessa medel går att härleda till det offentliga. Detta för att hindra medlemsstaterna från att försöka kringgå statsstödsreglerna genom att ge privata aktörer i uppdrag att administrera offentliga stödåtgärder.

Under senare år har det uppmärksammats att även stöd som betalats ut genom EU:s struktur- och investeringsfonder kan ge upphov till statligt stöd (Europeiska revisionsrätten 2016: 17). Stöd som betalas ut av EU omfattas normalt sett inte av statsstödsreglerna, men eftersom nationella myndigheter har getts betydande befogenheter att bestämma över hur fondernas medel ska fördelas anses dessa medel kunna tillskrivas medlemsstaterna och därmed definieras som statligt stöd (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 60).

När det gäller kriteriet om att åtgärden ska *finansieras genom offentliga medel* så omfattar detta inte bara direkta former av stöd som exempelvis subventioner och bidrag, utan även åtgärder som innebär att det offentliga *avstår* från intäkter. Som kommissionen förklarar:

Att avstå från inkomster som annars skulle ha betalats till staten utgör en överföring av statliga medel. Ett bortfall av skatter och sociala avgifter på grund av befrielser från eller nedsättningar av skatt eller sociala avgifter beviljade av medlemsstaten, eller undantag från skyldigheten att betala böter eller andra straffavgifter, uppfyller exempelvis kravet på statliga medel (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 51).

Även åtgärder som innebär att det offentliga tar på sig en risk för framtida utgifter anses utgöra en belastning av en offentlig budget. Detta innebär till exempel att också offentliga garantier eller borgensåtaganden kan definieras som statligt stöd.

Kriteriet om att en åtgärd ska kunna härledas till det offentliga och betalas ut genom offentliga medel har alltså getts en bred tolkning. Idag omfattas i stort sett alla åtgärder som på något sätt belastar en offentlig budget (direkt, indirekt eller potentiellt i framtiden). För att det ska röra sig om ett statligt stöd måste dock resterande kriterier vara uppfyllda.

2.2 Definitionen av ett företag

Nästa steg i bedömningen är att avgöra huruvida åtgärden riktar sig till ett *företag*. Rör det sig inte om ett företag i EU-rättslig mening kan det inte heller vara tal om statligt stöd.

EU-domstolen har definierat företag som alla enheter som bedriver *ekonomisk verksamhet*. Detta gäller *oberoende av deras rättsliga ställning och hur de finansieras* (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 7). Det spelar alltså ingen roll i vilken juridisk form en verksamhet bedrivs – om det exempelvis rör sig om ett aktiebolag, ett offentligt bolag eller en ideell verksamhet. Det spelar heller ingen roll om verksamheten drivs genom privat eller offentlig finansiering. Det enda som är relevant för bedömningen av huruvida företagskriteriet är uppfyllt är om stödmottagaren bedriver ekonomisk verksamhet.

2.2.1 Ekonomisk verksamhet

Frågan om vad som utgör en ekonomisk verksamhet har alltså en avgörande betydelse för vilka verksamheter som omfattas av EU:s statsstödsregler. Rättsläget på detta område är komplext och under utveckling, vilket gör det svårt att dra några definitiva slutsatser om vad som skiljer ekonomiska och icke-ekonomiska verksamheter från varandra (se Wehlander 2015 för en utförlig redogörelse). Min kortfattade framställning begränsar sig till vad som går att utläsa av kommissionens senaste riktlinjer.

Enligt dessa riktlinjer har EU-domstolen definierat ekonomisk verksamhet som *all verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad* (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 12). Detta kan ses som en logisk slutsats utifrån regelverkets syfte att skydda konkurrensen på den inre marknaden. Stöd till verksamheter som inte befinner sig på en marknad kan ju rimligtvis inte ha någon snedvridande effekt på marknadskonkurrensen.

Definitionen av en marknad är därför central för att avgöra gränserna för statsstödsreglernas tillämpningsområde. Ju bredare definition av vad som utgör en marknad/ekonomisk verksamhet, desto fler verksamheter omfattas av regelverkets bestämmelser. Kommissionens riktlinjer erbjuder dock inget entydigt svar av vad som definierar en marknad. Istället går det att utläsa två olika definitioner:

1. En marknad existerar där det finns privata aktörer som har vilja och kapacitet att tillhandahålla en vara eller tjänst (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 14).
2. En marknad existerar där varor och tjänster utbyts mot betalning (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 24, 28–30, 34).

Den första definitionen bör förstås som den allmänt gällande eftersom den andra definitionen enbart nämns i relation till ett fåtal särskilda sektorer: hälso- och sjukvård, sociala trygghetssystem, utbildning och forskning samt kultur och naturskydd.

Kommissionen konstaterar inledningsvis att ”frågan huruvida det finns en marknad för vissa tjänster kan bero på hur dessa tjänster organiseras i den berörda

medlemsstaten” (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 13). Därför kan en verksamhets status som ekonomisk eller icke-ekonomisk variera mellan länder och över tid. Vad som utgör en ekonomisk verksamhet går alltså inte att fastställa på förhand utan måste avgöras från fall till fall, utifrån den specifika kontexten.

Kommissionen förklarar vidare att även verksamheter inom den offentliga sektorn kan anses befinna sig på en marknad och därmed klassas som ekonomiska. Medlemsstaterna kan därför inte avskärma vissa tjänster från statsstödsreglerna genom att organisera dem inom det offentliga. Som kommissionen anger i sina riktlinjer:

En offentlig myndighets beslut att inte tillåta tredje man att tillhandahålla en viss tjänst (till exempel därför att den vill tillhandahålla tjänsten internt) utesluter inte förekomsten av en ekonomisk verksamhet. Trots en sådan avskärmning av marknaden kan det vara fråga om en ekonomisk verksamhet om andra aktörer skulle ha vilja och kapacitet att tillhandahålla tjänsten på den berörda marknaden. Mer allmänt har det faktum att en viss tjänst tillhandahålls internt ingen betydelse för verksamhetens ekonomiska art. (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 14)

Tjänster som tillhandahålls av det offentliga kan alltså definieras som ekonomiska om det finns privata aktörer som har ”vilja och kapacitet” att tillhandahålla samma tjänst på en marknad.

Att definiera en marknad som existerande där privata aktörer har vilja eller kapacitet att tillhandahålla en tjänst ger statsstödsreglerna ett mycket brett tillämpningsområde. Detta eftersom de allra flesta varor och tjänster trots allt skulle kunna tillhandahållas av privata aktörer. Det enda som kan betraktas som icke-ekonomiska verksamheter utifrån detta perspektiv är de verksamheter som marknadsaktörer inte klarar av att erbjuda på ett effektivt sätt utan offentliga ingrepp (så kallade marknadsmisslyckanden).

Kommissionens riktlinjer innehåller dock även en alternativ definition: en marknad existerar där det sker ett utbyte av varor och tjänster *mot betalning*. Mot betalning innebär att en vara eller tjänst i huvudsak finansieras genom avgifter som betalas av konsumenten. Utifrån denna definition är tjänster som istället finansieras genom offentliga medel *inte* ekonomiska verksamheter och omfattas därmed inte av EU:s statsstödsregler. Kommissionen tydliggör att detta gäller även om en mindre avgift tas ut av individen så länge denna avgift enbart täcker en bråkdel av de totala kostnaderna (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 29).

Denna definition av en marknad förekommer, som nämns ovan, alltså enbart i relation till hälso- och sjukvård, sociala trygghetssystem, utbildning och forskning samt kultur och naturskydd. För att offentligt finansierade tjänster inom dessa sektorer ska kunna definieras som icke-ekonomiska måste dock ett ytterligare kriterium vara uppfyllt: de måste vara organiserade enligt den så kallade

solidaritetsprincipen. Denna princip innebär att alla som omfattas av den offentligt finansierade verksamheten måste få tillgång till samma nivå av service, oavsett hur mycket de har bidragit till det skattefinansierade systemet som individer.

Vilken definition av ekonomisk verksamhet som används i den rättsliga bedömningen har alltså en avgörande betydelse för huruvida statsstödsreglerna gäller. Bedömningen kompliceras av att man på nationell nivå kan besluta om att införa marknadsmekanismer inom sektorer som vanligtvis betraktas som icke-ekonomiska. Ett illustrerande exempel är det svenska skolvalssystemet som innebär att privata företag agerar i konkurrens med varandra under marknadsliknande förhållanden. Eftersom det handlar om just utbildning som finansieras av offentliga medel enligt solidaritetsprincipen, skulle man kunna dra slutsatsen att det rör sig om en icke-ekonomisk verksamhet. Juristen och forskaren Caroline Wehlander har dock framhållit att rättsläget är osäkert i denna fråga och att det inte med säkerhet går att utesluta att utbildningsverksamheten kan definieras som en ekonomisk verksamhet som därmed omfattas av statsstödsreglerna (Wehlander 2018, 2015).

På en mer principiell nivå kan de två definitionerna av en marknad/ekonomisk verksamhet ses som grundade i olika synsätt angående *vem* som ska avgöra när statsstödsreglerna är gällande. Den första definitionen vilar på en föreställning om marknaden som norm genom att begränsa kategorin icke-ekonomisk verksamhet till de verksamheter som marknaden inte kan leverera på egen hand. Enligt denna definition är det alltså de privata företagens vilja och kapacitet som avgör vad som utgör en ekonomisk verksamhet som måste organiseras med hänsyn till den fria konkurrensen.

Enligt den andra definitionen av icke-ekonomisk verksamhet är det istället politiska beslut om hur verksamheten ska finansieras som avgör dess status som ekonomisk eller icke-ekonomisk. Utifrån denna definition ges alltså medlemsstaterna större möjlighet att själva avgöra vad som ska betraktas som icke-ekonomiska verksamheter som därmed kan organiseras utan hänsyn till EU:s statsstödsregler.

2.3 Ekonomisk fördel

Efter att ha avgjort om den offentliga åtgärden riktar sig till ett företag är nästa steg i bedömningen att avgöra om åtgärden ger upphov till en *ekonomisk fördel*. Detta kriterium kallas även för *gynnandekriteriet* och handlar alltså om huruvida företag gynnas ekonomiskt till följd av ett offentligt marknadsingrepp.

En ekonomisk fördel har definierats av EU-domstolen som *varje ekonomisk förmån som ett företag inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden, det vill säga utan statligt ingripande* (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 66). "Statligt ingripande" omfattar även i detta sammanhang hela den offentliga sektorn och benämns fortsättningsvis därför som offentligt ingripande.

För att avgöra om ett företag har mottagit en ekonomisk fördel är det alltså nödvändigt att jämföra företagets ekonomiska status *efter* det offentliga ingreppet med dess ekonomiska status *innan* ingreppet skedde. Har företagets ekonomiska status förbättrats, antingen genom ökade intäkter eller minskade kostnader, är alltså gynnandekriteriet uppfyllt.

Här är det viktigt att framhålla att bedömningen av en ekonomisk fördel inte tar hänsyn till huruvida företaget har getts en fördel *i förhållande till sina konkurrenter*. Mottagaren skulle i princip kunna gå i konkurs kort efter det offentliga ingripandet utan att det påverkar bedömningen av huruvida det har åtnjutit en ekonomisk fördel. Det enda relevanta bedömningskriteriet är huruvida det offentliga ingripandet har förbättrat företagets ekonomi på ett sätt som inte hade varit möjligt under "normala marknadsförhållanden".

2.3.1 Kriteriet om en marknadsekonomisk aktör

Hur avgörs vad som utgör en avvikelse från normala marknadsförhållanden? Här hänvisar kommissionen till det så kallade *kriteriet om den marknadsekonomiska aktören*. Detta kriterium förkortas ofta MEOP efter engelskans *market economy operator principle*.

Kriteriet om den marknadsekonomiska aktören fungerar som ett slags test för att avgöra huruvida offentliga marknadsingrepp ger upphov till en avvikelse från normala marknadsförhållanden. Testet vilar på det enkla men kontroversiella antagandet att offentliga marknadsaktörer inte påverkar normala marknadsförhållanden så länge som de agerar som en "normal" marknadsekonomisk aktör hade gjort i samma situation (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 76–82).

En normal marknadsekonomisk aktör antas enligt MEOP basera sina beslut på rationella överväganden om vad som är mest ekonomiskt lönsamt (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 78, se även de Cecco 2013). Att agera som en marknadsekonomisk aktör kan därför exempelvis innebära att sälja till högstbjudande, köpa till det mest förmånliga priset eller enbart göra investeringar om den förväntade avkastningen uppväger de förväntade riskerna.

Kriteriet om den marknadsekonomiska aktören är kontroversiellt eftersom det alltså kräver att det offentliga ska agera som ett privat, vinstmaximerande företag skulle ha gjort i en liknande situation. Offentliga aktörer har dock ofta helt andra motiv för att ingripa på marknaden, som exempelvis politiska målsättningar om minskad arbetslöshet, ekonomisk omfördelning eller regional utveckling. För att agera som en marknadsekonomisk aktör måste den typen av motiv sättas i andra hand, till fördel för hänsyn till den fria konkurrensen. Som kommissionen förklarar:

Syftet med kriteriet om en marknadsekonomisk aktör är att bedöma om staten har gett ett företag en fördel genom att inte agera som en marknadsekonomisk

aktör med avseende på en viss transaktion. I det avseendet är det inte relevant om ingripandet utgör ett rationellt sätt för de offentliga organen att ta hänsyn till allmänpolitiska aspekter (till exempel sysselsättningsaspekter) (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 76).

För att upprätthålla ”normala marknadsförhållanden” måste alltså offentliga beslutsfattare fråga sig själva ”vad skulle en marknadsekonomisk aktör ha gjort i samma situation?” och anpassa sina marknadsingrepp utifrån svaret på denna fråga.

För en mer utförlig beskrivning av hur kriteriet om den marknadsekonomiska aktören ska tillämpas hänvisar jag till den juridiska litteraturen (se till exempel Cyndecka 2015; Parish 2003). För syftet med denna rapport är det relevant att framhålla att gynnandekriteriet bygger på en princip om att privata företag kan och bör utgöra norm för hur det offentliga agerar på marknaden som en ekonomisk aktör.

2.4 Selektivitet

Det fjärde kriteriet för statligt stöd är att åtgärden måste gynna *vissa företag eller viss produktion*. Detta kallas för *selektivitetskriteriet*.

Selektiva åtgärder definieras av att de gynnar enskilda, eller ett begränsat antal, konkurrenter på en marknad. Offentliga åtgärder som omfattar samtliga företag på den aktuella marknaden är alltså inte selektiva och kan därmed inte definieras som statligt stöd enligt EU-rätten. Logiken bakom detta antagande är relativt enkel: om samtliga företag omfattas av en offentlig åtgärd sker ingen snedvridning av konkurrensen eftersom alla konkurrenter har gynnats på samma sätt. I praktiken kan det dock vara mer komplicerat att avgöra vad som utgör ett selektivt stöd.

Kommissionens riktlinjer anger tre huvudsakliga former av selektivitet: *rättslig*, *faktisk* och *regional* selektivitet.

- Rättslig selektivitet uppstår när en offentlig åtgärd är formellt utformad på ett sådant sätt att den enbart gynnar vissa företag (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 121).
- Faktisk selektivitet uppstår när en offentlig åtgärd, som formellt utger sig för att gälla samtliga företag, i praktiken visar sig gynna vissa företag framför andra (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 121).
- Regional selektivitet uppstår när en offentlig åtgärd enbart riktar sig till företag inom en viss geografisk plats (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 142–144).

Utöver detta nämner kommissionen även en form av selektivitet som ”härrör från skönsmässig förvaltningspraxis” (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 123–125). Denna form av selektivitet uppstår när offentliga myndigheter använder

sitt handlingsutrymme i implementeringen av ett regelverk på ett sätt som ger ekonomiska fördelar till enskilda företag. Kommissionen har exempelvis lutat sig mot denna definition av selektivitet i en rad uppmärksammade beslut rörande statligt stöd till företagen Apple, Fiat och Starbucks mellan 2014 och 2015. Kommissionen argumenterade i dessa fall för att nationella skattemyndigheter hade erbjudit förmånliga skatteupplägg till de aktuella företagen på ett sätt som avvek från de allmänna skattereglerna. Därmed ansågs uppläggen medföra otillåtet statligt stöd som skulle återkrävas från mottagarna.²

2.5 Effekter på konkurrensen och handeln mellan medlemsstater

För att en åtgärd ska definieras som statligt stöd återstår två kriterier: åtgärden måste leda till en snedvridning av konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna. Dessa två kriterier har kommit att tolkas som delvis överlappande och behandlas därför vanligtvis tillsammans (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 186).

När det gäller snedvridning av konkurrensen förklarar kommissionen att detta kriterium i praktiken är uppfyllt ”så snart som staten beviljar en ekonomisk fördel till ett företag” (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 187). Detta innebär att bedömningen faller tillbaka på de tidigare nämnda kriterierna om huruvida det rör sig om en offentlig åtgärd som resulterar i en ekonomisk fördel till enskilda företag.

För att avgöra om en åtgärd snedvrider konkurrensen är det alltså inte nödvändigt att ta hänsyn till hur konkurrensen har påverkats i praktiken. I linje med gynnandekriteriet krävs inga bevis på att stödmottagarens marknadsposition *i relation till dess konkurrenter* måste ha förbättrats för att det ska röra sig om statligt stöd. Istället utgår regelverket från ett hypotetiskt antagande om att konkurrensen automatiskt snedvrider så fort offentliga aktörer påverkar ”normala marknadsförhållanden” genom att ge ekonomiska fördelar till vissa företag och inte andra (Indén 2013).

Kriteriet om att åtgärden måste påverka handeln mellan medlemsstaterna följer en liknande logik. Enligt kommissionen är det ”inte nödvändigt att fastställa att stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna, utan endast att stödet *kan* påverka sådan handel” (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 190). Detta innebär att ingen bedömning måste ske av de faktiska effekterna på företag i andra medlemsstater. Istället utgår kommissionen i de flesta fall från att åtgärder som snedvrider konkurrensen automatiskt också påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

² Samtliga beslut har överklagats till EU-domstolen som dömde i enlighet med kommissionens beslut gällande Fiat men upphävde beslutet gällande Starbucks. Dom gällande Apple förväntas komma under 2020.

Detta gäller dock inte för *de minimis*-stöd. Sådana stöd, som alltså understiger 200 000 euro till ett och samma företag över en treårsperiod, anses inte tillräckligt omfattande för att påverka handeln mellan medlemsstaterna och omfattas därför inte av statsstödsreglerna.

Kommissionen har i undantagsfall beslutat att vissa stödåtgärder har så pass begränsad lokal effekt att handeln inte kan anses påverkad, även om de överstiger tröskelvärdet för *de minimis*-stöd. Det har exempelvis rört sig om stöd till vissa idrotts- och fritidsanläggningar, kulturella evenemang, sjukhus och nyhetsmedier som ansetts vända sig till en rent lokal befolkning (Europeiska kommissionen 2016a, punkt 197). Kommissionens riktlinjer ger dock inga ytterligare hänvisningar om vad som mer exakt avgör när en åtgärd har ”tillräcklig” inverkan på handeln för att definieras som statligt stöd.

Sammanfattningsvis innebär detta att kriterierna om påverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna vanligtvis anses uppfyllda om 1) det rör sig om en ekonomisk fördel till ett företag, 2) stödet går att härleda till den offentliga budgeten, 3) stödet är selektivt i sin utformning eller effekt. Är dessa kriterier uppfyllda är sannolikheten stor att åtgärden uppfyller kriterierna för statligt stöd – oavsett om de faktiska effekterna på företag i andra medlemsländerna är mer eller mindre omfattande.

2.6 Slutsatser: Ett statligt stöd avviker från ”normala marknadsförhållanden”

Detta kapitel har visat hur samtliga kriterier för statligt stöd har getts en vid tolkning. Den breda definitionen av statsstödsbegreppet som därmed växt fram genom kommissionens beslut och EU-domstolens rättspraxis har gjort det möjligt att betrakta en rad olika politiska åtgärder som just statligt stöd – exempelvis subventioner, riktade skatter eller skattesänkningar, statliga lån och garantier eller överlåtelser av fastigheter. Med ”statsstödsglasögonen” på kan de betraktas som samma slags åtgärder och därmed omfattas av samma regelverk. Den breda definitionen av statligt stöd har också gjort det möjligt för kommissionen att agera på områden som normalt anses ligga utanför EU:s kompetensområden, som företagsbeskattning, bostadspolitik och organiseringen av offentligt finansierade välfärdstjänster.

Vidare har kapitlet också visat hur kriterierna för statligt stöd vilar på en föreställning om marknaden som norm för det offentliga.

- För det första definieras ett statligt stöd som en avvikelse från ”normala” marknadsförhållanden. Normala marknadsförhållanden definieras i sin tur som de förhållanden som existerar i avsaknad av offentligt ingripande.
- För det andra framträder marknaden som norm på ett tydligt vis i kriteriet om den marknadsekonomiska aktören. Här ställer regelverket uttryckligen krav på att offentliga aktörer som agerar på en marknad måste anpassa

sina åtgärder utifrån hur en ”normal” marknadsekonomisk aktör skulle ha agerat i en liknande situation. Detta krav vilar på en föreställning om att offentliga aktörer kan upprätthålla normala marknadsförhållanden genom att själva agera likt ett privat företag och tävla på samma villkor som övriga konkurrenter.

Kommissionen har beskrivit statsstödsbegreppet som ett ”objektivt begrepp” eftersom det vilar på kriterier som inte tillåter någon hänsyn till olika aktörers politiska åsikter eller intressen (Europeiska kommissionen 2012a). Men samtidigt som statsstödsbegreppet är objektivt i den mening att det vilar på transparenta kriterier som gäller lika för alla, är det inte objektivt i meningen fritt från normer eller värderingar.

Att utgå från att offentliga ingrepp som påverkar ”normala marknadsförhållanden” automatiskt leder till en snedvridning av konkurrensen befäster en bild av resursfördelningen på marknaden som naturlig och rättvis medan politiska ingrepp framställs som avvikande och problematiska. Detta gör att bevisbördan läggs på den som argumenterar för ett behov av statligt stöd, istället för på den som menar att det offentliga inte bör ingripa. Detta ställningstagande är märkbart i kriterierna för tillåtet statsstöd som diskuteras i nästa kapitel.

3 När är statsstöd tillåtet?

I detta kapitel redovisas vilka kriterier som gäller för tillåtet statsstöd. Det första avsnittet handlar om stöd som är förenligt med den inre marknaden, medan det efterföljande handlar om stöd till allmännyttiga tjänster (så kallade *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*).

3.1 Stöd som är förenligt med den inre marknaden

Som tidigare nämnts kan bestämmelserna om statligt stöd i EU:s fördrag ses som uttryck för en politisk kompromiss. Å ena sidan fastslår artikel 107.1 FEUF ett generellt förbud mot statligt stöd. Å andra sidan åtföljs denna artikel direkt av en rad undantag för stöd som fyller vissa politiska syften. Dessa stöd benämns som *förenliga med den inre marknaden*.

Det rör sig om två kategorier av undantag. Artikel 107.2 anger stöd som *ska* anses förenligt med den inre marknaden, medan artikel 107.3 anger stöd som *kan* anses förenligt med den inre marknaden. Stöd som faller inom den första kategorin är alltså automatiskt tillåtna medan stöd i den andra kategorin måste prövas enligt vissa kriterier innan det kan godkännas.

Till kategorin av stöd som ska anses förenligt med den inre marknaden hör

- a. stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung,
- b. stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser,
- c. stöd som ges till näringslivet i vissa av de områden i Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning i den utsträckning stödet är nödvändigt för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom denna delning. [...] (Artikel 107.2 FEUF)

Kategorin stöd som *kan* anses förenligt med den inre marknaden omfattar i sin tur:

- a. stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning [...],
- b. stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,
- c. stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,
- d. stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

- e. stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut. (Artikel 107.3 FEUF)

Dessa fem kategorier är anmärkningsvärt brett definierade, vilket ger kommissionen ett betydande tolkningsutrymme att avgöra exempelvis vad som utgör ett *viktigt* projekt av europeiskt intresse eller en *allvarlig* störning i en medlemsstats ekonomi. Enligt artikel 107.3e kan rådet dessutom besluta om att expandera möjligheten till undantag för nya former av stöd. På så vis finns det alltså möjlighet att tillåta stöd som är i linje med EU:s politiska prioriteringar. Exempelvis omfattar EU:s övergripande tillväxtstrategi, *Europa 2020*, ett antal målsättningar om minskade utsläpp av växthusgaser och ökad energieffektivitet. Detta har motiverat undantag för statligt stöd som bidrar till att nå dessa mål (Europeiska kommissionen 2004).

3.1.1 Balanstestet

Vilka kriterier som gäller för olika kategorier av tillåtet statsstöd anges i en rad sektorspecifika riktlinjer. För att samordna och strömlinjeforma dessa riktlinjer har kommissionen strävat efter att fastställa en mer enhetlig uppsättning kriterier för hur samtliga undantag enligt artikel 107.3 ska bedömas. Denna strävan har resulterat i det så kallade *balanstestet* som lanserades av kommissionen i samband med en bredare reformprocess som inleddes 2012 under rubriken *State Aid Modernisation*.

Som namnet avslöjar är balanstestet ett test för att avgöra hur intresset av fri konkurrens och statligt stöd ska balanseras mot varandra. Balanstestet omfattas av följande sju kriterier som samtliga måste vara uppfyllda för att ett stöd ska bedömas som förenligt med den inre marknaden:

- a. Stödet måste bidra till ett väl avgränsat *mål av gemensamt intresse* (i enlighet med artikel 107.3).
- b. Det måste finnas ett *behov av statligt ingripande*. Stödet måste åstadkomma en konkret förbättring som marknaden inte klarar på egen hand (till exempel genom att åtgärda ett marknadsmisslyckande).
- c. Stödet måste vara ett *lämpligt instrument* för att uppnå det fastställda målet. Stödgivaren måste kunna visa att samma målsättning inte skulle kunna uppnås genom en annan åtgärd än statligt stöd.
- d. Stödet måste ha en *stimulanseffekt*, vilket betyder att det måste leda till en förändring av stödmottagarens beteende som inte skulle ha skett utan stöd.
- e. Stödet måste vara *proportionerligt*, vilket innebär att stödbeloppet inte får överstiga den summa som krävs för att uppnå den önskade målsättningen.
- f. Stödåtgärden måste vara utformad på ett sätt som *minimerar de negativa effekterna* på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. Detta innebär att stödgivaren måste kunna visa att de positiva effekterna av stödet överväger de negativa effekterna på konkurrensen.
- g. Stödet måste vara överblickbart och transparent. Kommissionen och

allmänheten måste ges tillgång till relevant information om det beviljade stödet. (Europeiska kommissionen 2014a, punkt 27).

Dessa kriterier lägger till synes en ansevärd bevisbörda på stödgivande myndigheter. Men mot bakgrund av de betydande summor av statsstöd som godkänns varje år är det alltså relativt vanligt att medlemsstaternas stödåtgärder uppfyller kriterierna för tillåtet statsstöd.

Ett exempel på stöd som godkänts av kommissionen är ett stöd från Piteå kommun till bolaget Piteå Hamn AB för en utbyggnad av hamnen i syfte att underlätta hanteringen av större gods och fartyg. Kommissionen godkände detta stöd efter bedömningen att projektet bidrog till ett EU-gemensamt intresse av en väl fungerande infrastruktur för havstransport. Därtill ansågs det finnas ett behov av offentligt ingripande då bolaget inte skulle kunna täcka investeringskostnaderna utan offentligt stöd. Mot denna bakgrund ansåg kommissionen att stödet även hade en stimulanseffekt, eftersom det bidrog till ett projekt som annars inte skulle ha realiserats (Europeiska kommissionen 2017).

För syftet med denna rapport är det intressant att framhålla hur föreställningen om marknaden som norm återkommer i regelverkets kriterier för att ett stöd ska anses vara förenligt med den inre marknaden. För att visa att det finns ett behov av statligt stöd måste stödgivaren kunna argumentera för att stödet fyller ett syfte som marknaden inte klarar av på egen hand. Svaret på den normativa frågan om när det offentliga *bör* kunna ge stöd till enskilda marknadsaktörer blir därmed beroende av en bedömning av vad marknaden inte *kan* göra.

3.2 Stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Förutom undantagen för stöd som anses förenligt med den inre marknaden omfattar EU:s fördrag även vissa undantag för stöd till så kallade *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*. Detta är en EU-rättslig term för offentligt finansierade tjänster som i Sverige oftast benämns som allmännyttiga tjänster eller välfärdstjänster. Termen kan även jämföras med Storbritanniens *public services* eller Frankrikes *services publics*.

En förklaring till den EU-specifika terminologin är att det har funnits ett behov av ett begrepp som är neutralt i frågan om dessa tjänster tillhandahålls av privata eller offentliga aktörer, eftersom allmännyttiga tjänster är organiserade på olika sätt i olika medlemsstater (Bauby 2011). Det kan också ses som ett exempel på hur EU skapar egna termer för att kunna ta ett nytt grepp om frågor som är djupt rotade i nationell politisk kultur och tradition (Szyszczak 2011).

I det följande kommer förkortningen SGEL, från engelskans *Services of General Economic Interest* att användas, eftersom den är allmänt vedertagen även i en svensk kontext.

3.2.1 Vad är SGEI?

SGEI har en särställning inom EU-rätten. Artikel 14 FEUF framhåller dessa tjänsters betydelse för "unionens gemensamma värderingar" och för främjande av "social och territoriell sammanhållning". Mot denna bakgrund ska unionen och medlemsländerna sörja för att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse "utförs på grundval av principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter".

Samtidigt som SGEI har denna särställning rör det sig om tjänster som anses vara ekonomiska till sin natur och därmed omfattas av statsstödsreglerna. Detta innebär att det finns en spänning inbäddad i EU:s fördrag, mellan å ena sidan medlemsländernas rätt att ge ekonomiskt stöd till företag som utför en SGEI i syfte att skydda dessa tjänsters funktion, och å andra sidan förbudet mot statligt stöd till enskilda företag för att skydda den fria konkurrensen.

Spänningen mellan dessa målsättningar återspeglas i artikel 106.2 FEUF. I artikeln slås det fast att aktörer som tillhandahåller SGEI omfattas av EU:s konkurrensregler. Men samtidigt betonas att dessa regler inte får tillämpas på ett sätt som gör det omöjligt för dessa aktörer att uppfylla sina allmännyttiga uppdrag:

Företag som anförtratts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse. (Artikel 106.2 FEUF)

För att hantera denna målkonflikt mellan allmännyttiga tjänster och fri konkurrens har EU-domstolen fastställt ett antal kriterier som måste vara uppfyllda för att statligt stöd till SGEI ska vara tillåtet. Innan vi går närmare in på dessa kriterier måste först definitionen av SGEI förklaras närmare.³

EU:s fördrag hänvisar till SGEI men ger ingen närmare definition av vad som avses med detta begrepp. Istället har kriterier för att skilja SGEI från andra tjänster utvecklats genom EU-domstolens rättspraxis. Enligt kommissionens riktlinjer definieras SGEI som en ekonomisk verksamhet vars resultat är till

³ Utöver SGEI hänvisar kommissionen även till *sociala tjänster av allmänt intresse* (SSGI). Det rör sig om allmänna trygghetssystem (som pension och sjukförsäkringar) eller stöd till enskilda individer av social natur. Till skillnad från SGEI omfattar SSGI både ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster. Att en tjänst definieras som social innebär alltså inte automatiskt att den är icke-ekonomisk. SSGI har dock inte samma rättsliga status som SGEI då denna kategori inte omnämns i EU:s fördrag. Rättsläget på detta område är också mindre utvecklat. Dess osäkra ställning gör att jag valt bort att diskutera SSGI i denna rapport, men det är samtidigt viktigt att poängtera att denna kategori existerar och har betydelse för statsstödsreglernas tillämpning.

övergripande allmän nytta och som marknaden inte skulle tillhandahålla på samma villkor (gällande exempelvis kvalitet, säkerhet, tillgänglighet eller överkomlighet) utan offentligt ingripande (Europeiska kommissionen 2011: 3).

En SGEI definieras således av 1) sin ekonomiska natur, 2) sin allmännyttiga natur samt 3) att marknaden inte kan tillhandahålla samma tjänst på samma villkor utan offentligt ingripande. Det sista kriteriet innebär med andra ord att det måste röra sig om ett marknadsmisslyckande för att en tjänst ska definieras som SGEI. Här återkommer alltså föreställningen om marknaden som norm genom att frågan om vad som utgör en allmännyttig tjänst görs beroende av marknadens funktion och förmåga.

Kriterierna för vad som definierar en SGEI innebär att det inte går att på förhand avgöra vilka tjänster som omfattas av regelverket på detta område. Det kan röra sig om tjänster inom allt från transport och energi till utbildning och hälsovård beroende på hur tjänsten i fråga är organiserad. Bedömningen av huruvida en tjänst kan definieras som en SGEI måste alltså göras från fall till fall, vilket kan göra det svårt för offentliga aktörer att veta vilka regler som gäller.

3.2.2 Altmark-kriterierna för statligt stöd

Enligt EU-rätten är det upp till medlemsstaterna att välja vilka tjänster som ska definieras som SGEI. För att ekonomiskt stöd till dessa tjänster ska uppfylla kriterierna för tillåtet statsstöd måste stödet dock vara utformat på ett särskilt sätt, vilket kan få praktiska konsekvenser för verksamhetens organisering.

EU-domstolen har genom den så kallade Altmarkdomen (C-280/00) angett följande kriterier som måste vara uppfyllda för att statligt stöd till en SGEI ska vara tillåtet:

1. Det mottagande företaget ska ha ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.
2. De kriterier som används vid beräkning av ersättningen ska vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt.
3. Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst.
4. Om inte det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande ska storleken på den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha åsamkats vid fullgörandet av denna skyldighet, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av skyldigheten. (Europeiska kommissionen 2016, punkt 70)

För att kunna ge ekonomiskt stöd till offentliga verksamheter som befinner sig på en marknad är det således först nödvändigt att klart och tydligt definiera vad det allmännyttiga uppdraget består av. Detta för att möjliggöra en korrekt uppskattning av hur mycket ersättning som krävs för att täcka uppdragets kostnader. Kompensation som överstiger denna nivå anses nämligen utgöra otillåtet statligt stöd som snedvrider konkurrensen.

Det fjärde Altmark-kriteriet anger två metoder som medlemsstaterna kan använda sig av för att undvika överkompensation. Den enklaste metoden, enligt kommissionen, är att använda sig av ett *offentligt upphandlingsförfarande* och välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla den allmännyttiga tjänsten till lägst kostnad (Europeiska kommissionen 2012b, punkt 63). Kommissionen betonar dock att en offentlig upphandling inte automatiskt innebär att det fjärde Altmark-kriteriet är uppfyllt. För att undvika överkompensation måste ett tillräckligt stort antal aktörer ha deltagit i anbudsgivningen för att ersättningen ska anses fastställd i öppen och effektiv konkurrens (Europeiska kommissionen 2012b, punkt 67).

Om medlemsstaten väljer att inte upphandla tjänsten ska ersättningsnivån avgöras utifrån vad ett *genomsnittligt och välskött* företag hade krävt för att fullgöra samma uppdrag. Detta innebär i korthet att ersättningen måste fastställas i jämförelse med kostnadsstrukturen hos ett genomsnittligt privat företag i en jämförbar sektor (Europeiska kommissionen 2012b, punkt 71–77). Denna metod är mer osäker eftersom det kan uppstå frågetecken kring medlemsstaternas metoder för att göra sådana beräkningar. För syftet med denna rapport är det intressant att framhålla att även detta kriterium vilar på föreställningen om marknaden som norm, genom kravet på att ersättningen till offentligt finansierade tjänster anpassas till kostnaderna hos ett privat företag.

3.3 Slutsatser: Ett tillåtet statsstöd riktar sig mot ett marknadsmisslyckande

EU-fördragets bestämmelser om statligt stöd ger alltså uttryck för en politisk vilja att balansera målsättningen om fri konkurrens med andra politiska målsättningar. Denna kompromiss skapar dock konflikter om vad som ska prioriteras i enskilda fall – konflikter som medlemsstaterna i stora drag har lämnat åt kommissionen och EU-domstolen att lösa. Detta kapitel har visat hur EU:s rättspraxis innebär att den fria konkurrensen sätts i främsta rummet genom kravet på att offentliga stödåtgärder måste rikta sig mot ett marknadsmisslyckande för att vara tillåtna. Ett marknadsmisslyckande karaktäriseras i sin tur av en *avsaknad* av fri konkurrens – eftersom en fungerande marknad inte har kunnat etableras. Statligt stöd i sådana situationer kan alltså inte snedvrider konkurrensen eftersom det inte finns någon konkurrens att snedvrider.

Detta betyder att kriterierna för tillåtet statsstöd inte innebär ett avsteg från principen om fri konkurrens. Snarare befäster kriterierna denna princip, genom

att rättspraxis har slagit fast att offentliga stödåtgärder bör begränsas till att göra det som marknaden inte själv klarar av. På så sätt begränsas utrymmet för politiska åtgärder som syftar till att påverka eller erbjuda alternativ till existerande marknader.

Kriteriet om ett marknadsmisslyckande är visserligen enbart ett av flera kriterier som måste vara uppfyllda. Tillåtet statsstöd måste också vara förenligt med EU-gemensamma målsättningar eller, gällande SGEI, fylla ett tydligt definierat allmännyttigt uppdrag. Men det räcker alltså inte med att argumentera för att det finns ett allmänintresse av statligt stöd för att det ska vara tillåtet. Det måste också visas att marknaden inte klarar av att åstadkomma samma resultat utan ett offentligt ingripande.

Därmed vilar även regelverket för tillåtet statsstöd på en föreställning om marknaden som norm, genom att den normativa frågan om vad staten *bör* göra omvandlas till en empirisk fråga om vad marknaden *kan* gör i det specifika fallet.

4 Hur styrs det statliga stödet?

Detta kapitel redogör för olika styrningsinstrument som kommissionen har tillgå för att kontrollera medlemsstaternas stödåtgärder. Den sammantagna bilden är att kontrollen har skärpts genom att kommissionen har fått utökade befogenheter, samtidigt som nationella aktörer har gjorts mer delaktiga i styrningen.

4.1 Kommissionens föranmälningsskrav

Kommissionens kontroll av medlemsstaternas statsstöd grundar sig huvudsakligen på det så kallade *föranmälningsskravet*. Enligt detta krav är nationella regeringar skyldiga att i förväg anmäla sina stödåtgärder till kommissionen och invänta dess godkännande innan något stöd betalas ut. I Sverige ligger ansvaret för att anmäla det svenska statsstödet hos regeringen – närmare bestämt hos Näringsdepartementets enhet för konkurrens, statsstöd och ramvillkor. De ansvarar även för att rapportera in stödåtgärder som vidtas av svenska kommuner och regioner.

När medlemsstaterna anmäler sina stödåtgärder till kommissionen ska de använda sig av ett standardiserat formulär som bland annat innehåller frågor om stödets ändamål, omfattning, avsändare och mottagare (Europeiska kommissionens förordning 2015/2282). Syftet med formuläret är att ge kommissionen grundläggande information om huruvida den planerade åtgärden uppfyller de rättsliga kriterierna för statligt stöd, och om det i så fall kan godkännas enligt kriterierna för tillåtet statsstöd.

Om kommissionen finner allvarliga tvivel angående stödets laglighet kan den initiera en formell granskning av ärendet. Om stödet inte är lagligt har kommissionen rätt att ställa krav på att den planerade stödåtgärden upphävs eller anpassas i enlighet med regelverket.

I praktiken kan sådan anpassning ske i dialog med nationella regeringar utan att kommissionen behöver initiera en formell granskning. Exempelvis skrotade Alliansregeringen 2010–2014 ett förslag om att inrätta så kallade *nystartszoner*, med lägre arbetsgivaravgifter i stadsdelar med hög arbetslöshet, efter att kommissionen hade signalerat att detta troligtvis skulle betraktas som ett otillåtet statligt stöd (Europeiska kommissionen 2014b).

I Sverige är det numera vanligt att nya lagstiftningsförslag kontrolleras mot EU:s statsstödsregler redan på utredningsstadiet.⁴ På så vis sker en sorts självreglering

⁴ Se till exempel förslag på beskattning av skadliga kemikalier i kläder och skor (Dir. 2019:15), främjandet av biobränsle inom flyget (SOU 2019:11) eller riktat stöd för kompetensutveckling vid korttidsarbete (SOU 2019:10).

genom att nationella myndigheter själva utreder huruvida planerade åtgärder är i linje med statsstödsreglerna.

4.2 Återbetalningskrav

Om en medlemsstat har betalat ut ett otillåtet statligt stöd kan kommissionen besluta om att medlemsstaten i fråga måste kräva tillbaka stödet från stödmottagaren, inklusive ränta. Motiveringen är att man därmed kan upphäva den snedvridning av konkurrensen som stödet orsakat genom att ”återupprätta den situation som förelåg på den inre marknaden innan stödet beviljades” (Europeiska kommissionen 2019a, punkt 54).

Återbetalningskravet innebär alltså att den ekonomiska bördan för otillåtet statsstöd faller på stödmottagaren, inte på den myndighet som har gjort den felaktiga utbetalningen. Regelverket kan därför kritiseras för att ge otillräckliga incitament för nationella regeringar att undvika felaktiga utbetalningar. Det kan också kritiseras för att leda till negativa ekonomiska konsekvenser för företag som har agerat i god tro. Men även om stödmottagaren bär den ekonomiska kostnaden för ett återbetalningskrav kan det medföra betydande politiska kostnader för den medlemsstat som måste upphäva redan genomförd politik. Det finns därmed starka skäl för nationella regeringar att försöka undvika ett återbetalningskrav.

Det är dock relativt ovanligt att kommissionen fattar beslut om återbetalning. Enligt kommissionens databas har endast tre fall av svenskt statsstöd resulterat i ett återbetalningskrav sedan år 2000.⁵ Detta kan jämföras med totalt 295 fall i hela EU (fram till december 2019). De tre svenska fallen rör ett undantag från elskatter för svensk tillverkningsindustri samt två fall där Västerås respektive Åre kommun sålt fastigheter under marknadspriser. I det sistnämnda fallet upphävdes kommissionens beslut om återbetalning senare av EU-domstolen (se Janssen 2013 för en genomgång).

4.3 Den allmänna gruppundantagsförordningen

Allt stöd måste inte anmälas till kommissionen i förväg. För att minska kommissionens arbetsbörda och effektivisera beslutsprocessen har medlemsstaterna antagit den så kallade *allmänna gruppundantagsförordningen*, eller GBER som den vanligtvis förkortas efter engelskans *General Block Exemption Regulation*.

Enligt GBER undantas vissa former av stödåtgärder som kommissionen regelmässigt brukar godkänna från föranmälningskravet. För att stöd ska kunna betalas ut enligt GBER måste dock vissa kriterier vara uppfyllda. Det gäller bland annat krav på att stödet inte får överskrida ett visst maxbelopp (som är olika för olika sorters stöd), att stödet måste vara utformat på ett transparent sätt samt att stöd inte får delas ut till redan påbörjade projekt.

⁵ Kommissionens databas för statligt stöd https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3

För närvarande omfattar GBER tolv olika kategorier av stöd, bland annat stöd till små och medelstora företag, forskning och utveckling, miljöskydd, kulturarv samt stöd till arbetstagare med funktionshinder. Förordningen har visat sig mycket populär. Enligt kommissionens statistik utgjorde det gruppundantagna stödet cirka 82 procent av alla rapporterade stödåtgärder under 2017. Detta motsvarar 48 procent av den totala summan av statligt stöd under det året (Europeiska kommissionen 2019b).

GBER skyndar alltså på kontrollprocessen genom att tillåta medlemsstaterna att genomföra stödåtgärder utan att först behöva invänta kommissionens godkännande. Stödet måste dock fortfarande anmälas till kommissionen i efterhand – senast 20 dagar efter utbetalning. Medlemsstaterna måste också lämna in årliga rapporter och spara detaljerad information om de stöd som betalats ut enligt GBER i minst tio år.

På så vis medför GBER en förändring av kommissionens granskning: från en förhandsgranskning (*ex ante*) till en efterhandskontroll (*ex post*). Istället för att granska stödet innan det betalats ut kontrolleras stödets förenlighet med reglerna i efterhand. Detta innebär att nationella myndigheter ges större ansvar för att själva garantera att det stöd som betalas ut enligt GBER faktiskt uppfyller kraven för tillåtet statsstöd (Europeiska kommissionen 2012a, punkt 21). Samtidigt innebär efterhandskontrollerna att kommissionens behåller huvudansvaret för regelverkets efterlevnad. Om det visar sig att stöd som har betalats ut enligt GBER inte är förenligt med regelverket kan kommissionen fortfarande ställa krav på återbetalning.

För att kunna utnyttja GBER krävs alltså viss EU-rättslig expertis hos nationella myndigheter. I Sverige har Upphandlingsmyndigheten fått i uppdrag att ge stöd till kommuner, landsting och regioner om hur de kan utforma sina stödåtgärder i enlighet med GBER.⁶

4.4 Utvärderingskrav

Ett ytterligare ansvar som lagts på medlemsstaterna är kravet på att vissa stödåtgärder måste *utvärderas*, vilket infördes 2014. Utvärderingskravet gäller följande tre kategorier av stöd: 1) stöd över 150 miljoner euro som omfattas av den allmänna gruppundantagsförordningen, 2) stöd som är av en ”ny natur” samt 3) stöd som införs på ett område som förväntas ”genomgå snabba förändringar inom en snar framtid” (Europeiska kommissionen 2014c).

Utvärderingskravet beskrivs av kommissionen som en del av en läroprocess, både för kommissionen själv och för medlemsstaterna (Ibid.). Syftet är att öka

⁶ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/mojligheter-att-lamna-statsstod/den-allmanna-gruppundantagsforordningen-gber/>

kunskapen om statsstödens effekter – både i termer av påverkan på konkurrensen och i förhållande till hur väl stöden uppnår sina politiska syften. Tanken är att sådan kunskap ska kunna ligga till grund för framtida förbättringar av regelverket. Som kommissionen uttrycker det är utvärderingarna tänkta att ”sluta cirkeln” i policyprocessen genom att skapa en brygga mellan tillämpningen av rådande regler och utformningen av framtida reformer (Ibid.).

Kravet på att medlemsstaterna ska utvärdera vissa former av statligt stöd kan därmed betraktas som ett styrningsinstrument – utvärderingarna kan bidra till fördjupad information om medlemsstaternas stödåtgärder som kan legitimera beslut om nya regler och rutiner på europeisk nivå. Likt den allmänna gruppundantagsförordningen kan utvärderingskravet också ses som ett sätt att föra över mer av kontrollansvaret på nationella myndigheter genom att ålägga dem att granska och övervaka stödets effekter.

4.5 Privata klagomål

Privata aktörer spelar en central roll i kontrollen av medlemsstaternas stödåtgärder genom möjligheten att lämna klagomål om misstänkt statligt stöd direkt till kommissionen.

För att privata aktörer ska kunna lämna ett klagomål måste de utgöra en berörd part enligt artikel 24 i procedurförordningen som anger hur statsstödet ska regleras (rådets förordning 2015/1589). Artikel 1 i denna förordning definierar en berörd part som ”en medlemsstat eller en person, ett företag eller en företagssammanslutning, vars intressen kan påverkas av att stöd beviljas”. Detta gäller ”framför allt stödmottagaren, konkurrerande företag och branschorganisationer”.

Privata klagomål fyller en viktig kontrollfunktion genom att de uppmärksammar kommissionen på stöd som medlemsstaterna inte själva har anmält. Sådana klagomål är vanligt förekommande. Några exempel från svensk kontext har rört misstänkt statligt stöd till allmännyttiga bostadsbolag, det statliga bolaget Samhall samt byggandet och driften av Öresundsbron.

Privata aktörer kan på så vis använda statsstödsreglerna som ett vapen i konflikter med nationella regeringar om vad som upplevs som orättvis konkurrens. Det finns även exempel på när möjligheten att lämna privata klagomål har använts i partipolitiska konflikter gentemot motståndarens politik. Ett exempel rör de avknoppningar av offentliga förskolor, vård- och omsorgsverksamheter som den borgerliga majoriteten i Stockholm genomförde efter maktskiftet 2006. Detta anmäldes till kommissionen av medlemmar ur oppositionen med argumentet att verksamheterna hade sålts under marknadspriser och därmed gett upphov till otillåtet statsstöd (Europeiska kommissionen 2012d). Anmälan resulterade i en ändring av Stockholms stads riktlinjer för att garantera förenlighet med statsstödsreglerna.

4.6 Transparenskrav

För att underlätta för privata aktörer att granska nationella regeringar så har kommissionen infört särskilda transparensregler som trädde i kraft under juli 2016. Dessa regler innebär att medlemsstaterna måste offentliggöra alla stödåtgärder över 500 000 euro i en särskild databas – den så kallade *transparensdatabasen* (eller modulen för stödtransparens) som finns att tillgå på kommissionens hemsida.⁷ Enligt reglerna måste information om stödåtgärdernas omfattning, mottagare, syfte, med mera göras tillgänglig senast sex månader efter att stödet utbetalats. I Sverige är det myndigheten Tillväxtanalys som sköter rapporteringen till databasen.

Förhoppningen är att databasen ska bidra till kontrollen av det statliga stödet genom att underlätta för privatpersoner och företag att granska nationella regeringar och myndigheter och anmäla misstankar om otillåtna stödåtgärder till kommissionen. Som kommissionen uttrycker det är transparens viktigt eftersom det underlättar för marknadsaktörer att övervaka och ”disciplinera” det statliga stödet (Europeiska kommissionen 2016b).⁸

Kommissionen har sedan 2001 publicerat statistik över medlemsstaternas stödåtgärder genom den så kallade *resultattavlan för statligt stöd* (*State Aid Scoreboard*). Detta är en årlig sammanställning av allt statligt stöd som rapporterats in till kommissionen. Sedan 2012 har resultattavlan publicerats som en interaktiv resurs på kommissionens hemsida, där allmänheten kan ta fram siffror över olika kategorier av stöd och för olika medlemsländer.⁹

4.7 Slutsatser: en självförstärkande process?

Styrningen av det statliga stödet har alltså utvecklats i en riktning som innebär att nationella aktörer har getts ökat ansvar för kontrollen. Dels genom att själva ansvara för att stöd som betalas ut i enlighet med GBER är förenligt med lagstiftningen. Dels genom nya krav på att samla in och offentliggöra information om nationella stödåtgärder till kommissionen och allmänheten. Det senare medför även att den privata kontrollen har förstärkts genom att ökad transparens gör det lättare för företag och privatpersoner att granska nationella stödåtgärder och anmäla misstankar om felaktigt utbetalda stöd till kommissionen.

För att regleringen av det statliga stödet ska fungera effektivt krävs det dock att både offentliga och privata aktörer har tillräcklig kunskap om regelverket för att kunna identifiera stöd som ska anmälas till kommissionen. Kommissionen

⁷ <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home/>

⁸ ”Transparency will enable market monitoring and market discipline of state aid, thus contributing to a level playing field between companies and between Member States.” (Europeiska kommissionen 2016b)

⁹ https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/explore/all/COMP_TOP?display=card&sort=category

kan visserligen initiera egna utredningar men har inte tillräckliga resurser att övervaka alla åtgärder som kan innefatta statsstöd i alla medlemsländer.

Den sammantagna bilden pekar mot att kontrollen av statsstödet fungerar som en självförstärkande process. Ju mer erfarenhet nationella aktörer får av att delta i styrningen, desto mer ökar kunskapen om regelverkets utformning, vilket i sin tur gör det lättare att identifiera nya stödåtgärder som måste rapporteras. Åtminstone i teorin. Det krävs dock vidare forskning som studerar i vilken utsträckning nationella aktörer har kunskap om statsstödsreglerna och hur denna kunskap används.

5 Statsstödspolitikens ideologiska utgångspunkter

Tidigare kapitel har visat hur EU:s statsstödsregler vilar på en underliggande föreställning som löper som en röd tråd genom kommissionens riktlinjer för vad som definierar ett statsstöd och när sådant stöd är tillåtet. Enligt denna föreställning bör offentliga aktörer agera med marknaden som norm för att undvika att snedvrida konkurrensen genom att anpassa sina stödåtgärder till ”normala marknadsförhållanden” eller begränsa sina ingrepp till sådant som marknaden inte klarar av att leverera på egen hand.

Syftet med detta kapitel är att visa på hur detta sätt att resonera kan ses som ett uttryck för en distinkt ideologi. Med ideologi menar jag här ett tankesystem som kopplar samman antaganden om hur världen *är* beskaffad med normativa åsikter om hur världen *borde vara* samt handlingsrekommendationer om vad som *bör göras* för att nå detta ideala tillstånd (Tingsten 1941).

Jag kommer att argumentera för att statsstödsreglerna vilar på en nyliberal ideologi som utgår från antagandet att fri konkurrens är ett bättre sätt att fördela samhällets resurser på än genom politiska beslut. Kapitlet avser att visa hur denna ideologi leder till en särskild syn på statens roll samt hur denna syn tar sig uttryck i EU:s statsstödspolitik.

5.1 Vad är nyliberalism?

Nyliberalism är ett omstritt begrepp. Många forskare och samhällsdebattörer använder det för att beskriva en särskild form av marknadsliberalt tänkande som de menar har kommit att dominera den politiska debatten. Kritiker menar istället att begreppet snarare fungerar som en *straw man*¹⁰ eller en konspirationsteori. De framhåller att det är svårt att hitta personer eller rörelser som beskriver sig själva som nyliberala, eller ideologiska skrifter som definierar nyliberalismens utgångspunkter (se Mirowski 2014 för en diskussion av denna kritik). Hur kan vi, frågar sig kritikerna, styras av en ideologi som saknar förespråkare och som inte finns uttryckligen formulerad någonstans?

Samhällsvetenskaplig forskning ger två svar på denna fråga. För det första har flera studier visat att det inte har saknats politiska företrädare för nyliberalismen eller skrifter som förklarar dess ideologiska grund om vi blickar bakåt i historien.

¹⁰ Begreppet *straw man* syftar på en falsk eller orättvis beskrivning av motståndarens position som framställer den egna positionen som mer övertygande.

Det finns idag en samsyn bland forskare om att nyliberalismen som idétradition och politiskt projekt växte fram under efterkrigstiden som en motreaktion på det ökande stödet för socialism och kommunism på många håll i världen (se till exempel Mirowski & Plehwe 2009; Peck 2010; Stedman Jones 2012). Centrum för denna rörelse anses ha varit det så kallade *Mont Pelerin-sällskapet* som bildades av ett antal framstående akademiker (huvudsakligen ekonomiskt skolade) som Friedrich von Hayek och Milton Friedman. Syftet med detta sällskap var att föra samman likasinnade liberaler för att formulera ett försvar för den liberala marknadsekonomin gentemot förespråkarna för ökad statlig interventionism.¹¹

För det andra kan argumentet att nyliberal ideologi inte existerar om den inte har några självutnämnda företrädare i sin tur kritiserats för en alltför snäv syn på vad som definierar en ideologi. Argumentet verkar förutsätta att ideologibegreppet kan begränsas till våra medvetna politiska ställningstaganden (huruvida vi själva definierar oss som exempelvis liberaler, socialister eller konservativa). Men en av ideologiforskningens huvudpoänger är att ideologier inte alltid uppfattas som ideologiska. Vid varje tidpunkt i historien finns det vissa ideologier som utövar mer inflytande över den politiska debatten än andra och som därmed tenderar att tas för givna som det ”rätta” eller ”rationella” sättet att betrakta världen. På så vis utövar sådana inflytelserika ideologier en makt över politiska aktörer som kan behöva anpassa sitt budskap till den dominerande ideologins berättelse för att inte framstå som okunniga eller irrationella (se Mathiesen 1978).

Det finns en bred samhällsvetenskaplig litteratur som menar att nyliberalismen fungerar som en sådan dominerande ideologi idag (se exempelvis Brown 2015; Dardot & Laval 2014; Harcourt 2011; Mirowski & Plehwe 2009). Enligt dessa författare tar sig denna utveckling uttryck i att värdet av *fri konkurrens* har kommit att få en särställning i politiken.¹² Föreställningen om fri konkurrens som en positiv drivkraft har djupa rötter i västerländskt tänkande – den kan till exempel återspeglas i Adam Smiths idé om den osynliga handen eller den evolutionsbiologiska föreställningen om ”survival of the fittest”. Det som sägs särskilja vår samtid enligt litteraturen om nyliberalism är den upphöjda ställning som värdet av fri konkurrens har fått som något odelat positivt och därmed som en universallösning på en rad olika politiska problem. Mer konkurrens

¹¹ Mont Pelerin-sällskapet är fortfarande aktivt idag. Deras ursprungliga syftesbeskrivning från 1947 kan läsas på <https://www.montpelerin.org/statement-of-aims/>.

¹² Olika författare har beskrivit denna utveckling i liknande termer. Buch-Hansen och Wigger (2011), forskare i politisk ekonomi, har i en studie av EU:s konkurrensrätt argumenterat för att vi lever i *konkurrenssambällen* där värdet av konkurrens har fått en upphöjd status. Lundqvist (2003), docent i ekonomisk historia, har spårat framväxten av en *konkurrensvision* i svensk konkurrenspolitik, där mer konkurrens framställs som lösningen på en bred uppsättning politiska problem. Cerny (2010), brittisk professor i politisk ekonomi, har argumenterat för att västerländska stater har förvandlats från välfärdsstater till *konkurrensstater* där statens roll har gått från att erbjuda skydd från, eller alternativ till, marknadskrafterna, till att i allt högre grad sträva efter att skapa och upprätthålla en effektiv konkurrens.

antas exempelvis leda till högre tillväxt, mer innovation, lägre arbetslöshet, mer effektiva och lyhörda välfärdstjänster och en mer effektiv användning av skattemedel (se Hartman 2012 om marknadsreformer i svensk välfärd). Regler som hindrar offentliga aktörer från att snedvrider konkurrensen betraktas dessutom som effektiva verktyg för att bekämpa korruption.

Denna positiva syn på konkurrensens effekter vilar på en grundläggande övertygelse om att fri konkurrens leder till en bättre och mer effektiv allokering av resurser än om politiska beslutsfattare själva skulle fatta beslut om vem som ska få vad, när och hur. Det är just denna övertygelse som har identifierats som central för nyliberal ideologi. Istället för att betrakta fri konkurrens som ett värde bland många andra, upphöjer nyliberalismen den fria konkurrensen till ett överordnat värde som kan *vägleda* politiska beslutsfattare. Något hårdtaget likställer nyliberalismen "bra" politik med vad som är bra för konkurrensen, medan "dålig" politik likställs med beslut som hindrar, inskränker eller snedvrider konkurrensen.

I det följande redogörs för hur denna övertygelse är en del av en sammanhängande ideologi som består av 1) antaganden om hur världen är beskaffad, 2) normativa uttalanden om hur den bör vara samt 3) handlingsrekommendationer om vad som bör göras.

5.1.1 Konkurrensens och politikens natur

För att förstå nyliberalismens övertygelse om att konkurrens är det bästa sättet att fördela samhällets resurser på måste vi förstå vilka alternativ som fri konkurrens ställs i relation till. Nyliberalismen växte fram som en kritik av socialism och kommunism – ideologier som förespråkar ett omfattande politiskt inflytande över resursfördelningen, till exempel genom statliga monopol eller andra former av kollektivt ägande eller genom en omfattande omfördelning av resurser genom beskattning. Det nyliberala försvaret av fri konkurrens kom därför att utvecklas i relation till riskerna med vad som anses vara dess motsats: *politisk planering*.

Nyliberalismen ger uttryck för en grundmurad skepticism mot politiskt beslutsfattande – oavsett om det är resultatet av demokratiska majoritetsbeslut eller enväldshärskare i diktaturer. Politiken ses som präglad av konflikter mellan olika grupper med oförenliga intressen. Därför antas politisk planering alltid gynna de särintressen som för tillfälligt har makten, i kontrast till fri konkurrens som antas gynna det allmänna bästa (Hayek [1973]2013: 481–485; Friedman [1962]2002: 196–202). Även om politiker skulle ha allmänintresset för ögonen så menar nyliberala tänkare att de saknar kunskap om ekonomins komplicerade samband och därmed tenderar att fatta beslut som leder till suboptimala resultat. Fri konkurrens antas tvärtom samla den gemensamma kunskapen hos marknadens alla aktörer, uttryckt i marknadspriser baserade på utbud och efterfrågan (Hayek [1973]2013: 405–407).

Fri konkurrens förknippas dock inte enbart med ekonomisk effektivitet utan även med värden som rättvisa, jämlikhet och frihet. Ett ekonomiskt system baserat på fri konkurrens betraktas av nyliberala tänkare som jämnt eftersom det ger alla individer samma formella rättigheter att konkurrera om resurser. Ett sådant system betraktas även som rättvist eftersom det belönar hårt arbete och prestationer, samt bidrar till ökad frihet genom att göra det möjligt för individen att välja mellan olika alternativ på marknaden. Allt detta ställs i kontrast till politisk planering som antas leda till ojämlikhet, orättvisa och ofrihet, eftersom beslut fattade av en demokratisk majoritet eller av en liten politisk elit antas leda till förtryck av minoriteter och en risk för att resurser fördelas utifrån politisk status och position istället för prestation. Politisk planering antas även leda till konflikter och spänningar genom att tvinga människor med oförenliga intressen och övertygelser att försöka komma överens – till skillnad från marknader med fri konkurrens där alla antas vara fria att följa sin egen vision om vad som utgör det goda livet (Friedman [1962]2002, s. 24).

Nyliberalismens antaganden om konkurrensens och politikens respektive natur kan därmed sammanfattas i nedanstående tabell.

Dessa antaganden kan framstå som en beskrivning av sakernas objektiva tillstånd, snarare än som uttryck för en särskild ideologi. Den ideologiska dimensionen framstår dock tydligare om vi prövar att byta plats på tabellens rubriker. En omvänd uppfattning om konkurrensens och politikens respektive natur går att spåra i den socialistiska kritiken av marknadsekonomin. Här beskrivs konkurrens som en process som präglas av konflikt, egenintresse och tvång, medan politisk planering ses som en motvikt till destruktiva marknadskrafter (se Polanyi [1944] 2001). Socialdemokratisk ideologi har till exempel traditionellt byggt på en övertygelse om att marknaden leder till irrationella och ineffektiva resultat om den lämnas åt sig själv och att det endast är genom demokratiskt styrd resursfördelning som vi kan uppnå det gemensamma bästa (Berman 2006).

Tabell 1 Nyliberalismens antaganden om konkurrens och politik

<i>Konkurrens</i>	<i>Politik</i>
Effektivitet	Ineffektivitet
Rättvisa	Korruption
Innovation	Stagnation
Kunskap	Okunskap/inkompetens
Det gemensamma bästa	Särintressen
Harmoni	Konflikt
Frihet	Tvång

Syftet med denna tankeövning är inte att argumentera för att den ena ideologin är baserad på mer realistiska antaganden om konkurrens än den andra, utan enbart att peka på hur antaganden om dess natur hänger samman med ideologiskt laddade föreställningar om relationen mellan stat och marknad.

Utöver denna syn på konkurrens och politik som varandras motsatser vilar nyliberalismen på ytterligare ett centralt antagande om konkurrensens natur. Till skillnad från tidigare *laissez-faire* liberalism som utgick från en idé om att marknader reglerar sig själva om bara staten håller sig borta, så bygger nyliberalismen på en övertygelse om att marknader behöver en stark centralmakt som ingriper i samhället och ekonomin för att skapa och upprätthålla fri konkurrens (Friedman 1951).

Detta innebär att nyliberalismen inte vänder sig mot *all* form av politisk planering. Planering *för* konkurrens anses nödvändig och positiv – kritiken gäller enbart den planering som står i strid med den fria konkurrensen (Hayek [1973] 2005: 46).

5.1.2 Synen på statens roll

Utifrån ovanstående beskrivning av nyliberalismens antaganden om hur världen är beskaffad följer vissa åsikter om hur världen *bör* vara. Här begränsar jag mig till att diskutera synen på statens roll eftersom detta är mest relevant för diskussionen om EU:s statsstödspolitik, som just handlar om hur staten bör agera gentemot marknaden.

Enligt nyliberalismen har staten tre huvuduppgifter. Staten bör 1) upprätthålla spelreglerna för fri konkurrens, 2) åtgärda marknadsmisslyckanden samt 3) fostra medborgarna till goda konkurrenter. Jag kommer att gå igenom dessa uppfattningar i tur och ordning.

1. Staten bör upprätthålla spelreglerna för fri konkurrens.

Utifrån antagandet att fri konkurrens är det mest effektiva sättet att fördela resurser följer åsikten att statens roll bör vara att agera som en objektiv domare som upprätthåller rättvisa spelregler men inte lägger sig i vem som vinner och förlorar (Friedman [1962] 2002: 15). Den nyliberala staten bör garantera stabilitet och förutsägbarhet för marknadens spelare, som är beroende av att veta vilka regler som gäller för att planera nästa drag. Från detta följer en grundläggande skepticism mot politiska åtgärder som syftar till ekonomisk omfördelning. Sådana åtgärder antas störa konkurrensens signaler om vem som presterar bäst och därmed snedvrider incitamenten för effektivisering och innovation. Staten bör därför, utifrån detta perspektiv, avhålla sig från att lyssna på krav på omfördelning från olika särintressen och istället låta resurser fördelas av den fria konkurrensen (Knight 1935: 294, Hayek [1976] 2013: 274).

2. Staten bör komplettera marknaden, inte ersätta den.

Utifrån antagandet om att fri konkurrens är bättre än politisk planering följer att den offentliga sektorn anses mindre effektiv än den privata. Enligt nyliberalismen bör därför staten avhålla sig från att producera varor och tjänster som istället kan erbjudas av privata aktörer på en marknad.

Nyliberala tänkare ger dock uttryck för åsikten att det finns vissa varor och tjänster som marknaden inte klarar av att erbjuda på egen hand på grund av tekniska omständigheter – det som i ekonomisk teori kallas för marknadsmisslyckanden (Hayek [1979] 2013: 378). Det kan exempelvis handla om ”naturliga monopol” som definieras av att det är mer ekonomiskt effektivt att låta en ensam aktör ansvara för en viss vara eller tjänst (till exempel infrastruktur för vatten och avlopp eller driften av vägar och järnvägar). Ett annat exempel på marknadsmisslyckanden är ”kollektiva varor” som definieras av att det är svårt att hindra dem som inte har betalat för en tjänst från att dra nytta av den (till exempel militärt försvar eller miljöskydd).

Vad som utgör ett marknadsmisslyckande är dock inte skrivet i sten utan varierar med den teknologiska utvecklingen och den politiska opinionen (se Malkin & Wildavsky 1991). Den grundläggande principen för nyliberalismen är dock att marknadens funktion bör utgöra norm för den offentliga sektorns omfattning.

3. Staten bör forma medborgarna till goda konkurrenter.

Den sista principen för statens roll enligt nyliberalismen följer av antagandet att människor inte automatiskt kommer att agera på ett sätt som är förenligt med den fria konkurrensen. Nyliberalismen utgår istället från att människor tenderar att vilja skydda sig själva och sina privilegier från konkurrens genom att gå samman i exempelvis karteller eller fackförbund (Hayek, [1979]2013: 414). En viktig uppgift för den nyliberala staten är därför att försöka forma sina medborgare till goda konkurrenter genom att skapa institutioner som sprider normer och värderingar som ger stöd åt den marknadsliberala ordningen. Det kan exempelvis handla om att uppmuntra en individualism som innebär att människor betraktar sig själva som entreprenörer snarare än som delar av ett kollektiv, och därför väljer att ”investera” i sig själva för att öka den egna konkurrenskraften istället för att söka skydd från konkurrensen genom kollektiva organisationsformer (Read 2009).

5.1.3 Att avgöra vad som är bra för konkurrensen

Den sista dimensionen i den nyliberala ideologin handlar om vilka handlingsrekommendationer den lämnar. Som redan nämnts har nyliberalismen en tveeggad syn på statens roll: å ena sidan utgör den ett hot mot den fria konkurrensen, å andra sidan utgör den ett nödvändigt redskap för att skapa och upprätthålla en sådan ordning.

Därmed uppstår frågan hur statens makt ska kontrolleras så att den agerar i marknadsliberalismens tjänst. Utifrån nyliberalismens negativa syn på politisk planering får inte frågan om vad som är bra och dåligt för konkurrensen bli en *politisk* fråga, eftersom inflytelserika grupper då skulle försöka definiera vad som är bra för konkurrensen utifrån vad som gynnar deras egna intressen.

För att den fria konkurrensen ska kunna vägleda politiska beslutsfattare, men inte definieras av dem, leder nyliberalismen fram till slutsatsen att principer för att fastställa vad som är bra för konkurrensen måste inhämtas utanför den politiska sfären. De flesta av de tidiga nyliberala tänkarna var skolade i nationalekonomi och såg den ekonomiska vetenskapen som en naturlig källa till kunskap om hur relationen mellan stat och marknad bör regleras. Mer exakt vilken roll den ekonomiska vetenskapen bör spela skiljer sig mellan olika nyliberala skolor.¹³ För syftet med denna rapport är det tillräckligt att konstatera att nyliberal ideologi öppnar upp för att ge den ekonomiska vetenskapen en särställning i relation till det politiska beslutsfattandet. Nyliberalismen kan därmed sägas leda fram till handlingsrekommendationen att låta ekonomiska experter agera som den fria konkurrensens ”talespersoner” och därmed vägleda politiker mot ekonomiskt rationella beslut (se Mirowski 2013; Davies 2014).

5.2 Statsstödspolitikens nyliberalisering

Vad har då nyliberalismens idéer om statens roll för relation till EU:s statsstödsregler? Utifrån en analys av ett brett urval av kommissionens policydokument sedan 1970-talet (årliga rapporter, kommunikationer, riktlinjer och tal av kommissionärerna) har jag funnit att kommissionens motivering av statsstödsreglerna genom åren allt tydligare har kommit att spegla en nyliberal syn på relationen mellan stat och marknad (Nyberg 2017: 87–136). I det följande beskriver jag hur denna utveckling tar sig uttryck dels i en förändring av kommissionens motivering av statsstödspolitikens syfte, dels i en förändring av kommissionens arbetsmetoder mot ett ”mer ekonomiskt angreppssätt”.

5.2.1 Från marknadsskapande till tillväxtfrämjande

Statsstödsreglerna har alltid haft två syften: att bidra till upprättandet av en gemensam inre marknad och att skapa förutsättningar för ökad ekonomisk tillväxt (se von der Groeben 1961). Under statsstödspolitikens tidiga decennier låg betoningen på det förstnämnda. Kommissionen beskrev då statligt stöd som ett handelshinder, som i likhet med tullar och kvoter gör det svårare för företag

¹³ En skiljelinje går mellan en tysk tradition som går under beteckningen *ordoliberalism* och en amerikansk tradition som kallas för *Chicagoskolan*. Den förstnämnda förespråkar upprättandet av ett slags *ekonomisk konstitution* där regler som skyddar den fria konkurrensen slås fast i lagstiftning med konstitutionell status som därmed är svår för politiska majoriteter att förändra. Chicagoskolan förespråkar istället en mer aktiv användning av ekonomiska teorier och modeller i det politiska beslutsfattandet. Skillnaden mellan dessa traditioner är intressant för den som vill förstå utvecklingen av EU:s konkurrensrätt då forskning har pekat på att den senare traditionen har blivit en allt större inspirationskälla till EU:s regelverk (se Wigger 2017).

att handla över nationsgränserna. Regler som hindrar enskilda medlemsländer från att slå undan benen för utländska konkurrenter med subventioner till nationella företag sågs därmed som helt nödvändiga för att skapa en gemensam inre marknad.

Över tid har betoningen kommit att skifta. Idag beskrivs statsstödsreglerna nästan uteslutande som ett verktyg för att skydda den fria konkurrensen *i allmänhet* (inte enbart över nationsgränserna) för att skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt inom EU. Denna utveckling har skett gradvis och hänger samman med en allt mer positiv beskrivning av konkurrensens effekter sedan 1980-talets början. Innan dess kunde kommissionen hänvisa till potentiellt *negativa* effekter av fri konkurrens, om den skulle gå för långt eller införas för hastigt (Europeiska kommissionen 1972: 113). Kommissionen kunde på den tiden även understryka att konflikter kan uppstå mellan fri konkurrens och andra politiska målsättningar (Europeiska kommissionen 1978, punkt 3.2).

Numera framställs konkurrens enbart i positiva termer. Istället för att beskrivas som en målsättning bland flera (som ibland kan komma i konflikt med varandra) beskrivs konkurrens snarare som ett *medel* för att uppnå andra politiska mål. Under 1990-talets och 2000-talets ekonomiska kriser har till exempel ökad konkurrens beskrivits som en del av lösningen på problem med växande arbetslöshet och ineffektiva industrier. Enligt samma logik har kommissionen betonat vikten av EU:s konkurrenspolitik som ett verktyg för att uppnå målen i den gemensamma tillväxtstrategin *Europa 2020* (Europeiska kommissionen 2010: 19).

Med detta skifte – i riktning mot en starkare betoning av ekonomisk effektivitet och tillväxt och en allt mer positiv syn på konkurrensens effekter – har det också skett en förändring i beskrivningen av vilka statsstödsreglerna riktar sig till. När fokus låg på att avskaffa handelshinder beskrevs statsstödsreglerna främst som ett verktyg för att skydda medlemsstaterna från varandra genom att minska risken för subventionskrig (Europeiska kommissionen 1978: 5). Men när fokus istället flyttades till ekonomisk effektivitet och tillväxt började kommissionen framhålla statsstödsreglerna som ett verktyg för att skydda EU-medborgarnas intressen från deras egna regeringar. Genom att statsstödspolitiken numera beskrivs som ett nödvändigt verktyg för att styra medlemsstaternas stödåtgärder mot tillväxtfrämjande ändamål ger kommissionen implicit uttryck för en misstro till nationella regeringars förmåga att själva avgöra hur deras offentliga medel bäst kan användas.

Statsstödsreglerna antas alltså inte enbart leda till effektiva marknader, utan även till *effektiva regeringar* genom att tvinga nationella beslutsfattare att anpassa sin politik till vad som är bra för den fria konkurrensen (se Mause & Gröteke 2016). Detta sätt att resonera speglar nyliberalismens skepticism inför politiska beslutsfattares förmåga att själva fatta ekonomiskt rationella beslut.

5.2.2 "Ett mer ekonomiskt angreppssätt"

Ett annat uttryck för nyliberalismens syn på statens roll är kommissionens strävan efter vad den själv beskriver som "ett mer ekonomiskt angreppssätt" i regleringen av det statliga stödet. Utvecklingen av ett sådant angreppssätt har skett gradvis men lanserades officiellt som en del av handlingsplanen för statligt stöd (*State Aid Action Plan*) från 2005. Syftet med denna reform var att tydligare bygga på ekonomiska teorier och begrepp i kommissionens bedömning av tillåtet statsstöd (Europeiska kommissionen 2005).

En central del i det mer ekonomiska angreppssättet är teorin om marknadsmisslyckande som ligger till grund för kriterierna för tillåtet statsstöd (se kapitel 4). Detta sätt att resonera är helt i linje med nyliberalismens syn på att statliga ingrepp bör begränsas till att komplettera marknaden där den inte kan fungera effektivt. Som kommissionen förklarar i sitt meddelande om en modernisering av det statliga stödet från 2012:

Statligt stöd som inte är avsett att avhjälpa marknadsmisslyckanden och inte har någon stimulanseffekt är inte bara slöseri med offentliga medel utan fungerar som hämsko på tillväxten genom att försämra konkurrensvillkoren på den inre marknaden." (Europeiska kommissionen 2012a punkt 12)

Detta kan sammanfattas som att "bra" statsstöd kompletterar marknaden genom att rikta sig mot tydligt identifierade "luckor" i marknadens funktionssätt. "Dåligt" statsstöd å andra sidan snedvrider konkurrensen på redan fungerande marknader och hämmar därmed den ekonomiska tillväxten (se Almunia 2012).

Det mer ekonomiska angreppssättet har haft en viktig legitimerande funktion då kommissionen är känslig för anklagelser om att vara "politiserad". Kommissionens långtgående befogenheter att avgöra hur statsstödsreglerna ska tillämpas kan leda till misstankar om att de driver en egen politisk agenda eller tar otillbörlig hänsyn till enskilda medlemsländers intressen (Doleys 2013).

Kommissionens strävan efter ett mer ekonomiskt angreppssätt har därför framhållits som ett sätt att stärka rättssäkerheten genom att minska utrymmet för politisk påverkan. Som en tidigare kommissionär med ansvar för konkurrensfrågor, Neelie Kroes, en gång uttryckte det: "by looking at market failures and the economic need for government support [...] the Commission and the Member State *can take the politics out of the discussion*" (Kroes 2008, min kursivering).

Det mer ekonomiska angreppssättet kan alltså sägas ha bidragit till en avpolitisering av statsstödsreglerna, då det har gjort regelverket mer transparent och förutsägbart och därmed minskat utrymmet för olika tolkningar (även om det fortfarande kvarstår ett betydande tolkningsutrymme). Samtidigt kan strävan efter bedömningskriterier som är tydligare grundade i ekonomisk teori

betraktas som ett politiskt ställningstagande i sig. Jag menar att det kan ses som ett uttryck för en nyliberal övertygelse om att det politiska beslutsfattandet bör disciplineras i enlighet med ekonomisk kunskap om vad som är bra och dåligt för konkurrensen. EU:s statsstödspolitik speglar alltså inte bara nyliberalismens skepticism mot politikens förmåga att fatta rationella ekonomiska beslut, utan även dess tilltro till ekonomiska experters vilja och förmåga att avgöra vad som ligger i allmänhetens intresse med hjälp av ekonomisk teori (se Mause & Gröteke 2016).

5.3 Slutsatser: Styrning för fri konkurrens

Jag har i detta kapitel argumenterat för att EU:s statsstödspolitik ger uttryck för samma grundsyn gällande relationen mellan stat och marknad som karaktäriserar nyliberal ideologi.

Jag har visat hur dessa idéer återspeglas i kommissionens framställning av fri konkurrens som ett överordnat värde och statsstödsreglerna som ett sätt att styra medlemsstaterna mot en mer tillväxtorienterad politik. Jag menar även att en nyliberal logik gör sig märkbar i kommissionens strävan efter ett ”mer ekonomiskt angreppssätt” som gör det möjligt att ersätta politiska avvägningar mellan olika intressen och målsättningar med ekonomiska bedömningar av marknadens funktion.

Grunden för detta synsätt är en negativ syn på politiska majoritetsbeslut som betraktas som en risk som bör kontrolleras genom regler som skyddar den fria konkurrensen. Detta perspektiv på nyliberal ideologi rättar till ett vanligt missförstånd om att nyliberalism går att likställa med *laissez faire* – en övertygelse om att marknader kommer att reglera sig själva om bara staten drar sig undan. Nyliberalismen betonar istället behovet av en stark stat som kan ingripa för att skapa och upprätthålla de regelverk och institutioner som krävs för att skydda den fria konkurrensen mot de krafter som ständigt hotar den.

Snarare än att leda till ”mindre stat” medför nyliberal styrning en maktförskjutning inom staten från de politiskt representativa institutionerna till de juridiska och administrativa institutioner som ansvarar för att kontrollera att den beslutsfattande makten inte går emot den fria konkurrensen.

Det är utifrån denna ideologiska världsbild som jag menar att vi kan förstå varför medlemsstaterna har valt att begränsa sin autonomi till fördel för den fria konkurrensen och gett kommissionens tjänstemän i uppgift att övervaka deras agerande. Det är också utifrån denna ideologi som statsstödsreglernas krav på att politiska institutioner agerar med marknaden som norm blir begripliga.

6 Avslutning: med marknaden som norm

EU:s statsstödsregler beskrevs inledningsvis som en europeisk politik för offentlig marknadsintervention. Syftet med denna rapport har varit att lyfta fram de idémässiga grunderna för denna politik och därmed tydliggöra vilka antaganden som ligger bakom kommissionens bedömning av ”bra” och ”dåliga” former av marknadsingrepp.

Jag har argumenterat för att statsstödsreglerna ger uttryck för en syn på statens relation till marknaden som karaktäriserar nyliberal ideologi. Enligt denna ideologi bör statens roll fastställas utifrån vad som är bra och dåligt för konkurrensen. Statens huvudsakliga uppgifter blir därmed att skapa och upprätthålla förutsättningar för fri konkurrens samt att tillhandahålla det fåtal varor och tjänster av allmänt intresse som marknaden inte kan tillhandahålla effektivt på egen hand.

Vidare har jag argumenterat för att nyliberalismens antagande om konkurrensens många goda effekter vilar på motsatta antaganden om de negativa riskerna med politiskt beslutsfattande. Jag har visat hur dessa idéer återspeglas i kommissionens framställning av statsstödsreglerna som ett sätt att styra medlemsstaterna mot en mer tillväxtorienterad politik och därmed ett mer effektivt bruk av skattemedel. En framställning som lite tillspetsat kan ses som ett uttryck för ett implicit antagande om att politiska beslutsfattare inte är kapabla att fatta ekonomiskt rationella beslut utan statsstödsreglernas vägledning.

Vidare har jag argumenterat för att nyliberalismens antagande om att marknaden bör utgöra norm för politiskt beslutsfattande tar sig uttryck i regelverkets kriterier. Kapitel 3 visade på hur förekomsten av ett statligt stöd fastställs utifrån huruvida den offentliga åtgärden i fråga ger upphov till en avvikelse från ”normala marknadsförhållanden”. Kapitel 4 visade i sin tur hur kriterierna för tillåtet statsstöd omfattar ett krav på att stödet måste rikta sig mot ett marknadsmisslyckande genom att fylla ett syfte som marknaden inte klarar att fylla utan statligt stöd.

Jag har föreslagit att statstödspolitikens utveckling i nyliberal riktning bör förstås som en del i en bredare ideologisk förändring i den allmänna synen på relationen mellan stat och marknad. Statsstödsreglerna kan alltså ses både som ett uttryck för och som en bidragande faktor till denna förändring. Men jag har också framhållit att statstödspolitikens utveckling även kan förstås som ett resultat av kommissionens strävan efter objektiva kriterier i bedömningen av medlemsstaternas stöd. I sin roll som tillämpande myndighet vilar kommissionens legitimitet på att den framstår som en neutral utförare av

regelverket och representant för EU-gemensamma intressen. Nyliberalismen kan från detta perspektiv sägas erbjuda de idémässiga förutsättningarna för kommissionens ”mer ekonomiska angreppssätt” genom att legitimera sökandet efter ekonomiska principer för att avgöra vilka offentliga marknadsingrepp som är önskvärda (se Bartl 2015).

6.1 Några konsekvenser

Som konstaterades i rapportens inledning har förbudet mot statligt stöd funnits med sedan EU-samarbetets början. Någon form av statsstödsreglering framstår också som nödvändig för att skapa en inre marknad med fri rörlighet för företag. Utan ett förbud mot statligt stöd finns det också risk för att medlemsstaternas regeringar skulle dras in i en tävlan om att försöka attrahera enskilda företag till den egna marknaden genom att erbjuda dem särskilt gynnsamma villkor. Det skulle drabba mindre resursstarka medlemsstater samt leda till ett slöseri med offentliga resurser som hade kunnat användas till annat.

Med detta sagt vill jag lyfta fram vad jag ser som problematiska konsekvenser av regelverkets nuvarande utformning.

6.1.1 Den breda definitionen av statligt stöd

Definitionen av statligt stöd har getts en bred tolkning (se kapitel 3). Det innebär att i stort sett alla offentliga marknadsingrepp som påverkar konkurrensen kan ses som ett statligt stöd – inte bara de åtgärder som påverkar den *gränsöverskridande* konkurrensen och därmed inverkar negativt på handeln mellan medlemsstater.

Den breda definitionen av statligt stöd innebär även att statsstödsreglerna kan tillämpas i frågor som egentligen kan anses falla utanför EU:s kompetensområden, exempelvis bostadspolitik, beskattning eller offentligt finansierade välfärdstjänster. Ett problem med att statsstödsreglerna tillämpas på politiska områden av mer social natur är regelverkets ensidiga marknadsfokus. Det bör därför ifrågasättas om statsstödsreglerna är ett lämpligt verktyg på dessa områden eftersom det riskerar att resultera i en allt för ensidig hänsyn till den fria konkurrensen på bekostnad av andra värden.

6.1.2 Krav på ”marknadsmässighet”

Kommissionens prövning av tillåtet statsstöd vilar på ett kriterium om att åtgärden måste syfta till att åtgärda ett marknadsmisslyckande för att anses tillåtet. Om det inte rör sig om ett marknadsmisslyckande kan medlemsstaten behöva anpassa åtgärden till ”normala marknadsförhållanden” för att inte snedvrider konkurrensen, utifrån kriteriet om den marknadsekonomiska aktören (se kapitel 3).

Krav på sådan anpassning minskar utrymmet för offentliga åtgärder som syftar till att erbjuda ett *alternativ* till marknaden – inte bara att komplettera marknaden genom att göra det som den inte klarar av på egen hand. Som juristen Matthew Parish (2003) har påpekat vill förespråkare för statlig marknadsintervention

oftast att staten ska agera annorlunda än ett privat företag, genom att erbjuda varor och tjänster enligt en annan logik än marknaden. Genom att kräva att offentliga aktörer agerar som privata företag riskerar statsstödsreglerna därmed att undergräva själva syftet med offentligt styrda verksamheter.

Ett exempel på vad anpassning till statsstödsreglerna kan innebära för den offentliga sektorn är det svenska systemet med allmännyttiga bostadsbolag. För att anpassa detta system till EU:s statsstödsregler har en lagändring genomförts som ställer krav på att kommunala bostadsbolag måste bedrivas ”marknadsmässigt”. I enlighet med kriteriet om en marknadsekonomisk aktör innebär detta att de offentliga bolagen måste bedrivas på liknande villkor som privata bostadsföretag, för att inte ge upphov till statligt stöd som snedvrider konkurrensen. Detta får konsekvenser för de kommunala bolagens allmännyttiga uppdrag, som just innebär att de ska agera utifrån andra hänsyn än vad privata företag gör. Exempelvis har Martin Grander, forskare i urbana studier, visat att flera kommunala bostadsbolag har tolkat den nya lagen som att de kan neka att hyra ut bostäder till personer som är beroende av försörjningsstöd för att betala hyran (Grander 2017). Detta utifrån bedömningen att det inte vore förenligt med de nya kraven på ekonomisk lönsamhet.

Det är naturligtvis inte möjligt att dra slutsatser om EU-rättens effekter utifrån ett enskilt fall. Förändringarna i allmännyttan drivs dessutom på av politiska majoriteter i Sverige, vilket gör det svårt att särskilja statsstödsreglernas effekter från den inhemska politiska utvecklingen. Exemplet tydliggör dock den grundläggande konflikten mellan statsstödsreglernas krav på marknadsmässighet och förväntningar på att den offentliga sektorn ska agera utifrån andra hänsyn än den fria konkurrensen.

6.1.3 En ekonomisering av politiken

Avslutningsvis kan statsstödsreglernas utveckling ses som en bidragande faktor till vad som kan beskrivas som en *ekonomisering av politiken* (se Brown 2015; Davies 2014; Morgan 2003). Denna utveckling innebär att den politiska debatten i allt högre utsträckning präglas av ett sätt att argumentera utifrån ekonomiska värden och begrepp.

Ett tydligt exempel på detta är kravet på att medlemsstaterna måste kunna motivera sina stödåtgärder i termer av marknadsmisslyckande för att de ska uppfylla kriterierna för tillåtet statsstöd. Detta krav kan göra det svårare att föra fram argument för statligt stöd som inte med lätthet kan uttryckas i dessa termer. Som Bronwen Morgan, professor i socialrätt, har argumenterat för kan det vara svårt att översätta krav på sociala åtgärder – som vanligtvis motiveras i termer av behov – till ett argument om marknadens bristfälliga funktion. Hon menar vidare att detta riskerar att göra det svårare att få genomslag för krav på rättvisa som bygger på moraliska eller fördelningspolitiska anspråk, snarare än rent ekonomiska (Morgan 2003: 489).

6.2 Statsstödspolitiken som ett demokratiproblem?

I rapportens inledning konstaterades att statsstödspolitikens utveckling i stor utsträckning har avgjorts genom rättspraxis. Eftersom representativa församlingar har haft relativt begränsad inverkan på regelverkets utformning är det relevant att fråga sig huruvida statsstödspolitiken innebär ett demokratiskt problem.

Jag har argumenterat för att statsstödspolitiken ger uttryck för en nyliberal övertygelse om att statens roll bör begränsas med hänsyn till den fria konkurrensen. Nyliberalismen har utifrån detta ställningstagande kritiserats för att vara en antidemokratisk ideologi genom att prioritera fri konkurrens framför demokratiskt självbestämmande (Brown 2015).

En mer välvillig tolkning av nyliberalismen är att den bygger på ett antagande om att regler som skyddar den fria konkurrensen bidrar till att stärka demokratin. Utifrån övertygelsen om att fri konkurrens bidrar till ekonomisk tillväxt kan statsstödsreglerna antas bidra till ökat välbefinnande, vilket i sin tur kan stärka förtroendet för det demokratiska styrelseskicket. Ett annat vanligt argument är att konkurrensregler i den offentliga sektorn minskar utrymmet för korruption, eftersom de tvingar politiker att ge alla företag lika behandling. På liknande sätt har det även argumenterats för att konkurrensregler som bakbinder politikernas händer, genom att hindra dem från att ge ekonomiska fördelar till enskilda företag, kan skydda demokratin från ekonomiskt starka aktörer som annars hade frestats att försöka påverka det politiska beslutsfattandet för egen vinning. En tanke med att slå fast konkurrensregler i en slags ”ekonomisk konstitution”, som inte kan förändras av politiska majoriteter, är alltså att skapa avstånd mellan ekonomiska särintressen och den politiska makten. Från detta perspektiv kan statsstödsreglerna ses som ett regelverk som stärker demokratin snarare än utarmar den.

Motargumentet från dem som definierar demokrati utifrån ett starkt folkstyre är att statsstödsreglerna utgör ett hot mot demokratin genom att begränsa folkvalda politikernas handlingsutrymme. Eftersom förbudet mot statligt stöd begränsar möjligheten för offentlig styrning av marknaden minskar regelverket medlemsstaternas möjlighet att välja mellan olika slags ekonomisk politik. Från detta perspektiv finns det en allvarig risk för att det uppfattas som meningslöst att rösta eller engagera sig politiskt, eftersom lagstiftningen anger den ekonomiska politikens riktning oavsett politisk majoritet. Enligt denna demokratisyn är statsstödsreglerna ett hot mot demokratin genom att de leder till att representativa politiska institutioner blir mindre handlingskraftiga.

Huruvida statsstödsreglerna innebär ett problem för demokratin beror alltså på vilket perspektiv vi utgår ifrån. Min förhoppning är att denna rapport kan bidra till en principiell debatt som lyfter fram olika ideologiska skiljelinjer i syfte att tydliggöra att det finns olika vägar att välja för statsstödspolitikens framtida utveckling.

Referenser

- Andersson, Catrin, Erlandsson Magnus & Sundström, Göran (2017). *Marknadsstaten: om vad den svenska staten gör med marknaderna, och marknaderna med staten*. Stockholm: Liber.
- Almunia, Joaquín (2012). *The State Aid Modernisation Initiative*. Tal levererat vid Europeiska institutet för statsstödsrätt, det tionde expertforumet om "Nya utvecklingar inom europeisk statsstödsrätt". Bryssel, 7 juni. Tillgänglig via: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-424_en.htm.
- Bauby, Pierre (2011). "From Rome to Lisbon: SGIs in Primary Law", s. 20–26 i Szyszczak, Erika, Jim Davies, Mads Andenæs och Tarjei Bekkedal (red.) *Developments in Services of General Interest*. The Hague: Asser Press.
- Bartl, Marija (2015). "Internal Market Rationality, Private Law and the Direction of the Union: Resuscitating the Market as the Object of the Political", *European Law Journal*, vol. 21, nr. 5, s. 572–598.
- Berman, Sheri (2006). *The Primacy of Politics: Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blauberger, Michael (2009). "Of 'Good' and 'Bad' Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law", *West European Politics*, vol. 32, nr. 4, s. 719–737.
- Brown, Wendy (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Buch-Hansen, Hubert & Wigger, Angela (2011). *The Politics of European Competition Regulation: A Critical Political Economy Perspective*. New York: Routledge.
- Cerny, Philip (2010). "The competition state today: from raison d'Etat to raison du Monde", *Policy Studies*, vol. 31 nr. 1, s. 5–21.
- Cyndecka, Małgorzata (2015). "The Problem of Objectives Pursued by the State Under the Application of the Market Economy Investor Principle (MEIP)", *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 128, nr. 3–4, s. 263–294.
- Dardot, Pierre & Laval, Christian (2014). *The New Way of the World: On Neoliberal Society*. London: Verso.
- Davies, William (2014). *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. London: SAGE Publications.
- de Cecco, Francesco (2013). *State Aid and the European Economic Constitution*. Oxford: Hart.
- Dir. 2019/15. *Skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor*. Kommittédirektiv från Finansdepartementet. Hämtad från <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2019/04/dir.-201915/>
- Doleys, Thomas J. (2013). "Managing the Dilemma of Discretion: The European Commission and the Development of EU State Aid Policy", *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 13, nr. 1, s. 23–38.

- EU-domstolens dom av den 24 juli 2003, *Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg* C-280/00, EU:C:2003:415.
- Europeiska kommissionen (1972). *1st Report on Competition Policy*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Europeiska kommissionen (1978). *Commission Policy on Sectoral Aid Schemes*. Communication from the Commission to the Council COM(78) 221.
- Europeiska kommissionen (2004). *Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010*. Meddelande från kommissionen, Europeiska unionens officiella tidning /C 200/01.
- Europeiska kommissionen (2005). *Handlingsplan för statligt stöd. Mindre men bättre riktat statligt stöd: en plan för reform av det statliga stödet 2005–2009*. Samrådsdokument framlagt av kommissionen COM(2005) 107.
- Europeiska kommissionen (2010). *Europa 2020 En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*. Meddelande från kommissionen, KOM(2010) 2020.
- Europeiska kommissionen (2011). *A Quality Framework for Services of General Interest in Europe*. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, den ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén COM(2011) 900.
- Europeiska kommissionen (2012a). *Modernisering av det statliga stödet i EU*. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén COM (2012) 209.
- Europeiska kommissionen (2012b). *Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*. Europeiska unionens officiella tidning, 2012/C 8/02.
- Europeiska kommissionen (2012c). *Resultattavlan för statligt stöd: uppdatering för 2012*. Rapport från kommissionen COM(2012) 778.
- Europeiska kommissionen (2012d). *Det aktuella läget i ärendena SA.26574, SA.26631-34, SA.26636, SA.6929, SA.26930, SA.26931*. Brev från kommissionen till enheten för marknad och konkurrens, Näringsdepartementet, Regeringskansliet.
- Europeiska kommissionen (2014a). *Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010*. Meddelande från kommissionen i Europeiska unionens officiella tidning, C 200/01.
- Europeiska kommissionen (2014b). *Stöd till företag i nystartszoner – begäran om ett möte med de svenska myndigheterna*. Brev från kommissionen till Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen angående ärende SA.36751 (2013/N).
- Europeiska kommissionen (2014c). *You Can't Improve What You Can't Measure: State Aid Evaluation*. Competition Policy Brief, nr. 7.
- Europeiska kommissionen (2016a). *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt*. Europeiska unionens officiella tidning, C 262/01.

- Europeiska kommissionen (2016b). "State aid transparency: Why? What? When? Where? How?", *Competition Policy Brief*, 4 september 2016. Hämtat från: https://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2016/2016_004_en.pdf
- Europeiska kommissionen (2017). *Aid for investment in the Harabolmen Logistic centre in the port of Piteå*. Brev från kommissionen till svenska regeringen C(2017) 2606 final.
- Europeiska kommissionen (2019a). *Kommissionens tillkännagivande om återkrav av olagligt och oförenligt statligt stöd*. Meddelande från kommissionen i Europeiska unionens officiella tidning C 247/01.
- Europeiska kommissionen (2019b). *State Aid Scoreboard 2018: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2017*. Rapport från kommissionen. Tillgänglig via: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2018.pdf
- Europeiska revisionsrätten (2016). "More Efforts Needed to Raise Awareness of and Enforce Compliance with State Aid Rules in Cohesion Policy", *Special Report of the European Court of Auditors*, nr. 24. Luxemburg: Europeiska Unionen.
- Friedman, Milton (1951). "Nyliberalismen og dens muligheter." *Farmand*, February 17, s. 89–93.
- Friedman, Milton ([1962] 2002). *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Grander, Martin (2017). "New public housing: a selective model disguised as universal? Implications of the market adaptation of Swedish public housing", *International Journal of Housing Policy*, vol. 17, nr. 3, s. 335–352.
- Harcourt, Bernard E. (2011). *The Illusion of Free Markets: Punishment and the Myth of Natural Order*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hartman, Laura (red.) (2012). *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Hayek, Friedrich ([1973] 2013). *Law, Legislation and Liberty, Vol. 1 Rules and Order*. London: Routledge.
- Hayek, Friedrich ([1976] 2013). *Law, Legislation and Liberty, Vol. 2 The Mirage of Social Justice*. London: Routledge.
- Hayek, Friedrich ([1979] 2013). *Law, Legislation and Liberty, Vol. 3: The Political Order of a Free People*. London: Routledge.
- Hofmann, Herwig C.H. & Micheau, Claire (red.) (2016). *State Aid Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Indén, Tobias (2013). *EU:s statsstödsrätt: EU-rättens krav och den nationella rättens utmaningar*. Uppsala: Iustus.
- Janssen, Helmut (2013). "Urban Planning Recognized as a Relevant Factor in Land Transactions", *European State Aid Law Quarterly*, vol 12, nr 1, s. 109–117.
- Kassim, Hussein & Lyons, Bruce (2013). "The New Political Economy of EU State Aid Policy", *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 13, nr. 1, s. 1–21.

- Knight, Frank H. (1935). *The Ethics of Competition and Other Essays*. London: Allen & Unwin.
- Kroes, Neelie (2008). *The State Aid Action Plan: A Roadmap for Reform and Recovery*. Tal framfört på konferensen "The New Approach to State Aids – Recent Reforms Under the State Aid Action Plan and next Steps." Bryssel, 21 november.
- Lavdas, Kostas & Mendrinou, Maria M. (1999). *Politics, Subsidies and Competition: The New Politics of State Intervention in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lundqvist, Torbjörn (2003). *Konkurrensvisionens framväxt – konkurrenspolitik, intressen och politisk kultur*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Piernas López, Juan Jorge (2015). *The Concept of State Aid Under EU Law: From Internal Market to Competition and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Mathiesen, Thomas (1978). *Den dolda disciplineringen: makt och motmakt*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Malkin, Jesse & Wildavsky, Aaron (1991). "Why the Traditional Distinction between Public and Private Goods Should be Abandoned", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 3, nr. 3, s. 355–378.
- Mause, Karsten & Gröteke, Friedrich (2016). "The Economic Approach to European State Aid Control: A Politico-Economic Analysis", *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 17, nr. 2, s. 185–201.
- Mirowski, Philip & Plehwe, Dieter (red.) (2009). *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Mirowski, Philip (2013). *Never Let a Serious Crisis Go to Waste: How Neoliberalism Survived the Financial Meltdown*. London: Verso.
- Mirowski, Philip (2014). "The Political Movement that Dared not Speak its own Name: The Neoliberal Thought Collective Under Erasure", *The Institute for New Economic Thinking*, working paper nr. 23. Tillgänglig via: www.ineteconomics.org/research/research-papers/the-political-movement-that-dared-not-speak-its-own-name-the-neoliberal-thought-collective-under-erasure.
- Morgan, Bronwen (2003). "The Economization of Politics: Meta-Regulation as a Form of Nonjudicial Legality", *Social and Legal Studies*, vol. 12, nr. 4, s. 489–523.
- Nyberg, Linda (2017). *Market Bureaucracy: Neoliberalism, Competition, and EU State Aid Policy*. Lund: Lund Political Studies.
- Parish, Matthew (2003). "On the Private Investor Principle", *European Law Review*, vol. 28, nr. 1, s. 70–89.
- Peck, Jamie (2010). *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford: Oxford University Press.
- Polanyi, Karl ([1944] 2001). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Read, Jason (2009). "A Genealogy of Homo-Economicus: Neoliberalism and the Production of Subjectivity", *Foucault Studies*, nr. 6, s. 25–36.

- Rådets förordning 2015/1598. Förordning antagen av Europeiska unionens råd den 13 juni 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
- SOU 2011:69. *Olagligt statsstöd*. Betänkande av Statsstödsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2019:10. *Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete*. Slutbetänkande av Utredningen om ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2019:11. *Biojet för flyget*. Betänkande av Utredningen om styrmedel för att främja användning av biobränsle för flyget. Stockholm: Fritzes.
- Stedman Jones, Daniel (2012). *Masters of the universe: Hayek, Friedman, and the birth of neoliberal politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Stuart, Eugene & Roginska-Green, Iana (2018). *Sixty Years of EU State Aid Law and Policy: Analysis and Assessment*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Szyszczak, Erika (2011). "Introduction: Why Do Public Services Challenge the European Union?" s. 1–16 i Szyszczak, Erika, Jim Davies, Mads Andenæs och Tarjei Bekkedal (red.) *Developments in Services of General Interest*. Haag: Asser Press.
- Tingsten, Herbert (1941). *Idékritik*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- von der Groeben, Hans (1961). *Competition in the Common Market*. Tal framfört i samband med en debatt i Europaparlamentet 19 oktober. Tillgängligt via arkivet för europeisk integration (AEI): <http://aei.pitt.edu/14786/>
- Wehlander, Caroline (2015) *Who is afraid of SGEI? Services of general economic interest in EU law with a case study on social services in Swedish systems of choice*. Umeå universitet: juridiska institutionen.
- Wehlander, Caroline (2018). *När medför en offentlig finansiering en skyldighet att följa LOU? Studie med särskilt fokus på EU-begreppen SGEI och NSGI*. Uppdragsforskningsrapport för konkurrensverket 2018:5.
- Wilks, Stephen (2015). "Competition Policy: Defending the Economic Constitution", s. 141–165 i Wallace, Helen, Mark A. Pollack & Alasdair Young (red.) *Policy-Making in the European Union* (7. uppl.). Oxford: Oxford University Press.
- Wigger, Angela (2017). "Debunking the Myth of the Ordoliberal Influence on Post-war European Integration", s. 161–178 i Hien, Josef & Christian Joerges (red.) *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*. Oxford: Hart Publishing.

Executive summary

The purpose of the EU state aid rules is to prohibit Member States from distorting competition in the single market by giving financial support to individual companies. The concept of state aid includes both direct and indirect forms of aid, i.e. grants and subsidies issued directly to an undertaking, and forms of transfers where the state forgoes revenue that is due. Examples of the latter are 'shortfalls' in tax and social security revenue due to exemptions or reductions in taxes or sales of public real estate below market value.

Although the EU rules on state aid date back to the forming of the European Coal and Steel Community in 1957, there was relatively little activity in this area up until the 1990s. Since then, Member States have increasingly become subjected to Commission investigations into their state aid activities, occasionally resulting in having to retrieve unlawful aid from its recipients. This development has not only affected national governments but also local and regional authorities. Swedish municipalities, for example, have been investigated for aid to municipal housing companies, regional airports and broadband infrastructure among other things.

To understand the increased activity in state aid regulation, it must be viewed in light of a broader ideological shift in EU policy towards a more restrictive view of state intervention in the economy. For this purpose, this report highlights the normative ideas about the role of the state that the EU state aid rules build upon but which are often obscured by the legal terminology. The main argument put forward is that state aid policy has become increasingly influenced by neoliberal ideology, according to which the main role of the state is to create and uphold conditions for free competition in as many areas of the economy as possible.

This ideological shift will be valued differently depending on the ideological position of the reader. The idea of this report, however, is not to convince the reader of what role the state should play or to "reveal" state aid policy as ideological, as opposed to neutral or evidence based. Instead, this investigation builds on the assumption that all government policies draw on some ideology or other. The purpose of this report is to extract the particular ideology that underlies EU state aid regulation to help explain why the rules have taken their current form.

State aid policy is rarely the subject of national political debate, which means that few members of the general public have knowledge of its existence, much less its effects. This lack of understanding of a legal framework that sets boundaries for political autonomy *vis-à-vis* the market risks undermining the legitimacy of representative institutions by making it more difficult for voters

to understand why politicians might refrain from taking certain actions. Voters may, for example, start to ask why their governments are not intervening to save companies threatened by disclosure or why they will not subsidize public housing to keep the rents down. In light of this, there is reason to raise awareness of EU state aid policy and to inspire a broader discussion concerning its future.

The neoliberalization of state aid policy

In the early days of state aid regulation, a prohibition of state aid was seen as a necessary instrument for removing barriers to trade caused by government subsidies that, much like import and export duties and quotas, make it more difficult for companies to enter the market of another Member State.

Today, state aid policy is understood mainly as an instrument for enhancing economic growth rather than cross border trade. More competition is believed to lead to lower prices, higher quality and more innovation. This is, in turn, expected to make European undertakings more competitive on the global market. This new emphasis on economic efficiency and growth through free competition can be seen as a sign of an increasing influence of neoliberal ideas. Neoliberalism is often mistaken for a *laissez-faire* ideology, building on a conviction that markets will regulate themselves if freed from government intervention. However, a closer look at the neoliberal thought tradition shows that it builds on the opposite assumption that effectively functioning markets need a strong state to create and uphold the conditions for free competition in the face of various interest groups constantly seeking to distort competition to their own advantage.

As such, neoliberalism is not mainly about advocating ‘less state’ but rather a state that has a particular role or function. According to the neoliberal view, the state should 1) uphold the rules of the game on the market, while refraining from intervening in the game itself by redistributing resources between competitors; 2) leave as much of the production of goods and services to private market actors and restrict its interventions to mitigating *market failures*; and 3) foster citizens to be good entrepreneurs who act in competition with each other by seeking new solutions and innovations, and thereby contribute to economic growth and development.

The report shows how these ideas have primarily influenced EU state aid policy in three ways: 1) through a stronger emphasis on economic efficiency, following a one-sided positive view of free competition; 2) through the conviction that the only legitimate state aid is aid that deals with a market failure; and 3) through the notion that state aid policy can teach national governments to make ‘economically rational’ decisions that are pro-competition and, therefore, pro-growth.

The market as norm

The report demonstrates that the neoliberal view of the relationship between the state and the market is reflected in the legal criteria for “good” and “bad” forms of market intervention.

Firstly, the legal definition of state aid includes all public interventions that depart from ‘normal market conditions’. Normal market definitions are, in turn, defined as the conditions that apply in the absence of government intervention. This means that the legal definition of state aid departs from the assumption that free competition is automatically distorted as soon as governments intervene in the distribution of resources in the market, irrespective of the purpose and actual economic effects of the intervention.

Secondly, the so-called *market economy operator principle* means that governments that seek to intervene on the market without distorting competition must behave like a private market actor would, under similar conditions. This means maximizing profits by only selling to the highest bidder, buying at the lowest price or investing in projects with a reasonable rate of return.

Thirdly, the definition of “compatible aid”, that is exempted from the general prohibition, has crystalized around the notion of market failure. This means that the Member States are only allowed to grant state aid if they can show that it is necessary to obtain a political objective that the market would not be able to reach on its own, without government intervention.

Fourthly, and lastly, the state aid rules require that all economic compensation to undertakings that are tasked with delivering a *Service of a General Economic Interest* (SGEI) must be determined according to the costs of a “typical well-run company” to avoid over-compensation that distorts competition.

In summary, by applying the state aid rules, public decision makers are encouraged to reason in a way that uses the market as the norm. This way of reasoning reduces the scope for political debate by turning normative questions about what *should* be done, into an empirical assessment of what *can* be done in light of current market conditions.

State aid policy and democracy

The way in which EU state aid policy reduces the scope of action for public actors, by constantly requiring them to relate to the market as the norm, implies that the rules risk watering down the independence of democratic leaders at the national, regional and local levels. Whether this development is seen as an illegitimate limitation of national and local democracy, however, depends on one’s preferred democratic ideal.

On the one hand, the state aid rules may be seen as compatible with a democratic ideal that emphasizes the importance of protecting free enterprise from the will of the political majority. Based on the assumption that free competition leads to economic growth from which, despite some short-term losers, all of society will benefit over time, the state aid rules can be seen as protecting the general interest from the special interests of the political leaders who are currently in power. From this perspective, the state aid rules can strengthen confidence in democratic institutions by guaranteeing a frugal, efficient and fair use of public funds.

On the other hand, there is another democratic ideal that instead promotes the importance of popular sovereignty, in the sense of elected representatives being given broad scope of action to bring effect to the policies that are supported by the majority. From this perspective, EU state aid policy may instead be seen as a threat to democracy because of the limits it places on political choices. If voters find that it matters little what governments they elect, because the economic policy is already set in stone, there is a risk that they will lose trust in established democratic institutions and seek to express their dissatisfaction through other channels.

Thus, the answer to the question of whether the EU state aid policy should be seen as a threat to democracy is interlinked with one's preferred democratic ideal. It is, however, my hope that this report will inspire greater emphasis on the differences in perspective, thus strengthening the debate on EU state aid policy for the future.

”EU:s statsstödspolitik bidrar till en ideologisk
förskjutning i synen på statens roll.”

Linda Nyberg



Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade
analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska
beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska
och internationella forskare.