

Civilrätt
Helena Henriksson

Klimat- och näringslivsdepartementet

103 33 Stockholm

En samlad myndighetsfunktion för ökad effektivitet och minskad sårbarhet i statens arbete med statsstöd

Sammanfattning

SKR tillstyrker att statens frågor om statsstöd samlas på en myndighet.

SKR avstyrker att Upphandlingsmyndighetens uppdrag att ge vägledning och stöd om statsstöd flyttas till Konkurrensverket.

SKR anser att den samlade myndighetsfunktionen ska finnas hos Upphandlingsmyndigheten.

SKR har inget att invända mot förslaget att Konkurrensverket ska ansvara för uppgiften att möjliggöra Kommissionens tillsyn av att Sverige följer statsstödsregelverket

SKR anser att promemorians uppskattning av kostnaderna som förslagen kräver är långt under vad som behövs.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

SKR ser positivt på att uppgifter om statsstöd samlas i en myndighet. Det kan leda till en mer enhetlig hantering, höja kvalitén i registren samt öka möjligheterna till en kompetensförsörjning på området. SKR anser att det är vägledningssuppgifterna som bör utgöra basen för en samlad funktion för statsstödsfrågor. SKR har tidigare fört fram att det behövs en generell ambitionshöjning avseende statligt stöd till behovsmotiverad forskning och innovation.¹

¹ Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59) och Statlig forskningsfinansiering Underlagsrapporter (SOU 2023:19), SKR:s yttrande dnr SKR2023/01913.

Det finns ett stort behov av vägledning om statsstöd

Regelverket för statsstöd är omfattande och komplext vilket innebär att det krävs djup kunskap avseende flera rättsområden för att kunna ge relevant vägledning. Det krävs även förståelse och insikt i de förutsättningar som gäller för såväl stödgivare som stödmottagare för att det stöd som ges ska kunna tas emot och användas.

Statsstöd är som huvudregel förbjudet att lämna. Det är information som de allra flesta känner till. Vägledning krävs dock kring de många undantag som ger möjligheter att lämna statsstöd. Det är exempelvis tillåtet att lämna statsstöd i syfte att finansiera och göra den gröna omställningen möjlig, att se till så att det finns kollektivtrafik, lokala flygplatser, säkra försörjningsberedskapen med hållbara och robusta leverantskedjor, finansiera idrott och kultur. Ytterligare exempel är de satsningar som görs för att öka företagen inom EU:s konkurrenskraft där statsstöd blir en viktig fråga. Att det blir allt viktigare med kunskap om statsstöd visar också de ökade kraven på rapportering och registrering.

Vägledning på statsstödsområdet handlar inte om att ge allmänna upplysningar om EU-kommissionens beslut eller om rättspraxis. Sådan allmän information finns redan idag tillgänglig hos till exempel statliga myndigheter som Tillväxtverket, hos Kommissionen samt i olika rättsdatabaser. Att ge vägledning är inte detsamma som att ge service enligt förvaltningslagen. Vägledning om statsstöd behöver utgå från de förutsättningar som gäller för de myndigheter som efterfrågar den och innebära att kunskapen ökar för att bland annat se till att Sverige uppfyller EU:s krav men också så att de möjligheter att lämna och ta emot statsstöd verkligen används.

Vägledning kan dock inte ersätta behov av råd och stöd i ett enskilt fall. Det innebär att kommuner, regioner och även statliga myndigheter också fortsättningsvis behöver ta fram rättsutredningar och söka råd i enskilda fall. Att det krävs god kunskap för att vara en bra beställare är givet. Vägledning som utgår från myndigheternas respektive förutsättningar och sammanhang ökar möjligheterna till det.

När det nya centrala registret för stöd av mindre betydelse upprättas och börjar tillämpas behöver stödgivare än mer kunskap om statsstödsreglerna och därmed är registret ett argument för utökad vägledning vilket också SKR har påpekat i remissyttrande.²

SKR bedömer att ökad kunskap om statsstöd kan leda till såväl ökad effektivitet som minska sårbarheten. Vidare kan ökad kunskap och en

² Promemoria Uppgiftsskyldighet för vissa stödåtgärder, KN2025/00011, SKR:s remissyttrande med diarienummer SKR2025/00057.

enhetlig tillämpning leda till att de möjligheter som finns att lämna stöd verkligen används. Det finns således goda skäl att satsa på vägledning om statsstöd. SKR delar bedömningen att det är viktigt att säkra kompetensförsörjningen på statsstödsområdet. Att samla flertalet frågor om statsstöd på en myndighet skulle kunna leda till att säkra den. SKR delar således promemorians bedömning att det finns ett stort behov av vägledning i statsstödsfrågor och starka skäl att samla uppgifterna i en myndighet.

Var bör ansvaret för statsstödsuppgifterna finnas?

Upphandlingsmyndighetens arbete är uppskattat

Enligt SKR:s uppfattning är Upphandlingsmyndighetens arbete med vägledning rörande statsstöd uppskattat bland kommuner och regioner. Förtroendet för Upphandlingsmyndighetens arbete är högt. Det uppskattas särskilt att myndigheten har fokus på lösningar och inte på eventuella felaktigheter. Att kunna få svar på frågor via frågeportalen, att ta del av svar på frågor som andra ställt samt de riktade vägledningarna och frågeställningar som finns att tillgå på Upphandlingsmyndighetens hemsida är också mycket uppskattat. Upphandlingsmyndighetens vägledning på upphandlingsområdet är även det något som värderas högt och som används i stor omfattning. Det är ett närliggande rättsområde vilket innebär att det finns synergieffekter mellan dessa båda uppdrag. SKR menar därför vägledningsuppdraget för såväl statsstöds- som upphandlingsfrågor bör ligga på en och samma myndighet och det bör vara en myndighet som inte har ett tillsynsuppdrag.

En god dialog, på så sätt som Upphandlingsmyndigheten hittills arbetat, är viktig för att vägledning och stöd ska vara framgångsrikt. Andelen kommuner och regioner som inte känner till att Upphandlingsmyndigheten har ett uppdrag att ge vägledning om statsstöd har minskat. Att det fortfarande finns en del som inte upptäckt Upphandlingsmyndighetens vägledning och stöd på området är enligt SKR inte ett argument för att uppgiften ska flyttas. Det är snarare ett argument för att det behövs mer vägledning än vad som nu finns.

Konkurrensverkets uppdrag är att främja konkurrensen och att bedriva tillsyn

Konkurrensverkets huvuduppdrag är idag att främja konkurrensen och bedriva tillsyn. Med statsstöd ingår att snedvrider konkurrensen men på ett lagligt sätt. Ska ett vägledningsuppdrag ges till Konkurrensverket behöver huvuduppdraget förändras. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att i ett och samma uppdrag förena mål som dels innebär att aktivt främja konkurrensen, dels att gynna vissa företag eller organisationer i syfte att uppnå

vissa politiska mål. Promemorian innehåller inte något förslag på ändrad instruktion för Konkurrensverket.

Konkurrensverket saknar alltså ett uppdrag som rör vägledning. I promemorian förs fram att det inte är ovanligt att en myndighet både har ett väglednings- och ett tillsynsuppdrag. De exempel som förs fram är emellertid inte jämförbara med vad som gäller för statsstöd. Det är endast EU-kommissionen som utövar tillsyn över statsstöd. Konkurrensverkets tillsynsuppdrag rör andra, men närliggande rättsområden. De skäl som fördes fram när vägledning och tillsyn inom offentlig upphandling fördelas på två myndigheter är aktuella även på detta område.³ Det finns alltså en konflikt mellan att bedriva tillsyn över en verksamhet, om än närliggande, och den om att främja utvecklingen. Att vägleda innebär att se till att något fungerar väl och når målen medan tillsynens uppgift är att se om det finns brister. Upptäcks brister kan det vara ett tecken på att det främjande arbetet inte lyckats. Skulle däremot brister inte upptäckas kan misstanke uppkomma om att tillsynen är otillräcklig. Under senare tid har tillsyn och vägledning också fördelats på olika myndigheter. Det gäller till exempel skol-, socialtjänst- samt upphandlingsområdet.

Med statsstödsfrågor följer ofta gränsdragningsproblematik, gräns mot de områden där Konkurrensverket bedriver tillsyn. Exempel är när en fråga gränsar till reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27 § konkurrenslagen eller rör frågan om det är fråga om ett kontrakt eller bidrag vilket innebär att upphandlingsreglerna kan bli tillämplig. Bägge är områden där Konkurrensverket bedriver tillsyn. Att ställa en fråga till Konkurrensverket som kan leda till att den myndighet som frågeställaren företräder ska betala höga sanktionsavgifter efter beslut av Konkurrensverket kommer naturligtvis inte att ske. Konkurrensverket kan sedan en tid som första instans fatta beslut om att upphandlingsskadeavgift ska tas ut. Åren innan Konkurrensverket erhöll denna möjlighet har myndigheten drivit många processer mot statliga myndigheter, kommuner och regioner och andra offentliga organisationer. Konkurrensverket är således en motpart för flera myndigheter. De nyligen remitterade förslagen om skärpning av reglerna i 3 kap. 27 § konkurrenslagen kommer om de blir verkliga, att minska intresset av att söka vägledning hos Konkurrensverket än mer. SKR har emotsatt sig att skärpa reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.⁴ Det kan noteras att företrädare för Konkurrensverket i intervjuer med Statskontoret har fört fram att aktörer i behov av vägledning skulle dra sig för att kontakta myndigheten på grund av dessa tillsynsuppdrag. Enligt Statskontoret

³ SOU 2008:118 Styra och ställa, Bilaga 8, sidan 274f och Statskontoret (2020) På väg mot en bättre tillsyn? Om offentlig sektor, sidan 2f.

⁴ Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet (SOU 2025:22), SKR:s yttrande, diarienummer SKR2025/00587.

uppfattar stödgivare att Konkurrensverket är tillsynsmyndighet på statsstödsområdet trots att så inte är fallet.

En flytt av uppgifterna till Konkurrensverket skulle leda till att vägledningsarbetet begränsades men att även tillsynsarbetet kan påverkas negativt. Företrädare för Konkurrensverket har i Statskontorets intervjuer fört fram att myndighetens trovärdighet skulle kunna skadas på övriga rättsområden om de fick ett vägledningssupplett.

Beträffande frågan om långsiktig kompetensförsörjning är den inte ett skäl för att samla frågor hos Konkurrensverket. Konkurrensrätt är ett av många rättsområden som är aktuella på statsstödsområdet men det räcker inte. Att främja konkurrensen är inte en fråga på statsstödsområdet och det finns, utöver de som nämnts ovan, en risk att de som skulle arbeta med statsstöd skulle isoleras från övriga anställda i myndigheten, vilket inte torde underlätta för en långsiktig kompetensförsörjning.

Att ge vägledning skulle således bli ett helt nytt arbetssätt för Konkurrensverket. Det leder till ett tidsmässigt glapp innan någon verksamhet kommer att finnas tillgänglig för dem som behöver den. Vidare kan det arbete som redan har gjorts gå förlorat. Det är också förenat med stora kostnader att starta upp en ny verksamhet. SKR kan inte se att det framgår att promemorian har beaktat uppstartskostnaden eller den tid det kan ta att genomföra i det uppskattade resursbehovet.

Konkurrensverket kommer att vara bakkunden av sina tillsynsuppdrag och kommer inte att kunna ge vägledning i den utsträckning som Upphandlingsmyndigheten hittills gjort. Att flytta vägledning till Konkurrensverket skulle således inte höja kunskapen om statsstöd och därmed riskera att stöd lämnas på felaktiga sätt eller att stöd inte lämnas alls. Risken är således stor att de medel som finns för att uppfylla mål på olika områden inte används och att målen inte nås.

SKR avstyrker förslaget att den samlade myndighetsfunktionen för statsstöd ska vara vid Konkurrensverket.

Den samlade myndighetsfunktionen bör samlas hos Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndighetens grunduppdrag är verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Därtill ska myndigheten främja innovativa lösningar inom upphandling samt ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner. Det innebär att myndigheten har ett brett och viktigt uppdrag som ingår att ta tillvara konkurrensen. Däremot har myndigheten inte något tillsynsuppdrag som kan leda till målkonflikter.

Upphandlingsmyndigheten har som ovan nämnts ett högt förtroende bland statliga myndigheter, kommuner och regioner. Det finns ett upparbetat webbaserat stöd som är uppskattat och som det är möjligt att bygga vidare på till nytta för en större grupp. Skulle myndigheten tappa uppdraget finns risker att det kan påverka även upphandlingsstödet negativt. Myndigheten har vana av att arbeta med vägledning och har upparbetade samarbeten med berörda aktörer. Det finns stora synergier med att hålla ihop vägledning inom offentlig upphandling och statsstöd eftersom det inte är ovanligt att en fråga rör bägge områdena. Detta är också något som lyfts i Statskontorets rapport. SKR anser att det är ett effektivt sätt att hantera vägledningssuppdrag på, att sammanföra uppdragen som kan korsbefrukta varandra och ge mervärde och god vägledning med hög kvalitet till aktörer som behöver och efterfrågar den.

Inom myndigheten finns det redan idag den största gruppen anställda med kompetens inom statsstödsområdet därtill inom flera angränsande rättsområden. Om den samlade funktionen för statsstödsfrågor samlades på Upphandlingsmyndigheten torde möjligheterna att klara kompetensförsörjningen vara bättre. Skulle den flyttas finns däremot en risk att det blir ett kompetenstapp.

Vidare är det som ovan angetts resurskrävande att flytta uppgifter till en annan myndighet. Kostnader som inte hade behövt belasta skattebetalarna om uppgiften läggs på Upphandlingsmyndigheten då det är långt effektivare och billigare att utöka en befintlig välfungerande verksamhet än att bygga upp en helt ny. Det tar tid innan den nya verksamheten har byggts upp vilket innebär att det kommer att bli ett tidsmässigt tapp med effektivitetsförluster som följd. Om det dessutom innebär att det nuvarande stödet och sättet att arbeta på inte tas till vara har resurser förbrukats i onödan.

Övervägande skäl talar således för att uppgiften om att ge vägledning på statsstödsområdet bör vara kvar på Upphandlingsmyndigheten.

Övriga uppgifter på statsstödsområdet

SKR delar inte det som förs fram i promemorian att statliga myndigheter och kommuner/regioner har liknande behov av vägledning inom statsstödsfrågor. Deras uppgifter är olika och statliga myndigheter har ett avgränsat uppdrag var det kan ingå att administrera stödordningar. Kommuner och regioner har en mängd uppgifter de antingen är skyldiga att utföra eller får utföra. Att lägga all vägledning hos samma myndighet är dock lämpligt. SKR anser att vägledning om statsstöd till statliga myndigheter bör läggas samman med övrig vägledning och att Upphandlingsmyndigheten ska erhålla uppdraget.

Det kan finnas synergier mellan vägledning och att vara ett effektivt kunskapsstöd till regeringen. Starka skäl talar för att dessa uppgifter bör utföras av myndigheten som får vägledningssuppdraget. SKR anser att uppgiften bör läggas på Upphandlingsmyndigheten.

SKR delar promemorians bedömning att det finns synergier och effektiviseringspotential mellan uppgifterna som rör vägledning, kvalitetssäkring, rapportering och hantering av register. SKR anser att uppgifter inom statsstödsområdet som rör hantering av register och rapportering av beviljat stöd bör hanteras av Upphandlingsmyndigheten.

SKR har inget att invända mot promemorians förslag att uppgiften att möjliggöra kommissionens tillsyn av statsstödsreglerna bör hanteras av Konkurrensverket. Som framgår ovan bör inte väglednings- och tillsynsuppgifter hanteras av samma myndighet vilket innebär att det vore olämpligt att låta Upphandlingsmyndigheten hantera uppgiften.

SKR har inga synpunkter på promemorians förslag att Regeringskansliet även i fortsättningen bör hantera visselblåsarfunktionen för statsstöd.

Resursbehovet

SKR noterar att promemorians bedömda resursbehov skiljer sig åt från det Statskontoret uppskattat. Statskontoret menade att den totala kostanden för den samlade myndighetsfunktionen uppgår till 12,35 mkr, det vill säga drygt 4 mkr mer än det uppskattade behovet i promemorian. Därtill har promemorian alltså inte tagit höjd för de extra kostnader som en eventuell flytt kostar.

SKR noterar att idag disponerar Upphandlingsmyndigheten 5 mkr medan promemorian anger 3 165 tkr för kommuner och regioner och 2 110 tkr för vägledning till statliga myndigheter. Av promemorian framgår att Upphandlingsmyndigheten lyft att de behöver mer resurser för att kunna arbeta mer proaktivt. SKR instämmer i det. Att det tar resurser att hålla de vägledningar som finns på myndighetens hemsida uppdaterade är givet och nödvändigt. Dessa vägledningar är viktiga och SKR förutsätter att de kommer att finnas kvar och uppdateras framöver.

SKR har ovan bedömt att synergieffekterna knappast är av den storleken utan menar att Statskontorets förslag om att behålla uppdraget hos Upphandlingsmyndigheten och utöka anslaget med drygt 2 mkr bättre stämmer överens med behoven av vägledning på området.

SKR har i ett tidigare yttrande påpekat att den nya uppgiften om ett register över stöd av mindre betydelse behöver finansierats. Enligt promemorian är den uppskattade kostnaden för detta 211 tkr per år. SKR bedömer dock att

det troligen är för lite, framför allt i ett inledande skede då det krävs informationsinsatser.

Sammanfattningsvis anser SKR att kostnadsberäkningen inte stämmer överens med de resurser som behövs för att samla myndighetsfunktionerna för statens arbete med statsstöd.

Konsekvenser

SKR anser inte att det framgår att förslagen ökar möjligheterna till en långsiktig kompetensförsörjning. SKR delar inte promemorians bedömning att förslagen ökar möjligheterna att möta behovet av vägledning som kommuner och regioner har när även statliga myndigheters behov ska uppfyllas. Ska förslagen kunna genomföras måste ambitionsnivån sänkas betydligt och det framgår inte av promemorian att det är avsikten med förslagen.

Sveriges Kommuner och Regioner

Lena Dahl
T.f. verkställande direktör

Sara Catoni
Avdelningschef