



Förordning om snedvridande utländska subventioner 2020/21:FPM111

Näringsdepartementet

2021-06-03

Dokumentbeteckning

COM(2021) 223

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS
FÖRORDNING om utländska subventioner som snedvrider den
inre marknaden

Sammanfattning

Förslaget syftar till att åtgärda de snedvridande effekter som utländska subventioner ger upphov till på den inre marknaden.

Förslaget innebär förhandsgranskningar av subventioner vid större företagskoncentrationer och offentliga upphandlingar, samt möjlighet för kommissionen att genomföra egna granskningar.

Regeringen välkomnar förslaget. Genom att kommissionen föreslås bli ensam tillsynsmyndighet och att tämligen höga tröskelvärden införts säkerställs en oberoende och enhetlig tillämpning i EU och att enbart sådana subventioner som är så stora att de i någon nämnvärd utsträckning faktiskt påverkar den inre marknaden omfattas.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

På uppdrag av rådet och Europaparlamentet antog kommissionen den 17 juni 2020 en vitbok syftande till att komma till rätta med snedvridande effekter av utländska subventioner på den inre marknaden, COM(2020) 253. Vitboken behandlades av riksdagen den 21 oktober 2020 (Näringsutskottets utlåtande 2020/21:NU8). På grundval av inkomna synpunkter på vitboken presenterade kommissionen den 5 maj 2021 föreliggande förslag till förordning för att reglera utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden.

Syftet med lagförslaget är att komma tillrätta med de negativa effekter som utländska subventioner kan ge upphov till på den inre marknaden.

Förslaget omfattar precis som vitboken tre delar: (i) förhandsanmälan av subventioner inom ramen för företagskoncentrationer, (ii) förhandsanmälan av subventioner inom ramen för upphandlingsförfaranden samt (iii) en möjlighet för kommissionen att på eget initiativ göra granskningar i misstänkta fall som inte täcks av (i) och (ii).

Kommissionen föreslås bli ensam tillsynsmyndighet. Förslaget innehåller tröskelvärden som ska gälla för förhandsbedömningar av företagskoncentrationer och upphandlingsförfaranden. För företagskoncentrationer krävs att det förvärvade företaget eller minst ett av de sammangående företagen är etablerat i unionen och har en sammanlagd omsättning på 500 miljoner euro (cirka 5 miljarder kronor) och att de berörda företagen under de tre kalenderår som föregår anmälan har mottagit ett ekonomiskt bidrag från tredje land med mer än ett tröskelvärde om 50 miljoner euro (cirka 0,5 miljard kronor). När det gäller offentlig upphandling ska värdet av upphandlingen vara minst 250 miljoner euro (cirka 2,5 miljarder kronor).

Förslaget omfattar på ett icke-diskriminerande sätt utländska subventioner till både europeiska och utomeuropeiska företag aktiva på den inre marknaden. Det pekar ut fyra typer av subventioner som mest sannolikt snedvrider konkurrensen på den inre marknaden: (i) subventioner till företag i svårigheter, (ii) subventioner utan tidsmässiga eller omfångsmässiga begränsningar, såsom obegränsade garantier, (iii) subventioner som direkt underlättar en företagskoncentration, samt (iv) subventioner som gör det möjligt för ett företag att lämna ett otillbörligt fördelaktigt anbud på grundval av vilket företaget kan tilldelas det offentliga kontraktet.

Kommissionen ska genomföra ett s.k. balanstest varvid de negativa effekterna på den inre marknaden vägs mot de positiva. Kommissionen får förena ett godkännande med åtaganden, såsom exempelvis tillgängliggörande av en infrastruktur under öppna och icke-diskriminerande villkor, offentliggörande av forskning och utveckling, reducerad marknadsnärvaro, avstående från vissa investeringar, försäljning eller uthyrning av vissa tillgångar, samt återbetalning av en utländsk subvention med ränta. Om lämpliga åtaganden inte kan nås i det enskilda fallet får kommissionen förbjuda berörd företagskoncentration eller att kontrakt tilldelas berört företag i en offentlig upphandling. I förslaget finns också bestämmelser om bland annat samarbetskyldighet, platsundersökningar, böter för medvetet felaktigt given information mm.

Enligt förslaget ska kommissionen ges tämligen omfattande befogenheter att påverka förordningens tillämpning och omfattning genom att den får anta såväl delegerade akter som genomförandeakter.

Det kan behöva övervägas vilken betydelse den obligatoriska anmälningsskyldigheten för större företagskoncentrationer kan ha för prövningen av koncentrationer enligt konkurrenslagen (2008:579) och om det behöver införas några nationella bestämmelser om verkställighet vid platsundersökningar (jfr 13 § lagen [2013:388] om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler).

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensanalys är omfattande, men bristfällig i vissa delar. Någon egentlig kvantifiering av positiva och negativa effekter för företag och myndigheter framgår exempelvis inte. Konkreta bevis för att utländska subventioner direkt leder till snedvridande effekter på den inre marknaden lutar sig främst mot enskilda exempel. Däremot tydliggörs förslaget effekter kvalitativt.

Förslaget väntas enligt kommissionen återställa lika konkurrensvillkor på den inre marknaden för samtliga ekonomiska aktörer och förhindra att innovativa icke-subventionerade konkurrenter trängs ut med följd att konsumenterna får färre val. Det väntas också delvis ta itu med frågan om företag som omlokaliseras till länder utanför EU som kan ha lägre miljöstandarder, vilket kan leda till förlorade arbetstillfällen i EU.

Förslaget medför dock en risk för att EU blir mindre attraktivt som destination för utländska direktinvesteringar. Det kan även medföra handelspolitiska utmaningar för det fall att andra länder inför olika former av handelshinder. Kommissionen anför att förslaget kan medföra en möjlig minskning av utländska direktinvesteringar i EU på kort sikt. Detta menar de dock kan kompenseras av mer jämlika villkor och en tuffare konkurrens mellan icke-subventionerade företag på medellång till lång sikt. Enligt regeringens mening är dock de långsiktiga handelspolitiska effekterna svåra att förutse.

Regeringen konstaterar att förslaget har utformats i enlighet med existerande regler på konkurrens- och statsstödsområdet som reglerar motsvarande subventioner/stöd som ges av EU:s medlemsstater i motsvarande situationer.

En skillnad är att utländska subventioner som överskrider tröskelvärdena inom ramen för företagssubventioner och upphandlingsförfaranden ska förhandsanmälas till kommissionen för granskning. Det är dock en mindre ingripande ordning än vad som gäller för subventioner/stöd från EU:s medlemsstater. Stöd/subventioner från EU:s medlemsstater ska enligt artikel 108.3 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som regel alltid anmälas till EU-kommissionen för förhandsgodkännande.

Tröskelvärdena för den obligatoriska anmälan skiljer sig också åt. Utländska subventioner anses enligt förslaget vara mindre snedvridande på den inre marknaden än vad subventioner/stöd från EU:s medlemsstater anses vara. Mot denna bakgrund har kommissionen föreslagit att tröskelvärdet för utländska subventioner i förhandsanmälningar ska sättas till 50 miljoner euro

(cirka 0,5 miljard kronor) medan motsvarande belopp för europeiska subventioner/stöd är 200,000 euro (cirka 2 miljoner kronor). Alla utländska subventioner som understiger cirka 0,5 miljard kronor omfattas därmed inte av regleringen.

Förslaget medför ökade administrativa kostnader för de upphandlande myndigheter och enheter som genomför upphandlingar över tröskelvärdena, liksom möjliga negativa konsekvenser för effektiva upphandlingsförfaranden över denna gräns.

Förslaget medför också ökade kostnader för vissa företag. Företag som får större utländska subventioner kommer att behöva anmäla och lämna information om dessa inom ramen för större företagskoncentrationer och offentliga upphandlingar. Eftersom sådana transaktioner också anmäls enligt andra befintliga regler bedömer kommissionen dock att de ökade kostnaderna sannolikt är mindre betydande.

Förslagets effekter för små och medelstora företag är begränsade, då de i regel inte kommer att omfattas av anmälningsskyldigheten på grund av de höga tröskelvärdena. Dessutom anses ett högt tröskelvärde för snedvridande subventioner gynna små och medelstora företag, eftersom deras subventionerade investeringar torde falla under tröskelvärdet och därmed inte granskas.

Kommissionen anför att genomförandekostnaderna är låga jämfört med fördelarna för ekonomin som helhet. Eftersom kommissionen föreslås vara ensam tillsynsmyndighet påförs nationella myndigheter inte några stora kostnader. De budgetära konsekvenserna för kommissionen beräknas motsvara omkring 145 årsarbetskrafter och cirka 90 miljoner euro. Regeringens syn på de föreslagna budgetära konsekvenserna återfinns under avsnitt 2.1 nedan.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget. Regler som möjliggör lika konkurrensförhållanden på den inre marknaden har ett värde i sig. Förslaget behöver dock vägas mot utökad regelbörda för berörda företag, myndigheter och enheter över tröskelvärdena, samt möjliga negativa handelspolitiska effekter, inklusive en minskning av utländska direktinvesteringar på den inre marknaden.

Förslaget omfattar liksom vitboken en förhandsbedömning av företagskoncentrationer och i samband med upphandlingsförfaranden. Skälet till att en utformning med förhandsanmälan valts är att kommissionen bedömer att man annars inte kommer att kunna få tillgång till den information som är nödvändig för att kunna utreda en möjlig konkurrenssnedvridning på den inre marknaden. Regeringen anser att bedömningen torde vara riktig.

Regeringen välkomnar att förslaget i vitboken förbättrats så att kommissionen föreslås bli ensam tillsynsmyndighet och att tröskelvärden

införts. Det är nödvändigt för att förslaget ska kunna säkerställa en oberoende och enhetlig tillämpning i EU och att enbart sådana subventioner som är så stora att de i någon nämnvärd utsträckning faktiskt påverkar den inre marknaden omfattas. Sammantaget gör dessa ändringar att de eventuella direkt negativa effekterna för svenska företag och myndigheter torde bli begränsade.

Som konstateras i förslagets preambel är skälet till förslaget att de multilaterala reglerna som omhändertar problem som uppkommer som följd av internationella subventioner är för svaga. Den föredragna lösningen är dock en multilateral ordning som effektivt hanterar detta. Arbete pågår inom världshandelsorganisationen WTO med syfte att uppdatera det befintliga avtalet om subventioner och utjämningsstullar (SCM-avtalet). EU, tillsammans med USA och Japan, har sedan några år tillbaka verkat för att uppdatera WTO-reglerna. Enligt regeringens mening bör förslaget därför kompletteras med en generell skrivning i skälen om att när effektiva multilaterala regler finns på plats bör det ses över huruvida det fortfarande finns ett behov av den föreslagna förordningen. En sådan avsiktsförklaring bör också kunna mildra de handelspolitiska effekterna av förslaget.

Regeringen konstaterar att förslaget är välbalanserat och relativt väl utformat utifrån svenska förhållanden. Det behöver dock fortsatt utvecklas och förtydligas i vissa delar bl.a. för att minska den administrativa bördan för upphandlande myndigheter och enheter, administrativa kostnader för företag samt strömlinjeformen förslaget med befintliga regelverk. För de upphandlingsrättsliga delarna bör dessa utformas på så sätt att upphandlande myndigheter och enheter kan minimera den negativa påverkan på möjligheterna att tillgodose det verksamhetsbehov som upphandlingen avser. Regeringens inriktning är därför att utgöra en konstruktiv part i förhandlingen och inrikta sig mot att försöka säkerställa ändamålsenlighet och minimera förslagets negativa effekter. Det är viktigt att EU även fortsättningsvis är öppet för utländska investeringar.

Avseende de budgetära konsekvenserna avser regeringen att arbeta för att den övergripande personalnivån på kommissionen hålls konstant på 2020 års nivå i linje med rådslutsatserna från juli 2020. Detta har rådet upprepat i årsbudgetprocessen och skrivningen återfinns också i rådets riktlinjer för årsbudgeten 2022. Regeringens inriktning är därför att det ökade budgetbehovet ska motsvaras av personalminskningar inom andra delar av administrationen och att omfördelning bör ske inom beslutade budgetramar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De preliminära reaktionerna från övriga medlemsstater är övervägande positiva. Såvitt kan bedömas finns därmed ingen blockerande minoritet i rådet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2020/21:FPM111

I sin rapport från februari 2020 om konkurrenspolitiken uppmanade Europaparlamentet kommissionen att "undersöka möjligheten att lägga till en pelare i EU: s konkurrenslagstiftning som ger kommissionen lämpliga utredningsverktyg i fall där ett företag anses ha bedrivit snedvridande beteende på grund av statliga subventioner eller att ha gjort överdrivna vinster baserat på en dominerande marknadsposition i hemlandet".

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till berörda myndigheter, inköpscentraler och näringslivsorganisationer. Remissinstanserna är över lag positivt inställda, även om vissa har reservationer avseende upphandlingsförfarandet. Remissinstanserna bedömer att förslaget innehåller kvarvarande otydligheter och att åtgärder behöver vidtas för att minska tillkommande administrativa kostnader för företag, upphandlande myndighet och enheter.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Europaparlamentet och rådet beslutar om förordningar enligt artikel 207.2 och 114 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén. När det i fördragen hänvisas till ordinarie lagstiftningsförfarandet för antagande av en rättsakt tas beslut i rådet med kvalificerad majoritet enligt artikel 294 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Avseende subsidiaritet anför kommissionen att snedvridningar orsakade av utländska subventioner ofta påverkar flera medlemsstater och därför har en EU-dimension. EU har vidare exklusiv behörighet inom områdena för statligt stöd och handelsskyddsinstrument.

När det gäller proportionalitet anför kommissionen att förslaget är proportionerligt i förhållande till den betydande påverkan som utländska subventioner har på den inre marknaden, samt att förslaget och dess utformning återställer lika konkurrensvillkor och samtidigt medför låga kostnader för berörda företag.

Regeringens instämmer i kommissionens bedömning att kraven avseende subsidiaritet och proportionalitet är uppfyllda.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Första mötet i rådsarbetsgruppen för konkurrens ägde rum den 20 maj 2021 och ytterligare möten är inplanerade under juni och juli. Mötesschemat för nästa ordförandeskap har ännu inte presenteras, men förhandlingstakten väntas bli förhållandevis hög. Tidsplanen för behandlingen av Europaparlamentet är ännu inte offentliggjord.

4.2 Fackuttryck/termer

Utländska subventioner: Subventioner från länder utanför EU och EES, (europeiska ekonomiska samarbetsområdet) till europeiska och icke-europeiska företag aktiva på den inre marknaden. Motsvarande subventioner inom EU och EES benämns *stöd* eller *statsstöd*.