



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Johanna Simonsson

Är det ett otillåtet statsstöd?

- Undantag för offentliga aktörer att ställa ekonomisk säkerhet för deponier

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Marja-Liisa Öberg

Termin: VT 2020

Innehållsförteckning

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
1.1 Bakgrund	4
1.1 Syfte och frågeställningar	5
1.2 Metod och material.....	5
1.4 Avgränsningar	7
1.6 Disposition	8
1.7 Begrepp.....	8
2. EU.....	9
2.1 EU:s policy om avfall.....	9
2.2 Rådets direktiv om deponering av avfall.....	10
3. SVERIGE.....	10
3.1 Direktivets införlivande i svensk rätt gällande ekonomisk säkerhet.....	10
3.2 Svensk avfallshantering	11
3.3 Handel med avfall.....	12
4. OTILLÅTET STATSSTÖD - TILLÄMPLIGHET OCH RÄCKVIDD .	13
4.1 Kriterier och undantag	13
4.2 Begreppet stöd.....	14
4.3 Stöd av staten eller med hjälp av statliga medel.....	14
4.4 Gynnande av vissa företag eller viss produktion.....	15
4.5 Snedvridning av konkurrensen och påverkan på samhandeln.....	17
5. ANALYS.....	18
5.1 Begreppet stöd.....	18
5.2 Stöd av staten eller med hjälp av statliga medel.....	18
5.3 Gynnande av vissa företag eller viss produktion.....	19

5.4 Snedvridning av konkurrensen och påverkan på samhandeln	20
6. ÄR DET ETT OTILLÅTET STATSSTÖD?.....	21
BILAGA A	23
KÄLL- OCH LITTERATURLISTA.....	24
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	28

SUMMARY

The state aid rules are tools for maintaining competition at the internal market of the European Union. To constitute a state aid a measure must: be granted by a state or through resources of the state, the aid can be in any form, the measure shall distort or threaten to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods, and the state aid shall affect the trade between Member states. By this definition, various types of situations are included. In the Court of Justice of the European Union (CJEU) the concept of state aid has been broadly interpreted. This can lead to uncertainty whether a certain situation is to be regarded as a state aid or not. The uncertainty can be interesting in relation to the financial security being stipulated in the Council Directive 1999/31/EC on the landfill of waste. The purpose of the financial security is to guarantee that holders of landfills have the economic possibility to handle their landfill in accordance with the requirements. In Sweden, a discussion was raised whether the directive on landfill of waste allowed exceptions to the financial security for landfills handled by public holders. But is such an exception compliant with the regulation of state aid? The aim of this thesis is to investigate if an exception for public holders to provide financial security is constituting a state aid. The analysis is based on a European legal method. Judgements from the CJEU is used to analyse the applicability of state aid.

The result of the thesis shows that a release for public holders of landfills from the requirement to provide a financial security can be included in the concept of state aid according to the interpretation by the CJEU. To fulfil the requirements of a state aid, the measure taken by the state must be favouring certain undertakings. The more interference that the requirement for financial security result in for an undertaking, the higher the risk that an exception from financial security for public holders results in a favouring of such operators. In Sweden, several different types of financial securities exist for landfills, from separate bank accounts to collaterals. A favouring of a certain undertaking requires the existence of an economic advantage, the study shows that an exception from financial security can be such an economic advantage. However, another requirement is that the advantage is not given under normal market conditions. The study cannot show that the measure is given under market conditions that are not normal since public actors, regardless of who is the operator of the landfill, is finally responsible. This fact deteriorates the incentive to demand financial security

from public holders. The study shows that an exception for public holders to provide financial security imply that the measure is granted by the state and that it is taken with resources from the state. Since waste trade is regulated at the internal market, the measure can possibly distort competition and affect the trade between the Member states. But since the criterion of normal market conditions has not been shown to be fulfilled, it is not proven that the measure of exempting public operators from financial security is a state aid. Every criterion of the existence of state aid is open to argumentation and that implicate that the final determination of whether the exemption from financial security is or is not a state aid is not undisputable.

SAMMANFATTNING

Regleringen av statsstöd är ett EU-rättsligt instrument för att styra förutsättningarna för konkurrensen på EU:s inre marknad. För att det ska vara ett otillåtet statsstöd krävs att det ska vara en åtgärd som genomförs av en medlemsstat eller genom statliga medel, av vilket slag som helst, som medför hot om eller snedvridning av konkurrens som gynnar vissa företag eller viss produktion och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Ett otillåtet statsstöd kan genom den här definitionen inkludera många typer av situationer och EU-domstolen har gjort en vid tolkning av vad som kan inräknas. Därav kan det bli oklart var gränsen går för vad som kan innefattas i detta begrepp. Det är en oklarhet som blir intressant i förhållande till vad som fastställs om ställande av ekonomisk säkerhet i rådets direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall. Den ekonomiska säkerheten ska garantera att en verksamhetsutövare har möjlighet att utföra åtgärder som kan krävas vid hanteringen av en deponi. I Sverige uppkom frågan om direktivet tillåter ett undantag för offentliga verksamhetsutövare att inte behöva ställa ekonomisk säkerhet. Men är en sådan särbehandling förenlig med regleringen av statsstöd? Syftet med denna studie är att undersöka om ett undantag för offentliga verksamhetsutövare att ställa ekonomisk säkerhet för deponier i Sverige är ett otillåtet statsstöd. Undersökningen utgår ifrån en EU-rättslig metod och grundas på hur statsstöd har bedömts i EU-domstolen.

Resultatet av studien visar på att en befrielse ifrån en ekonomisk säkerhet kan inkluderas i begreppet stöd så som det definierats av EU-domstolen. För att det ska vara fråga om ett otillåtet statsstöd krävs dock att åtgärden inneburit ett gynnande. Ju mer ingripande den ekonomiska säkerheten är, desto större risk att det innebär ett gynnande. I Sverige förekommer allt från separata konton för säkerheter till borgensåtaganden för deponier. För att det ska vara fråga om ett gynnande krävs en ekonomisk fördel, en befrielse från en ekonomisk säkerhet kan vara en sådan fördel. Dock krävs också att fördelen är icke marknadsmässig. I studien kan det inte påvisas att det är ett icke- marknadsmässigt beteende eftersom staten, oavsett vem som är verksamhetsutövare, ändå är slutligt ansvarig. Vilket minskar behovet av ekonomisk säkerhet. Ett undantag för offentliga verksamhetsutövare att ställa ekonomisk säkerhet kan vara hänförligt till både statligt medel och statligt agerande och eftersom avfallshantering sker på EU:s interna marknad kan undantaget få en potentiell påverkan på konkurrensen och samhandeln. Eftersom studien inte kan påvisa att alla villkoren är uppfyllda är det därmed inte bevisat att agerandet är ett otillåtet statsstöd. Dock lämnar alla kriterierna öppet för argumentation, vilket gör att utgången inte är fastställd.

1. INLEDNING

1.1 Bakgrund

Konkurrensregleringen är en viktig bas inom EU-rätten. Syftet med styrningen har varit att skapa, upprätthålla och främja den interna marknaden genom effektiv konkurrens.¹ Inom konkurrensregleringen återfinns i artikel 107 (1) i Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (FEUF) begreppet statsstöd som innebär att en åtgärd som genomförs av en medlemsstat eller genom statliga medel, av vilket slag som helst, som medför hot om eller snedvridning av konkurrens som gynnar vissa företag eller viss produktion, är ett otillåtet statsstöd om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Bestämmelsen ger EU ett omfattande inflytande på medlemsländernas interna system samtidigt som det kan vara svårt att avgöra när en åtgärd uppfyller kraven för ett otillåtet statsstöd. EU-kommissionen har utkommit med flera meddelanden och riktlinjer för att försöka klargöra området² och inom doktrinen har flera författare analyserat innebörden av de olika kriterierna som innefattas i begreppet statsstöd.³ I EU-domstolen har en vidsträckt tolkning gjorts över vad som kan anses vara ett stöd.⁴ Även om flera klargöranden har gjorts finns det situationer där det kan vara svårt att avgöra om en åtgärd innebär ett otillåtet statsstöd.

I rådets direktiv 1991/31/EG om deponering av avfall så fastslås att verksamhetsutövare för deponier ska ställa ekonomisk säkerhet eller sådan motsvarighet. Det här innebär att det ska säkerställas att den ansvariga för deponin har ekonomiska resurser för att exempelvis kunna genomföra efterbehandlingsåtgärder.⁵ Under implementeringsprocessen i Sverige uppkom frågan huruvida ställande av ekonomisk säkerhet även innefattade offentliga

¹ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, 5., [omarb. och uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2014, s. 390–392, 423. Bacon, Kelyn, *European Union law of state aid* [Elektronisk resurs], 3. uppl., Oxford University Press, Oxford, 2017, sektion 1.01, 1.16.

² Se bland annat: Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, C/2016/2946, EUT C 262, 19.7.2016, s. 1–50. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, Modernisering av det statliga stödet i EU, KOM (2012) 0209 slutlig. Kommissionen, *Handlingsplan för statligt stöd - Mindre men bättre riktat statligt stöd: en plan för reform av det statliga stödet 2005–2009* [Samrådsdokument, ej offentliggjort i Europeiska unionens officiella tidning].

³ Se bland annat: Nicolaides, Phedon, *Critical Analysis of Developments in State Aid 2018*, Lexikon, Berlin, 2019. Bacon, Kelyn (red.), *European Union law of state aid* [Elektronisk resurs], 3. uppl., Oxford University Press, Oxford, 2017. Verouden, Vincent. & Werner, Philipp. (red.), *EU State aid control: law and economics*, Kluwer Law International, Den Haag, 2016.

⁴ Se bland annat: Dom av den 16 maj 2000, Frankrike mot Ladbroke Racing och kommissionen, C-83/98, EU:C:2000:248, punkt 48–51.

⁵ Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT, L 182, 16/07/1999, s. 1–19), artikel 8 iv.

verksamhetsutövare.⁶ Utifrån direktivets ordalydelse går det inte att utläsa om offentliga verksamhetsutövare kan undantas från att ställa ekonomisk säkerhet. Att endast kräva ekonomisk säkerhet av privata aktörer kan innebära en större ekonomisk belastning på deras verksamheter. Studien har som avsikt att undersöka huruvida det är förenligt med begreppet statsstöd att undanta offentliga verksamhetsutövare från att ställa ekonomisk säkerhet för sin deponiverksamhet. Undersökningen genomförs med utgångspunkt i hur deponiverksamheten är organiserad i Sverige. Denna studie kan bidra med kunskap om huruvida regeln om statsstöd kan inkludera reglering av ekonomisk säkerhet som ska ställas till staten eller om statsstödet inte täcker denna situation.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att analysera räckvidden och tillämpligheten av begreppet statsstöd i förhållande till ekonomisk säkerhet genom att undersöka hur ett undantag för offentliga verksamhetsutövare att ställa ekonomisk säkerhet för deponier i Sverige förhåller sig till begreppet statligt stöd.

Huruvida ett undantag för offentliga verksamhetsutövare att ställa ekonomisk säkerhet för deponier i Sverige är ett otillåtet statsstöd besvaras genom att undersöka om de olika villkoren för statsstöd är uppfyllda i det aktuella fallet, det vill säga undersöka formen för stödet, om det är en åtgärd av en medlemsstat eller genom statliga medel, om det gynnar ett visst företag och om det snedvrider konkurrensen samt påverkar EU:s inre marknad.

1.2 Metod och material

Studien kommer att utgå ifrån en EU-rättslig metod. Det här angreppssättet har använts i undersökningen eftersom det område som ska analyseras faller inom ett EU-reglerat område. När ett visst rättsområde är reglerat på EU-rättslig nivå är företrädesprincipen tillämplig, vilket slogs fast i ett avgörande av EU-domstolen.⁷ Principen innebär att unionsrätt har företräde framför nationell rätt om en konflikt skulle uppstå. När en tolkning av EU-rättsliga källor genomförs i en nationell kontext ska resultatet av tolkningen vara förenlig med EU-

⁶ SOU 2006:39, Ett utvidgat miljöansvar. Prop. 2006/07:95, Ett utvidgat miljöansvar. Lagrådets yttrande, 2007-03-28.

⁷ Dom av den 15 juli 1964, Costa mot E.N.E.L, C-6/64, EU:C:1964:66.

rätt.⁸ När en EU-rättslig metod används är utgångspunkten EU:s rättskällehierarki.⁹ Begreppet statsstöd återfinns i artikel 107 (1) i FEUF som är en del av EU:s primärrätt. Det här innebär att FEUF är högst upp i EU:s normhierarki.¹⁰ Direktivet om deponering av avfall tillhör sekundärrätten. Vid tolkning av sekundärrätt ska resultatet överensstämma med primärrätt.¹¹

Inom ramen för den EU-rättsliga metoden kommer en rättsdogmatisk metod att användas. Metoden har valts dels för att begreppet statsstöd ska tolkas i förhållande till ekonomisk säkerhet i direktivet om deponering av avfall för att förstå vad som är gällande rätt. Dels för att tolkningen av de primär- och sekundärrättsliga källorna genomförs genom en allmänt accepterad rättskälla i form av praxis från EU-domstolen.¹² EU-domstolen använder sig ofta av en teleologisk tolkning, det vill säga en ändamålstolkning, i sina domslut.¹³ Praxis från EU-domstolen används i denna studie för att få kunskap om tillämpningen och räckvidden av när en åtgärd är ett otillåtet statsstöd. EU-domstolens praxis är tillsammans med skriven primär och sekundärrätt en central unionsrättslig källa.¹⁴ EU-domstolen har en betydande roll i utvecklingen av EU-rätten, domstolen har exempelvis uttalat att allmänna principer som härrör från domar ska åtnjuta samma status som EU-fördragen.¹⁵ Förhandsavgöranden är bindande för den ansökande medlemsstaten men domen är också bindande för övriga unionsmedlemmar om samma sakläge skulle uppstå. Även andra typer av avgöranden från EU-domstolen är i princip bindande för medlemsstaterna.¹⁶

Inom området för statsstöd finns tillgång till mycket unionsrättslig praxis. I urvalet av domar så har endast domar av EU-domstolen använts. EU-domstolen är överordnad tribunalen och dess domar har följaktligen ett högre prejudikatvärde än tribunalens domar.¹⁷

⁸ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, s. 100–101. Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, Studentlitteratur, Lund, 2013, s. 134.

⁹ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, s. 178–179.

¹⁰ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, s. 48, 178.

¹¹ Ibid, s 54–56, 178.

¹² Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), s. 21–22.

¹³ Ibid, s. 122.

¹⁴ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, s. 181.

¹⁵ Dom av den 15 oktober 2009, Audiolux mfl., C-101/08, EU:C:2009:626.

¹⁶ Europeiska unionens domstol, Om domstolen, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/sv/ (hämtad 2020-03-28). Horspool, Margot & Humphreys, Matthew, European union law, 8. uppl., Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 80. Hettne, Jörgen & Otken Eriksson, Ida (red.), EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning, 2., omarb. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2011, s. 49–50.

¹⁷ Hettne, Jörgen & Otken Eriksson, Ida (red.), s. 51, 56. Berry, Elspeth, Homewood, Matthew J. & Bogusz, Barbara, Complete EU law: text, cases, and materials, 4. uppl., Oxford University Press, New York, NY, 2019, s. 71.

För att det ska vara genomförbart att undersöka alla de kriterier som ställs upp för ett otillåtet statsstöd krävs kunskap om hur kontexten ser ut där åtgärden genomförs. Därav kommer undersökningen utgå ifrån hur deponiverksamheten är organiserad i Sverige.¹⁸

I studien appliceras ett kritiskt perspektiv i analysen av de EU-rättsliga domarna eftersom syftet är att granska räckvidden av begreppet statsstöd och vad som kan anses inkluderas i begreppet och inte. I undersökningen granskas därför villkoren för statsstöd som de bedömts i EU-domstolen kritiskt i hur de förhåller sig till den specifika situationen, det vill säga ett undantag av ekonomisk säkerhet för offentliga verksamhetsutövare.

1.4 Avgränsningar

Det finns flera undantag som härrör från regleringen i artikel 107–109 FEUF som innebär att en åtgärd kan anses vara tillåten trots att kriterierna för att vara ett statsstöd är uppfyllt. Området kommer kort beröras men det görs ingen undersökning huruvida något undantag är applicerbart i fallet. Undersökningen avgränsar sig vidare till att endast undersöka tolkningen av begreppet statsstöd. Hur begreppet ekonomisk säkerhet har tolkats inom EU-rätten kommer inte att beröras. Definitionen av ekonomisk säkerhet utgår endast ifrån hur det beskrivs i direktivet om deponering av avfall. Studien avgränsas dessutom till att undersöka regleringen av statsstöd på EU-rättslig nivå och därav kommer ingen utredning göras av hur statsstöd har reglerats på nationell nivå.

1.5 Forskningsläge

Begreppet statsstöd är väl bearbetat inom den internationella doktrinen. Främst förekommande är den forskning som analyserar de olika kriterierna som krävs för ett otillåtet statsstöd.¹⁹ Forskning om statsstöd har också bedrivits inom mer avgränsade och konkreta områden, exempelvis har en del forskning ägnats åt undersökningar av statsstöd i förhållande

¹⁸ Se bland annat: Miljösamverkan Sverige, Ekonomiska säkerheter Handläggarstöd, december 2018, <http://www.miljosamverkansverige.se/SiteCollectionDocuments/Projekt%20och%20rapporter/Milj%C3%B6farlig%20verksamhet/Ekonomiska%20s%C3%A4kerheter/Ekonomiska%20s%C3%A4kerheter%20Handl%C3%A4ggarst%C3%B6d.pdf> (hämtad 2020-03-25).

IVL Svenska miljöinstitutet, Avfallsimport och materialåtervinning, nr B2266, oktober 2016, <https://www.ivl.se/download/18.76c6e08e1573302315fe31/1484131243494/B2266.pdf> (hämtad 2020-03-27).

¹⁹ Se bland annat: Nicolaidis, Phedon, Critical Analysis of Developments in State Aid 2018, Lexxikon, Berlin, 2019. Bacon, Kelyn, European Union law of state aid [Elektronisk resurs], 3. uppl., Oxford University Press, Oxford, 2017. Verouden, Vincent. & Werner, Philipp. (red.), EU State aid control: law and economics, Kluwer Law International, Den Haag, 2016.

till skatterätt.²⁰ Bland annat huruvida olika typer av skattebefrielser kan vara otillåtna statsstöd.²¹ Ytterligare ett sammanhang där forskning har bedrivits är hur olika typer av statliga åtgärder gentemot banker förhåller sig till begreppet statsstöd.²² Forskningen på området för statsstöd har följaktligen inneburit att ett flertal typer av statliga åtgärder har ställts i förhållande till begreppet statsstöd. Även om forskning har bedrivits gällande olika typer av ekonomiska befrielser så har ingen forskning gjorts på hur befrielse från ekonomisk säkerhet för offentliga aktörer förhåller sig till statsstöd. Denna studie ämnar därför fylla i denna lucka i forskningen.

1.6 Disposition

Uppsatsen kommer att inledas med en kort introduktion till EU:s reglering inom området för avfall. Därefter kommer den svenska implementeringen av ekonomisk säkerhet utifrån direktivet om deponering av avfall beskrivas samt en förklaring i stora drag på hur den svenska avfallshanteringen fungerar. Därefter kommer begreppet statsstöd undersökas utifrån EU-domstolens praxis genom att studera de olika kriterierna för statsstöd utifrån följande ordning: Begreppet stöd, om det är ett statligt stöd eller med hjälp av statligt medel, om det gynnar vissa företag eller viss produktion samt om det snedvrider konkurrens och om det påverkar EU:s interna handel. De olika kriterierna kommer därefter analyseras i förhållande till undantag av ekonomisk säkerhet för offentliga verksamhetsutövare. Uppsatsen avslutas därefter med en slutsats.

1.7 Begrepp

Deponi: En upplagsplats för avfall på eller i jorden där avfallet befinner sig mer än ett år för tillfällig lagring men som utesluter följande; anläggningar där avfall omlastas för att beredas för vidare transport för återvinning, behandling eller bortskaffande på annan plats, lagring av

²⁰ Se bland annat: Richelle, Isabelle, Schön, Wolfgang & Traversa, Edoardo (red.), *State aid law and business taxation*, Springer-Verlag, Berlin, 2016. Monsenego, Jérôme, *Selectivity in state aid law and the methods for the allocation of the corporate tax base*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018.

²¹ Rust, Alexander & Micheau, Claire (red.), *State aid and tax law*, Kluwer Law, Alphen aan den Rijn, 2013.

²² Se bland annat: Mathias Dewatripont, *European banking: Bailout, bail-in and state aid control*, *International Journal of Industrial Organization*, 34, (C), 2014, 37–43. Bassan F., Mottura C.D. *State Guarantees and State Aid*. In: *From Saviour to Guarantor*. Roma Tre Business and Finance Collection. Palgrave Macmillan, London, 2015.

avfall innan det återvinns eller behandlas för en period av som regel mindre än tre år eller lagring av avfall innan det bortskaffas för en period av mindre än ett år.²³

2. EU

2.1 EU:s policy om avfall

EU har under en längre tid haft inflytande på medlemsländernas reglering av avfall. De första direktiven på området kom 1975.²⁴ Flertalet direktiv har därefter trätt i kraft som på olika sätt reglerar eller har reglerat hanteringen av avfall.²⁵ Direktiv 2008/98/EG om avfall och upphävande av vissa direktiv är en hörnsten i dagens EU-rättsliga avfallsreglering.²⁶ En viktig utgångspunkt i EU:s avfallshantering är begreppet avfallshierarki. Här placeras olika typer av avfallshantering in beroende på hur önskvärda de är. Den mest eftersträvarsvärda hanteringen är förbyggande åtgärder. Vilket efterföljs av återanvändning, återvinning, övrig återhämtning och slutligen deponering, som är det minst önskvärda alternativet. Desto högre upp i hierarkin, desto mindre avfall genereras som inte kan användas på nytt.²⁷

I och med ikraftträdandet av direktiv 2008/98/EG om avfall och upphävande av vissa direktiv så introducerades ett cirkulärt förhållningssätt till avfallshantering. Vilket exempelvis innebär ett bredare perspektiv på alla miljörättsliga aspekter runt hanteringen av avfall och vilka åtgärder som helhetsmässigt är bättre än andra alternativ.²⁸

²³ Direktiv 1991/31/EG, artikel 2g.

²⁴ Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 25.7.1975, s. 39–41). Rådets direktiv 75/439/EEG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor (EGT, L 194, 25/07/1975 s. 0023 – 0025).

²⁵ Se bland annat: Rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall (EGT L 377, 31.12.1991, s. 20–27). Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/852 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, 31.12.1994, s. 10–23).

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall (EUT L 190, 12.7.2006, s. 1–98).

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 22.11.2008, s. 3–30).

²⁷ EU-kommissionen, *Being wise with waste: the EU's approach to waste management*, 2010, <https://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/WASTE%20BROCHURE.pdf>, s. 5 (hämtad 2020-04-02). Kingston, Suzanne, Heyvaert, Veerle & Čavoški, Aleksandra, *European environmental law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, s. 489–490.

²⁸ Direktiv 2008/98/EG. EU-kommissionen, *Being wise with waste: the EU's approach to waste management*, s. 4,6.

2.2 Rådets direktiv om deponering av avfall

Direktivet om deponering av avfall syftar till att ställa högre krav på deponiverksamheter för att därigenom undvika att deponier orsakar negativa hälso- och miljöeffekter. Uppkomsten av avfall som hamnar på en deponi ska enligt direktivet förebyggas till förmån för återanvändning och återvinning.²⁹ För att en deponiverksamhet ska tillåtas krävs att verksamhetsutövaren har tillstånd, vilket även har krävts i tidigare direktiv men nu kompletteras och tydliggörs tillståndens innehåll. Det ställs nu exempelvis upp villkor om att verksamhetsutövaren ska ställa ekonomisk säkerhet eller en sådan motsvarighet för att garantera att det finns ekonomiska förutsättningar för att genomföra åtgärder som krävs enligt direktivet, exempelvis efterbehandlingsåtgärder.³⁰ Hur den ekonomiska säkerheten vidare ska utformas framkommer inte av direktivet. Enligt ordalydelsen i direktivet räcker det med att en motsvarighet till ekonomisk säkerhet lämnas, vilket innebär en viss frihet för medlemsländerna för hur säkerheten ska utformas. Vidare står det inget i direktivet om huruvida offentliga verksamhetsutövare kan anses vara undantagna från att ställa ekonomisk säkerhet eller inte.³¹

I direktivet 2018/850 om ändring av direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall så ändrades vissa delar i direktivet om deponering av avfall.³² Syftet med ändringarna bestod till stor del i att minska den del av avfallet som lämnas till deponering. Kravet på att ställa ekonomisk säkerhet påverkades inte av det nya direktivet.

3. SVERIGE

3.1 Direktivets införlivande i svensk rätt gällande ekonomisk säkerhet

I 16:3 Miljöbalken (1998:808) MB, som reglerar möjligheten att kräva ekonomisk säkerhet finns endast en möjlighet, men inte ett krav, på ställande av ekonomisk säkerhet. I direktivet om deponering av avfall finns ett krav på ställande av säkerhet och därav stiftades den nya

²⁹ Direktiv 1991/31 EG, skäl 6, 8.

³⁰ Ibid, artikel 8iv.

³¹ Ibid.

³² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/850 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall (EUT L 150, 14.6.2018, s. 100–108).

specialregleringen för deponier,³³ 15:34 MB.³⁴ I 16:3 MB är offentliga verksamhetsutövare undantagna från att behöva ställa ekonomisk säkerhet. Det fanns därför en osäkerhet i hur 15:34 MB skulle tolkas i förhållande till offentliga verksamhetsutövare eftersom det inte fanns något uttryckligt undantag i paragrafen. I en utredning begärd av regeringen ansågs direktivet om deponering av avfall inte innebära ett krav för offentliga aktörer att ställa ekonomisk säkerhet. Uppfattningen baserades på att ett eventuellt krav på offentliga verksamhetsutövare inte stämde överens med syftet med ekonomisk säkerhet eftersom de offentliga aktörerna oavsett om de var verksamhetsutövare eller inte, skulle vara slutligt ansvariga för hanteringen.³⁵ Samtidigt hade Miljööverdomstolen kommit fram till att även offentliga verksamhetsutövare skulle ställa ekonomisk säkerhet utifrån hur den svenska lagen var uppbyggd.³⁶

Regeringen var av åsikten att direktivet om deponering av avfall inte i sin ordalydelse eller i sin utformning medgav ett undantag för offentliga verksamhetsutövare och därför skulle inget undantag göras. Regeringens slutsats blev att den beskattningsrätt som finns hos offentliga verksamhetsutövare skulle vara tillräcklig som ekonomisk säkerhet.³⁷ Lagrådet var i sitt yttrande av samma åsikt som den i utredningen. Lagrådet betonade dock att ett undantag för offentliga verksamhetsutövare kunde vara problematiskt så till vida att det kunde påverka konkurrensen mellan privata och offentliga subjekt.³⁸

Resultatet blev att beskattningsrätten skulle vara tillräcklig som ekonomisk säkerhet. I Miljööverdomstolen kom därefter fler domar som påpekade att ett undantag för offentliga verksamhetsutövare inte är förenlig med hur den svenska lagen är uppbyggd eftersom inget uttryckligt undantag finns i paragrafen. Därav skulle även offentliga verksamhetsutövare ställa ekonomisk säkerhet.³⁹

3.2 Svensk avfallshantering

I Sverige har kommunerna ett stort ansvar när det kommer till hanteringen av avfall. Genom kommunal upphandling kan även privata aktörer agera på området. Angående deponier så är

³³ Prop. 2001/02:65, Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m., s. 66.

³⁴ 15:34 MB är numera 15:35 MB.

³⁵ SOU 2006:39, Ett utvidgat miljöansvar, s. 300.

³⁶ MÖD 2006:12.

³⁷ Prop. 2006/07:95, Ett utvidgat miljöansvar, s. 106, s. 134.

³⁸ Lagrådets yttrande, 2007-03-28, s. 3.

³⁹ MÖD 2006:12. MÖD 2010:20.

många av de här verksamheterna under kommunal ledning, men ett flertal drivs också av aktörer i privat regi.⁴⁰ En verksamhetsutövare för en deponi förenar ofta detta med övrig hantering av avfall, exempelvis återvinning och sortering. Det kommunala självstyret ger kommunerna möjlighet att välja hur deras avfallshanteringen ska organiseras. Det kan ske utifrån egen förvaltning, kommunalt bolag, gemensam nämnd eller genom ett kommunalförbund.⁴¹

När det kommer till ställande av ekonomisk säkerhet för deponier i Sverige så kan säkerheten beräknas utifrån sökandes beräkningar, praxis eller genom vägledningar.⁴² Det finns alltså ingen enhetlig strategi att följa på nationell nivå för att beräkna hur stor den ekonomiska säkerheten ska vara. Men många handläggare använder sig av en specifik rapport som hjälp för att räkna ut beloppet för en ekonomisk säkerhet.⁴³ I beräkningarna tas hänsyn till storleken på deponin, om det är farligt eller icke farligt avfall och vilken typ av åtgärd som är aktuell. I rapporten kategoriseras följande åtgärder: sluttäckning, hantering och rening av lakvatten, deponigas samt kontroll och övervakning. Sluttäckning står för den största summan av en säkerhet. En deponi med farligt avfall på 100,000 m² innebär en säkerhet på mellan 23–38 miljoner kronor.⁴⁴ Exempel på olika typer av ekonomisk säkerhet som används i Sverige är bankgaranti, moderbolagsborgen, kommunalborgen och olika försäkringslösningar.⁴⁵ Det framgår vidare av praxis från Miljööverdomstolen och Högsta domstolen att en giltig säkerhet ska vara tillgänglig för tillsynsmyndigheten att ta i anspråk vid behov.⁴⁶

3.3 Handel med avfall

Sverige deltar i handeln med avfall på den europeiska marknaden. Det är ett handelsområde som också ökar i omfattning inom EU.⁴⁷ Avfall anses i allt större utsträckning vara en resurs,

⁴⁰ Avfall Sverige, Svensk avfallshantering 2018, https://www.avfallsverige.se/fileadmin/user_upload/Publikationer/SAH_2019.pdf, s. 4–6, (hämtad 2020-04-03). Rapport från de nordiska konkurrensmyndigheterna, Competition in the Waste Management Sector – Preparing for a Circular Economy, 2016, http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/nordiska/nordic-report-2016_waste-management-sector.pdf, s. 55 (hämtad 2020-03-27).

⁴¹ Avfall Sverige, Svensk avfallshantering 2018, s. 5–6.

⁴² Miljösamverkan Sverige, Ekonomiska säkerheter Handläggarstöd, s. 28–29

⁴³ Miljösamverkan Sverige, Ekonomiska säkerheter handläggarstöd, s. 28–29. Envipro Miljöteknik AB, Ekonomisk säkerhet vid deponering, 2004, <https://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/avfall/deponering/deponi-ekonomisk-sakerhet.pdf>, s. 3, 13 (hämtad 2020-04-15).

⁴⁴ Envipro miljöteknik AB, Ekonomisk säkerhet vid deponering, s. 13. För fler uträkningar av ekonomisk säkerhet beroende på typ av avfall, typ av åtgärd och storlek på deponin, se bilaga A.

⁴⁵ Miljösamverkan Sverige, Ekonomiska säkerheter handläggarstöd, s. 11–20.

⁴⁶ NJA 2009 s. 667, MÖD 2006:12. MÖD 2010:20.

⁴⁷ IVL Svenska miljöinstitutet, Avfallsimport och materialåtervinning, s. 18 (hämtad 2020-03-28).

vilket bidrar till den ökade handeln. De hårdare reglerna för deponiverksamheter har medfört att avfall sänds till medlemsländer med bättre kapacitet för slutlig återvinning, exempelvis till Sverige.⁴⁸ Under år 2015 så gick 5,8 ton avfall till energiåtervinning i Sverige, 1,3 ton av avfallet var importerat.⁴⁹ Under år 2018 kom 38% av det importerade avfallet från Storbritannien.⁵⁰ Sverige exporterar även avfall, men detta görs i mindre utsträckning.⁵¹

4. OTILLÅTET STATSSTÖD - TILLÄMPLIGHET OCH RÄCKVIDD

4.1 Kriterier och undantag

Bestämmelserna om statsstöd regleras i artiklarna 107–109 FEUF. Artikel 107 (1) FEUF ställer upp villkoren för när en åtgärd ska anses vara ett otillåtet statsstöd. Det ska vara en åtgärd tagen av staten eller en åtgärd genom statliga medel, av vilket slag som helst. Åtgärden ska snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen genom att vissa företag eller produktion gynnas vilket ger en påverkan på handeln mellan medlemsstaterna. Enligt EU-domstolen krävs att alla de uppräknade kriterierna är uppfyllda för att det ska vara fråga om ett otillåtet statsstöd.⁵²

Ett statsstöd kan anses tillåtet även om åtgärden uppfyller kriterierna enligt artikel 107 (1) FEUF. Det är främst EU-kommissionen som har till uppgift att undersöka om en åtgärd ska anses vara tillåten eller inte.⁵³ Ett undantag kan dels baseras på artikel 107 (2) FEUF som fastlägger att exempelvis stöd av social karaktär till enskilda konsumenter och stöd för att avhjälpa skador som är hänförliga till naturkatastrofer inte ska anses vara otillåtna statsstöd. I artikel 107 (3) FEUF listas ett antal situationer där det är möjligt för EU-kommissionen att göra undantag från regeln om otillåtet statsstöd. Exempel på åtgärder som kan vara tillåtna är stöd som har till syfte att främja den ekonomiska utvecklingen i områden där levnadsstandarden är onormalt låg eller att stöd utges med anledning av att genomföra viktiga projekt som ligger i unionens intresse. Artikel 108 FEUF beskriver närmare hur förfarandet

⁴⁸ Ibid, s. 18.

⁴⁹ Ibid, s. 17–18.

⁵⁰ Naturvårdsverket, Import och export av avfall, februari 2020, <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Avfall-import-och-export/> (hämtad 2020-04-05).

⁵¹ IVL Svenska miljöinstitutet, Avfallsimport och materialåtervinning, s. 22.

⁵² Dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punkt 74.

⁵³ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, s. 424.

mellan EU- kommissionen och medlemsstaten ska gå till. Artikel 109 FEUF stadgar att EU-kommissionen, efter att ha inhämtat Europaparlamentets ståndpunkt, får anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 107–108 FEUF. EU-kommissionen har till exempel utfärdat fyra förordningar om stöd av mindre betydelse, stödet anses i de fallen gälla ett så pass lågt belopp att konkurrens och handel inte påverkas nämnvärt.⁵⁴

4.2 Begreppet stöd

I artikel 107 (1) FEUF föreskrivs att stödet kan vara av vilket slag som helst. Enligt EU-domstolen så är begreppet stöd mer omfattande än begreppet subvention. Istället är en utgångspunkt huruvida stödet har samma karaktär och effekt som en subvention.⁵⁵ I begreppet inkluderas dels direkta finansiella åtaganden genom exempelvis lån som ges utan marknadsmässiga villkor.⁵⁶ Eller att offentliga myndigheter säljer mark eller fastighet som ligger under marknadsvärdet.⁵⁷ Dels inkluderas indirekta finansiella åtaganden i begreppet stöd, exempelvis avstående ifrån statliga intäkter i form av skatter och sociala avgifter utan marknadsmässig grund.⁵⁸ En åtgärd kan anses vara ett stöd så fort åtgärden på något sätt innebär en minskning av den budget som betungar ett företag.⁵⁹ EU-domstolen har kommit fram till att oavsett hur formen för stödet ser ut så kan detta vara ett otillåtet statsstöd om det gynnar vissa företag eller produktion.⁶⁰

4.3 Stöd av staten eller med hjälp av statliga medel

EU-domstolen har slagit fast att om en åtgärd ska vara ett otillåtet statsstöd så krävs att åtgärden dels kan tillskrivas staten, dels är hänförlig till statliga medel. Det här innebär att det är två kumulativa villkor.⁶¹ EU-domstolen har konstaterat att i begreppet stat så innefattas även åtgärder som indirekt kan hänföras till staten. Därav inkluderas olika typer av regionala och kommunala åtgärder.⁶² Vidare innefattas åtgärder som är tagna av såväl offentliga som

⁵⁴ Bacon, Kelyn, sektion 5.03-5.05.

⁵⁵ Dom av den 19 september 2000, Tyskland mot kommissionen, C-156/98, EU:C:2000:467, punkt 25.

⁵⁶ Dom av den 3 juli 2003, Belgien mot kommissionen, C-457/00, EU:C:2003:387, punkt 48–50.

⁵⁷ Dom av den 16 juli 2015, BVVG, C-39/14P, EU:C:2015:470, punkt 29.

⁵⁸ Dom av den 16 maj 2000, Frankrike mot Ladbroke Racing och kommissionen, C-83/98, EU:C:2000:248, punkt 48–51.

⁵⁹ Dom av den 19 september 2000, Tyskland mot kommissionen, C-156/98, EU:C:2000:467, punkt 25.

⁶⁰ Dom av den 30 juni 2016, Belgien mot kommissionen, C-270/15, EU:C:2016:489, punkt 34.

⁶¹ Dom av den 16 maj 2002, Frankrike mot kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 24.

⁶² Dom av den 14 oktober 1987, Tyskland mot kommissionen, C-248/84, EU:C:1987:437, punkt 17.

privata aktörer om de är inrättade av staten eller utsedda av staten att administrera ett visst stöd.⁶³

Om en åtgärd ska betraktas som hänförlig till statliga medel ska någon typ av samband uppvisas mellan den fördel som mottagaren av stödet har givits och den minskning som fördelen inneburit för statens budget. En minskning behöver dock inte ha skett, det räcker att en konkret ekonomisk risk kan påvisas. För att villkoret ska vara uppfyllt krävs dock inte att ökningen för stödmottagaren och belastningen på statens budget i art eller summa överensstämmer med varandra.⁶⁴

När en viss åtgärd är ett resultat av lagstiftning så är det en indikation på att åtgärden ska kunna tillskrivas staten.⁶⁵ Även om staten har kontroll över ett offentligägt företag så är det inte självklart att en åtgärd i ett konkret fall kan tillskrivas staten. Det kan innebära svårigheter att kunna ge belägg för att staten i en konkret situation motiverat till en viss åtgärd. I sin bedömning utgår EU-domstolen bland annat ifrån huruvida företaget inkorporerats i den offentliga förvaltningen och om företagets verksamhet bedrivs under ordinära konkurrensvillkor på marknaden.⁶⁶

4.4 Gynnande av vissa företag eller viss produktion

Enligt EU-domstolen krävs endast ett bedrivande av ekonomisk verksamhet för att begreppet företag ska anses vara uppfyllt. Därav är den rättsliga statusen och hur verksamheten bedrivs i övrigt inte relevant för att något ska anses vara ett företag.⁶⁷ En ekonomisk verksamhet är en verksamhet som erbjuder varor eller tjänster på en viss marknad. Huruvida det finns en lönsamhet är inte av betydelse.⁶⁸ Även ett indirekt deltagande på marknaden kan falla inom ramarna för en ekonomisk verksamhet, exempelvis när en aktör har inflytande över den part som agerar på marknaden.⁶⁹

⁶³ Ibid, punkt 14.

⁶⁴ Dom av den 19 mars 2013, Bouygues and Bouygues Télécom mot kommissionen m.fl., C-399/10, EU:C:2013:175, punkt 110.

⁶⁵ Dom av den 22 juni 2006, Belgien mot kommissionen, C-182/03 - C-217/03, EU:C:2006:416, punkt 127–128.

⁶⁶ Dom av den 16 maj 2002, Frankrike mot kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 52–56.

⁶⁷ Dom av den 12 september 2000, Pavlov m.fl., C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:428, punkt 74.

⁶⁸ Dom av den 19 december 2012, Mitteldeutsche Flughafen and Flughafen Leipzig-Halle mot kommissionen, C-288/11 P, EU:C:2012:82, Punkt 50.

⁶⁹ Dom av den 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl., C-222/04, EU:C:2006:8, punkt 110.

För att avgöra om det föreligger ett otillåtet statsstöd så ska slutsatsen inte baseras på vilka mål eller orsaker som ligger bakom en viss åtgärd. Det väsentliga är istället vilken effekt som åtgärden får, det vill säga att åtgärden leder till att ett visst företag gynnas.⁷⁰ För att en åtgärd ska kunna bedömas som ett stöd så ska åtgärden innebära en ekonomisk fördel för stödmottagaren. Det är dock ovidkommande om fördelen i praktiken har inneburit en förbättring för företaget.⁷¹

EU-domstolen har slagit fast att även befrielser från ekonomiska bördor, såsom lättnad från skatt och sociala avgifter innefattas i begreppet ekonomisk fördel.⁷² För att en åtgärd som innebär en ekonomisk fördel ska kunna utgöra ett otillåtet statsstöd krävs vidare att åtgärden inte hade inträffat under normala marknadsvillkor. För att undersöka om ett agerande sker under normala marknadsvillkor så har EU-domstolen använt sig av kriteriet om en privat investerare. Det är ett hypotetiskt test som innebär att en privat aktör som agerar på marknadsmässiga villkor jämförs med den offentliga aktör som utfört åtgärden. Jämförelsen syftar till att ta reda på om den privata investeraren hade agerat på samma sätt och att det därmed är en åtgärd som anses vara ekonomiskt förnuftig.⁷³

För att en åtgärd ska innebära ett gynnande så krävs vidare att åtgärden är selektivt. Det anses föreligga selektivitet när en fördel riktas endast till visst företag eller viss produktion, när det finnas andra aktörer som befinner sig i en jämförbar situation, rättsligt och faktiskt.⁷⁴ Ett selektivt agerande kan vara tillåtet men då krävs att åtgärden till karaktären och den allmänna systematiken är förenlig med det nationella systemet. Det åligger medlemsstaten att bevisa att en åtgärd faller inom denna systematik. Krav ställs dock för att kryphål i bestämmelsen om statsstöd inte ska uppstå.⁷⁵

⁷⁰ Dom av den 13 juni 2002, Nederländerna mot kommissionen, C-382/99, EU:C:2002:363, punkt 61.

⁷¹ Dom av den 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer och Peggauer Zementwerke, C-143/99 EU:C:2001:598, punkt 41.

⁷² Dom av den 12 oktober 2000, Spanien mot kommissionen, C-480/98, EU:C:2000:559, punkt 19–21.

⁷³ Dom av den 21 mars 1991, Italien mot kommissionen, C-303/88, EU:C:1991:136, punkt 19–20. Dom av den 1 oktober 2015, Electrabel och Dunamenti Erőmű mot kommissionen, C-357/14 P, EU:C:2015:642, punkt 144.

Dom av den 3 april 2014, kommissionen mot Nederländerna och ING Groep NV, C-224/12 P, EU:C:2014:213, punkt 36.

⁷⁴ Dom av den 15 december 2005, Italien mot kommissionen, C-66/02, EU:C:2005:768, punkt 94. Dom av den 4 juni 2015, kommission mot MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, punkt 59–61.

⁷⁵ Dom av den 29 april 2004, Nederländerna mot kommissionen, C-159/01, EU:C:2004:246, punkt 43. Dom av den 6 september 2006, Portugal mot kommissionen, C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 81.

4.5 Snedvridning av konkurrens och påverkan på samhandeln

Kriterierna om snedvridning av konkurrens och påverkan på samhandeln är två kumulativa villkor men behandlas ofta i anknytning till varandra av EU-domstolen. Det krävs inte att stödet faktiskt snedvrider konkurrensen eller faktiskt påverkar handeln inom EU.

Förutsättningen för ett otillåtet statsstöd är istället att en åtgärd kan innebära en sådan typ av påverkan. Den här utgångspunkten gäller oavsett om det är ett befintligt stöd eller ett stöd som är planerat att införas.⁷⁶ Det krävs dock en redogörelse för de omständigheter som pekar på att ett stöd kan innebära en påverkan.⁷⁷

Om ett stöd stärker ett företags ställning i förhållande till konkurrerande företag inom EU:s inre marknad så ska handeln anses bli påverkad.⁷⁸ Redan att befria ett företag från kostnader som ett företag normalt bär innebär i princip att konkurrensen snedvrids.⁷⁹ Omständigheten att en viss typ av bransch agerar på EU:s inre marknad räcker för att ett stöd kan anses påverka konkurrens eller inverka på samhandeln.⁸⁰ Det krävs vidare inte att stödets effekt på handeln är väsentlig eller betydande.⁸¹

Det är inte ett obligatoriskt villkor att det företag som gynnas själv deltar på den europeiska marknaden för att det ska vara fråga om ett otillåtet statsstöd. När ett företag som bedriver sin verksamhet regionalt eller lokalt får ett statligt stöd kan det leda till att företaget upprätthåller eller stärker sin position. Det här kan dels innebära att möjligheten för företag från andra medlemsstater att slå sig in på denna marknad försvåras. Dels kan åtgärden innebära att stödmottagaren expanderar sin verksamhet till andra medlemsstater.⁸² Möjligheten att lokala företag på det här sättet kan få en inverkan på handeln ska inte vara rent hypotetisk.⁸³

⁷⁶ Dom av den 29 april 2004, Italien mot kommissionen, C-372/97, EU:C:2004:234, punkt 44–45.

⁷⁷ Dom av den 8 september 2011, kommissionen mot Nederländerna, C-279/08, EU:C:2011:551, punkt 131.

⁷⁸ Dom av den 17 september 1980, Philip Morris Holland BV mot kommission, C-730/79, EU:C:1980:209, punkt 9–12.

⁷⁹ Dom av den 17 mars 1993, Sloman Neptun, C-72/91, EU:C:1993:97, punkt 54.

⁸⁰ Dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punkt 77.

⁸¹ Ibid, punkt 81.

⁸² Dom av den 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze mfl., C-222/04, EU:C:2006:8, punkt 142.

⁸³ Dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punkt 78.

5. ANALYS

5.1 Begreppet stöd

EU-domstolen har gjort en vid tolkning av vad som innefattas i begreppet stöd. Även indirekta åtgärder så som befrielse från skatt innefattas i begreppet. Att befrias från att ställa ekonomisk säkerhet har inte behandlats av EU-domstolen. Däremot är det i både fall av skattebefrielse och befrielse från ekonomisk säkerhet fråga om en handling som kan innebära att ett företags budget inte belastas. Enligt EU-domstolen kan en effekt på ett företags budget innebära att det är fråga om en stödåtgärd. En skillnad är dock att befrielse från en skatt innebär en lättnad från något som annars aktivt hade betalats ut av företaget. En ekonomisk säkerhet å andra sidan kan ha olika utformning och behöver inte innebära att pengar lämnar företaget. Det är till exempel skillnad på om pengar behöver överföras till ett separat konto eller om det endast krävs ett borgensåtagande, två typer av ekonomiska säkerheter som är möjliga i Sverige. Skillnaden kan innebära att företagets budget inte belastas i samma grad.

EU-domstolen har å andra sidan betonat att det inte är utformningen på stödet som är av störst betydelse utan om stödet innebär ett gynnande för vissa företag. Utifrån detta resonemang är det relevanta inte om det exempelvis är befrielse från skatt eller befrielse från ställande av ekonomisk säkerhet, av vikt är istället den effekt som åtgärden innebär. Följaktligen bör även befrielse från ekonomiska säkerheter kunna utgöra stöd. Men ju mer ingripande en ekonomisk säkerhet är i ett företags budget, desto större risk att det resulterar i att vissa företag gynnas framför andra och därmed att det kan vara fråga om ett otillåtet statsstöd.

5.2 Stöd av staten eller med hjälp av statliga medel

Att ett undantag medges för offentliga aktörer att inte behöva ställa ekonomisk säkerhet ska kunna tillskrivas staten för att det ska anses vara ett otillåtet statsstöd. Om ett undantag hade förelagat i Sverige så hade det tillståndet kunnat härledas till lagstiftning. Denna slutsats härrör ifrån att det lagförslag som röstades igenom i riksdagen inte krävde att offentliga aktörer ställde ekonomisk säkerhet, utan att beskattningsrätten var tillräcklig.

Därav hade skillnaden i hanteringen av offentliga och privata aktörer berott på ett statligt agerande. Enligt EU-domstolen är lagstiftning ett indicium på att ett agerande kan tillskrivas staten.

Vidare ska åtgärden vara hänförlig till statliga medel. Eftersom EU-domstolen inkluderar även kommuner i begreppet stat i regleringen av statsstöd så kan kriteriet vara uppfyllt även när det förekommer en effekt på kommunala medel. Att kommuner inte behöver ställa ekonomisk säkerhet får en påverkan på den kommunala budgeten så till vida att pengar inte behöver åsidosättas för detta. Att en ekonomisk säkerhet inte ställs innebär inte att statens budget minskar på så sätt som det gör i fall av skattebefrielse. Men om det däremot kan anses innebära en ekonomisk risk för staten att det saknas en säkerhet som kan tillhandahållas om det skulle behövas så kan situationen ändå vara hänförlig till statliga medel.

5.3 Gynnande av vissa företag eller viss produktion

I studien är det av betydelse huruvida offentliga aktörer gynnas av att inte behöva ställa ekonomisk säkerhet i förhållande till privata aktörer. Eftersom EU-domstolen har använt sig av en bred tolkning av begreppet företag, det vill säga att det enda kravet är att bedriva ekonomisk säkerhet, så innebär det att även olika former av kommunala inrättningar inkluderas i denna definition. Då hanteringen av avfall innebär ett utbud av en tjänst på en viss marknad så är även det villkor som EU-domstolen ställer upp på en ekonomisk verksamhet uppfyllt. Huruvida kommunen går med vinst är inte aktuellt då det inte är ett krav.

EU-domstolen har poängterat att det är effekten av en åtgärd och inte åtgärdens mål eller syfte som är det essentiella i undersökningen av om ett stöd ska anses vara otillåtet. I den svenska implementeringen av direktivet om deponering av avfall framkom en uppfattning om att offentliga aktörer inte borde behöva ställa ekonomisk säkerhet på grund av att de ändå är slutligt ansvariga för kostnaderna även om det är en privat verksamhetsutövare som inte kan betala för sig. Vidare fördes också resonemang om att den beskattningsrätt som offentliga aktörer innehar var tillräcklig som ekonomisk säkerhet. Även om dessa bakomliggande orsaker till en olikartad behandling kan anses vara relevanta så är det således utifrån EU-domstolens resonemang istället effekten som är av betydelse, det vill säga om ett företag har gynnats av en viss åtgärd.

För att det ska vara fråga om gynnande av vissa företag ska det föreligga en ekonomisk fördel. Det räcker med en befrielse från en ekonomisk börda för att det ska kunna vara fråga om en fördel. Därigenom kan en befrielse från en ekonomisk säkerhet innebära en ekonomisk fördel eftersom en ekonomisk säkerhet kan vara en ekonomisk börda på ett företag. Ju mer betungande den ekonomiska säkerheten är för det aktuella företaget, desto troligare torde det vara att det rör sig om en befrielse från en ekonomisk börda för de aktörer som inte behöver

ställa säkerhet. I Sverige kan ekonomiska säkerheter uppgå till flera miljoner kronor men eftersom ekonomisk säkerhet kan ges i olika former varierar också hur betungande de är på företagets budget. Vidare ska det vara fråga om en fördel som ges på icke marknadsmässiga villkor. Denna undersökning kan enligt EU-domstolen utföras genom att tillämpa kriteriet om en privat investerare, det vill säga man får svar på om ett handlande är ekonomiskt förnuftigt. I det aktuella fallet så är frågan om en privat aktör hade krävt de offentliga aktörerna att ställa säkerhet. De offentliga aktörerna har en ekonomisk trygghet genom beskattningsrätten och de är ytterst ansvariga för deponiverksamheter även om det är en privat verksamhetsutövare. Det här innebär att det inte är säkert att en privat investerare hade ansett det nödvändigt med en ekonomisk säkerhet för att garantera att vissa åtgärder kan genomföras. Det här innebär därför att det inte är klarlagt att fördelen är icke marknadsmässig.

Det krävs vidare att den aktuella åtgärden ska vara selektiv. De privata och offentliga aktörerna får anses agera i samma typ av rättsliga och faktiska situation eftersom de är verksamma på samma marknad och under samma reglering och villkor. Därav är en åtskillnad som innebär att bara de offentliga aktörerna gynnas ett selektivt agerande. Men det finns dock möjlighet att ett selektivt agerande är godtagbart, detta är enligt EU-domstolen fallet om det selektiva handlandet är förankrat i det nationella systemets principer. Dock är tröskeln relativt hög och medlemsstaten måste kunna påvisa att agerandet är en del av det grundläggande systemet. I Sverige skulle ett undantag för offentliga verksamhetsutövare möjligtvis kunna vara en del av ett större system eftersom det finns annan lagstiftning som undantar offentliga verksamhetsutövare, dock skulle såsom Miljööverdomstolen påpekat, ett sådant undantag behöva uttryckas i den lagstiftningen av ekonomisk säkerhet som är specifik för deponier i nuvarande 15:35 MB.

5.4 Snedvridning av konkurrensen och påverkan på samhandeln

EU-domstolen har inte ställt höga krav på kriterierna konkurrens och samhandel för att de ska anses vara uppfyllda. Dels krävs endast att en effekt på konkurrens eller samhandel kan föreligga. Dels kan en sådan påverkan anses föreligga redan om en viss bransch är aktiv på EU:s inre marknad och att åtgärden innebär en befrielse från kostnader som hade betungat ett företag. Den relevanta branschen i det aktuella fallet sträcker sig längre än till just hantering av deponier eftersom många företag förenar deponiverksamheten med annan typ av avfallshantering. Det här innebär att den aktuella branschen borde täcka all typ av

avfallshantering. Sverige handlar med avfall med andra europeiska länder i en utsträckning som inte är betydelselös. Påverkan på handeln eller konkurrensen behöver inte vara av betydande storlek. Men huruvida de två kriterierna kan anses vara uppfyllda kan bero på vilken typ av ekonomisk säkerhet som är aktuell, eftersom det kan vara svårt att bevisa att vissa typer av ekonomiska säkerheter betungar företagen.

Att låta offentliga aktörer besparas från att ställa ekonomisk säkerhet skulle kunna innebära en påverkan på konkurrens och handel då de offentliga aktörerna kan bli starkare på bekostnad av andra aktörer. Det krävs inte heller att de aktuella offentliga aktörerna agerar på EU:s inre marknad, även om handeln sker endast lokalt eller regionalt kan resultatet bli att andra företag får svårare att slå sig in på den svenska marknaden.

6. ÄR DET ETT OTILLÅTET STATSSTÖD?

Räckvidden för tillämpligheten av begreppet statsstöd är stort. EU-domstolen har inkluderat många olika typer av situationer samtidigt som det är låga trösklar för vad som kan anses vara en påverkan på konkurrens och handel. De olika kriterierna som alla krävs för att det ska vara ett otillåtet statsstöd är väldigt beroende av hur den specifika situationen ser ut. Således kan det bli svårt att ge ett allmängiltigt svar på hur undantag av ekonomisk säkerhet för offentliga verksamhetsutövare för deponier i Sverige förhåller sig till begreppet statsstöd. En faktor som gör att svaret kan variera är hur den ekonomiska säkerheten är utformad. En ekonomisk säkerhet i sig utesluter inte att det är fråga om ett otillåtet statsstöd men det väsentliga är huruvida den innebär ett gynnande. Desto mer ingripande en ekonomisk säkerhet är, desto större risk att den resulterar i en ekonomisk fördel för vissa företag, se exempelvis mer ingripande åtgärder som separata konton för säkerheter i förhållande till moderbolagsborgen. Därav skulle olika typer av ekonomisk säkerhet som används i Sverige kunna leda till olika svar gällande om det är ett otillåtet statsstöd.

Beroende på hur ingripande den ekonomiska säkerheten är så skulle alla villkoren för ett otillåtet statsstöd kunna uppfyllas förutom ett utifrån den jämförelse som skett ovan. Det villkor som inte är uppfyllt är huruvida det är ett marknadsmässigt agerande eftersom det kan finnas viss grund för ett undantag baserat på det bakomliggande syftet med att ställa ekonomisk säkerhet. Eftersom alla villkor inte är uppfyllda så är det inte klarlagt att det är fråga om ett otillåtet statsstöd. Däremot lämnar alla kriterier öppet för argumentation vilket innebär att utgången huruvida det är ett otillåtet statsstöd inte är fastställd.

Vidare forskning skulle kunna genomföras angående hur undantag för offentliga verksamhetsutövare att ställa ekonomisk säkerhet för deponier förhåller sig till de situationer som utgår ifrån artikel 107–109 FEUF där ett statsstöd anses tillåtet även om alla villkor för ett statsstöd är uppfyllt.

BILAGA A

4.5 Sammandrag och kommentarer

I tabell 9 görs ett sammandrag av de kostnader som beräknats i föregående avsnitt.

Tabell 9. Kvadratmeterkostnader (avrundade siffror)

Deponityp	Deponistorlek (m ²)	Typ av arbete	Kostnad per m ² deponiyta (kr)	Ekonomisk säkerhet (Mkr)
FA-deponi	100.000	Sluttäckning ¹⁾	230-380	23-38
		Hantering och rening av lakvatten	100-230	10-23
		Deponigas	--	--
		Kontroll och övervakning	15-45	1,5-4,5
		Σ	345 - 655	35 - 66
Icke FA-deponi	100.000	Sluttäckning ¹⁾	200-350	20-35
		Hantering och rening av lakvatten	50-100	5-10
		Deponigas ²⁾	8-25	0,8-2,5
		Underhåll av befintligt system	5	0,5
		Filer för metangasoxidation	15-45	1,5-4,5
Σ	278 - 525	28 - 53		
Icke FA-deponi	400.000	Sluttäckning ¹⁾	200-350	79 -140
		Hantering och rening av lakvatten	20-40	8-16
		Deponigas ²⁾	4-10	1,5-4,5
		Underhåll av befintligt system	5	2
		Filer för metangasoxidation	4-10	1,5-4,5
Σ	233 - 415	92 - 167		
Inert avfall	10.000	Sluttäckning ¹⁾	40-80	0,4-0,8
		Hantering och rening av lakvatten	--	--
		Deponigas	--	--
		Kontroll och övervakning	3-8	0,03-0,08
Σ	43 - 88	0,5 - 1,0		

¹⁾ Utan restprodukter, beträffande restprodukter se avsnitt 4.1.2

²⁾ I mån av tillämpning enligt NVs allmänna råd (2004:2)

Som framgår av tabellen så dominerar täckningskostnaden kalkylen vid beräkning av den ekonomiska säkerheten. Täckningskostnaden är direkt proportionell mot ytan och säkerhetsbeloppet är således också proportionellt mot ytan. Vid jämförelse mellan deponityperna framgår att täckningskostnaden för deponi för farligt avfall är 30 kr/m² högre än för deponi för icke farligt avfall vilket beror på att geomembran föreslås utöver bentonitmattan på den förstnämnda.

I storleksordning efter täckningen kommer reningen och hanteringen av lakvatten. Beträffande omfattningen av denna post så bör den avgöras från fall till fall. Bakgrunden finns diskuterad i avsnitt 3.4.3. Det genomförda beräkningsexemplet visar att investeringskostnaden är mindre än nuvärdet av driftkostnaderna över 30 år. Den långa tiden för driften har naturligtvis stor betydelse för driftkostnadernas dominans.

KÄLL- OCH LITTERATURLISTA

Tryckta källor:

Offentligt tryck

Sverige

SOU 2006:39, Ett utvidgat miljöansvar.

Lagrådets yttrande, 2007-03- 28.

Prop. 2001/02:65, Ändrad ordning för utdömmande av vite enligt miljöbalken m.m.

Prop. 2006/07:95, Ett utvidgat miljöansvar.

Europeiska unionen

Direktiv

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/852 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall (EUT L 150, 14.6.2018, s. 141–154).

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/850 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall (EUT L 150, 14.6.2018, s. 100–108).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om av avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 22.11.2008, s. 3–30).

Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT, L 182, 16/07/1999, s1-19).

Rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall (EGT L 377, 31.12.1991, s. 20–27).

Rådets direktiv 75/439/EEG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor (EGT, L 194, 25/07/1975 s. 0023 – 0025).

Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 25.7.1975, s. 39–41).

Förordning

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall (EUT L 190, 12.7.2006, s. 1–98).

EU-kommissionen

Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, C/2016/2946, EUT C 262, 19.7.2016, s. 1–50.

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, Modernisering av det statliga stödet i EU, KOM (2012) 0209 slutlig.

Kommissionen, Handlingsplan för statligt stöd - Mindre men bättre riktat statligt stöd: en plan för reform av det statliga stödet 2005–2009 [Samrådsdokument, ej offentliggjort i Europeiska unionens officiella tidning].

Elektroniska källor:

Avfall Sverige, Svensk avfallshantering 2018, https://www.avfall sverige.se/fileadmin/user_upload/Publikationer/SAH_2019.pdf (hämtad 2020-04-03).

Envipro Miljöteknik AB, Ekonomisk säkerhet vid deponering, 2004, <https://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/avfall/deponering/deponi-ekonomisk-sakerhet.pdf> (hämtad 2020-04-15).

EU- kommissionen, Being wise with waste: the EU's approach to waste management, 2010, <https://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/WASTE%20BROCHURE.pdf> (hämtad 2020-04-02).

Europeiska unionens domstol, Om domstolen, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/sv/ (hämtad 2020-03-28).

IVL Svenska miljöinstitutet, Avfallsimport och materialåtervinning, nr B2266, oktober 2016, <https://www.ivl.se/download/18.76c6e08e1573302315fe31/1484131243494/B2266.pdf> (hämtad 2020-03-28).

Naturvårdsverket, Import och export av avfall, februari 2020,
<https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Avfall-import-och-export/>
(hämtad 2020-04-05).

Miljösamverkan Sverige, Ekonomiska säkerheter handläggarsöd, december 2018,
<http://www.miljosamverkansverige.se/SiteCollectionDocuments/Projekt%20och%20rapporter/Milj%C3%B6farlig%20verksamhet/Ekonomiska%20s%C3%A4kerheter/Ekonomiska%20s%C3%A4kerheter%20Handl%C3%A4ggarst%C3%B6d.pdf> (hämtad 2020-03-25).

Rapport från de nordiska konkurrensmyndigheterna, Competition in the Waste Management Sector – Preparing for a Circular Economy, 2016,
http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/nordiska/nordic-report-2016_waste-management-sector.pdf (hämtad 2020-03-27).

Litteratur:

Bacon, Kelyn, European Union law of state aid [Elektronisk resurs], 3. uppl., Oxford University Press, Oxford, 2017.

Bassan F., Mottura C.D. State Guarantees and State Aid. In: From Saviour to Guarantor. Roma Tre Business and Finance Collection. Palgrave Macmillan, London, 2015.

Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, Europarättens grunder, 5., [omarb. och uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2014.

Berry, Elspeth, Homewood, Matthew J. & Bogusz, Barbara, Complete EU law: text, cases, and materials, 4. uppl., Oxford University Press, New York, NY, 2019.

Hettne, Jörgen & Otken Eriksson, Ida (red.), EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning, 2., omarb. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2011.

Horspool, Margot & Humphreys, Matthew, European union law, 8. uppl., Oxford University Press, Oxford, 2014.

Kingston, Suzanne, Heyvaert, Veerle & Čavoški, Aleksandra, European environmental law, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

Korling Fredric & Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, Studentlitteratur, Lund, 2013.

Mathias Dewatripont, European banking: Bailout, bail-in and state aid control, International Journal of Industrial Organization, 34, (C), 2014, 37–43.

Monsenego, Jérôme, *Selectivity in state aid law and the methods for the allocation of the corporate tax base*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018.

Nicolaides, Phedon, *Critical Analysis of Developments in State Aid 2018*, Lexxikon, Berlin, 2019.

Richelle, Isabelle, Schön, Wolfgang & Traversa, Edoardo (red.), *State aid law and business taxation*, Springer-Verlag, Berlin, 2016.

Rust, Alexander & Micheau, Claire (red.), *State aid and tax law*, Kluwer Law, Alphen aan den Rijn, 2013.

Verouden, Vincent. & Werner, Philipp. (red.), *EU State aid control: law and economics*, Kluwer Law International, Den Haag, 2016.

RÄTTSFALLSFÖRTECKNING

Sverige

NJA 2009 s. 667.

MÖD 2006:12.

MÖD 2010:20.

Europeiska unionen

Dom av den 16 maj 2000, Frankrike mot Ladbroke Racing och kommissionen, C-83/98, EU:C:2000:248.

Dom av den 15 juli 1964, Costa mot E.N.E.L, C-6/64, EU:C:1964:66.

Dom av den 15 oktober 2009, Audiolux mfl., C-101/08, EU:C:2009:626.

Dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415.

Dom av den 19 september 2000, Tyskland mot kommissionen, C-156/98, EU:C:2000:467.

Dom av den 3 juli 2003, Belgien mot kommissionen, C-457/00, EU:C:2003:387.

Dom av den 16 juli 2015, BVVG, C-39/14P, EU:C:2015:470.

Dom av den 30 juni 2016, Belgien mot kommissionen, C-270/15, EU:C:2016:489.

Dom av den 16 maj 2002, Frankrike mot kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294.

Dom av den 14 oktober 1987, Tyskland mot kommissionen, C-248/84, EU:C:1987:437.

Dom av den 19 mars 2013, Bouygues och Bouygues Télécom mot kommissionen m.fl., C-399/10, EU:C:2013:175.

Dom av den 22 juni 2006, Belgien mot kommissionen, C-182/03 - C-217/03, EU:C:2006:416.

Dom av den 12 september 2000, Pavlov m.fl., C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:428.

Dom av den 19 december 2012, Mitteldeutsche Flughafen och Flughafen Leipzig-Halle mot kommissionen, C-288/11 P, EU:C:2012:82.

Dom av den 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl., C-222/04, EU:C:2006:8.

Dom av den 13 juni 2002, Nederländerna mot kommissionen, C-382/99, EU:C:2002:363.

Dom av den 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer och Peggauer Zementwerke, C-143/99 EU:C:2001:598.

Dom av den 12 oktober 2000, Spanien mot kommissionen, C-480/98, EU:C:2000:559.

Dom av den 21 mars 1991, Italien mot kommissionen, C-303/88, EU:C:1991:136.

Dom av den 1 oktober 2015, Electrabel och Dunamenti Erőmű mot kommissionen, C-357/14 P, EU:C:2015:642.

Dom av den 3 april 2014, kommissionen mot Nederländerna och ING Groep NV, C-224/12 P, EU:C:2014:213.

Dom av den 15 december 2005, Italien mot kommissionen, C-66/02, EU:C:2005:768.

Dom av den 4 juni 2015, kommission mot MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362.

Dom av den 29 april 2004, Nederländerna mot kommissionen, C-159/01, EU:C:2004:246.

Dom av den 6 september 2006, Portugal mot kommissionen, C-88/03, EU:C:2006:511.

Dom av den 29 april 2004, Italien mot kommissionen, C-372/97, EU:C:2004:234.

Dom av den 8 september 2011, kommissionen mot Nederländerna, C-279/08, EU:C:2011:551,

Dom av den 17 september 1980, Philip Morris Holland BV mot kommission, C-730/79, EU:C:1980:209.

Dom av den 17 mars 1993, Sloman Neptun, C-72/91, EU:C:1993:97.