



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Alma Dizdar

## Statligt stöd i ekonomiska kriser

En analys av rättssäkerheten i kommissionens tillämpning av artikel  
107.3 b FEUF under covid-19-pandemin

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Annegret Engel

Termin för examen: Period 1 HT2021

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrund	1
1.2 Syfte	2
1.3 Frågeställning	2
1.4 Avgränsning	3
1.5 Metod och material	5
1.6 Forskningsläge	8
1.7 Disposition	9
<b>2 RÄTTSSÄKERHETSIDEAL</b>	<b>11</b>
<b>3 RÄTTSLIG REGLERING</b>	<b>15</b>
3.1 Begreppet statligt stöd	15
3.2 Tidigare tillämpning av artikel 107.3 b FEUF	18
3.3 Kommissionens roll och begränsningar	22
3.4 Riktlinjers betydelse för rättstillämpningen	24
Den tillfälliga ramen	27
Perspektiv på den tillfälliga ramen	29
3.5 Beslut om statligt stöd	32
Stöd till tjeckiska skidliftsoperatörer	33
Stöd till nederländskt läkemedelsföretag	34
Stöd till belgiska företag genom statliga lånegarantier	36
Stöd till dansk kultursektor	38
Stöd till tjeckiska hälsospan	39
<b>4 ANALYS</b>	<b>41</b>
4.1 Den tillfälliga ramens effekter på rättstillämpningen	42

Avhjälpan­de av likviditetsbrist	42
Slutsatser	45
<b>4.2 Analog tillämpning av den tillfälliga ramen</b>	<b>46</b>
Lämplighet	46
Nödvändighet och proportionalitet	49
Slutsatser	51
<b>4.3 Kommissionens roll och maktutövning i förhållande till tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF</b>	<b>53</b>
4.3.3 Slutsatser	60
<b>5 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER</b>	<b>62</b>
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>66</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>72</b>

# Summary

Article 107.1 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) stipulates that the member states of the European Union are prohibited to grant state aid which distorts or threatens to distort competition on the single market. The prohibition of distorting state aid does however have exceptions, article 107.3 b TFEU being one of them. The provision states a justification for distorting state aid if the aid aims to remedy a serious disturbance in the economy of a member state. Due to the crisis in the European economy caused by the covid-19 pandemic and the lockdowns adopted by member states in order to counteract the spread of the covid-19 virus, the exception in article 107.3 b TFEU became an important provision, allowing member states to mitigate the economic crisis by granting domestic companies state aid.

The European Commission is responsible for the application of article 107.3 b TFEU. This essay examines the Commission's application of article 107.3 b TFEU during the covid-19 pandemic from a perspective of legal certainty.

The temporary framework, issued by the Commission by reason of the covid-19-pandemic, has extended the scope of application for article 107.3 b TFEU. From a perspective of legal certainty, the extended scope of application of article 107.3 b TFEU does not appear as problematic itself. However, the insufficient division of powers, along with a wide margin of discretion in the application of the provision, gives the Commission excessive power, which is a formal legal certainty problem.

# Sammanfattning

I artikel 107.1 i FEUF stadgas ett förbud för EU:s medlemsstater att vidta statliga stödåtgärder som skapar, eller kan skapa, konkurrensnedvridande effekter på EU:s inre marknad. Det breda förbud mot statligt stöd som artikel 107.1 FEUF stadgar, har dock några undantag som ska möjliggöra för medlemsstaterna att i vissa situationer utge statligt stöd, trots att det kan få konkurrensnedvridande effekter. Ett sådant undantag är artikel 107.3 b FEUF, som berättigar statligt stöd om det vidtas av en medlemsstat i syfte att avhjälpa en allvarlig störnings i medlemsstatens ekonomi. Mot bakgrund av den ekonomiska kris som drabbade Europa med anledning av de restriktioner som infördes för att förhindra spridningen av covid-19, blev den möjlighet till undantag från förbudet mot konkurrensnedvridande statligt stöd som artikel 107.3 b FEUF tillhandahåller högaktuell.

Ansvar för tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF innehas av EU-kommissionen. Den här uppsatsen har utrett hur kommissionens tillämpning av artikel 107.3 b FEUF har sett ut under covid-19-pandemin och vilka rättssäkerhetsbrister som präglar kommissionens rättstillämpning.

Den tillfälliga ramen som utfärdats av kommissionen med anledning av covid-19-pandemin och som ska vägleda tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF, har utvidgat tillämpningsområdet för bestämmelsen. Ur rättssäkerhetssynpunkt har utvidgningen i sig inte konstaterats vara problematisk, till skillnad från kommissionens dominanta roll i rättstillämpningen. Kommissionens både normgivande och rättstillämpande roll talar för bristande maktindelning. Problematiken med den bristande maktindelningen förstärks av att tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF är beroende av skönsmässiga bedömningar, vilket gör att tillämpningen av bestämmelsen i sin helhet kan konstateras lida av formella rättssäkerhetsbrister.

# Förord

Till slut blev det även min tur att skriva juristprogrammets sista uppsats och sätta punkt för studentlivet. När jag år 2016 flyttade till Lund för att för att läsa en kurs i psykologi innan jag hoppade på juristprogrammet, tänkte jag att det eviga tjetet om de fantastiska universitetsåren trots allt ändå var en överdriven glorifiering av studenttiden. En glorifiering som medelålders människor ägnade sig åt i brist på roligare aktiviteter. Fem och ett halvt år senare kan jag med stor glädje konstatera att jag hade väldigt fel. Studenttiden blev nämligen precis så fantastisk som alla sa att den skulle bli.

Tack till mamma och pappa. Tack för allt stöd och tack för att ni alltid, när tentaångesten varit som värst, varit noga med att påminna mig om att det trots allt är hälsosamt att kugga en tenta - och att det värsta som kan hända är att man får skriva den igen.

Tack till Johanna, i vått, torrt, uppsatsskrivande, tentaplugg, dans och bubbel.

Tack till Annegret för allt stöd och all konstruktiv kritik du bidragit med som handledare.

Tack till Juridiska Föreningen, Marskalkeriet och Helsingkronas schlagerfredagar för alla fina minnen som jag fått förmånen att bära med mig resten av livet.

# Förkortningar

Den tillfälliga ramen

Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19

FEU

Fördraget om Europeiska unionen

FEUF

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

EU-kommissionen, kommissionen

Europeiska kommissionen

EU

Europeiska unionen

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Utgångspunkten för det EU-rättsliga regelverket för statligt stöd är artikel 107.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), som slår fast ett brett förbud mot konkurrenssnedvidande statliga stödåtgärder. I händelse av en ekonomisk kris finns det dock ett undantag i artikel 107.3 b FEUF som möjliggör för unionens medlemsstater att utge konkurrenssnedvidande statligt stöd ändå, i syfte att dämpa effekterna av nedgången i ekonomin.

Våren 2020 drabbades Europa av en ekonomisk kris. Krisen utlöstes av covid-19-pandemin och de sociala restriktioner och nedstängningar av samhället som EU:s medlemsstater tog till i syfte att begränsa smittspridningen. Mot bakgrund av den allvarliga ekonomiska nedgången publicerade EU-kommissionen i mars 2020 ett meddelande som innehöll tillfälliga riktlinjer för statligt stöd under pandemin, det vill säga tillfälliga riktlinjer för tillämpningen av undantaget i artikel 107.3 b FEUF. I meddelandet, *Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19*, härnäst endast benämnd som den tillfälliga ramen, skriver kommissionen att den vill möjliggöra för medlemsstaterna att, utan att äventyra den inre marknaden, tackla den svåra situation näringslivet ställts inför genom att utge statligt stöd till behövande företag.<sup>1</sup>

Riktlinjer för tillämpning av de olika fördragsstadgade reglerna för statligt stöd har funnits länge och anses i allmänhet vara positiva ur ett rättssäkerhetsperspektiv, då de bidrar med förutsägbarhet genom att

---

<sup>1</sup> Se *Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19*, punkt 1-16.



förtydliga den gällande rätten.<sup>2</sup> Med anledningen av utfärdandet av den tillfälliga ramen har artikel 107.3 b FEUF använts som rättslig grund för statliga stödåtgärder i en större omfattning än någonsin. Regelverket för statligt stöd har aldrig varit så flexibelt.<sup>3</sup> Ur rättssäkerhetsperspektiv finns det dock ett klassiskt motsatsförhållande mellan å ena sidan stabilitet och förutsägbarhet, å andra sidan flexibilitet i rättstillämpningen.<sup>4</sup> I ljuset av att tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF och den tillfälliga ramen prioriterat just flexibilitet väldigt högt, uppstår frågan om och i så fall hur det inverkar på rättssäkerheten i rättstillämpningen. Det är den frågan som föranlett ämnesvalet för den här uppsatsen.

## 1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att ur ett kritiskt rättssäkerhetsperspektiv utreda och granska kommissionens tillämpning av artikel 107.3 b FEUF under den ekonomiska kris som covid-19-pandemin skapat.

## 1.3 Frågeställning

Hur har kommissionen tillämpat artikel 107.3 b FEUF under covid-19-pandemin och hur förhåller sig tillämpningen av bestämmelsen till rättssäkerhetsidealet och de grundläggande rättssäkerhetsmekanismerna maktdelning, förutsägbarhet, avsaknad av godtycklighet och förtroende för rättens materiella innehåll?

- Vad föreskriver artikel 107.3 b FEUF och hur har tillämpningen av artikeln sett ut under covid-19-pandemin?

---

<sup>2</sup> Se kommissionens pressmeddelande, *State aid: Commission to prolong EU State aid rules and launch evaluation*.

<sup>3</sup> Se Pantazi (2021) s. 3.

<sup>4</sup> Se Peczenik (2021) s. 44.

- Vilken roll har kommissionen vid tillämpningen av bestämmelsen och är begränsningarna för kommissionens maktutövning tillräckliga?

## 1.4 Avgränsning

Med anledning av att syftet med uppsatsen är att utreda tillämpningen av det undantag från det generella förbudet mot statligt stöd som varit aktuellt under covid-19-pandemin, har framställningen begränsats till att behandla enbart den del av artikel 107.3 b FEUF som hänför sig till ekonomiska kriser. Det innebär att endast den del av artikel 107.3 b FEUF som handlar om allvarliga störningar i en medlemsstats ekonomi kommer att behandlas. Det betyder också att undantaget för främjande av genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, som också är den del av bestämmelsen, inte kommer att beröras i någon del.

Inom ramen för uppsatsen kommer enbart artikel 107.3 b FEUF att behandlas. Bestämmelsen är inte den enda bestämmelse som kan användas som rättslig grund för statligt stöd i ekonomiska kriser. Artikel 107.2 b och artikel 107.3 c FEUF är också aktuella. Artikel 107.3 c FEUF har betydligt fler tillämpningsområden än krissituationer. Bestämmelsen har under covid-19-pandemin dock enbart använts som rättslig grund för att godkänna fyra ansökningar om statligt stöd. Det är en stor skillnad mot de hundratals stödåtgärder som beviljats med artikel 107.3 b som rättslig grund. Därför bedöms artikel 107.3 c FEUF inte tillföra något nämnvärt till besvarandet av frågeställningarna, varför bestämmelsen heller inte kommer att vara en del av uppsatsen. Även artikel 107.2 b FEUF har lämnats utanför uppsatsen. Artikeln har visserligen tillämpats under pandemin. Däremot är artikel 107.2 b avsedd att användas i första hand för exceptionella händelser och inte storskaliga ekonomiska kriser, vilket gör att det faller utanför uppsatsens syfte.

Uppsatsen kommer inte, i den del den tillfälliga ramen behandlas, att presentera den uppräknade av stödåtgärder<sup>5</sup> som görs av kommissionen i syfte att på förhand slå fast vilka utformningar av stödåtgärder som anses vara lämpliga, nödvändiga och proportionerliga. Det beror på att uppräknningen är teknisk och inte ger information om bedömningsgrunder som styr tillåtligheten av en stödåtgärd.

Då uppsatsen syftar till att granska kommissionens rättstillämpning och gränserna för dess maktutövning genom att gå igenom kommissionens beslutspraxis, har det statliga stöd som utgått med anledning av covid-19-utbrottet men som inte är anmälningspliktigt, inte tagits med i arbetet. Artikel 107.3 b FEUF tillämpades i något större omfattning än normalt under finanskrisen 2008 och de därpå följande åren.<sup>6</sup> Det har av syftes- och utrymmesskäl lämnats utanför uppsatsen. Dock har viss litteratur som behandlar tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF under finanskrisen behandlats, i de delar litteraturen ansetts relevant för diskussionen om rättssäkerhet.

Det rättssäkerhetsperspektiv som appliceras är avgränsat till att behandla de grundläggande principerna maktindelning, förutsägbarhet, avsaknad av godtycklighet och förtroendet för rättens materiella innehåll. Begreppet rättssäkerhet är naturligtvis ett mycket vidare och mer komplicerat begrepp än så, men den här framställningen kommer av utrymmesskäl att begränsas till att handla om just de i frågeställningen uppräknade beståndsdelarna och inte några andra aspekter av rättssäkerhetsbegreppet. Vidare ska, med anledning av att uppsatsen använder sig av ett kritiskt rättssäkerhetsperspektiv, tyngdpunkten i analysen läggas vid brister i rättssäkerheten. Det medför att framställningen varken lyfter fram eller syftar till lyfta fram alla positiva aspekter av rättssäkerheten som kan tänkas finnas. Inom ramen för uppsatsen hade även möjligheten att överklaga

---

<sup>5</sup> Se Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19, punkt 16.

<sup>6</sup> Se kommissionens meddelande till Europeiska rådet, *En återhämtningsplan för Europa*.

riktlinjer kunnat vara intressant att ha med, men det har utelämnats av utrymmesskäl och för att det inte bedöms tillföra särskilt mycket.

Dessutom har vissa delar av tillämpningen av artikel 107.3 b avgränsats bort av utrymmesskäl. Det gäller framförallt frågan om kommissionens motiveringsskyldighet, som inte kommer att behandlas djupare inom ramen för arbetet. Ett begrepp som oftast förknippas och hänger ihop med rättssäkerhet är demokrati.<sup>7</sup> Uppsatsens syfte är dock inte att utvärdera det demokratiska genomslaget i regleringen för statligt stöd eller de aspekter av rättssäkerhet som hänger ihop med demokrati, varför demokratibegreppet helt kommer att lämnas utanför uppsatsen.

## 1.5 Metod och material

Uppsatsen ska utreda tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF genom att klarlägga vilka bedömningsgrunder som ligger till grund för rättstillämpningen, samt om och i så fall hur den tillfälliga ramen har förändrat rättstillämpningen under pandemin. Uppsatsen ska även granska tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF ur ett kritiskt rättssäkerhetsperspektiv genom att granska såväl rättstillämpningen som rättstillämparens roll i den för att belysa eventuella rättssäkerhetsbrister.

Den här uppsatsen har skrivits med rättsdogmatisk metod, EU-rättslig metod och rättsanalytisk metod. Uppsatsen syftar till att både fastställa gällande rätt och att analysera gällande rätt ur ett kritiskt perspektiv. Den rättsdogmatiska metoden har huvudsakligen präglat den utredande delen av arbetet, i syfte att fastställa gällande rätt genom att granska den under covid-19-pandemin rådande rättstillämpningen. Det utredande arbetet har, med hänsyn till att det är EU-rätten som behandlas, genomförts med EU-rättslig metod. Den rättsanalytiska metoden har präglat arbetet genom att

---

<sup>7</sup> Jmf Dahlman (2010) s. 61-65.

möjliggöra kritik och analys av den gällande rätten utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.<sup>8</sup>

Det material som ligger till grund för framställningen är primärrätt, sekundärrätt, praxis från unionsdomstolarna, kommissionens egen beslutspraxis och litteratur. Eftersom EU-rätten är en rättsordning som till stor del styrs av oskrivna källor, såsom till exempel praxis och allmänna unionsrättsliga principer, har dessa rättskällor tillsammans med litteratur använts i hög utsträckning för att förklara och förtydliga rättsläget i den del det inte framgår av den skrivna primärrätten.<sup>9</sup> Uppsatsens behandling av rättssäkerhetsbegreppet har baserats på litteratur. Framställningen syftar till att göra en fri analys av rättssäkerhetsaspekter kopplade till tillämpningen av regelverket för statligt stöd, varför en mer teoretisk utgångspunkt i litteratur som har sin grund i allmän rättslära bedömts vara mest lämplig som avstamp för analysen.

Det sekundärrättsliga materialet består huvudsakligen av den tillfälliga ramen som utgör en så kallad icke-bindande rättsakt är utfärdad av EU-kommissionen. Riktlinjer, såsom till exempel den tillfälliga ramen, utgör formellt sett icke-bindande rättsakter. Vissa menar dock att riktlinjerna på området för statligt stöd dock i praktiken fungerar som bindande rättsakter. Oavsett åsikt i frågan råder det enighet kring ståndpunkten att tillämpningen av regelverket för statligt stöd i hög grad styrs av just riktlinjer, vilket gör dem till oumbärliga rättskällor i den här uppsatsen. Sammantaget kan det med andra ord konstateras att riktlinjer har rättskällevärde, men att det råder oenighet kring vilket rättskällevärde som bör tillmätas dem.<sup>10</sup>

Beslut, till exempel de kommissionsbeslut som utgör en betydande del av det material uppsatsens utredning baseras på, räknas även de till de till sekundärrättsakterna. Kommissionens beslut vid prövningar av anmälningar

---

<sup>8</sup> Se Sandgren (2015) s. 45.

<sup>9</sup> Se Hettne och Otken Eriksson s. 40-41.

<sup>10</sup> Se Hettne och Otken Eriksson s. 40-46.

om statligt stöd är bindande rättsakter för kommissionen såväl som de medlemsstater besluten riktar sig till. Bundenheten gäller dock bara för det enskilda fallet eftersom beslutet är av individuell karaktär. Kommissionen är därför inte heller inte bunden av sin egen tidigare beslutspraxis när den fattar nya beslut.<sup>11</sup> På rättsområdet för statligt stöd sker den största delen av rättstillämpningen just genom att kommissionen tar beslut, då kommissionen är den som prövar en anmälan om statligt stöd i första hand och mycket få beslut överklagats till domstol.<sup>12</sup> Domstolsprövningen är dessutom begränsad till att i huvudsak vara en laglighetsprövning, varför den rent materiellt rättstillämpande rollen tillfaller kommissionen i första hand. För att utreda tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF är kommissionens beslutspraxis därför det självklara materialvalet.

Urvalet av de beslut som presenteras har gjorts genom en större genomgång av de beslut som kommissionen tagit efter covid-19-pandemins utbrott. Urvalet har varit kvalitativt. Målet med de presenterade besluten har varit att klarlägga de olika delar i kommissionens rättstillämpning som är återkommande, för att sedan kunna presentera de generella bedömningsgrunder som går att utläsa för tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF under covid-19-pandemin. Det kvalitativa urvalet kan i viss mån tänkas påverka möjligheten att dra generella slutsatser om rättstillämpningen i kommissionens beslut, tillsammans med det faktum att kommissionen inte är bunden till sin egen beslutspraxis. Däremot förhindras kommissionen att använda sig av olika rättstillämpning i olika beslut av likabehandlingsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar,<sup>13</sup> varför uppsatsens slutsatser trots ett mindre antal presenterade beslut bör kunna betraktas som generaliserbara.

Syftet med uppsatsen är att applicera ett kritiskt rättssäkerhetsperspektiv på

---

<sup>11</sup> Se Bernitz (1999) s. 37-39 och jmf C-510/06 P.

<sup>12</sup> Se EU-domstolens hemsida Curia vid sökning på artikel 107.3 b FEUF. Med något enstaka undantag har enbart beslut om statligt stöd till flygbolag med anledning av covid-19-utbrottet överklagats. Gemensamt för besluten är att det är Ryanair som överklagat dem.

<sup>13</sup> Se dom i mål C-464/09 P punkt 46-47 samt Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 47.

rättstillämpningen, vilket även präglat urvalet av beslut. De beslut som presenteras är utvalda för att de uppvisar olika egenskaper eller brister som är relevanta för diskussionen om rättssäkerhet. De delar av besluten som arbetet redogör för är de delar som bedöms vara relevanta för syftet med utredningen. Det innebär att redogörelsen för besluten i huvudsak är begränsad till den del som handlar om kommissionens rättsliga bedömning av artikel 107.3 b FEUF. Det är de villkor som ställs i artikelns ordalydelse, de tre principerna lämplighet, nödvändighet och proportionalitet samt den tillfälliga ramens villkor.

Rättssäkerhetsbegreppet har en tydlig koppling till rättsstatsbegreppet, eftersom begreppet rättssäkerhet är tätt sammanvävt med begreppet rättsstat. Det kan vara svårt att dra tydliga skiljelinjer mellan de två begreppen, eftersom de i mångt och mycket styrs av samma ideal.<sup>14</sup> Arbetet innehåller inte någon fördjupning i ämnet eftersom det är de gemensamma idealen som behandlas. Därför kan även begreppet rättsstat förekomma i uppsatsen, trots att det inte är uppsatsens syfte att behandla även det.

## 1.6 Forskningsläge

Den här uppsatsen ska behandla tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF ur ett rättssäkerhetsperspektiv, med tonvikt vid frågan om hur regelverket för statligt stöd i ekonomiska kriser faktiskt har fungerat när den ekonomiska krisen väl blivit ett faktum. Den tillfälliga ramen är baserad på artikel 107.3 b FEUF, varför även den är en central del av uppsatsen.

Forskningsmaterialet gällande tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF innan covid-19-pandemin, det vill säga i situationer som (med undantag för finanskrisen 2008) inte varit ekonomiska kriser som omfattat hela Europa, är begränsat. Det beror på att bestämmelsen bara tillämpats enstaka gånger.<sup>15</sup> Det forskningsmaterial som finns i den delen har tagits med i

---

<sup>14</sup> Jmf Dahlman s. 61-65.

<sup>15</sup> Se Rosanó (2020) s. 622-623.

redogörelsen för den tidigare tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF. Då covid-19-pandemin i skrivande stund varat i mindre än två år, finns det inte så mycket forskning som behandlar frågan om vilket innehåll de bedömningsgrunder som styr tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF har haft under pandemin. Detsamma gäller för forskning som behandlar frågan om hur den tillfälliga ramen skiljer sig från och påverkar bedömningsgrunderna för artikel 107.3 b FEUF.

Det forskningsmaterial som finns på området, har berört villkoren för tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF med anledning av den ekonomiska krisen som skapats av covid-19-utbrottet på ett annat, mindre principiellt vis än den här uppsatsen och framförallt inte använt sig av ett rättssäkerhetsperspektiv. Dessutom har det i det rådande forskningsläget i stort sett funnits en enighet kring att riktlinjer i form av till exempel den tillfälliga ramen är bra för förutsägbarheten och rättssäkerheten. Det är en ståndpunkt som har ifrågasatts i den här uppsatsen. Således tillför uppsatsen i det rådande forskningsläget en utredning av kommissionens beslutspraxis med tonvikt vid de principiella bedömningsgrunder som styrtt rättstillämpningen under covid-19-pandemin. Uppsatsen tillför också ett delvis jämförande perspektiv på förändringar i rättstillämpningen före och under pandemin, samt nytt perspektiv på samma rättstillämpning genom ett kritiskt rättssäkerhetsperspektiv.

## **1.7 Disposition**

Uppsatsen inleds med en redogörelse för de grundläggande rättssäkerhetsideal som utgör utgångspunkten för det kritiska perspektivet. Vidare ges i kapitel 3 en redogörelse för statsstödsbegreppet, tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF innan covid-19-utbrottet samt kommissionens uppbyggnad och roll vid tillämpningen av bestämmelsen. Kapitlet redogör därefter för vilken roll riktlinjer har vid tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF, den tillfälliga ramen och den diskussion som förts i litteraturen om



den tillfälliga ramen. Kapitlet avslutas med en redogörelse av de kommissionsbeslut som valts ut för arbetet.

Analysen i kapitel 4 är indelad i två delar och ämnar att var del för sig besvara de två frågeställningar som är underställda den övergripande frågeställningen. Avsnitt 4.1 och 4.2 behandlar hur tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF sett ut. Avsnitt 4.3 utgår från slutsatserna i 4.1 och 4.2 och behandlar först kommissionens roll och begränsningar, för att sedan anamma ett helhetsperspektiv utifrån den övergripande frågeställningen.

Slutligen är avsikten att i kapitel 5 att sammanfatta slutsatserna från kapitel 4, besvara den övergripande frågeställningen för uppsatsen kort och koncist samt föreslå möjliga förbättringar av rättssäkerheten i tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF-

## 2 Rättssäkerhetsideal

Redan på 1700-talet började filosofer som John Locke och Charles-Louis de Secondat, mer känd som Montesquieu, tala om vilka principer som bör ligga till grund för en god rättsordning och rättssäkerhet. Syftet med att skapa en god rättsordning handlar om att samhällskontraktet mellan makten och medborgarna ska vara utformat på så sätt att samhället blir en rättsstat.<sup>16</sup> I artikel 2 i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) stadgas de grundläggande värden EU ska bygga på. Rättsstatlighet är ett av dem.

Ett av de mest grundläggande rättsstatliga idealen är förutsägbarhet. Förutsägbarhet är ett något diffust begrepp som inte är helt lätt att definiera.<sup>17</sup> I grunden handlar det om att de regler som styr samhället ska vara klara och tydliga, så att medborgarna förstår vilka regler som gäller och vad reglerna innebär så att de kan planera sitt handlande efter dem.<sup>18</sup> Förutsägbarhet är en del av den formella rättssäkerheten. Den varken påverkar eller säger något om innehållet i reglerna. En begränsning av rättssäkerhetsbegreppet till enbart olika aspekter av förutsägbarhet, kan medföra att en rättsordning är rättssäker samtidigt som den är omoralisk eller på annat sätt skadlig för enskilda på grund av reglernas materiella innehåll.<sup>19</sup> Förutsägbarhet och avsaknad av godtycklighet i rättstillämpningen är med andra ord viktiga ideal, men kan också leda till en så rigoröst förutsägbar rättstillämpning att enskilda ändå tappar förtroendet för rättssäkerheten på grund av att den materiella innehållet i reglerna är orättvist. Derlén m.fl. menar att lagstiftaren därför bör eftersträva balans genom att *“undvika att stifta lagar som är alltför otydliga eller lämnar öppet för alltför stort skönmässigt beslutsfattande, samt genom att*

---

<sup>16</sup> Se Dahlman (2010) s. 61.

<sup>17</sup> Se Tridimas (2006) s. 242-243.

<sup>18</sup> Se Dahlman (2010) s. 65.

<sup>19</sup> Se Wennerström (2016) s. 265.

*myndigheter och domstolar agerar i enlighet med denna lagstiftning.”<sup>20</sup>*

Med andra ord krävs ett visst mått av förutsägbarhet, ett visst mått av godtycklighet och säkerhetsmekanismer som säkerställer upprätthållandet av idealen, i form av till exempel domstolar och offentliga tillsynsorgan.<sup>21</sup>

De grundläggande rättssäkerhetsidealerna har också sorterats i tre centrala ideal av Zila. Enskilda ska kunna känna förtroende för att rättstillämparen dels, faktiskt tillämpar de materiella rättsregler som finns och dels att deras tillämpning sker utan påverkan av ovidkommande hänsyn, vilket av Zila benämns som godtyckesförbudet. Det andra idealet beskriver han i termer av att enskilda ska ha förtroende för att de rättsregler som formellt sett gäller också behandlas på det viset, det vill säga faktiskt blir tillämpade.<sup>22</sup>

Rättssystemet behöver med andra ord utformas så att enskilda även har förtroende för den formella rättssäkerheten. Som tredje och sista ideal lyfter Zila fram att det för enskilda måste finnas någon slags skydd om rättstillämparen skulle bryta mot de två tidigare idealerna genom att förbigå godtyckesförbudet eller avstå från att tillämpa de formellt gällande rättsreglerna.<sup>23</sup> Ett sådant skydd tillhandahålls av en kontrollmakt, såsom en domstol.<sup>24</sup>

Zila menar också att rättssäkerheten och tilltron till rätten kan skadas av olika faktorer. En sådan faktor är en strikt tillämpning av entydiga regler som inte tar hänsyn till de etiska föreställningar som råder i allmänhet, trots att reglerna tillämpas enligt sin ordalydelse och att det formellt sett inte finns något att anmärka på tillämpningen av reglerna. Motsatt situation är enligt Zila också problematisk, eftersom en sådan ordning innebär att rättsreglernas ordalydelse är så otydlig att det inte går att slå fast vad som utgör gällande rätt, vilket också medför att rättstillämpningen blir godtycklig. Slutligen skadas tilltron till rättssäkerheten om makthavaren på

---

<sup>20</sup> Se Derlén, Lindholm & Naarttjärvi (2020) s. 62-63.

<sup>21</sup> Se Derlén, Lindholm & Naarttjärvi (2020) s. 49.

<sup>22</sup> Se Zila (1990) s. 289-290.

<sup>23</sup> Se Zila (1990) s. 289-290.

<sup>24</sup> Se Derlén, Lindholm & Naarttjärvi (2020) s. 84.

grund av bristande vilja avstår från att tillämpa de regler som existerar, trots att reglernas ordalydelse är entydig och tillämpningsområdet klart.<sup>25</sup>

En annan förutsättning för rättssäkerhet är nomokrati, som innebär att den offentliga maktens utövning sker med regler och begränsas av regler. En nomokrati kräver maktindelning. Enligt den klassiska maktindelningläran finns det tre statsmakter som ska vara separerade från varandra. De tre statsmakterna är av normgivningsmakten, den verkställande makten och den dömande makten.<sup>26</sup> Derlén m.fl. har gjort en indelning av de olika aktörer de tre makterna består av. De politiska aktörerna har enligt författarna såväl normbildande som verkställande funktioner, medan de dömande aktörerna har en dömande funktion (domstolar) och en kontrollerande funktion som domstolarna utövar tillsammans med andra kontrollerande aktörer.<sup>27</sup> Maktindelningens huvudsakliga syfte är att förhindra en situation i vilken lagstiftaren har makt över det enskilda fallet och rättstillämparen har makten över utfärdandet av reglerna. Därigenom ska maktindelningen motverka maktmissbruk.<sup>28</sup>

Utöver de ideal som kännetecknar rättssäkerhet finns det även kännetecken för rättssäkerhetsmisslyckanden. Ett sådant kännetecken är att reglerna ändras för ofta, vilket minskar förutsägbarheten och gör det svårt för enskilda att veta hur de ska förhålla sig till reglerna. Ett annat rättssäkerhetsmisslyckande är att reglerna inte tillämpas utifrån sin språkliga innebörd, det vill säga sin ordalydelse. Tillämpningsområdet för en regel styrs av regelns ordalydelse. Det tillämpningsområde som följer av ordalydelsen kan i sin tur delas upp i ett kärnområde och i en gråzon. Kärnområdet omfattar det tillämpningsområde som uppenbart framgår av regelns ordalydelse, medan gråzonen omfattar det tillämpningsområde som utifrån ordalydelsen skulle kunna omfattas av regeln, men som även kan

---

<sup>25</sup> Se Zila (1990) s. 289-290.

<sup>26</sup> Se Derlén, Lindholm & Naarttijärvi (2020) s. 49.

<sup>27</sup> Se Derlén, Lindholm & Naarttijärvi (2020) s. 49.

<sup>28</sup> Se Dahlman (2010) s. 63-64.

falla utanför. Det finns även ett tredje område, nämligen det område som utifrån ordalydelsen uppenbart inte kan falla inom regelns tillämpningsområde. Misslyckandet ur rättssäkerhetsperspektiv består med andra ord av att en regel tillämpas i strid med sin ordalydelse, antingen genom att regeln tillämpas på ett fall som inte ligger inom regelns tillämpningsområde eller genom att den inte tillämpas på ett fall som faktiskt ligger inom regelns tillämpningsområde.<sup>29</sup>

Gällande tillämpningen av en regel i enlighet med dess ordalydelse, finns det olika syn på i vilken utsträckning det är önskvärt med en lagpositivistisk inställning till regeltillämpningen. Ur ett lagpositivistiskt perspektiv ska reglers ordalydelser vara så klara och tydliga som möjligt och lämna minsta möjliga utrymme för skönsmässiga bedömningar av rättstillämparen. Kritik mot det lagpositivistiska synsättet riktar sig i huvudsak mot att regler som saknar utrymme för skönsmässig bedömning kan bli materiellt orättvisa i det enskilda fallet, eftersom rättstillämparen saknar flexibilitet i rättstillämpningen och inte har möjlighet att ta hänsyn till utfallet.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Se Dahlman (2010) s. 66-69.

<sup>30</sup> Se Dahlman (2010) s. 66-69.

# 3 Rättslig reglering

## 3.1 Begreppet statligt stöd

Den fria marknaden, en av EU:s absolut viktigaste grundbultar, vilar på en marknadsekonomisk grundsyn där fri konkurrens bör råda. Unionen har dock valt att inte helt förlita sig på marknadskrafterna, vilket medför att det offentliga tillåts ha en roll på marknaden. Det innebär att privata företag påverkas av det offentliga agerande på marknaden.<sup>31</sup> Om det offentliga väljer att på olika sätt ge ekonomiskt stöd eller andra fördelar till privata företag riskerar konkurrensen att snedvridas till förmån för de företag som dragit nytta av stödet, vilket i sin tur sätter den fria marknaden ur spel. Det är mot bakgrund av den farhågan som regelverket om statligt stöd finns. Huvudsyftet med regelverket är säkerställa den fria konkurrensen mellan medlemsstaterna genom att förhindra att medlemsstater ger ekonomiska fördelar till inhemska företag som går ut över konkurrerande företag i andra medlemsstater.<sup>32</sup> Det som regelverket ska förhindra är en kapplöpning mellan olika medlemsstater som skapar en ständigt ökande ström av statliga stöd till inhemska företag i hopp om att stärka det inhemska företaget, och därmed medlemsstatens, ställning på marknaden. Det är en sådan kapplöpning som ibland också kallas för race to the bottom.<sup>33</sup>

Rättsområdet för statligt stöd är en känslig politisk fråga. Det är bland annat mot bakgrund av den politiska dimensionen kring statliga stödåtgärder som makten att avgöra om en stödåtgärd får genomföras eller inte har hamnat hos kommissionen. Tanken är att på så sätt göra politiker på nationell nivå mindre sårbara för politiskt tryck som kan uppstå i vissa situationer när företag eller den allmänna opinionen kräver att staten ska försöka åtgärda ett problem genom att utge någon form av statligt ekonomiskt stöd.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Indén (2013) s. 13-14.

<sup>32</sup> Indén (2013) s. 16-17.

<sup>33</sup> Bacon (2017) s. 9-10.

<sup>34</sup> Verouden & Werner (2017) sid. 13.

Ett rättsligt regelverk för statligt stöd är vidare tänkt att förekomma en politisering av individuella stöd, genom att på förhand ställa upp under vilka villkor ett statligt stöd kan vidtas. Ett individuellt statligt stöd som blir föremål för en omfattande politisk diskussion stämplas gärna som politiskt, vilket oftast likställs med otillåtet eller ekonomiskt oförsvarbart. Därför har kommissionen genom att utveckla ett komplext regelverk under årens gång försökt förhindra just politiseringar av individuella statliga stödåtgärder. I utvecklingen av regelverket måste kommissionen dock, på grund av den politiska känslighet som finns på området för statligt stöd, vara lyhörd och välja vägar framåt som är politiskt framkomliga i medlemsstaterna.<sup>35</sup>

Regleringen av statligt stöd styrs ytterst av fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt, FEUF. Artikel 107.1 FEUF definierar statligt stöd som något som *“ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion”*. Artikeln slår vidare fast att konkurrenssnedvridande statsstöd är otillåtet eftersom det inte kan vara förenligt med den inre marknaden att påverka den fria handeln mellan unionens olika medlemsstater. Artikel 107.1 FEUF utgör med andra ord ett brett förbud mot statsstöd. Artikelns breda tillämpningsområde har kritiserats för att vara för brett. Kritikerna menar att tillämpningen resulterar i en så kallad vast-over-inclusion som gör rättsområdet för statsstöd långt mer omfattande än det borde vara.<sup>36</sup>

Begreppet statligt stöd utgör ett objektiva begrepp.<sup>37</sup> När en åtgärd ska prövas mot definitionen av statligt stöd, görs prövningen utifrån åtgärdens effekt. Åtgärdens syfte spelar inte någon roll i bedömningen av om stödåtgärden faller inom definitionen av statligt stöd. Det innebär att en åtgärd som vidtas av en medlemsstat mot ett privat företag kan utgöra

---

<sup>35</sup> Blauburger (2011) s. 28-29.

<sup>36</sup> Indén (2013) s. 24-25.

<sup>37</sup> Se dom i mål C-556/19 punkt 43.

statligt stöd i utan att medlemsstaten haft för avsikt att genom åtgärden gynna företaget.<sup>38</sup> För att en åtgärd ska falla inom definitionen av ett statsstöd i artikel 107.1 FEUF behöver det uppfylla fyra kumulativa villkor.

Det första villkoret handlar om att stödåtgärden ska vara en statlig åtgärd eller en åtgärd som på ett eller annat sätt vidtas med statliga medel. En statlig stödåtgärd kan därför ta många olika former. Exempel är direkta ekonomiska stöd såsom kapitaltillskott eller andra former av direkta finansiella stöd. Det kan också röra sig om statliga lån, räntesubventioner, skuldavskrivningar, undantag från skyldigheten att betala skatt och avgifter eller uppskjutande av betalningen av skatter och avgifter. Ett statligt stöd kan också utgöras av icke-uttryckliga åtgärder, som till exempel en informell tolerans mot att en viss aktör inte betalar sin skatt. Statliga garantier som säkerhet för lån, skatteregler som är utformade på ett sätt som ger vissa aktörer selektiva ekonomiska fördelar och avtal mellan en offentlig och en privat aktör som är fördelaktigt för den privata aktören kan också utgöra statliga stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Det hela handlar i grunden om den marknadsekonomiska investeringsprincipen, som innebär att en stats agerande i rollen som aktör på marknaden ska bedömas utifrån hur en privat investerare hade agerat i samma situation. Ett statsstöd är enligt principen en fördel som mottagaren inte hade kunnat få av någon annan än staten, eftersom ingen privat investerare på marknaden hade haft något intresse av att tillhandahålla en sådan fördel.<sup>39</sup>

Det andra villkoret handlar om att åtgärden ska vara sådan att den påverkar eller kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Vidare ska åtgärden ge mottagaren en så kallad selektiv fördel, det vill säga gynna mottagaren av stödåtgärden så att denna får en selektiv ekonomisk fördel. En stödåtgärd ska slutligen för att falla inom definitionen av otillåtet statligt stöd även ha en snedvridande eller i vart fall potentiellt snedvridande effekt på

---

<sup>38</sup> Indén (2013) s. 33.

<sup>39</sup> Se Wyatt and Dashwood (2011) s. 851 och Indén (2013) s. 37



konkurrensen.<sup>40</sup> Det är kommissionen som bedömer om en stödåtgärd har potential att snedvrیدا konkurrensen och kommissionen har inte en skyldighet att påvisa en faktiskt snedvrیدande effekt. Det framgår av EU-domstolens praxis, där domstolen slår fast att ett sådant krav på kommissionen hade skapat ett rättsläge där en medlemsstat skulle kunna gynnas av att utge statsstöd i strid med underrättelseskyldigheten gentemot kommissionen.<sup>41</sup>

Som undantag till det generella förbudet mot konkurrenssnedvrیدande statsstöd i artikel 107.1 FEUF, stadgar artikel 107.3 b FEUF att stödåtgärder kan anses vara förenliga med den inre marknaden, om de är avsedda att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi.

## **3.2 Tidigare tillämpning av artikel 107.3 b FEUF**

Artikel 107.3 b FEUF reglerar stöd för avhjälpan av allvarliga störningar i en medlemsstats ekonomi.

*“Som förenligt med den inre marknaden kan anses (...) stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi”<sup>42</sup>*

Bestämmelsen utgör ett undantag från det allmänna förbudet i artikel 107.1 FEUF mot statsstöd som är, eller potentiellt har, konkurrenssnedvrیدande effekter. Bestämmelsen ska därmed tillämpas restriktivt.<sup>43</sup> Artikel 107.3 b FEUF har, med undantag från covid-19-utbrottet och finanskrisen 2008, enbart tillämpats enstaka gånger. När artikeln tillämpades under finanskrisen var det med stöd av ett tillfälligt ramverk liknande den tillfälliga ram som finns för närvarande med anledning av pandemin.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Se dom i mål C-556/19 punkt 42 samt Quigley (2015) s. 53.

<sup>41</sup> Se dom i de förenade målen C-346/03 och C-529/03 punkt 74.

<sup>42</sup> Artikel 107.3 b FEUF.

<sup>43</sup> Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19, punkt 17.

<sup>44</sup> Se Rosanó (2020) s. 622-623.

Statligt stöd kan med andra ord utges om artikelns villkor uppfylls, trots att det har konkurrensnedvridande effekter. Av artikelns ordalydelse framgår också att kommissionen inte är skyldig att godkänna en stödåtgärd, utan att den *kan anses* vara förenlig med den inre marknaden. Ordalydelsen har framförallt betydelse för storleken på det skönsmässiga utrymme kommissionen har vid bedömningen av om ett statligt stöd är förenligt med den inre marknaden.<sup>45</sup>

Vid tillämpning av artikel 107.3 b FEUF har kommissionen därför ett stort skönsmässigt utrymme för bedömningen av förenligheten av en stödåtgärd med den inre marknaden.<sup>46</sup> Såsom jag tolkar det går gränsen för den skönsmässiga bedömningen vid fördragets övriga bestämmelser. Det betyder att kommissionens frihet att göra egna bedömningar av förenligheten av en stödåtgärd med den inre marknaden inte får strida mot allmänna EU-rättsliga principer och specifika bestämmelser i primärrätten, men i övrigt inte är mer inskränkt än så. Kommissionens mycket stora utrymme för skönsmässig bedömning anses inbegripa komplicerade överväganden av såväl ekonomisk som social natur. Kommissionen ska i sin bedömning främst se till hur det statliga stödet tjänar unionen som helhet.<sup>47</sup>

Den skönsmässiga bedömningen ska säkerställa att ett statligt stöd, för att kunna utges med artikel 107.3 b FEUF som rättslig grund, är lämpligt, nödvändigt och proportionerligt. Lämplighetsbedömningen tar sikte på om stödåtgärden är ett medel som är avsett att uppfylla syftet. Nödvändigheten handlar dels om att stödåtgärden ska vara avsedd att lösa en situation som marknaden inte kan lösa själv, dels om att åtgärden heller inte ska vara onödigt ingripande.<sup>48</sup> Kravet på proportionerlighet handlar dels om utformningen av stödet, dels om omfattningen av stödet. För att ett stöd ska anses proportionerligt behöver medlemsstaten välja den minst ingripande

---

<sup>45</sup> Se Säcker & Montag (2016) s. 256.

<sup>46</sup> Se Säcker & Montag (2016) s. 256.

<sup>47</sup> Se dom i mål C-730/79 *Philip Morris*, punkt 24-26.

<sup>48</sup> Se Bacon (2017) s. 107.

utformningen och minst omfattande storleken på stödåtgärden som möjliggör uppnåendet av målet med stödåtgärden. Utöver det får stödet inte ha otillbörliga negativa effekter på den fria marknaden och den fria konkurrensen mellan medlemsstaterna. Vid misstanke om att sådana effekter riskerar att uppstå måste åtgärder vidtas för att begränsa dem. Sammantaget ska de positiva effekterna av stödet väga tyngre än de negativa.<sup>49</sup>

Innebörden av *allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi* har förändrats genom åren. Kommissionen hade fram till finanskrisen år 2008 tillämpat artikel 107.3 b FEUF mycket restriktivt. Den restriktiva tillämpningen hänger ihop med det tuffa kravet på att den allvarliga störningen ska *drabba hela medlemsstaten* och att stödåtgärden som vidtas ska ha *effekter på hela medlemstatens ekonomi*, det vill säga att stödåtgärden inte enbart får komma enstaka regioner, branscher eller aktörer tillgodo.<sup>50</sup> Till exempel nekades Tyskland vidtagande av en stödåtgärd för att avhjälpa en allvarlig störning i ekonomin i regioner som tillhört det forna Östtyskland. Störningen tillerkändes visserligen negativa återverkningar på hela den tyska ekonomin, men ansågs inte vara allvarlig nog och för begränsad till forna Östtyskland. Det visar att artikel 107.3 b FEUF tidigare tillämpades mycket sällan och i extrema situationer.<sup>51</sup> I samband med finanskrisen 2008 lättades den restriktiva tillämpningen upp en aning, vilket bland annat resulterade i att bestämmelsen kunde börja användas som rättslig grund för stödåtgärder riktade även till enskilda finansiella institut, då stödåtgärden trots att den utgick till en enskild aktör kunde förväntas få effekter i hela medlemsstaten. Aktörer på marknaden som inte var finansiella institut kunde inte få stöd genom en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF. Under en tillfällig period mellan åren 2009 och 2011 kunde dock även aktörer som inte var finansiella institut med stöd av ett tillfälligt ramverk baserat på artikel 107.3

---

<sup>49</sup> Se Bacon (2017) s. 100-101 samt s. 107.

<sup>50</sup> Se Bacon (2017) s. 107.

<sup>51</sup> Se Bacon (2017) s. 107.

b FEUF bli stödmottagare.<sup>52</sup>

Syftet att med statligt stöd avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi kan inte per automatik anses förenligt med allmänintresset. Trots att ordalydelsen, till skillnad från till exempel artikel 107.3 c FEUF inte uttryckligen uppställer ett krav på att stödet inte får påverka "*handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset*"<sup>53</sup>, hindrar avsaknaden av ett sådant krav inte kommissionen att bedöma i vilken omfattning ett stöd enligt 107.3 b FEUF skulle kunna påverka marknaden i medlemsstaten och marknaden inom unionen. Dessutom har kommissionen möjlighet att ställa villkor för att säkerställa att stödet inte har oönskade effekter på marknaden.<sup>54</sup> Ett sådant villkor skulle till exempel kunna vara krav på att medlemsstaten vidtar åtgärder för att begränsa stödets snedvridande effekter.<sup>55</sup>

Slutligen behöver stöd enligt 107.3 b FEUF ha så kallade incitamenteffekter. Incitamenteffekten som eftersträvas i tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF är att stödet måste uppmuntra stödmottagaren att agera på ett sätt som bidrar till avhjälpandet av den allvarliga störningen i medlemsstatens ekonomi. Stödet måste med andra ord vara nödvändigt i bemärkelsen att den allvarliga störningen i medlemsstatens ekonomi inte hade kunnat avhjälpas enbart genom att förlita sig på marknadskrafterna, eftersom stödmottagaren utan stödet inte hade haft incitament att agera på ett sätt som bidrar till avhjälpandet av störningen. Således kan kommissionen med stöd av artikel 107.3 b FEUF inte bevilja statsstöd som enbart syftar till att förbättra mottagarens situation rent finansiellt utan att samtidigt ha för avsikt avhjälpa störningen i ekonomin.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Se Bacon (2017) s. 108.

<sup>53</sup> Se dom i mål T-457/09 punkt 184.

<sup>54</sup> Se dom i mål T-457/09 punkt 184-185.

<sup>55</sup> Se SA.26673 avsnitt 6.3.3.

<sup>56</sup> Jmf domstolens resonemang dom i de förenade målen C-630/11 P–C-633/11 P punkt 104 samt dom i mål C-526/14 punkt 49.

### 3.3 Kommissionens roll och begränsningar

EU-kommissionen är en politiskt oberoende EU-institution. Kommissionen har tre huvudsakliga uppgifter: initiativtagande, övervakande och verkställande.<sup>57</sup> Den är sammansatt av ledamöter från medlemsstaterna, som ska vara helt självständiga i förhållande till den medlemsstat de kommer ifrån och enbart arbeta för unionens bästa.<sup>58</sup> Vidare är kommissionen inordnad i 20 generaldirektorat, där direktoratet för konkurrensrätt ansvarar för frågor som rör statligt stöd. Generaldirektoraten leds ytterst av kommissionärerna med en generaldirektör under sig. Arbetet generaldirektoraten styrs ytterst av den politiska ledningen och ordföranden i kommissionen. De formella besluten fattas kollegialt av kommissionärerna och generaldirektörerna. Kommissionens roll när den fattar beslut i enskilda ärenden som anmälningar av statliga stödåtgärder är en del av den verkställande funktionen. Den verkställande funktionen är i sin tur begränsad av kommittologisystemet. Systemet är uppbyggt för att rådet ska ha kvar viss kontroll över kommissionen och innebär att kommissionen måste beakta ett system med olika kommittéer som har rådgivande, förvaltande och föreskrivande uppgifter. Kommittéerna består i sin tur av representanter från medlemsstaterna. Den beslutsbefogenhet som kommissionen har är tydligt begränsad då den är villkorad av medlemsstaternas godkännande.<sup>59</sup>

Kommissionen brukar huvudsakligen anses tillhöra EU:s verkställande makt, där kommissionen spelar en mycket central roll för unionen. Dock har kommissionen även en normbildande roll, som tillkommer den på grund av antingen delegation eller egen kompetens. Den normbildande rollen har i praktiken resulterat i att kommissionen utfärdar stora mängder icke-

---

<sup>57</sup> Se Melin & Nergelius (2012) s. 70 samt Bernitz & Kjellgren (1999) s. 40.

<sup>58</sup> Artikel 17 FEU.

<sup>59</sup> Se Bernitz & Kjellgren (1999) s. 57-61.

lagstiftningsakter, särskilt inom området för statligt stöd där kommissionens befogenhet grundas direkt på fördraget.<sup>60</sup> Slutligen har kommissionen en kontrollerande roll i vilken den utövar tillsyn över vidtagna stödåtgärder.<sup>61</sup>

Artikel 108 FEUF reglerar kommissionens arbete med medlemsstaternas anmälningar av statligt stöd. Artikeln stadgar dels anmälningsskyldighet, dels genomförandeförbud för medlemsstaterna. Anmälningsskyldigheten innebär att kommissionen ska underrättas om stödåtgärder i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att genomföra eller förändra ett statsstöd. Bestämmelsen kallas därför ibland för "standstill clause".<sup>62</sup> Av artikeln följer också att kommissionen ska granska anmälda stödåtgärder och ålägga medlemsstaten att ändra eller upphäva ett statligt stöd som inte är förenligt med den inre marknaden, vilket ligger i kommissionens tillsynsuppdrag.

Genomförandet av artikel 108 FEUF regleras mer detaljerat av en förordning.<sup>63</sup> Det är artikel 4 i förordningen som reglerar kommissionens beslutsfattande när en anmälan om statligt stöd inkommer. Bestämmelsen ger kommissionen två månader att pröva medlemsstatens anmälan genom en så kallad preliminär granskning och fatta ett av tre beslut. Kommissionen kan besluta att inte göra invändningar mot stödåtgärden. Den kan också besluta att stödåtgärden inte utgör ett statligt stöd enligt 107.1 FEUF och att den därför faller utanför förbud och anmälningsskyldighet. Kommissionen kan även besluta att stödåtgärdens förenlighet med den inre marknaden är tveksamt, vilket i så fall föranleder inledandet av ett formellt granskningsförfarande. Slutligen kan kommissionen även enligt artikel 16, om den upptäcker att en stödåtgärd blivit felaktigt utbetald, ta beslut om återkrav och begära att medlemsstaten ska återkräva stödet. Kommissionen är inte bunden till att följa sin egen tidigare beslutspraxis när den fattar

---

<sup>60</sup> Se Derlén, Lindholm & Naartijärvi (2020) s. 185-186.

<sup>61</sup> Se Van Bael & Bellis (2005) s. 7-8.

<sup>62</sup> Se Bacon (2017) s. 442.

<sup>63</sup> Rådets förordning (EU) 2015/1589 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

beslut om statligt stöd.<sup>64</sup>

För den som är missnöjd med kommissionens bedömning finns små möjligheter att få beslutet ändrat. Vid en domstolsprövning av ett kommissionsbeslut är domstolens befogenheter begränsade, eftersom domstolens huvuduppgift är att göra en laglighetsprövning av beslutet.

*“Domstolsprövningen av utövandet av denna befogenhet är härvid begränsad till en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har följts, att de uppgifter om faktiska omständigheter som har lagts till grund för det ifrågasatta beslutet är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte har förekommit maktmissbruk.”*<sup>65</sup>

Det innebär att domstolen inte i sak kan ompröva kommissionens beslut och ersätta det med sitt eget, men även att kommissionens motpart behöver lägga fram mycket övertygande bevisning om att kommissionen gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning.<sup>66</sup> Om kommissionens materiella bedömning i ett beslut blir överklagad i domstol, hänvisar domstolen i regel till att den inte kan ersätta kommissionens bedömning med sin egen. Det kan låta såhär:

*“Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning innefattar beaktande och bedömning av komplicerade ekonomiska förhållanden. Unionsdomstolen kan inte ersätta beslutsfattarens bedömningar av omständigheterna – särskilt inte de ekonomiska omständigheterna – med sina egen bedömning.”*<sup>67</sup>

### **3.4 Riktlinjers betydelse för rättstillämpningen**

Kommissionen kan begränsa sitt eget skönsmässiga utrymme vid tillämpningen av fördragsbestämmelser genom att utfärda riktlinjer.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Se Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 47.

<sup>65</sup> Se dom i mål C-333/07 punkt 78.

<sup>66</sup> Se dom i de förenade målen C-57/00 P och C-61/00 P punkt 169–170.

<sup>67</sup> Se dom i mål T-643/20 punkt 69.

<sup>68</sup> Se dom i mål C-456/00 punkt 30 samt Säcker & Montag (2016) s. 256.

Riktlinjer utgör så kallade icke-bindande rättsakter eller soft law.<sup>69</sup> Grunden för användningen av icke-bindande rättsakter är artikel 288 FEUF, som stadgar att EU:s institutioner ska utöva sina befogenheter genom att utfärda förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden. Icke-bindande rättsakter, rekommendationer och yttranden, används i ganska stor omfattning av EU:s institutioner. Trots att det inte framgår av bestämmelsen kan EU:s institutioner utfärda en mängd andra typer av icke-bindande rättsakter, såsom meddelanden, tillkännagivanden, riktlinjer och uppförandekoder. De icke-bindande rättsakterna blir på grund av att de utfärdas av exempelvis kommissionen aldrig föremål för något av unionens lagstiftningsförfaranden, vilket också är vad som skiljer dem från rättsakter.<sup>70</sup>

Riktlinjer är formellt sett med andra ord att betrakta som så kallade vägledande dokument. Sådana dokument har allmänt tillerkänts normerande effekter, men i doktrinen finns en påtaglig osäkerhet kring vilket rättsligt värde som egentligen är möjligt att tillmäta vägledande dokument. Osäkerheten kring rättsligt värde verkar dock inte påverka uppfattningen av att vägledande dokument i praktiken kan få ett mycket stort genomslag och en avgörande roll i den praktiska rättstillämpningen inom ett rättsområde.<sup>71</sup> Ett konkret exempel på riktlinjers effekt på den praktiska rättstillämpningen är att en statlig stödåtgärd inte blir föremål för någon särskild lämplighetsprövning, förutsatt att det finns tillämpliga riktlinjer och stödåtgärden uppfyller villkoren som ställs upp i dem.<sup>72</sup>

På området för statligt stöd har kommissionen i mycket stor utsträckning utnyttjat möjligheten att utfärda riktlinjer. Den vidsträckta och mycket omfattande tillämpningen av riktlinjer på rättsområdet för statligt stöd kan skapa diskussioner om vilket rättskällevärde som tillmäts respektive bör

---

<sup>69</sup> Se Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 46.

<sup>70</sup> Se Bergström & Rittleng (2016) s. 2.

<sup>71</sup> Se Reichel & Wenander (2021) s. 91.

<sup>72</sup> Se Nicolaidis, Kekelekis, Buyskes (2011) s. 38.



tillmätas dessa riktlinjer. Trots att riktlinjerna i sig formellt sett inte utgör en rättskälla, har de i EU-domstolens praxis ändå tillmätts rättsliga effekter. När kommissionen utfärdar riktlinjer väljer den att begränsa sitt eget utrymme för skönsmässig bedömning. Det är sedan offentliggörandet av riktlinjerna som anses skapa förväntningar och antaganden hos medlemsstaterna gällande tillämpning av regelverket för statligt stöd.<sup>73</sup> Om kommissionen i ett sådant läge skulle frångå sina egna riktlinjer riskerar den att bryta mot allmänna rättsprinciper inom unionen. Främst handlar det om likabehandlingsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar, men även principen om rättssäkerhet är aktuell.<sup>74</sup>

I ett äldre fall har EU-domstolen slagit fast att det visserligen inte är otillåtet för kommissionen att avvika från sina egna riktlinjer, men däremot att en sådan avvikelse skulle kräva särskild motivering för att inte avvikelsen skulle strida mot likabehandlingsprincipen.<sup>75</sup> EU-domstolen har därför fastställt att kommissionen är bunden av sina egna riktlinjer, förutsatt att riktlinjerna inte står i strid med fördragsbestämmelser.<sup>76</sup> Undantaget följer av att EU-domstolen har ensamrätt på tolkningen av EU-rätten, varför en feltolkning av en rättsakt av kommissionen som sedan blir till riktlinjer inte kan binda kommissionen till den felaktiga tolkningen.<sup>77</sup> Om en sådan felaktig rättstillämpning skulle leda till att ett statligt stöd godkänns på felaktiga grunder, kan återkrav av stödet blir aktuellt.

Vid återkrav på grund av felaktig utbetalning av ett statsstöd, det vill säga rättsstridig utbetalning, kan stödmottagaren inte skyddas av principen om skydd för berättigade förväntningar. Inte heller kan medlemsstaten som beviljat stödet kan vägra verkställandet av ett kommissionsbeslut om återkrav av stöd med hänvisning till principen om skydd för berättigade förväntningar. Det har slagits fast av EU-domstolen, som menar att det

---

<sup>73</sup> Se Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 47.

<sup>74</sup> Se dom i mål C-464/09 P punkt 46-47 samt Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 47.

<sup>75</sup> Se dom i mål 148/73 punkt 12.

<sup>76</sup> Se dom i mål C-464/09 P punkt 46-47.

<sup>77</sup> Se Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 48.

annars hade skapats kryphål i fördragsbestämmelserna, vilket i sin tur skulle göra artikel 107 och 108 FEUF tandlösa, eftersom medlemsstaterna skulle kunna dra fördel av rättsstridiga utbetalningar av statsstöd i avsaknad konsekvenser för ett sådant beteende.<sup>78</sup> Principen om skydd för berättigade förväntningar är nämligen enligt EU-domstolen knuten till fördragsbestämmelserna, vilket innebär att rättstillämpning i strid med fördragsbestämmelser aldrig kan anses skapa berättigade förväntningar.<sup>79</sup> Riktlinjer har enligt EU-domstolen nämligen inte rättslig grund, vilket medför att alla typer av bindande rättsakter har företräde framför riktlinjer,<sup>80</sup> vilka istället ska ses som vägledande regler som *“bidrar till att säkerställa insyn, förutsebarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande”*<sup>81</sup> och som av EU-domstolen kan användas som referenspunkt.<sup>82</sup> Dock menar vissa att riktlinjerna, trots att de formellt sett utgör icke-bindande rättsakter, på grund av att domstolsprövningen av dem enbart består av en laglighetsprövning där domstolen i princip enbart kontrollerar att kommissionen har följt sina egna regler, i den praktiska rättstillämpningen ändå får en rättsligt bindande verkan.<sup>83</sup>

## Den tillfälliga ramen

Den 20 mars 2020 publicerade kommissionen sitt meddelande *Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19*. I meddelandet slår kommissionen fast att pandemin är en allvarlig kris som hotar stabiliteten i medlemsstaternas ekonomier och unionens gemensamma ekonomi. Med anledning av det menar kommissionen att det är av största vikt att medlemsstater och EU-institutioner samordnar sina insatser i syfte att begränsa pandemins skadeverkningar på ekonomin, då effekterna av pandemin inte stannar vid

---

<sup>78</sup> Se dom i mål C-165/95 punkt 47-48.

<sup>79</sup> Se dom i mål C-278/00 punkt 104.

<sup>80</sup> Se dom i mål C-110/03 punkt 33.

<sup>81</sup> Se dom i mål C-310/99 punkt 52.

<sup>82</sup> Se dom i mål C-310/99 punkt 52 och Bacon (2017) s. 531.

<sup>83</sup> Se Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 46-48.

statsgränserna utan har en störande inverkan på unionens gemensamma ekonomi. Kommissionen understryker vidare pandemins allvar genom att konstatera att annars ekonomiskt välmående företag i pandemins spår kan utsättas för så svåra påfrestningar att deras ekonomiska bärkraft undergrävs. Sammantaget framhåller kommissionen därför i meddelandet behovet av att möjliggöra för medlemsstaterna att vidta åtgärder för att hjälpa företag i kris.<sup>84</sup> Det har resulterat i en aldrig tidigare skådad utvidgning av möjligheterna att utge statligt stöd,<sup>85</sup> eftersom flexibilitet i reglerna prioriterats.<sup>86</sup> Mot bakgrund av att det i debatten kring kommissionens agerande pratats om behovet av att handla lika snabbt och kraftfullt som om det vore krig, menar många att det i allra högsta grad var nödvändigt av kommissionen utfärda den tillfälliga ramen.<sup>87</sup>

Den tillfälliga ramen ger möjlighet för medlemsstaterna att, under en tillfällig tidsperiod med artikel 107.3 b FEUF som rättslig grund, på förhand få vägledning om vilka typer av stödåtgärder som kommissionen anser vara förenliga med den inre marknaden. I den tillfälliga ramen slår kommissionen fast att stödåtgärder som syftar till att avhjälpa likviditetsbrist är ett lämpligt medel för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi.<sup>88</sup>

*“Med hänsyn till att covid-19-utbrottet påverkar alla medlemsstater och att de åtgärder för att begränsa spridningen som medlemsstaterna har vidtagit påverkar företagen, anser kommissionen att statligt stöd är berättigat och kan förklaras förenligt med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b i EUF-fördraget under en begränsad tid, för att avhjälpa den likviditetsbrist som företag drabbats av och säkerställa att de störningar som orsakats av covid-19-utbrottet inte undergräver företags livskraft, särskilt små och medelstora företag.”<sup>89</sup>*

---

<sup>84</sup> Se Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19, punkt 1, 3 8 och 10.

<sup>85</sup> Se Pantazi (2021) s. 5.

<sup>86</sup> Se Biondi (2021) s. 4.

<sup>87</sup> Jmf Costa Cabral (2020) s. 1.

<sup>88</sup> Se Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19, punkt 17, 18, 19.

<sup>89</sup> Se Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19, punkt 18.

För att en åtgärd ska vara tillåten att vidta behöver den dock också vara lämplig, nödvändig och proportionerlig i förhållande till det syfte med åtgärden som medlemsstaten har definierat i sin anmälan till kommissionen.<sup>90</sup> Det innebär att den tillfälliga ramen erkänner avhjälpande av likviditetsbrist som lämpligt för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi. En stödåtgärd som vidtas behöver dock vara lämplig även i förhållande till att avhjälpandet av likviditetsbrist.

## Perspektiv på den tillfälliga ramen

När covid-19-pandemin bröt ut i Europa, blev regleringen kring statligt stöd en av de viktigaste frågorna att hantera för att medlemsstaterna på ett effektivt sätt skulle kunna möta de behov av ekonomiskt stöd som skapades med anledning av restriktionerna. I debatten i litteraturen framhålls att kommissionen bestämt sig för att inte hindra medlemsstaterna att vidta åtgärder för att minska de negativa effekterna av den ekonomiska nedgången. Tvärtom har kommissionen aktivt arbetat för medlemsstaternas möjligheter att vidta stödåtgärder. Kommissionen anses ha utnyttjat sina befogenheter inom rättsområdet för statligt stöd extensivt genom att skapa en ny, tillfällig ordning som möjliggör för medlemsstaterna att i mycket högre utsträckning än tidigare utge statligt stöd i stor skala för att rädda ekonomin. Kommissionen aviserade tidigt att den skulle göra allt i sin makt för att motverka de negativa socioekonomiska konsekvenserna av pandemin, bland annat genom att göra processen för godkännanden av statligt stöd både snabbare och mer flexibel.<sup>91</sup> Det har tacksamt tagits emot av medlemsstaterna, som anmält fler stödåtgärder än någonsin.<sup>92</sup>

I en artikel menar Ferri att den normala tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF, är otillräcklig för att användas under så exceptionella omständigheter

---

<sup>90</sup> Jmf 1 Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19, punkt 11, 17, 18, 19 samt Upphandlingsmyndigheten, Statsstödsfrågor med anledning av covid-19, 2021-10-23.

<sup>91</sup> Se Buendia & Dovalo (2020) s. 3.

<sup>92</sup> Se Agnolucci (2021) s. 2.

som de covid-19-pandemin skapat, huvudsakligen på grund av att det med stöd av bestämmelserna inte är möjligt att utge enorma mängder statligt stöd som hon anser är nödvändigt för att mildra effekterna av den ekonomiska krisen. Ferri menar vidare att den tillfälliga ramen, med hänsyn till att den inte är en rättsakt, varken förändrar tillämpningen av de regler som fanns innan pandemin eller skapar nya regler som är direkt tillämpbara. Istället menar hon att den tillfälliga ramen är en omfattande utvidgning av bestämmelserna.<sup>93</sup> Andra forskare menar istället att den tillfälliga ramen i själva verket bara är ett förtydligande av redan existerande bestämmelser i FEUF.<sup>94</sup>

Vidare menar Ferri att utdelningen av statligt stöd under pandemin tydligt prioriterat bort det icke-konkurrenssnedvridande syftet till förmån för att rädda ekonomin. Det svårt att utvärdera effekterna av det handlandet på marknaden och därmed även frågan om den tillfälliga ramen verkligen bidragit till en proportionerligt vidtagande av stödåtgärder. Hon menar också det är svårt att bedöma om mindre ingripande åtgärder hade kunnat få liknande effekter, men framhåller att proportionalitetsprincipen samtidigt kanske av kommissionen är tänkt att upprätthållas genom en återgång till strängare regler när pandemins effekter börjar klinga av.<sup>95</sup> Hon understrycker även att *“EU State aid law has been an important tool in the Commission’s arsenal that is capable of reducing the economic risk associated with the pandemic, with a view to ensuring the survival of the internal market.”*<sup>96</sup> Den tillfälliga ramen ska därför ses som kommissionens verktyg för att tillåta medlemsstaterna att på ett enkelt och snabbt vis dela ut stora mängder statligt stöd för att stötta ekonomin.<sup>97</sup> Mot bakgrund av det har kommissionens agerande under covid-19-utbrottet på området för statligt stöd beskrivits som flexibelt, lyhört och pragmatiskt. Ur en juridisk

---

<sup>93</sup> Se Ferri (2021) s. 4.

<sup>94</sup> Se Buendia & Dovalo (2020) s. 3.

<sup>95</sup> Se Ferri (2021) s. 8

<sup>96</sup> Se Ferri (2021) s. 14

<sup>97</sup> Se Buendia & Dovalo (2020) s. 7

synvinkel beskriver många kommissionens arbete i termer av *“constructing a railway with the train already on it”*.<sup>98</sup>

Andra forskare, som till exempel Panc, menar att unionen lyckats med den balansgång som krävs på området för statligt stöd under de exceptionella omständigheter som covid-19-pandemin skapat. Balansgången består enligt henne av tillfälliga undantag från de ordinarie reglerna som möjliggör en unionsgemensam insats för att motverka den ekonomiska nedgång som orsakats av pandemin. Hon menar att den tillfälliga ramen är en del av unionens balanserade respons för att skydda den inre marknaden från effekterna av covid-19 och att unionens handlingar på området därför kan anses stärka argumenten för den paradigm som genomsyrat unionens handlingar sedan covid-19-utbrottet nådde Europa, nämligen att *“exceptionella tider kräver exceptionella åtgärder”*.<sup>99</sup> Fenomenet är dock inte så nytt som det kanske verkar. Tongångarna är mycket lika de tongångar som fanns under finanskrisen, då kommissionen var fast besluten att inte se regelverket för statligt stöd som ett hinder, utan som en del av lösningen på den ekonomiska krisen.<sup>100</sup>

Den tillfälliga ramen kan också ses i ljuset att det till exempel vid ett tillfälle föreslogs av en medlemsstat att kommissionen helt skulle avstå tillämpning av regelverket för statligt stöd under covid-19-pandemin. Det skulle dock, enligt Rosanó, vara fel väg att gå eftersom riskerar att skapa en kapplöpning mot botten mellan medlemsstaterna med stödåtgärder som med tiden bara hade blivit fler och mer konkurrenssnedvridande.<sup>101</sup> Förslaget menar jag dock intressant i förhållande till frågan om förtroendet för regelverket för statligt stöd överhuvudtaget, eftersom det knyter an till frågor som tidigare kommit upp i samband med finanskrisen, nämligen själva rättfärdigandet av ett generellt förbud mot statligt stöd.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> Se Buendia & Dovalo (2020) s. 11

<sup>99</sup> Nicolaidis (2018) s. 242, fritt översatt.

<sup>100</sup> Se Maier & Werner (2009) s. 177.

<sup>101</sup> Se Rosanó (2020) s. 630-631.

<sup>102</sup> Se Jaeger (2009) s. 3.

Är kommissionens utfärdande av tillfälliga ramen då att betrakta som en politisering av regelverket för statligt stöd eller inte? Vissa debattörer menar att det är felaktigt att se på styrningen av EU som det ena eller andra och att man istället bör utgå från antagandet att kommissionens agerande under pandemin gett uttryck för lika mycket politisering som depolitisering.<sup>103</sup>

I litteraturen framhålls slutligen också medlemsstaternas roll vid utgivandet av statligt stöd i återkravsituationer, när stödmottagaren fått för mycket statligt stöd eller fått stöd som denne inte haft rätt till överhuvudtaget. I en sådan situation blir medlemsstaten som betalt ut stöd felaktigt såväl lagöverträdare genom att betala ut otillåtet stöd som brottsbekämpare genom att vara den som kräver tillbaka stödet och dessutom är kräver tillbaka stödet för egen räkning.<sup>104</sup> Jag menar att ett liknande resonemang kan tillämpas även på kommissionen, eftersom kommission både godkänner statliga stödåtgärder och utövar tillsyn genom att till exempel besluta om återkrav av felaktigt utbetalt stöd som kommissionen i ett tidigare skede själv godkänt.

### **3.5 Beslut om statligt stöd**

Med stöd av artikel 107.3 b FEUF har kommissionen godkänt hundratals anmälningar om statligt stöd från olika medlemsstater. De godkända stödåtgärderna har varit utformade både som stödordningar som till exempel möjliggör för företag att söka pengar ur en särskild fond och som individuella stödåtgärder. Stödåtgärderna vidtagna med stöd av artikel 107.3 b FEUF och den tillfälliga ramen har och uppgått till många miljarder euro.<sup>105</sup> Kommissionens prövning av ett statligt stöds förenlighet med den inre marknaden börjar med frågan om anmälningsskyldigheten har uppfyllts

---

<sup>103</sup> Jmf Wolff & Ladi (2020) s. 1036.

<sup>104</sup> Se Honoré (2020) s. 111.

<sup>105</sup> Se kommissionens faktablad, *Coronavirus Outbreak*.

enligt artikel 108.3 FEUF. Därefter går kommissionen vidare till att fastställa om det rör sig om ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, det vill säga att stödet utgörs av statliga resurser eller på annat sätt är hänförligt till dem, att det är till fördel för mottagaren, att det är selektivt samt konkurrenssnedvridande eller potentiellt konkurrenssnedvridande. Ett statligt stöd enligt ordalydelsen artikel 107.3 b FEUF ska vara till för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi, för att kommissionen ska kunna anse att det är förenligt med den inre marknaden. Ordalydelsen gäller för en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF. Bestämmelsen kan dock även tillämpas under den tillfälliga ramen, som stadgar att avhjälpan av likviditetsbrist är ett berättigat syfte i förhållande till målet om att avhjälpa en allvarlig störning i ekonomin.<sup>106</sup>

När kommissionen prövat anmälningar har den först prövat om det anmälda stödet går att godkänna under den tillfälliga ramen, för att sedan om det inte varit möjligt gå vidare till pröva om stödet går att godkänna genom en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF tillsammans med den tillfälliga ramen analogt istället.<sup>107</sup> Den sistnämnda sortens tillämpning menar kommissionen är att använda det tillfälliga ramverkets principer *mutatis mutandis*.<sup>108</sup> Nedan beslut har valts ut och presenterats närmare för att illustrera hur prövningen av en anmäld stödåtgärds förenlighet med den inre marknaden skiljer sig beroende på om kommissionen gör en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF tillsammans med en analog tolkning av den tillfälliga ramen eller genom en direkt tillämpning av den tillfälliga ramen.

## Stöd till tjeckiska skidliftsoperatörer

I ett beslut om att godkänna ett tjeckiskt statligt stöd på 38,5 miljoner euro i bidrag till skidliftsoperatörer med artikel 107.3 b FEUF under den tillfälliga

---

<sup>106</sup> Se Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19, punkt 18.

<sup>107</sup> Jmf SA.63063, punkt 10-11, SA.57112, punkt 5.

<sup>108</sup> Jmf SA. 56819 punkt 39-45, SA.58018 37-40 och SA.62035 punkt 39-43.



ramen som rättslig grund, anser kommissionen att stödåtgärden är förenlig med den inre marknaden. Av beslutet framgår att stödåtgärden uppfyller det viktigaste kravet för att tillämpa artikel 107.3 b FEUF under det tillfälliga ramverket, nämligen att syftet med bidragsstödet är att avhjälpa den likviditetsbrist företagen orsakats med anledning av utbrottet av covid-19 och den allvarliga störningen i ekonomin. Vidare konstaterar kommissionen i beslutet att stödåtgärden enbart är en av flera åtgärder som vidtagits på nationell nivå av Tjeckien för att avhjälpa en allvarlig störning i landets ekonomi. Kommissionen framhåller att stödåtgärden av ekonomiska experter allmänt erkänts som viktig för att stävja arbetslöshet och främja ekonomisk stabilitet för skidorter. Åtgärden är utformad utefter de villkor som finns i den tillfälliga ramen och att den samlade bedömningen är att åtgärden nödvändig, lämplig och proportionell i förhållande till dess syfte att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi och att den inte avviker från de villkor som ställts upp i den tillfälliga ramen i övrigt heller.<sup>109</sup> Slutligen anser sig kommissionen genom löfte från Tjeckien försäkrad att utgivet stöd inte kommer att kumuleras med annat stöd än sådant stöd som är tillåtet att kumulera enligt den tillfälliga ramen eller andra relevanta regelverk.<sup>110</sup>

## **Stöd till nederländskt läkemedelsföretag**

Kommissionen har även godkänt en nederländsk individuell stödåtgärd i form av ett statligt lån på 6,5 miljoner euro till företaget InnoGenerics, ett nystartat läkemedelsföretag som vid tidpunkten för anmälan inte har någon verksamhet.<sup>111</sup> Nederländerna betonar i sin anmälan att 80% av de generiska läkemedlen produceras av tredjeländer och att en stängning av en inhemsk produktionsanläggning i Leiden som producerar generiska läkemedel skulle göra Nederländerna beroende av import av generiska läkemedel i mycket stor utsträckning. Nederländerna menar dessutom att den brist på mediciner

---

<sup>109</sup> Se SA.61808 punkt 33-35.

<sup>110</sup> Se SA.61808 punkt 36-38.

<sup>111</sup> Se SA.59021 punkt 1-2.

som uppstått under pandemin troligen skulle bli ännu större om den inhemska produktionen fick lägga ner och att det även skulle påverka tillgången till mediciner efter pandemin.<sup>112</sup> I beslutet kan man läsa följande problembeskrivning. Fabriken i Leiden är vid tidpunkten för anmälan om stödåtgärden en del av en indisk koncern, som bestämt sig för att flytta produktionen från Leiden till Indien. Produktionen i Leiden har varit framgångsrik och vinstdrivande, men koncernen hade av andra skäl bestämt sig för att flytta produktionen till Indien ändå. Produktionsanläggningen producerar många olika sorters generiska läkemedel och till viss del även sådana läkemedel som används vid intensivvård av covid-19-patienter.

Stödmottagaren, Innogenerics, är ett nystartat läkemedelsföretag som visat intresse för att köpa och ta över driften av fabriken i Leiden, men företaget har på grund av sin status som nytt företag inte haft tillfälle att skaffa sig en etablerad kontakt med privata långivare, vilket bidragit till att företaget inte har råd att köpa produktionsanläggningen. Dessutom har covid-19-utbrottet förändrat kreditmarknaden och gjort att små och medelstora företag har svårt att få lån, något som drabbat även Innogenerics. Nederländerna har därför infört en stödordning för att små och medelstora företag ska kunna få lån, men Innogenerics har inte kunnat nyttja stödordningen då företaget behöver 6,5 miljoner euro och stöd enligt stödordningen är begränsat till 2 miljoner euro per stödmottagare. Således har Nederländerna anmält en individuell stödåtgärd till kommissionen till förmån för Innogenerics för att genom att delvis, tillsammans med andra finansiärer, finansiera företagets köp av fabriken i Leiden.<sup>113</sup>

Kommissionen har valt att pröva anmälningen utifrån artikel 107.3 b FEUF tolkad i ljuset av den tillfälliga ramen. I sitt beslut lyfter kommissionen först och främst fram att produktionsanläggningen i Leiden är välutrustad och att den inte läggs ner på grund av att verksamheten inte är lönsam. Vidare instämmer kommissionen i Nederländernas farhåga om att en stängning av

---

<sup>112</sup> Se SA.59021 punkt 7.

<sup>113</sup> Se SA.59021 punkt 8-13 och punkt 59.

produktionsanläggningen skulle öka Nederländernas beroende av importerade generiska läkemedel och öka risken för läkemedelsbrist under covid-19-utbrottet såväl som framtida hälsokriser. Nederländernas syfte med stödet, konstaterar kommissionen, är att minska beroendet av importerade generiska läkemedel och främja unionens produktionskapacitet genom att stärka stödmottagarens bristande likviditet, en likviditetsbrist som orsakats av covid-19-utbrottet och den allvarliga störning av den nederländska ekonomin som följts i utbrottets spår.<sup>114</sup> Åtgärdens syfte och utformning är därför lämplig. Kommissionen konstaterar därefter att stödåtgärden i övrigt är utformad i enlighet med kraven i den tillfälliga ramen, att tillsynen av stödåtgärden ska ske i enlighet med den tillfälliga ramen och att stödåtgärden inte kommer att kumuleras med andra stödåtgärder på ett otillåtet vis. Mot den bakgrunden anser kommissionen att åtgärden är ett lämpligt, nödvändigt och proportionerligt medel i förhållande till målet om att avhjälpa en allvarlig störning i den nederländska ekonomin.<sup>115</sup>

## **Stöd till belgiska företag genom statliga lånegarantier**

I ett beslut som godkänner en belgisk stödordning med statliga lånegarantier har Belgien utformat stödordningen på ett sätt som inte stämmer överens med de villkor som den tillfälliga ramen uppställer. Det gör att kommissionen istället väljer att pröva stödordningen genom en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF och den tillfälliga ramen analogt, så stödordningen uppvisar stora likheter med de lånegarantier som är förenliga med den tillfälliga ramen.<sup>116</sup> Kommissionen understryker även vikten av en restriktiv tillämpning av artikel 107.3 b FEUF då den utgör ett undantag från det generella förbudet i artikel 107.1 FEUF, vilket innebär att

---

<sup>114</sup> Se SA.59021 punkt 45- 49.

<sup>115</sup> Se SA.59021punkt 54-65.

<sup>116</sup> Se SA.56819 punkt 43-44.

allvarlighetsgraden i störningen i medlemsstatens ekonomi måste vägas mot stödordningens lämplighet, nödvändighet och proportionalitet.<sup>117</sup>

Stödåtgärdens lämplighet bedöms utifrån dess förmåga att svara mot syftet, i det här fallet de statliga lånegarantiernas möjligheter att upprätthålla tillgången till lån på marknaden och förebygga att massinsolvens vid en tidpunkt då covid-19-utbrottet har skapat allvarliga störningar på kreditmarknaden. Stödordningen är en i raden av statliga åtgärder ämnade att avhjälpa allvarliga störningar i Belgiens ekonomi. Det är enligt kommissionen vidare allmänt erkänt bland ekonomiska experter att det under covid-19 utbrottet är av stor vikt att stimulera privata kreditgivares kreditgivning till företag. Stödordningen med statliga lånegarantier som föreslås av Belgien är därför att anse som ett lämpligt medel för avhjälpande av en allvarlig störning i Belgiens ekonomi, då utformning och omfattning av stödordningen gör att den kan antas ge effekter på hela den belgiska ekonomin eftersom stödordningen adresserar just det den avser att adressera, nämligen dysfunktionaliteten på kreditmarknaden.<sup>118</sup>

Kravet på nödvändighet är ett krav på att stödåtgärden ska utgöra den minst ingripande åtgärden i förhållande till det uppsatta målet, både i val av åtgärd och utformning av den. I förevarande fall lyfter kommissionen fram att stödordningens utformning gör att företag som fått likviditetsproblem innan utbrottet av covid-19 - det vill säga av annan orsak än pandemin, inte är berättigade att få beviljas stöd enligt stödordningen. Det är i linje med de riktlinjer som finns för stödordningar i den tillfälliga ramen. Dessutom anser kommissionen att stödordningen är utformad så att den minimerar risken för att de statliga lånegarantierna blir ett indirekt stöd till kreditgivarna och att kraven för att få en lånegaranti ställer krav på kreditgivarna och får dem att arbeta mot samma mål som staten syftar att uppnå med stödordningen. Utformningen av stödordningen är således i linje med det som anges för stödordningar i den tillfälliga ramen, vilket gör att kommissionen bedömer

---

<sup>117</sup> Se SA.56819 punkt 45.

<sup>118</sup> Se SA.56819 punkt 46-48.

att åtgärden är nödvändig. Proportionalitetsbedömningen görs enligt kommissionen beslutet genom att tillämpa den tillfälliga ramen mutatis mutandis. I beslutet lyfts tio aspekter av stödordningens utformning som motsvarar de krav som ställs i den tillfälliga ramen, vilket gör att kommissionen drar slutsatsen att stödordningen är proportionerlig. Bland annat ska Belgien rätta sig efter de tillsynsregler som den tillfälliga ramen uppställer samt säkerställa att stödåtgärdens kumuleringsregler är förenliga med kumuleringsreglerna i den tillfälliga ramen.<sup>119</sup>

## Stöd till dansk kultursektor

I ett annat beslut om godkännande av en dansk stödordning för rabatterade biljetter till kulturevenemang godkände kommissionen stödordningen genom en tillämpning av artikel 107.3 b FEUF i kombination med en analog tillämpning av den tillfälliga ramen. Stödordningen ansågs vara lämplig mot bakgrund av att den ger incitament för att gå på kulturevenemang vilket i sin tur gynnar stödmottagarna i kultursektorn. Stödordningen ger inte bara passiv ersättning för förluster, utan involverar kultursektorn och får den att arbeta mot samma mål som staten vill uppnå med stödordningen, nämligen att hålla kultursektorn fortsatt levande. Stödordningen är enligt kommissionen dessutom en i raden av stödåtgärder vidtagna av Danmark för att avhjälpa allvarliga störningar i landets ekonomi. Syftet, fortsätter kommissionen, är att säkerställa likviditet på marknaden och främja fortsatt ekonomisk stabilitet under pandemin och efter pandemin. Åtgärden är därför att betrakta som lämplig.<sup>120</sup>

Stödordningens nödvändighet och proportionalitet blir i förevarande beslut föremål för en samlad bedömning. Proportionalitet definieras av kommissionen som en åtgärd som inte skapar omotiverat stora konkurrenssnedvridningar och omotiverat stor påverkan på den inre marknadens funktion. I beslutet lyfter kommissionen att stödordningens

---

<sup>119</sup> Se SA.56819 punkt 50-55.

<sup>120</sup> Se SA.62035 punkt 45-49.

rabatter riktats mot enskilda evenemang, inte varit möjliga att kombinera med andra rabatter som finansieras av staten, till exempel genom att inte omfatta upplevelsepaket med ett kulturevenemang och annat tillhörande evenemang, såsom en middag, utan enbart kulturevenemanget. Rabatterna har dessutom varit tillgängliga för danska medborgare på samma villkor som andra medlemsstaters medborgare. Kommissionen framhåller vidare kulturektors viktiga roll i den danska ekonomin och sommarlägers förmåga att generera ekonomisk aktivitet samtidigt som de utgör en traditionell sommaraktivitet för danska barn och bidrar till att skapa en gemensam identitet och sammanhållning. Kommissionen gör en analog tillämpning av den tillfälliga ramen, där den framhåller i vilka delar stödordningen stämmer överens med villkoren i den tillfälliga ramen, som kommissionen konstaterar vara uppfyllda. Därför är stödordningen att anse som ett lämpligt, nödvändigt och proportionerligt medel för att avhjälpa den allvarliga störningen i Danmarks ekonomi med artikel 107.3 b FEUF tillsammans med en analog tillämpning villkoren i den tillfälliga ramen som rättslig grund.<sup>121</sup>

## Stöd till tjeckiska hälsospan

Kommissionen har även godkänt en tjeckisk stödåtgärd för hälsospan i form av en stödordning för spaturismindustrin på 37,5 miljoner euro.<sup>122</sup> Syftet med åtgärden är att stödja spafaciliteter, som enligt tjeckiskt lag är faciliteter som ligger i anslutning till mineralkällor eller hälsokällor. Stödordningen möjliggör statligt stöd genom bidrag som täcker rabatter på spavistelser för EU och EES-medborgare. Tjeckien framhåller att spaindustrin finns i alla delar av landet och är en bransch med stor inverkan på sysselsättningen i landet och att både lokalbefolkningen genom minskad sysselsättning och turismen genom minskat utbud skulle ta skada om spaindustrin skulle reduceras på grund av covid-19-utbrottet.<sup>123</sup> Kommissionen väljer att, mot

---

<sup>121</sup> Se SA.62035 punkt 50-59

<sup>122</sup> Se SA.58018 punkt 1 och 13.

<sup>123</sup> Se SA.58018 punkt 4-6.

bakgrund av att stödet inte till fullo är förenligt med den tillfälliga ramen, pröva anmälan utifrån artikel 107.3 b FEUF och en analog tillämpning av den tillfälliga ramen och understryker att tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF är restriktiv. I sin bedömning av anmälan anser framhåller kommissionen att de tjeckiska nedstängningarna av samhället till följd av pandemin har påverkat såväl spaindustrin som den tjeckiska ekonomin i sin helhet. Spaindustrin är närvarande i i princip alla delar av Tjeckien och sysselsätter många människor. Mot bakgrund av det anser kommissionen att stödåtgärden kan antas få effekter över hela landet genom att upprätthålla sysselsättningsgraden och den ekonomiska stabiliteten. Åtgärden är dessutom i en i raden av flera stödåtgärder vidtagna av den tjeckiska staten, varför åtgärden är att anse som lämplig för att avhjälpa en allvarlig störning i medlemsstatens ekonomi.<sup>124</sup>

Kommissionen instämmer vidare i Tjeckiens problembeskrivning och understryker vikten av att rabatterna som kompenseras ska vara tillgängliga för alla EU och EES-medborgare. Vidare understryker kommissionen att minskad sysselsättning på grund av minskad efterfrågan på spavistelser kan spä på de redan omfattande negativa ekonomiska effekterna landet orsakats av covid-19-utbrottet. Slutligen framhåller kommissionen att stödordningens storlek och utformning i att den inte utger stöd till företag som var insolventa innan pandemin är förenlig med den tillfälliga ramen. Tjeckien har dessutom lovat att utöva tillsyn och inte kumulera stödåtgärden med andra stödåtgärder på ett otillåtet vis i enlighet med kraven i den tillfälliga ramen. Därför kan stödåtgärden förklaras vara ett lämpligt, nödvändigt och proportionerligt medel som uppfyller sitt syfte att stödja i grunden lönsamma verksamheter och inte skapar omotiverat stor påverkan på den inre marknaden i förhållande till målet, att avhjälpa en allvarlig störning i landets ekonomi.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> Se SA.58018 punkt 43-44.

<sup>125</sup> Se SA.58018 punkt 50-55.

## 4 Analys

*Vad föreskriver artikel 107.3 b FEUF och hur har tillämpningen av artikeln sett ut under covid-19-pandemin?*

Inledningsvis kan det konstateras att tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF enligt fördragslydelsen är mycket restriktiv, med krav på dels en allvarlig störning i ekonomin och dels att stödåtgärden som utgår med anledning av störningen ska få effekter i hela medlemsstatens ekonomi. Den restriktiva tillämpningen av 107.3 b FEUF har gjort att artikeln tidigare knappt tillämpats överhuvudtaget då ytterst få situationer ansetts svara mot de villkor som artikeln ställer. Artikeln har dock tillämpats mer frekvent vid två tillfällen, finanskrisen 2008 samt covid-19-pandemin, båda gångerna med stöd av en tillfällig ram som resulterat i att den annars restriktiva tillämpningen fått stå tillbaka för en mer tillåtande och flexibel rättstillämpning. Vad den tillfälliga ramen inneburit för tillämpningen av artikel 107.3 b under covid-19-pandemin ska analyseras närmare nedan. Gemensamt för de två tillfälliga ramarna är att båda haft syftet att lätta upp de strikta reglerna och möjliggöra för medlemsstaterna att med kommissionens tillstånd motverka de negativa effekterna av den ekonomiska krisen.

Villkoren för en tillämpning av artikel 107.3 b FEUF enligt ordalydelsen har varit följande: medlemsstaten ska vara drabbad av en allvarlig störning i ekonomin, stödåtgärden ska ha till syfte att avhjälpa störningen genom att ge stödmottagaren incitament att agera på ett sätt som bidrar till avhjälpandet, stödåtgärden ska ha effekter i hela medlemsstatens ekonomi och inte bara i enskilda branscher eller regioner och ska i övrigt vara lämplig, nödvändig och proportionerlig i förhållande till dess syfte.



## 4.1 Den tillfälliga ramens effekter på rättstillämpningen

### Avhjälpan av likviditetsbrist

Den tillfälliga ramen har möjliggjort för medlemsstaterna att med statligt stöd hjälpa företag i kris. Det skapar också förutsättningar för att vidtagandet av stödåtgärder ska ske på ett sätt som inte skadar den inre marknaden och som motverkar subventionskapplöpningar mellan medlemsstater.

En central del av rättstillämpningen med stöd av den tillfälliga ramen har visat sig vara stadgandet om avhjälpan av likviditetsbrist.

*“Med hänsyn till att covid-19-utbrottet påverkar alla medlemsstater och att de åtgärder för att begränsa spridningen som medlemsstaterna har vidtagit påverkar företagen, anser kommissionen att statligt stöd är berättigat och kan förklaras förenligt med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b i EUF-fördraget under en begränsad tid, för att avhjälpa den likviditetsbrist som företag drabbats av och säkerställa att de störningar som orsakats av covid-19-utbrottet inte undergräver företags livskraft, särskilt små och medelstora företag.”<sup>126</sup>*

Utifrån stadgandet och de beslut som presenterats konstaterar jag att kommissionen anser att förekomsten av allvarliga störningar i medlemsstaternas ekonomier är tämligen självklar. Kravet på en allvarlig störning i ekonomin kan därmed förutsättas vara uppfyllt under covid-19-pandemin. Avhjälpan av likviditetsbrist är i sin tur ett berättigat syfte för att utge statligt stöd i förhållande till målet om att avhjälpa en allvarlig störning i ekonomin. Statligt stöd anses dessutom i allmänhet utgöra en lämplig åtgärd för att avhjälpa likviditetsbrist.

Avhjälpan av likviditetsbrist används av således kommissionen som ett rättsligt villkor och kommer hädanefter enbart kallas för likviditetskriteriet. Vad har då likviditetskriteriet inneburit för tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF under pandemin?

---

<sup>126</sup> Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19, punkt 18.

Den stödåtgärd som utgick till tjeckiska skidliftsoperatörer godkändes med stöd av den tillfälliga ramen. Syftet med åtgärden var att avhjälpa den likviditetsbrist som skidliftsoperatörerna drabbats av till följd av de störningar i ekonomin som uppstått på grund av pandemin. Kommissionen framhåller att stödåtgärden är av sådant slag som ekonomiska experter anser vara nödvändig för att stävja arbetslöshet och främja ekonomisk stabilitet för skidorter. Det talar för åtgärden som lämpligt medel för att avhjälpa en ekonomisk störning. Innebörden av ett avhjälpande av likviditetsbrist enligt den tillfälliga ramen verkar med andra ord innebära att kommissionen förbigår kravet på incitamenteffekter för stödmottagaren och kravet på att stödåtgärden ska ha effekter i hela medlemsstaten, som hade ställts vid en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF. Fördragslydelsen kräver att stödåtgärder enligt artikel 107.3 b FEUF ska ha effekter i hela medlemsstaten.

Vid tillämpning av likviditetskriteriet i förevarande fall har stödåtgärden godkänts trots att den utgår till såväl en enskild bransch, skidliftsoperatörer, som enskilda regioner, det vill säga skidorter. Det innebär att villkoret om att stödåtgärden ska ha effekter i hela medlemsstatens ekonomi förbigåtts eftersom det ersatts av den tillfälliga ramens likviditetskriterium. Tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF har med andra ord lättats upp genom att inte kräva lika omfattande effekter av en stödåtgärd (effekter i hela ekonomin), vilket i sin tur öppnar upp möjligheten för medlemsstaterna att utge statligt stöd till fler stödmottagare och mindre stödmottagare jämfört med tidigare tillämpning. Något resonemang om incitamenteffekter finns inte, varför även det kravet i alla fall tillfälligt verkar ha utgått.

Likviditetskriteriet används också i kommissionens beslut om att med stöd av den tillfälliga ramen bevilja en stödåtgärd till det nederländska läkemedelsföretaget Innogenics. I beslutet menar kommissionen likt Nederländerna att företagets behov av statligt stöd är orsakat av den

allvarliga störning i ekonomin som pandemin orsakat. Den allvarliga störningen i ekonomin har påverkat marknaden på ett sätt som gör att Innogenics har svårt att få krediter och därmed lider av en likviditetsbrist som gör att företaget inte har råd att köpa upp produktionsanläggningen. Stödåtgärden ska med andra ord i första hand mildra effekterna av störningen i ekonomin för företaget, inte mildra själva störningen.

Syftet med det nederländska stödet konstateras av kommissionen vara att minska beroendet av importerade läkemedel och främja unionens produktionskapacitet. Syftet ska uppnås genom att åtgärda företagets bristande likviditet, det vill säga bidra med statligt stöd så att uppköpet av produktionsanläggningen kan genomföras. Likviditetskriteriet uppfylls i det här fallet genom en lite mer långsökt motivering av behovet av statligt stöd, eftersom kommissionen i beslutet huvudsakligen framhåller avsaknad av likvida medel och företagets ställning som nystartat som motivering till att statligt stöd behövs. Effekten av stödet, att minska beroendet av importerade läkemedel och främja unionens produktionskapacitet, verkar inte ha någon tydlig koppling till avhjälpan av den allvarliga störningen i ekonomin.

Således tyder förevarande fall på att den tillfälliga ramen inte villkorar en stödåtgärd med att dess utbetalning ska ha incitamenteffekter som gör att stödmottagaren bidrar till avhjälpan av störningen i ekonomin. Den nedläggning av produktionsanläggningen som annars hade följt av den tidigare ägarens flytt av produktionen till tredje land har inte någon koppling till covid-19-utbrottet. Beslutet motiveras heller inte, till skillnad från till exempel beslutet om tjeckiska hälsospan, med att en fortsatt drift av produktionsanläggningen i Nederländerna är viktig för att bevara arbetstillfällena eller liknande. Motiveringen framstår snarare som rent protektionistisk i vissa avseenden.

Som ovan framgår så är det yttersta syftet med den tillfälliga ramen att förhindra att livskraftiga företag går under i spåren av covid-19-pandemin. I

det här fallet är kopplingen till behovet av stöd och pandemin inte så stark. Att hävda att ett under pandemin nystartat företag utan verksamhet håller på att gå under till följd av pandemin är något överdrivet. Det föranleder slutsatsen att den tillfälliga ramens tillämpningsområde är väldigt brett och att kommissionen i sin rättstillämpning valt att inkludera den breda gråzonen i tillämpningsområdet, till exempel genom att tillåta utbetalning av en stödåtgärd trots att incitamentseffekter för stödmottagaren verkar saknas. Dessutom motiveras effekterna av stödåtgärden inte huvudsakligen med rent ekonomiska argument som tar sikte på att stödåtgärdens syfte är att avhjälpa störningen i ekonomin genom att skapa incitamentseffekter för stödmottagaren.

## **Slutsatser**

Således talar de två fallen för att likviditetskriteriet i den tillfälliga ramen innebär att det tidigare kravet på att stödåtgärder måste ge stödmottagaren incitamentseffekter för att avhjälpa störningen i ekonomin inte tillämpas. Dessutom verkar även det tidigare kravet på att stödåtgärden ska få effekter i hela medlemsstatens ekonomi inte heller vara aktuellt att tillämpa. Det har i praktiken inneburit att likviditetskriteriet möjliggjort stödåtgärder som riktas till enskilda regioner, enskilda branscher och enskilda stödmottagare och stödåtgärder som består av mindre summor pengar. Det beror på att den enskilda stödmottagaren inte har avkrävts ett så stort genomslag i medlemsstatens ekonomi att en stödåtgärd till företaget kan anses ge effekter på hela medlemsstatens ekonomi. Slutligen verkar likviditetskriteriet, vars syfte är att förhindra att livskraftiga företag går under i spåren av covid-19-pandemin, även kunna motivera statligt stöd i situationer där företag huvudsakligen verkar gå miste om en riktigt bra affär om orsaken till det tros vara instabilitet på kreditmarknaden. Utifrån det verkar målet om att förhindra att livskraftiga företag går under på grund av pandemin inte bara ta sikte på att rädda företag som går dåligt, utan även förhindra företag från att gå miste om de möjligheter som under normala

marknadsförhållanden antagligen hade blivit finansierade av privata kreditgivare.

## **4.2 Analog tillämpning av den tillfälliga ramen**

Kommissionens skönsmässiga bedömning av en stödåtgärd utgår från tre kriterier som tar sikte på åtgärdens lämplighet, nödvändighet och proportionalitet i förhållande till åtgärdens syfte. De tre villkorens innehåll är beroende av vilka kriterier som i övrigt ligger till grund för bedömningen, det vill säga huruvida det är fördragslydelsen av artikel 107.3 b FEUF eller den tillfälliga ramen som utgör den rättsliga grunden för stödåtgärden ifråga. En stödåtgärd som är i linje med det tillfälliga ramens villkor uppfyller automatiskt kraven. En stödåtgärd som inte är helt i linje med den tillfälliga ramens villkor bedöms av kommissionen genom en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF med en samtidigt analog tillämpning av den tillfälliga ramen. Nedan ska betydelsen av den analoga tillämpningen av den tillfälliga ramen på tillämpningen av de tre kriterierna klarläggas. Inledningsvis konstateras dock att kommissionen, när den väljer att pröva ett statligt stöd mot artikel 107.3 b FEUF med en samtidig analog tillämpning av den tillfälliga ramen, menar att den ägnar sig åt en restriktiv tillämpning av artikel 107.3 b FEUF. Jag kommer att återkomma till det senare.

### **Lämplighet**

Lämpligheten i en statlig stödåtgärd beror på hur väl val och utformning av stödåtgärd svarar syftet. Kommissionen framhåller i flera beslut att det är allmänt erkänt bland ekonomiska experter att stimulanser av ekonomin under covid-19-pandemin genom statligt stöd är av stor vikt för att se till att upprätthålla stabiliteten i ekonomin. Sammantaget verkar statliga stöd av kommissionen i allmänhet anses vara ett lämpligt val av medel för att mildra de störningar i ekonomin som orsakats av pandemin.

I det belgiska fallet med statliga lånegarantier bedömdes lämpligheten av stödåtgärden utifrån en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF med den tillfälliga ramen analogt. Syftet med stödåtgärden var upprätthålla tillgången till lån och förebygga massinsolvens. Syftet skulle uppnås med statliga lånegarantier som skulle stimulera den privata kreditgivningen.

Stödåtgärden konstaterades av kommissionen vara lämplig, eftersom den kunde antas motverka dysfunktionalitet på kreditmarknaden. Syftet med och valet av utformning av stödåtgärden ansågs framförallt vara förenligt med målet att avhjälpa en allvarlig störning i ekonomin, eftersom stödåtgärden, statliga lånegarantier, kunde antas få effekter i hela den belgiska ekonomin.

Även i det danska fallet med stödåtgärder till kultursektorn bedömdes lämpligheten utifrån fördrags lydelsen av artikel 107.3 b. I beslutet konstaterades stödåtgärden lämplig eftersom den skapade incitamenteffekter för stödmottagarna i kultursektorn att fortsätta bedriva sina kulturverksamheter istället för att till exempel enbart ge passiv ersättning för tidigare lidna förluster. Syftet med stödåtgärden konstaterades av kommissionen vara att säkerställa likviditet på marknaden och främja fortsatt ekonomisk stabilitet. Lämpligheten nämns inte i förhållande till stödåtgärdens förmåga att avhjälpa en allvarlig störning i ekonomin. Inte heller nämns något om att stödåtgärdens effekter ska ge återverkningar i hela den danska ekonomin. Däremot skriver kommissionen att den aktuella stödåtgärden är en i raden av flera stödåtgärder som vidtagits av den danska regeringen med målet att avhjälpa den allvarliga störningen i den danska ekonomin.

Lämpligheten i den tjeckiska stödordningen för hälsospan bedömdes även den utifrån fördrags lydelsen i artikel 107.3 b FEUF. De omständigheter som framhålls av kommissionen som avgörande för slutsatsen att anse åtgärden lämplig, är att de tilltänkta stödmottagarna återfinns i hela landet och att spaindustrin sysselsätter många människor. Minskad sysselsättning inom spaindustrin skulle dessutom få negativa verkningar på turistindustrin på grund av minskat utbud för turister. Således ansåg kommissionen att

stödåtgärden kunde antas ge effekter i hela den tjeckiska ekonomin och tillsammans med andra stödåtgärder upprätthålla sysselsättningsgraden och den ekonomiska stabiliteten, vilket i sin tur gör åtgärden lämplig för att avhjälpa en allvarlig störning i ekonomin.

Kommissionens lämplighetsbedömningar har en återkommande skrivelse om att en stödåtgärd är en i raden av flera stödåtgärder som vidtagits av en medlemsstat med anledning av pandemin och i syfte att avhjälpa allvarliga störningar i ekonomin. Varken fördragslydelsen av artikel 107.3 b FEUF eller den tillfälliga ramen ställer krav på att en stödåtgärd i sig ska vara avsedd att avhjälpa hela störningen i hela medlemsstatens ekonomi.

Däremot ställde artikel 107.3 b FEUF krav på att effekter av stödåtgärden skulle återfinnas i hela ekonomin, i vart fall före pandemins utbrott. Det faktum att kommissionen lyfter fram enskilda stödåtgärder som en i raden av flera stödåtgärder vidtagna av en medlemsstat tyder på att kommissionen har anammat ett visst helhetsperspektiv i sina bedömningar. Skrivelsen har funnits i lämplighetsbedömningen av stödåtgärder till spainindustrin, skidliftsoperatörer och kultursektorn.

Gemensamt för de tre kategorierna av stödmottagare är att de tillhör en specifik bransch. Möjligen kan skrivelsen peka på att stödåtgärder som utgår till enskilda branscher i kommissionens ögon egentligen, för sig själva, anses vara för smala och för riktade till en enskild bransch för att vara lämpliga medel för att avhjälpa en störning i en hel medlemsstats ekonomi. Som jag tolkar det, torde skrivelsen vara ett uttryck för att kommissionen under covid-19-pandemin släppt igenom stödåtgärder som sedda för sig själva inte varit omfattande nog för att anses vara lämpliga medel för att avhjälpa en störning i en medlemsstats ekonomi, men som sedda ur ett bredare perspektiv tillsammans med andra stödåtgärder vidtagna av samma medlemsstat kan anses vara lämpliga medel. Det tyder på att såväl en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF med den tillfälliga ramen analogt, som en direkt tillämpning av den tillfälliga ramen och dess likviditetskriterium, inte krävt att stödåtgärden ska ha effekter i hela medlemsstatens ekonomi.

Skillnaden verkar ligga i att en stödåtgärd som beviljas med stöd av en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF motiveras med att stödåtgärden är en av flera vidtagna stödåtgärder.

## **Nödvändighet och proportionalitet**

Nödvändigheten och proportionaliteten av en stödåtgärd är i vissa beslut föremål för separata bedömningar, medan den i andra beslut är föremål för en gemensam bedömning där det inte tydligt går att se vilka omständigheter som talar för vilket villkor. En stödåtgärd anses nödvändig och proportionerlig om den utgör den minst ingripande åtgärden som är möjlig att vidta utan att uppfyllandet av målet med åtgärden blir lidande. Stödåtgärden ska heller inte ha effekter som går utöver syftet med åtgärden eller som påverkar den inre marknaden mer än nödvändigt, till exempel genom omotiverat stora konkurrenssnedvridningar. De två villkoren hänger med andra ord samman. Avsaknaden av separata bedömningar av de två villkoren i besluten kan således troligen förklaras med att det är svårt att separera bedömningen av villkoren, vilket också återspeglar sig i kommissionens motiveringar.

Bedömningarna av stödåtgärders nödvändighet och proportionerlighet har i de presenterade besluten i avsevärt högre utsträckning varit beroende av den tillfälliga ramen eller analogier till den. I vissa beslut har kommissionen gett en kortfattad motivering där den konstaterat att en stödåtgärd är i linje med de krav som ställs upp i den tillfälliga ramen och gjort några korta hänvisningar till vilka delar av den tillfälliga ramen som tillämpats i det aktuella beslutet. I andra beslut, i vilka den tillfälliga ramens tillämpning inte varit lika självklar, har kommissionen gett utförligare resonemang kring varför den anser att stödåtgärden ska anses uppfylla kraven på nödvändighet och proportionerlighet.

I det belgiska fallet med statliga lånegarantier framhåller kommissionen att stödordningen är utformad på ett sätt som gör att företag som led av



likviditetsproblem innan covid-19 bröt ut, det vill säga vars likviditetsproblem inte orsakats av pandemin, inte kan berättigas stöd. Reglerna för utbetalning av stöd är dessutom utformade med syftet att minimera risken för att de kreditgivare som står för krediterna ska bli indirekta stödmottagare i samband med att de tillhandahåller krediter till de tilltänkta stödmottagarna som beviljats statlig lånegaranti. Det görs genom att ställa krav på kreditgivarna som minimerar fördelarna för dem i egenskap av mellanhänder och ger dem incitament att arbeta tillsammans med staten för att avhjälpa dysfunktionaliteten på kreditmarknaden. Stödordningens nödvändighet motiveras med andra ord av säkerhetsmekanismer som syftar till att säkerställa att stöd går till företag som var livskraftiga innan pandemin bröt ut, att stödet i möjligaste mån går raka vägen till de tilltänkta stödmottagarna och inte "läcker ut" till mellanhänder, samt att mellanhänderna i den mån de oundvikligen gynnas av stödåtgärden ändå drivs av incitament att arbeta för det mål medlemsstaten har satt upp för stödåtgärden.

I beslutet om den danska stödordningen till kultursektorn lyfter kommissionen fram rabatternas utformning i skälen till att åtgärden ansågs nödvändig och proportionerlig. Andra rabatter som finansieras av staten har inte varit möjliga att kombinera med de rabatter som tillhör stödordningen. Inte heller har rabatterna kunnat användas till andra typer av upplevelser än de tilltänkta kulturupplevelserna. Det har talat för nödvändighet och proportionalitet i stödordningens utformning. Utöver det framhåller kommissionen att kultursektorn har en viktig roll i den danska ekonomin, vilket talar för stödåtgärdens nödvändighet. Kommissionen framhåller också att de sommarläger som ingår i stödordningen kan generera ekonomisk aktivitet. Även det kan tala för en stödåtgärds nödvändighet. Däremot anför kommissionen också sommarlägers betydelse för nationell identitet och sammanhållning och att det för danska barn är en tradition att åka på sommarläger. På vilket sätt kommissionen anser att tradition, sammanhållning och identitet på sommarläger är kopplat till avhjälpan av en allvarlig störning i ekonomin framgår dock inte.

Det belyser en annan problematik med kommissionens beslutsmotiveringar, nämligen att det inte utifrån beslutet går att utläsa hur kommissionen väljer att vikta de olika argument som förs fram för att motivera en stödåtgärd. Besluten består snarare av en platt uppräkningslista av olika sakomständigheter och argument som avslutas med att kommissionen konstaterar att stödåtgärden är lämplig, nödvändig och/eller proportionerlig. De sakomständigheter som framhålls av kommissionen i denna uppräkningslista utgörs ofta av en ren upprepning av de som medlemsstaten framhållit i sin anmälan. Det blir således svårt för en utomstående att utifrån beslutsmotiveringen avgöra hur olika sakomständigheter förhåller sig till varandra i helhetsbedömningen.

I beslutet om stödåtgärder till tjeckiska hälsospan lyfter kommissionen i den kombinerade nödvändighets- och proportionalitetsbedömningen fram att stödåtgärden utesluter stödmottagare vars insolvens var ett faktum innan pandemin och att stödåtgärden inte ska kumuleras med andra statliga stöd i strid med den tillfälliga ramen. Det gör att stödåtgärden anses vara riktad till livskraftiga företag och vara utformad på ett sätt som inte skapar onödiga negativa effekter på den inre marknaden med hänsyn till målet med stödåtgärden, att avhjälpa en allvarlig störning i landets ekonomi.

## **Slutsatser**

Lämpligheten av en stödåtgärd vid en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF med en samtidigt analog tillämpning av den tillfälliga ramen, bedöms i förhållande till åtgärdens förmåga att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi. I bedömningen krävs att stödåtgärden skapar incitamenteffekter för stödmottagaren. Däremot behöver varje enskild stödåtgärd inte ha effekter i hela medlemsstatens ekonomi, då kommissionen anammat något slags helhetsperspektiv som tar hänsyn till det sammanhang en enskild stödåtgärd befinner sig i. En stödåtgärds kan därför, trots att den ensam inte har effekter i hela ekonomin, motiveras med

att den är en i raden av flera stödåtgärder som vidtagits av en medlemsstat för att avhjälpa en allvarlig störning i ekonomin.

En stödåtgärds nödvändighet och proportionalitet vid tillämpning av artikel 107.3 b FEUF och den tillfälliga ramen analogt är lite svårare att klarlägga. Framförallt letar kommissionen i sin bedömning efter säkerhetsmekanismer som ska förhindra att företag som inte var livskraftiga innan pandemin blir stödmottagare. Genomgående för bedömningen i övrigt är att kommissionen letar efter säkerhetsmekanismer som ska förhindra att för mycket stöd betalas ut, att stödet går till andra än de tilltänkta stödmottagarna och att stödet går till andra syften än det tilltänkta.

Utöver det verkar kommissionen när den bedömer nödvändighet och proportionalitet kunna ta andra hänsyn än enbart ekonomiska sådana, med den danska stödordningen till bland annat sommarläger som exempel. Sådana omständigheter ter sig vid första anblick vara ovidkommande hänsyn på grund av att det är svårt att se hur hänsyn till exempelvis traditioner är kopplade till avhjälpan av allvarliga störningar i ekonomin. Problemet med det ligger i att det är svårt att se hur kommissionen viktar olika omständigheter mot varandra i helhetsbedömningen av en stödåtgärd, vilket gör kommissionens skönsrättsliga bedömning mindre tillgänglig och svårare att först för en utomstående.

Tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF under covid-19 pandemin menar jag därför mot bakgrund av ovanstående inte alls, som kommissionen skriver i sina beslut, ska kallas restriktiv. Den analoga tillämpningen av den tillfälliga ramen har tvärtom gjort tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF betydligt mindre restriktiv.

## 4.3 Kommissionens roll och maktutövning i förhållande till tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF

*Vilken roll har kommissionen vid tillämpningen av bestämmelsen och är begränsningarna för kommissionens maktutövning tillräckliga?*

Den del av kommissionen som hanterar frågor om statligt stöd är generaldirektoratet för konkurrensrätt. Direktoratet styrs ytterst av kommissionärerna som fattar beslut kollegialt tillsammans med generaldirektören. Kommissionen är ett EU-organ som är initiativtagande, verkställande och övervakande. Kommissionärerna är politiskt oberoende i förhållande till såväl medlemsstater som övriga EU-institutioner, men inte opolitiska, det vill säga inte tjänstepersoner. I FEU stadgas tydliga krav på att kommissionärerna ska fullgöra sina uppgifter och skyldigheter självständigt och oavhängigt. De skyldigheter och uppgifter som åligger kommissionen handlar i grunden om att arbeta för det som är bäst för unionen och kommissionen är huvudsakligen begränsad av medlemsstaterna genom kommittologin.

Inom ramen för frågor om statligt stöd har kommissionen en normbildande roll när den utfärdar icke-lagstiftningsakter såsom riktlinjer för tillämpningen av fördragsbestämmelser om statligt stöd. Den tillfälliga ramen är ett sådant exempel, där kommissionen utnyttjat sin befogenhet att utfärda riktlinjer för tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF. Den tillfälliga ramens rättskällevärde är omdiskuterat eftersom den formellt sett är en icke-lagstiftningsakt. Dess roll i rättstillämpningen under covid-19-pandemin har varit normerande i hög grad och haft en avgörande påverkan på rättstillämpningen. Utifrån den utredning som ovan gjorts av hur tillämpningen sett ut och hur den skiljer sig från tidigare tillämpning av artikel 107.3 b FEUF, går det att konstatera två saker.

För det första konstaterar jag att kommissionens tillfälliga ram har skapat nya inslag i rättstillämpningen genom att, i alla fall tillfälligt under pandemin, förändra den gällande rätten. Förändringarna har tagit form av en uppmjukning av de kriterier som tidigare gällt. Tillämpningen av likviditetskriteriet, lägre krav på omfattningen av stödåtgärdens effekter, möjliggörande av stödåtgärder till enskilda branscher, enskilda företag och enskilda regioner och en bedömning som delvis anammar ett helhetsperspektiv och bedömer en stödåtgärd i ett större sammanhang istället för en strikt individuell prövning är de centrala dragen den förändring av tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF som den tillfälliga ramen medfört. Förändringarna är i min mening tillräckligt ingripande för att de ska anses ha passerat gränsen för ett rent förtydligande eller ett förtydligande med små inslag av förändringar av artikel 107.3 b FEUF. Den tillfälliga ramen ska därmed anses normgivande och rättsskapande i en inte obetydlig omfattning.

För det andra konstaterar jag att den tillfälliga ramen haft ett stort genomslag i den praktiska rättstillämpningen under covid-19-pandemin. Tillsammans det faktum att riktlinjer tillmätts rättsliga effekter av EU-domstolen, likabehandlingsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar, sällar jag mig till den del av litteraturen som menar att den tillfälliga ramen fungerar som en rättsakt.

Riktlinjer som den tillfälliga ramen brukar i allmänhet lyftas fram som ett sätt för kommissionen att begränsa sitt skönsrättsliga utrymme och därigenom fylla en rättssäkerhetsfunktion. Ett allmänt rättssäkerhetsresonemang ger att en begränsning av det skönsrättsliga utrymmet gör rättstillämpningen för en utomstående mer förutsägbar, då de bedömningskriterier som används av kommissionen skrivs ner och kommuniceras ut. Det medför inte bara en större transparens, det begränsar även kommissionens möjligheter att göra godtyckliga bedömningar. Enskilda och medlemsstater får därför bättre förutsättningar för att planera sitt handlande. Ett sådant resonemang handlar om riktlinjernas förtydligande

funktion. Ur ett lagpositiviskt perspektiv får riktlinjer också anses vara ett önskvärt inslag i tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF, eftersom de minskar det skönmässiga utrymmet och bidrar med tydlighet och förutsägbarhet genom skrivna regler.

Den tillfälliga ramen är dock inte bara ett förtydligande av artikel 107.3 b FEUF, utan även en omfattande utvidgning av bestämmelsen. Det innebär att den inte enbart har förtydligat den språkliga innebörden av artikel 107.3 b FEUF, utan även förändrat rättstillämpningen, i alla fall tillfälligt. Om den utvidgning av tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF som gjorts i någon del blir permanent återstår att se. Med hänsyn till att kommissionen i sina beslut gärna talar om analog tillämpning av den tillfälliga ramen, torde utvidgningen av bestämmelsen inte stå kvar när den tillfälliga ramen slutar gälla.

Ordalydelsen av artikel 107.3 b FEUF säger egentligen inte särskilt mycket om tillämpningen i sig. Istället har tidigare rättstillämpning av kommissionen och EU-domstolens praxis klarlagt innehållet i bestämmelsen, vilket har gett bestämmelsen ett särskilt innehåll och en restriktiv tillämpning. Under pandemin har det tillämpningsområdet dock utvidgats. I praktiken har det skett genom att kommissionen har avstått från att tillämpa artikel 107.3 b FEUF utifrån det innehåll bestämmelsen hade innan covid-19 bröt ut och istället gett bestämmelsen ett delvis annat innehåll. Framställningen ovan visar att den tidigare mycket restriktiva tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF inneburit en rättstillämpning där de flesta av de stöd som utgätt med stöd av artikel 107.3 b FEUF under pandemin, aldrig hade kunnat utges om det inte vore för kommissionens beslut att avstå den tidigare restriktiva tillämpningen och tillämpa den tillfälliga ramen. Rättstillämpningen under pandemin tydligt ligger utanför gråzonen för den tidigare tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF.

Kommissionen valde med andra ord att i början av pandemin avstå från att tillämpa de formellt gällande reglerna, på grund av bristande vilja att tillämpa reglerna hos såväl kommissionen som medlemsstaterna. Den

bristande viljan går att se inte bara i rättstillämpningen, utan även i de uttalanden som kommissionen gjort om att göra allt i sin makt för att hjälpa ekonomin på fötter igen. Ur ett formellt rättssäkerhetsperspektiv anses ett sådant förfarande generellt sett sänka förtroendet för makthavarens maktutövning, då maktutövningen blir mer godtycklig och mindre förutsägbar. Även ur ett lagpositivistiskt perspektiv ses det som en försämring av rättssäkerheten. Å andra sidan är förutsägbarheten inte den enda parametern som behöver beaktas. Förtroendet för reglernas materiella innehåll också viktigt. Österrikes förslag om att helt avstå tillämpning av fördragsbestämmelserna som styr statligt stöd under covid-19-pandemin torde kunna ge indikationer om medlemsstaternas låga förtroende för regelns materiella innehåll när den ekonomiska krisen väl är ett faktum. Den tidigare mycket restriktiva tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF har visat sig stå i vägen för vad såväl kommissionen som medlemsstaterna ansett vara rätt i den situation som uppstod med anledning av covid-19-utbrottet. Kommissionen har både i sina offentliga uttalanden och i de individuella beslut som presenterats tidigare i uppsatsen understrukt vikten av statliga ekonomiska stimulanser, medan medlemsstaterna med tanke på antalet anmälda stödåtgärder tycks hålla med. Avsteget från den gällande rätten föranleder därför i det här fallet slutsatsen att tilltron till makthavaren, kommissionen, troligen inte minskat trots minskad förutsägbarhet och ett större inslag av godtycklighet i bedömningen. Det är snarare så att en fortsatt restriktiv tillämpning i medlemsstaternas ögon troligen hade gett ett minskat förtroende för kommissionens maktutövning. För den som ser artikel 107.3 b FEUF som en bestämmelse som inte bara ska förhindra snedfördelning av statligt stöd mellan medlemsstaterna, utan även fungera som ett tak som förhindrar större mängder statligt stöd, kommer det dock snarare röra sig om ett minskat förtroende för kommissionens maktutövning.

Kommissionens roll i förhållande till regelverket för statligt stöd är att utfärda regler, tillämpa reglerna och utöva tillsynen av att tillämpningen av reglerna blivit korrekt. I sitt regelutfärdande uppdrag anser jag mot

bakgrund av ovan konstaterande om att riktlinjer såsom den tillfälliga ramen i praktiken är att betrakta som rättsakter trots att de formellt sett inte utgör rättsakter, att kommissionen i praktiken i sin regelutfärande roll är att betrakta som lagstiftare. Kommissionen har således vid tillämpningen av regelverket för statligt stöd en lagstiftande, verkställande och kontrollerande roll samtidigt. Det är problematiskt ur maktodelningssynpunkt. Maktodelning är ett rättssäkerhetsideal vars grundläggande syfte är att förhindra maktmissbruk, dels genom att omöjliggöra för lagstiftaren att ta beslut i ett enskilt fall, dels genom att omöjliggöra för rättstillämparen att utfärda reglerna. Någon sådan maktodelning finns inte vid tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF eftersom kommissionen innehar båda rollerna. Visserligen är kommissionen begränsad av fördraget, dels av ordalydelsen av artikel 107.3 b FEUF, dels av övriga fördragsbestämmelser. Men inom ramen för fördragets lydelse, som är vid, är det tunt med begränsningar.

Beslutsfattandet för anmälningar av statligt stöd lades på kommissionens bord från första början för att nationella politiker ska skyddas från det politiska tryck de anses vara sårbara för. Likväl menar jag dock att den rättssäkerhetsmekanism som man försöker bygga in i systemet genom att sätta beslutsfattandet hos kommissionen istället för medlemsstaterna, ändå blir missriktad och aningen tandlös. Kommissionen är ett politiskt organ, som av samma anledning är utsatt för politiskt tryck, såväl av EU:s medlemsstater som av företag och andra typer av lobbyorganisationer. Dessutom är kommissionen ett politiskt organ med egen agenda. Trots att medlemsstaterna i viss mån skyddas från politiskt tryck, gör placeringen av beslutsfattandet hos kommissionen inte att beslutsfattarens utsatthet för politiskt tryck försvinner, bara att beslutsfattaren blir en annan. Framförallt skyddas inte det rent rättsliga beslutsfattandet vid anmälningar av individuellt stöd från politiska avvägningar, som ska utgöra ovidkommande hänsyn i en rättslig prövning, särskilt då kommissionen är ett politiskt organ.

Kommissionens kommunikationer gällande utbrottet av covid-19 handlar om att utbrottet skapat en allvarlig kris som hotar stabiliteten i



medlemsstaternas ekonomi. Kommissionen lyfter även den stora vikten av att medlemsstater och EU-institutioner tillsammans arbetar för att begränsa och motverka ekonomisk nedgång till följd av pandemin. Den tillfälliga ramen är till för att fastställa en riktad och proportionerlig tillämpning av EU:s kontroll av statligt stöd, motverka sönderfall av den inre marknaden och motverka subventionskapplöpningar mellan medlemsstaterna.

I litteraturen recenserar kommissionens agerande under covid-19-pandemin på området för statligt stöd som ett extensivt utnyttjande av de befogenheter den har. Det är i linje med det som kommunicerats av kommissionen själv om att den avser att göra allt i sin makt för att pandemin ska få så små negativa socioekonomiska effekter som möjligt. Ställningstaganden av det slaget är intressanta ur maktodelningssynpunkt. Kommissionen gör politiska uttalanden och utfärdar regler i linje med dessa uttalanden. Samtidigt gör kommissionen rent rättsliga prövningar av medlemsstaternas anmälda stödåtgärder uppfyller mot de riktlinjer som kommissionen själv utfärdat. Uttalanden om att göra allt i sin makt för att rädda ekonomin av samma organ som även har att rättsligt pröva en enskild anmälan om statligt stöd kan, på grund av den bristande maktodelningen, potentiellt skapa tvivel om kommissionens objektivitet vid en rättslig bedömning av anmälningar om statligt stöd.

Recensionerna i litteraturen har vidare varit eniga om att kommissionens agerande under covid-19-pandemin på statsstödsområdet varit flexibelt, lyhört och pragmatiskt. Den tillfälliga ramen beskrivs dock som allt ifrån en utvidgning av de ordinarie reglerna, till undantag från de ordinarie reglerna eller som en pragmatisk mellanväg mellan att tillämpa de ordinarie reglerna och att helt avstå ifrån att tillämpa regelverket för statligt stöd överhuvudtaget. Oavsett verkar litteraturen vara överens om att det med enbart det ordinarie regelverket som rättslig grund inte hade varit möjligt att utge de enorma mängder statligt stöd som både EU och medlemsstaterna ansett vara nödvändigt för att rädda ekonomin, i enlighet med uttrycket att exceptionella tider kräver exceptionella åtgärder. Riktlinjer beskrivs vidare

som ett viktigt och kraftfullt verktyg i kommissionens verktygslåda. Verktuget kan och har använts av kommissionen i syfte att hantera ekonomiska problem som skapats av pandemin, med det yttersta syftet att skydda den inre marknaden. Det visar och förstärker bilden av och problemet med att kommissionen i egenskap av politiskt organ också har i uppgift att göra rent rättsliga prövningar av enskilda fall. De positiva tongångarna i recensionerna av kommissionens agerande är recensioner av kommissionens politiska gärning och inte av den juridiska tillämpningen. Reglerna ter sig nästan för kommissionen fungera mer som ett verktyg än en juridisk begränsning.

Förra gången en ekonomisk kris med en omfattning som liknar den som skapats av covid-19-utbrottet utbröt var finanskrisen 2008. Även då hanterades situationen av kommissionen genom att snabbt utfärda tillfälliga, utvidgande riktlinjer för hur artikel 107.3 b FEUF ska tolkas. Det faktum att kommissionen vid större kriser väljer att mycket hastigt utfärda riktlinjer menar jag visar på en brist i undantaget för statligt stöd i ekonomiska kriser. Artikel 107.3 b FEUF är tänkt att fungera som en ventil som möjliggör statligt stöd i ekonomiska kriser, stöd som inte i vanliga fall hade varit möjligt att utge. Den tidigare restriktiva tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF menar jag är alldeles för restriktiv för att bestämmelsen ska fylla sitt syfte som ventil från det allmänna förbudet mot konkurrensnedvridande statligt stöd. Det skapar i sin tur ett behov av snabba förändringar i rättstillämpningen, ett behov som fyllts genom att utfärda tillfälligt gällande riktlinjer som den tillfälliga ramen eftersom kommissionen känner sig nödgad att möjliggöra för medlemsstaterna att utge stora mängder statligt stöd, på grund av och trots att det vid krisens början befintliga regelverket inte tillämpas på ett sådant sätt. En bidragande faktor är troligen också möjligheten att förändra rättstillämpningen, som följer av det stora skönsrättsliga utrymmet och lydelsen i fördraget som stadgar att statligt stöd *kan anses* vara förenligt med den inre marknaden.

Slutligen fungerar kommissionen även som ett tillsynsorgan som kan utreda rättsenligheten i redan utbetalda statliga stöd. Det gör kommissionens makt ännu större, eftersom det betyder att kommissionen genom att kontrollera medlemsstaternas användning av statligt stöd som följd till viss del också kontrollerar sin egen rättstillämpning. Kontrollen av kommissionens maktutövning ligger ytterst på unionsdomstolarna. Domstolsprövningen är en laglighetsprövning som ska undanröja kommissionsbeslut med uppenbara felaktigheter samt säkerställa att maktmissbruk inte har förekommit. En laglighetsprövning av ett beslut som grundar sig på artikel 107.3 b FEUF blir med andra ord inte särskilt djupgående, då största delen av bestämmelsens tillämpning utgörs av en skönmässig bedömning och det inte är domstolens uppgift att kontrollera annat än att kommissionen inte överskridit gränserna för sitt skönmässiga utrymme. Eftersom den materiella tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF till största del är en skönmässig bedömning blir det därför svårt att överklaga ett kommissionsbesluts materiella innehåll. Domstolens kontrollfunktion ifråga om kommissionens materiella tillämpning av artikel 107.3 b FEUF blir därför inte så stark och det förstärker maktodelningsproblematiken ytterligare.

### **4.3.3 Slutsatser**

Sammantaget konstaterar jag att kommissionen har en i praktiken närmast lagstiftande roll, samtidigt som kommissionen tillämpar sina egna regler i enskilda fall i rollen som rättstillämpare. Det visar på bristande maktodelning och skapar en ordning i vilken skyddet för att ovidkommande hänsyn, såsom politiska hänsyn, inte ska tas i beaktande i enskilda fall är svagt. Den omfattande skönmässiga bedömningen och de inte alltid helt tydliga beslutsmotiveringarna gör det dessutom svårt för en utomstående att bedöma innehållet i den rättsliga bedömningen. De uppräknade bristerna i riskerar att, mot bakgrund av kommissionens uttalanden som visar en tydlig politisk agenda, skapa tvivel hos enskilda om huruvida den rent rättsliga bedömningen faktiskt är rent rättslig.

Den kontrollerande funktionen fylls i första hand av kommissionen som ska utöva tillsyn över statliga stöd, samt i andra hand av unionsdomstolarna som ytterst ska kontrollera såväl kommissionen och dess maktutövning samt tillämpningen av EU-rätten. Den kontrollerande makten är således delvis kommissionen själv. Utöver det är domstolsprövningen en laglighetsprövning som innebär att kommissionens rättstillämpning i tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF till största del inte blir föremål för prövning, då domstolen inte utvärderar den skönsmässiga bedömningen i sig som dessutom är tämligen vidsträckt, utan enbart de yttre gränserna för den. Det medför svårigheter för enskilda att överklaga kommissionens beslut.

Sammantaget innebär det att tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF och den tillfälliga ramen till stor del styrs av kommissionens skönsmässiga utrymme, vilket innebär en inte obetydlig grad av godtycklighet i beslutsfattandet. Det skönsmässiga utrymmet, tillsammans med kommissionens normgivande roll och de inte så stora möjligheterna att ifrågasätta kommissionens materiella bedömning i domstol, föranleder slutsatsen att kommissionens maktutövning ur rättssäkerhetsperspektiv inte är tillräckligt begränsad.

## 5 Sammanfattande slutsatser

*Hur har kommissionen tillämpat artikel 107.3 b FEUF under covid-19-pandemin och hur förhåller sig tillämpningen av bestämmelsen till de grundläggande rättssäkerhetsmekanismerna maktindelning, förutsägbarhet, avsaknad av godtycklighet och förtroende för rättens materiella innehåll?*

Tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF under covid-19-pandemin har varit tydligt präglad av den tillfälliga ramen, som inneburit en betydande utvidgning av artikelns tillämpningsområde. För de stödåtgärder som varit helt i linje med den tillfälliga ramen, har likviditetskriteriet inneburit att kraven på incitamenteffekter för stödmottagaren förbigåtts samt att kravet på att stödåtgärden ska få effekter i hela medlemsstatens ekonomi inte heller tillämpats. Likviditetskriteriet har dessutom inte ställt krav på att företag som mottar statligt stöd ska gå dåligt. Snarare har det gjorts att medlemsstater fått möjlighet att vidta stödåtgärder i syfte att efterlikna det som under normala marknadsförhållanden antas hade finansierats av privata kreditgivare då det framstår som en god affär.

I den del en stödåtgärd inte varit helt i linje med kraven i den tillfälliga ramen, har den tillfälliga ramen ändå påverkat den direkta tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF, eftersom den tillämpats analogt i kommissionens beslut. För lämplighetsbedömningen har det inneburit att varje enskild stödåtgärd inte behöver ha effekter i hela medlemsstatens ekonomi eftersom stödåtgärden kan ses i ett större perspektiv i vilket hänsyn tas även till andra stödåtgärder vidtagna av samma medlemsstat. Bedömningen av en stödåtgärds nödvändighet och proportionalitet har huvudsakligen tagit sikte på att fastställa att stödåtgärder är syftesenliga. Det innebär att stödåtgärder inte ska utgå till företag som haft ekonomiska svårigheter innan pandemins utbrott. Det innebär också att stödåtgärder inte får vara för stora, inte gå till andra stödmottagare eller till andra syften än vad som angetts i medlemsstatens anmälan.

Ur rättssäkerhetssynpunkt kan den utvidgade tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF under covid-19-pandemin konstateras vara ett i materiellt hänseende lyckat drag, som både kommissionen och medlemsstaterna anser vara nödvändigt för att mildra effekterna av den ekonomiska kris som drabbat Europa. Däremot finns det brister i den formella rättssäkerheten som i grunden handlar om en kombination av bristande maktindelning och en rättstillämpning som styrs av ett stort skönsmåssigt utrymme. Det ger kommissionen stor makt med få begränsningar. Kommissionen är i sin roll huvudsakligen begränsad av medlemsstaterna, vilket visserligen torde ge ett skydd mot att bevilja medlemsstater statliga stödåtgärder på olika villkor, eftersom det hade blivit politiskt infekterat. Däremot blir skyddet för enskilda, till exempel företag som skulle vilja överklaga ett beslut om statligt stöd med artikel 107.3 b FEUF som rättslig grund, inte särskilt starkt. Jag menar inte *att* kommissionen missbrukat sin makt, men däremot att det saknas vissa viktiga hinder *om* maktmissbruk skulle förekomma.

Grundproblemet menar jag är en fördragsbestämmelse vars ordalydelse är otydlig och som genom åren getts en restriktiv tillämpning. Ordalydelsen kräver riktlinjer för att kunna tillämpas när den ekonomiska krisen är ett faktum, eftersom rättstillämpningen annars blir för oförutsägbar. För att stärka rättssäkerheten finns det därför olika åtgärder som skulle kunna vidtas. En möjlighet skulle kunna vara att tillämpa artikel 107.3 b FEUF med stöd av regler som även formellt sett utgör lagstiftningsakter, såsom till exempel en förordning istället för riktlinjer. Det skulle göra att både den förtydligande och rättsskapande funktionen som riktlinjer idag har underställs ett lagstiftningsförfarande och således involverar betydligt fler än bara kommissionen i normgivningen. Följaktligen skulle kommissionens makt minska, då den i i sin rättstillämpande roll hade tillämpat regler som inte är i princip uteslutande utfärdade av kommissionen själv.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att förändra den annars så restriktiva tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF för att på så sätt minska behovet av

ytterligare regler som antas i syfte att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde. Det skulle skapa en tydligare och mer förutsägbar rättstillämpning över tid. En minskad användning av ytterligare regler som den tillfälliga ramen skulle också tona ner kommissionens normgivande roll och på så sätt även minska maktodelningsproblematiken.

Dessutom hade en del av det skönsrättsliga utrymmet kunnat ersättas med tydligare, skrivna bedömningsgrunder. Dels blir rättstillämpningen tydligare, mer förutsägbar och enklare för utomstående att förstå. Dels kan ett minskat skönsrättsligt utrymme till förmån för tydligare bedömningsgrunder även bidra till att stärka domstolens kontrollerande funktion, då domstolen får större möjligheter att kontrollera rättstillämpningen i sak när den inte är begränsad till att kontrollera enbart huruvida kommissionen har hållit sig inom gränserna för sitt eget skönsrättsliga utrymme. Tydligare bedömningsgrunder skulle dock även innebära ett mindre utrymme för flexibilitet i reglerna när nya oförutsedda situationer uppstår. Visserligen försvinner en del av utrymmet för flexibilitet med tydligare bedömningsgrunder, men det behöver inte nödvändigtvis göra det materiella innehållet i bestämmelsen mindre syftesenligt om bedömningsgrunderna utformas på rätt sätt.





# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

### **Kommissionsbeslut**

Kommissionens beslut SA.26673 C(2008) 8085

Kommissionens beslut SA.56819 C(2020) 2364 final

Kommissionens beslut SA.57112 C(2020)3342 final

Kommissionens beslut SA.58018 C(2020) 5552 final

Kommissionens beslut SA.59021 C(2020) 7971 final

Kommissionens beslut SA.61808 C(2021) 1621 final

Kommissionens beslut SA.62035 C(2021) 2058 final

Kommissionens beslut SA.63063 C(2021) 5236 final

### **Meddelanden från kommissionen**

Kommissionens meddelande till Europeiska rådet, En återhämtningsplan för Europa, (KOM/2008/0800 slutlig)

Meddelande från Europeiska kommissionen: Tillfällig ram för statligt stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19, (2020/C 91 I/01)

Meddelande från Europeiska kommissionen – Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19 – konsoliderad version.

### **Elektroniska källor**

Europeiska kommissionen, “The State Aid Temporary Framework”,  
[https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus/temporary-framework\\_en](https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus/temporary-framework_en), besökt 2021-09-13

Kommissionens faktablad: Coronavirus Outbreak - List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework [https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-12/State\\_aid\\_decisions\\_TF\\_and\\_107\\_2b\\_107\\_3b\\_107\\_3c.pdf](https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-12/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf)

Kommissionens pressmeddelande av den 7 januari 2021: State aid: Commission to prolong EU State aid rules and launch evaluation [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_19\\_182](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_19_182)

Kommissionens pressmeddelande av den 19 mars 2021: State aid: Commission adopts Temporary Framework to enable Member States to further support the economy in the COVID-19 outbreak [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_496](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_496)

Upphandlingsmyndigheten, “Statsstödsfrågor med anledning av covid-19”, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/information-covid-19/statsstodsfragor-covid-19/>, besökt 2021-10-10

## Litteratur

Agnolucci, Irene, ‘Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures’, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2021

Bacon, Kelyn (red.), *European Union law of state aid*, uppl. 3, Oxford, 2017

Bergström, Carl Fredrik & Ritleng, Dominique, *Rulemaking by the European Commission: the new system for delegation of powers*, uppl. 1, Oxford, 2016

Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, uppl. 1, Stockholm, 1999

Biondi, Andrea, 'Governing the interregnum: State Aid Rules and the covid-19 crisis', *Kings's, Legal Studies research paper series: Paper No. 2020-48*, 2020

Blauberger, Michael, 'State Aid control from a political science perspective', sidan 28-43, Szyszczak, Erika (red.), *Research handbook on European state aid law*, Cheltenham, 2011

Buendia, Jose Luis och Dovalo, Angela, 'State Aid versus COVID-19: The Commission Adopts a Temporary Framework', *European State Aid Law Quarterly*, 2020, nr. 1, sid. 3-7

Costa Cabral, Francisco, Hancher, Leigh Hancher, Monti,

Giorgio, Alexandre Ruiz Feases, 'EU Competition Law and Covid-19', *Tilburg Law and Economics Center Law and Economics Research Paper Series*, nr. DP2020-007, 2020

Dahlman, Christian, *Rätt och rättfärdigande: en tematisk introduktion i allmän rättslära*, uppl. 2, Lund, 2010

Derlén, Mattias, Lindholm, Johan & Naarttijärvi, Markus, *Konstitutionell rätt*, uppl. 2, Stockholm, 2020

Ferri, Delia, 'The Role of EU State Aid Law as a 'Risk Management Tool' in the COVID-19 Crisis' *European Journal of Risk Regulation*, 2021, nr. 12, s. 176-195

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

Honoré, Michael, 'State Aid and COVID-19 – Hot Topics', *European State Aid Law Quarterly*, 2020, nr. 19, uppl. 2, s. 111-114

Indén, Tobias, *EU:s statsstödsrätt: EU-rättens krav och den nationella rättens utmaningar*, Uppsala, 2013

Jaeger, Thomas, 'How much flexibility do we need? Commission crisis management revisited', *EU State Aid Law Quarterly*, 2009, nr. 1, s. 3-6

Kubera, Paulina, 'The State Aid Instruments in Response to the COVID-19 Crisis', *The Journal of Organizational Management Studies*, 2021, artikel 930488

Luja, Raymond, 'EU Fiscal State Aid Rules and COVID-19: Will One Survive the Other?', *EC Tax Review*, 2020, vol. 4, s. 147-157

Maczkovics, Carole, 'How Flexible Should State Aid Control Be in Times of Crisis?' *European State Aid Law Quarterly*, 2020, nr. 3, s. 271-283

Maier, Martina, Werner, Philipp, 'Procedure in Crisis? Overview and Assessment of the Commission's State Aid Procedure During the Current Crisis', *EU State Aid Law Quarterly*, 2020, nr. 2, s. 177-186

Melin, Mats & Nergelius, Joakim, *EU:s konstitution: maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*, uppl. 7, Stockholm, 2012

Nicolaides, Phedon. 'The Compatibility of State Aid with the Internal Market: Annotation on the Judgment of the General Court (Fifth Chamber) of 12 July 2018 in Case T-356/15 Republic of Austria v European Commission' *European State Aid Law Quarterly*, 2018, nr. 17, uppl. 4, s. 534–545

- Nicolaides, Phedon & Kekelekis, Mihalis & Buyskes, Philip, *State aid policy in the European Community: a guide for practitioners*, Haag, 2005
- Pantazi, Tania, 'State Aid to Airlines in the context of covid-19: damages, disturbances, and Equal treatment', *Journal of European Competition Law and Practice*, 2021
- Quigley, Conor, *European state aid law and policy*, uppl. 3, Oxford, 2015
- Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Norstedts Juridik, 2021
- Rosanò, Alessandro, 'Adapting to Change: COVID-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law', *European Papers*, 2020, nr. 5, uppl 1, s. 621-631
- Säcker, Franz-Jürgen & Montag, Frank (red.), *European state aid law: a commentary*, München, 2016
- Sandgren, Claes, *Vad är rättsvetenskap?*, Stockholm, 2009
- Tridimas, Takis, *The general principles of EU law*, uppl. 2, Oxford, 2006
- Van Bael, Ivo, Bellis, Jean-François Bellis, *Competition law of the European Community*, uppl. 4, Haag, 2005
- Verouden, Vincent. & Werner, Philipp, *EU State aid control: law and economics*, Haag, 2016
- Wenander, Henrik & Reichel, Jane, *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, Norstedts Juridik, 2021
- Wennerström, Erik, 'Rättsstat och rättssäkerhet i EU', *Svensk Juristtidning*, 2007, s. 27-37

Wolff, Sarah, Ladi, Stella, 'European Union Responses to the Covid-19 Pandemic, adaptability in times of Permanent Emergency', *Journal of European Integration*, 2020, uppl. 8, nr. 42

Wyatt, Derrick, Dashwood, Alan, *Wyatt and Dashwood's European Union law*, uppl. 6, Oxford, 2011

Zila, Josef, 'Om rättssäkerhet', *Svensk Juristtidning*, 1990, s. 284-305

# Rättsfallsförteckning

C-57/00 P *Freistaat Sachsen m.fl. mot kommissionen*, EU:C:2003:510

C-61/00 P *Volkswagen och Volkswagen Sachsen mot kommissionen m.fl.*,  
EU:C:2003:510

C-110/03 *Belgium mot kommissionen*, EU:C:2005:223

C-148/73 *Raymond Louwage, Marie-Thérèse Louwage, née Moriame, mot  
Europeiska gemenskapernas kommission*, EU:C:1974:7

C-165/95 *Lucaccioni mot kommissionen*, EU:T:1998:105

C-278/00 *Grekland mot kommissionen*, EU:C:2004:239

C-310/99 *Italien mot kommissionen*, EU:C:2002:143

C-333/07 *Regie Networks*, EU:C:2008:764

C-456/00 *Frankrike mot kommissionen*, EU:C:2002:753

C-526/14 *Kotnik m.fl.*, EU:C:2016:767

C-510/06 P *Archer Daniels Midland mot kommissionen*, EU:C:2009:166

C-529/03 *Scalas and Lilliu m.fl.*, EU:C:2006:130

C-535/14 P *Ipatau mot rådet*, EU:C:2015:407

C-556/19 *Eco TLC*, EU:C:2020:844

C-630/11 P *HGA m.fl. mot kommissionen*, EU:C:2013:387

C-730/79 *Philip Morris mot kommissionen*, EU:C:1980:209

T-457/09 *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband mot kommissionen*, EU:T:2014:683

T-643/20 *Ryanair mot kommissionen (KLM; Covid-19)*, EU:T:2021:286