



# LUND UNIVERSITY

## EU:s statsstödspolitik och det kommunala självstyret

Hettne, Jörgen; Nyberg, Linda

*Published in:*  
Statsvetenskaplig tidskrift

2018

*Document Version:*  
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Hettne, J., & Nyberg, L. (2018). EU:s statsstödspolitik och det kommunala självstyret. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2018(5), 85-110.

*Total number of authors:*  
2

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

# EU:s statsstödspolitik och det kommunala självstyret

Jörgen Hettne & Linda Nyberg

## EU state aid policy and local self-government

The purpose of this article is to investigate the relationship between EU state aid policy and local self-government. This policy prohibits public authorities on all levels from distorting competition by granting economic support to individual market actors. Over time, it has developed into a complex regulatory framework, making it sometimes difficult to know when and how it becomes applicable. In this article, we tease out the basic principles of state aid regulation from EU policy documents and court cases in order to discuss how it impacts on local authorities, with examples from a Swedish context. We conclude that state aid regulation has placed new restrictions on local self-government, but also opened up new opportunities for action to those who know how to use the framework to their advantage. We point to the need for comparative research on how local governments choose to act within this new framework, in order to understand the effects of state aid policy in the member states.

## 1. Inledning

Under tidigt 2000-tal granskade EU-kommissionen ett flertal fall där svenska kommuner påstods ha lämnat otillåtet statligt stöd. Ett av de första, och mest uppmärksammade, fallen rörde ekonomiskt stöd till kommunala bostadsbolag som anmäldes till kommissionen år 2002 av en intresseorganisation för privata fastighetsägare. Ett annat fall rörde Åre kommun som anmäldes till kommissionen 2005 av intresseorganisationen *Den nya välfärden* för misstankar om statligt stöd i samband med en fastighetsförsäljning till livsmedelsbolaget Konsum. Ett år senare anmäldes Västerås kommun för misstänkt statligt stöd till flygbolaget Ryan Air efter en anmälan från ett konkurrerande flygbolag. Några år senare anmäldes Stockholms stad av medlemmar ur den socialdemokratiska oppositionen för de så kallade avknoppningarna av kommunala verksamheter inom vård, skola och hemtjänst som genomfördes efter regeringsskiftet 2006.

Förbudet mot statligt stöd har funnits med i EU:s fördrag sedan bildandet av den Europeiska ekonomiska gemenskapen 1957 men har fått en allt mer framträdande roll det senaste decenniet. Detta till följd av regelverkets successiva utveckling mot en allt mer restriktiv hållning till statligt stöd som snedvrider

Jörgen Hettne är verksam vid Institutionen för handelsrätt, Lunds universitet. Linda Nyberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet.  
E-post: jorgen.hettne@har.lu.se; linda.nyberg@svet.lu.se

konkurrensen, i kombination med att kommissionen fått allt mer effektiva verktyg för att kontrollera medlemsstaternas efterlevnad (Lavdas & Mendrinou 1999). Statsstödsreglerna är numera en faktor som offentliga aktörer på samtliga politiska nivåer måste ta i beaktande när de fattar beslut som påverkar relationen mellan marknadsaktörer.<sup>1</sup> Som fallet med de kommunala bostadsbolagen illustrerar så omfattar förbudet mot statligt stöd inte bara stöd till privata företag utan även finansieringen av offentliga verksamheter, om dessa anses befinna sig på en marknad.

Statsstödsreglerna är en del av EU:s konkurrenspolitik som syftar till att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på den inre marknaden. Denna politik vilar på övertygelsen att fri konkurrens leder till ekonomisk tillväxt genom att skapa incitament för lägre priser, bättre kvalitet och mer innovation (Nyberg 2017). Utöver förbud mot kartell- och monopolbildningar i den privata sektorn har EU därför regler som hindrar offentliga aktörer från att använda sina resurser på ett sätt som gynnar vissa marknadsaktörer över andra.

Som exemplen ovan illustrerar så kan värnandet av den fria konkurrensen komma i konflikt med andra politiska målsättningar på nationell nivå. Stödet till de kommunala bostäderna motiverades exempelvis som ett verktyg för att minska bostadssegregationen. Åre kommun menade att deras försäljning av en fastighet till Konsum var en del i en större stadsplaneringsåtgärd för att minska biltrafiken kring ett centralt beläget torg. Stödet till Ryanair motiverades i termer av regional utveckling och avknoppningarna i Stockholms stad har beskrivits som ett sätt att underlätta för befintlig personal att starta egna företag.

EU:s statsstödsregler ger inget entydigt besked i denna typ av konflikter. Samtidigt som de bygger på ett brett definierat förbud mot statlig intervention på marknaden så innehåller regelverket ett flertal undantag för stöd som anses uppfylla särskilt viktiga politiska syften. De kommunala bostadsbolagen och avknoppningarna ansågs till exempel bryta mot regelverket, medan Åre och Västerås friades av EU:s tribunal respektive kommissionen. Regelverkets relativa komplexitet kan göra det svårt att på förhand veta vilket stöd som kommer att godkännas. För att förstå hur den kommunala nivån påverkas av EU:s statsstödspolitik är det därför nödvändigt att ge sig in i regelverket mer i detalj.

## 2. Syfte och bidrag

För att förstå hur statsstödsreglerna sätter ramar för den offentliga verksamheten är det nödvändigt att förstå den juridiska definitionen av statligt stöd och vilka kriterier som måste uppfyllas för att sådant stöd ska anses tillåtet. Syftet

1 Statsstödsreglerna är bara ett av flera konkurrensregelverk som riktar sig mot den offentliga sektorn. Se Nyberg 2015 för en diskussion om statsstödsreglerna i relation till lagen om offentlig upphandling och förbudet mot konkurrensnedvridande offentlig säljverksamhet.

med denna artikel är att bidra till spridningen av sådan juridisk kunskap till en statsvetenskapligt intresserad publik. Genom att särskilt fokusera på den kommunala nivån vill vi även bidra till målsättningen med detta specialnummer om att öka kunskapen om, och intresset för, frågor om hur EU-samarbetet påverkar det kommunala självstyret.

Kommunalt självstyre kan definieras på olika sätt, och därmed studeras med fokus på olika aspekter. Schwab med flera har ringat in fyra sådana aspekter i deras definition av lokal autonomi, som förmågan att 1) besluta om offentliga åtgärder inom den egna jurisdiktionen, 2) fastställa politiska prioriteringar, 3) besluta om organisatoriska frågor samt 4) hantera de egna resurserna (Schwab et al. 2017: 14, även i Carlsson & Mukhtar-Landgren i detta specialnummer). Vi fokuserar i denna artikel främst på den sistnämnda aspekten då möjligheten att bestämma hur de egna resurserna ska hanteras kan komma i direkt konflikt med EU:s förbud mot att offentliga medel används på ett sätt som snedvrider konkurrensen.<sup>2</sup> Beslut om hur resurser ska allokeras hänger naturligtvis ihop med beslut om vilka politiska åtgärder som ska genomföras eller hur den egna verksamheten ska organiseras. Men vi har valt att fokusera på frågan hur EU:s statsstödsregler påverkar beslut om resursfördelning som en ingång till att i slutet på artikeln även diskutera vad detta får för konsekvenser för övriga aspekter av det kommunala självstyret.

Artikeln är strukturerad i tre huvudsakliga delar. Första delen innehåller en beskrivning av statsstödsreglernas utveckling utifrån tidigare forskning. Andra delen redogör för förbudet mot statligt stöd och hur det kan inverka på kommunal verksamhet, utifrån EU-domstolens domar och kommissionens riktlinjer. I den tredje delen går vi igenom tre olika sorters undantag från förbudet mot statligt stöd och visar hur detta skapar möjligheter för kommuner att ge stöd som är förenligt med EU-rätten.

För att undvika missförstånd bör det förtydligas att artikeln även har ett normativt syfte. Konkurrenspolitiska frågor hanteras vanligtvis utifrån utgångspunkten att myndigheters handlingsutrymme bör begränsas av hänsyn till den fria konkurrensen. Vi menar inte att ta ställning mot denna åsikt, men anser att både forskningen och den politiska diskussionen riskerar att bli lidande av ett allt för ensidigt fokus, osv. på hur konkurrensen påverkas. Genom att istället närma oss statsstödsreglerna som en fråga om kommunalt självstyre vill vi lyfta fram och diskutera de mål och intressekonflikter som konkurrenspolitiken kan ge upphov till. Denna diskussion förs i artikelns avslutande del.

2 Möjligheten att fatta beslut om hur de egna resurserna används har även betonats av andra forskare. Jon Pierre (1989: 44) har till exempel definierat det kommunala självstyret som "kommuners formella och reella möjligheter att fatta varierade värdefördelningsbeslut, primärt bestämda av inomkommunala behov och förutsättningar".

### 3. Statsstödspolitik och flernivåstyre

Institutionellt och politiskt utgör statsstödsreglerna en del av EU:s konkurrens- politik som har beskrivits som det “mest supranationella” (Cini & McGowan 2009: 1) och “ett av de mest europeiserade” (Blauberger 2012: 49) politikområ- dena i EU. Konkurrenspolitiken faller under EU:s så kallade *exklusiva befogen- heter* vilket innebär att medlemsstaterna har överlåtit sin lagstiftande makt till EU i dessa frågor (till skillnad från de *delade* och *kompletterande* befogenhe- terna). Europaparlamentet har enbart rådgivande makt och beslut om ny lag- stiftning fattas därmed i ministerrådet, istället för tillsammans med parlamen- tet som vanligtvis är formen. Det dagliga beslutsfattandet rörande hur olika konkurrensrelaterade frågor ska hanteras vilar dock på kommissionen och EU- domstolarna. De beslut som fattas bidrar i hög grad till att forma konkurrens- politikens innehåll och riktning. Konkurrenspolitiken har därför beskrivits som ett “extremt fall av lagdriven politik” (Wilks 2015: 162).

Samtidigt som statsstödsreglerna utgör en del av detta starkt överstatliga politikområde så var det länge ett eftersatt område jämfört med övriga konkur- rensregler. Enligt EU:s fördrag är medlemsstaterna skyldiga att föranmäla sina stödåtgärder (över ett tröskelvärde på 200 000 € över tre år) till kommissio- nen och invänta dess godkännande innan något stöd betalas ut. Kommissionen hade dock svårt att få medlemsstaterna att respektera detta åtagande i början (Kassim & Lyons 2013: 7). I brist på tillräckligt effektiva verktyg för att tvinga medlemsstaterna att följa reglerna arbetade kommissionen genom att strate- giskt navigera mellan olika nationella intressen och lösa konflikter genom poli- tiska förhandlingar snarare än rättsliga avgöranden (Lavdas & Mendrinou 1999, Doleys 2013). Statsstödspolitiken har därför beskrivits som ”konkurrenspoliti- kens askunge” då den levde en relativt bortglömd tillvaro fram till 1990-talet (Szyszczak 2011: 6 ff., Wislade 2012). Under dessa år lades dock grunden för dagens statsstödsregim genom ett antal domar i EU-domstolen som gav stats- stödsbegreppet sin nuvarande definition (se till exempel mål C-387/92, Banco Exterior de España, jfr López 2015). Statsstödspolitikens utveckling har där- med beskrivits som en självförstärkande process där fall som förs upp till kom- missionen och EU-domstolen skapar en rättspraxis som sedan blir vägledande och på så sätt binder dessa institutioner vid deras tidigare beslut (Blauberger 2009). På så vis har statsstödsreglerna konsoliderats successivt över tid.

För att förstå statsstödspolitikens utveckling måste den betraktas i ljuset av ett bredare ideologiskt skifte i synen på statens roll i ekonomin. Den europeiska konkurrenspolitiken karaktäriserades fram till 1980-talet av en relativt positiv inställning till statliga ingrepp på marknaden. Statligt stöd sågs som ett viktigt politiskt verktyg för att, bland annat, skapa konkurrenskraftiga industrier och hög sysselsättning (Buch-Hansen & Wigger 2010). Över tid har inställningen till statliga ingrepp på marknaden blivit allt mer negativ. Istället betonas att statens roll är att upprätthålla spelreglerna för en fri och effektiv konkurrens

(Nyberg 2017). Enligt denna syn bör offentliga myndigheter agera likt oberoende domare, snarare än att försöka påverka vem som vinner och förlorar genom riktade stöd. Denna syn på statens roll har beskrivits som ett uttryck för en nyliberal ideologi som menar att den offentliga politiken bör utformas i enlighet med vad som är bra för konkurrensen (Nyberg 2017, Davies 2014, Buch-Hansen & Wigger 2011). Ett liknande ideologiskt skifte har spårats av Torbjörn Lundqvist i en studie av svensk konkurrenspolitik under 1900-talets andra hälft som visar en utveckling mot en allt mer restriktiv syn på statliga åtgärder som inverkar på konkurrensen (Lundqvist 2003). Konkurrenspolitiska reformer sedan 1990-talet har ofta motiverats av behovet att anpassa svensk lagstiftning till EG/EU-rätten. Men de har också drivits fram av både borgerliga och socialdemokratiska regeringar utifrån övertygelsen om att fri konkurrens leder till ekonomisk tillväxt (Lundqvist 2003: 89 ff.). Lundqvists studie visar därmed på svårigheterna med att isolera en påverkan från EU till nationell nivå, då förändring ofta sker på bägge nivåer parallellt.

Med hjälp av tidigare forskning kan vi alltså utläsa de stora dragen i statsstödspolitikens utveckling på EU-nivå. När det gäller vilka effekter denna utveckling har haft i medlemsstaterna är det dock svårt att dra några generella slutsatser då det saknas jämförande forskning mellan länder och politikområden.

Enligt kommissionens egen statistik<sup>3</sup> har det statliga stödet i EU minskat från 3–5 procent av BNP och 10 procent av de offentliga utgifterna 1998, till 0,6 procent av BNP och 1,2 procent av de offentliga utgifterna 2002 (Wilks 2015: 153). Efter finanskrisen 2008 steg andelen statligt stöd kraftigt igen, men om man räknar bort räddningspaketen till banksektorn har stödnivåerna varit fortsatt låga genom åren, vilket kan ses som ett tecken på regelverkets styrka och stabilitet (Davies 2013). Tittar man närmare på vilken sorts statligt stöd som betalats ut så framkommer dock vissa skillnader. Kommissionens senaste beräkningar visar att det statliga stödet har ökat sedan 2013, men att denna förändring mestadels består av en ökning av stöd till miljöskydd och energiefektivisering (Kommissionen 2017a). Dessa siffror visar på att EU:s reglering av det statliga stödet inte enbart leder till en minskning av medlemsstaternas stöd, utan även till en *omdirigering* av stödet till ändamål som är förenliga med EU:s politiska prioriteringar.

Inom EU-forskningen görs en distinktion mellan *negativ* och *positiv* integration. Negativ integration refererar i detta sammanhang till avskaffandet av handelshinder mellan medlemsstaterna, medan positiv integration hänvisar till konstruktionen av gemensamma regelverk på EU-nivå (Scharpf 1999). Forskare

3 Denna statistik bör dock tas med en nypa salt eftersom den bygger på medlemsstaternas egna rapporteringar. Den fångar alltså inte in ett eventuellt mörkertal av stöd som aldrig anmälts till kommissionen enligt regelverket.

som diskuterat statsstödspolitiken utifrån dessa termer menar att den på senare år utvecklats till ett fall av positiv integration, då regelverket inte enbart syftar till att avskaffa hinder för fri konkurrens utan även till att skapa en *européisk politik för statlig intervention* genom att utveckla gemensamma normer för att skilja mellan ”bra” och ”dåligt” stöd (Blauberger 2009, Lavdas & Merindrou 1999).

Vad har denna politik inneburit för svenska kommuner? Som redan har nämnts så saknas det kartläggande forskning på detta område. Studier som fokuserat på hur EU:s konkurrenspolitik inverkar på offentlig sektor indikerar att statsstödsreglerna har lett till en minskad möjlighet att använda offentliga tjänster som politiska verktyg då finansieringen av dessa verksamheter kan behöva begränsas för att inte snedvrída konkurrensen (Koukiadaki 2012, Smith 2005, Prosser 2005). En av de få komparativa studier som gjorts: en jämförelse av statsstödsreglernas effekter på bostadspolitiken i Sverige och Nederländerna, visar dock på svårigheterna med att dra generella slutsatser eftersom samma regelverk kan få olika konsekvenser beroende på vilka politiska val som görs på nationell nivå (Elsinga & Lind 2013).

En relevant fråga för svenska kommuners räkning är i vilken utsträckning EU:s statsstödsregler har påverkat det kommunala självstyret med tanke på att det rättsliga utrymmet att ge stöd redan var begränsat av kommunallagens förbud mot individuellt inriktat stöd till näringsidkare (2 kap, 8 §). I en regeringsproposition om kommunala kompetensfrågor beskrivs statsstödsreglerna som både mer och mindre restriktiva jämfört med kommunallagens bestämmelser (Prop. 2008/09:21, s 52). Å ena sidan vilar statsstödsreglerna på en bredare definition av stöd än kommunallagen genom att även omfatta stöd till offentliga verksamheter, inte bara privata näringsidkare (Ibid.). Å andra sidan är kommunallagen mer restriktiv när det gäller undantag från förbudet. Kommunallagen tillåter endast stöd om det finns ”synnerliga skäl” medan EU-rätten gör undantag för ett flertal former av stöd som anses förenliga med EU:s politiska prioriteringar (se avsnitt 5 i denna artikel) (Prop. 2008/09:21, s 53). Statsstödsreglerna gäller dessutom enbart stöd som överstiger 200 000 € (över en treårsperiod), medan kommunallagen inte innehåller några liknande begränsningar.

Statsstödsreglernas konsekvenser för det kommunala självstyret kan alltså inte enkelt sammanfattas i termer av mer eller mindre handlingsutrymme. För att förstå vad som utgör ett statligt stöd, och när sådant stöd kan vara tillåtet, är det alltså nödvändigt att förstå den EU-rättsliga definitionen av statligt stöd samt vad som skiljer tillåtet från otillåtet stöd.

## 4. Definitionen av statligt stöd

Vad är ett statligt stöd? Förbudet mot statligt stöd vilar på artikel 107.1 i EUF-fördraget (figur 1).

Figur 1. Artikel 107.1 FEUF

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Denna artikel har varit formulerad i stort sett på samma vis sedan EEG-fördraget trädde i kraft 1958, men dess betydelse, och därmed reglernas syfte och omfattning har förändrats väsentligen genom åren (se López 2015). EU-domstolen har genom en expansiv tolkning av fördragen breddat definitionen av statligt stöd i ett flertal domar.<sup>4</sup> Idag används följande fem kriterier som samtliga måste vara uppfyllda för att en åtgärd ska räknas som statligt stöd i EU-rättslig mening. Åtgärden måste:

1. Medföra en ekonomisk fördel.
2. Beviljas av staten och utgå med statliga medel.
3. Gynna ett visst företag eller en viss produktion.
4. Snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen.
5. Påverka handeln mellan medlemsstaterna.

I det följande ges en närmare beskrivning av dessa kriterier i tur och ordning. Beskrivningen bygger på Kommissionens *tillkännagivande om begreppet statligt stöd* från 2016 samt ett antal centrala domar från EU-domstolen.

#### 4.1 EKONOMISK FÖRDEL

EU-domstolen har definierat en ekonomisk fördel som en *ekonomisk förmån som ett företag inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden* (Kommissionen 2016 pkt. 66). För att avgöra om detta kriterium är uppfyllt gör kommissionen därför en jämförelse av den ekonomiska situation som stödmottagaren hade innan den offentliga åtgärden infördes och den ekonomiska situation som råder efter att åtgärden har trätt i kraft. För att förstå hur kommissionen gör denna bedömning är det viktigt att veta att företagets position på marknaden inte måste ha blivit märkbart bättre som ett resultat av det statliga ingripandet. Företaget skulle teoretiskt kunna gå i konkurs kort efter att stödet betalats ut. Det räcker att visa att den statliga åtgärden har bidragit positivt till företagets budget jämfört med dess tidigare ekonomiska situation för att detta kriterium ska anses vara uppfyllt. Domstolen har vidare klargjort att det inte spelar någon roll vad som är orsaken eller syftet med den statliga

4 Se till exempel mål 142/87, Belgien mot kommissionen och de förenade målen C-278/92, C-279/92 och C-280/92, Spanien mot kommissionen.



åtgärden. Endast åtgärdens effekt på företagets ekonomiska situation är relevant i bedömningen av om en ekonomisk fördel har utdelats (se mål 173/73, Italien/kommissionen).

För att avgöra vad som utgör en ekonomisk fördel använder sig kommissionen av det så kallade ”kriteriet om en marknadsekonomisk aktör”. Detta kriterium vilar på det enkla men kontroversiella antagandet att offentliga aktörer inte snedvrider konkurrensen så länge som de beter sig som vilken annan ”normal” marknadsekonomisk aktör som helst skulle ha gjort (se Kommissionen 2016 pkt. 76–82). När det gäller offentliga investeringar måste därmed den offentliga aktören först fråga sig om en privat investerare ”av jämförbar storlek som bedriver verksamhet under normala förhållanden i en marknadsekonomi” skulle ha gjort samma investering (Ibid.). När det gäller försäljningar måste den offentliga aktören på samma sätt fråga sig om en privat säljare ”under normala marknadsförhållanden” skulle ha accepterat samma pris (Ibid.). Samma kriterium gäller för lån och garantier vilket innebär att den offentliga aktören måste fråga sig om en privat fordringsägare hade accepterat samma villkor. Om kriteriet om en marknadsekonomisk aktör är uppfyllt så har alltså ingen ekonomisk fördel uppstått, och den offentliga aktören har därmed inte brutit mot förbudet mot statligt stöd.

#### **4.2 STAT OCH STATLIGA MEDEL**

För att det ska vara fråga om statligt stöd i EU-rättslig mening måste stödet utgå från statliga medel. Detta kriterium har tolkats brett och omfattar även medel som utdelas av lokala och regionala myndigheter. För att förhindra att medlemsstater inrättar privaträttsliga organ för att betala ut stöd genom dem i ett försök att kringgå reglerna, omfattas även medel som betalas ut av privata organisationer och företag om det går att härleda dessa medel till den offentliga budgeten (Kommissionen 2016 pkt. 39).

Kriteriet att ett stöd måste utgå från statliga medel har tolkats brett och innefattar både direkta och indirekta former av stöd. Offentliga aktörer kan därför ge upphov till statligt stöd både genom direkta transfereringar av pengar, såsom subventioner, investeringar och lån och garantier, och genom att erbjuda *undantag* från skatter och avgifter som annars skulle ha varit gällande (Kommissionen 2016 pkt. 51). En sänkning av arbetsgivaravgiften eller bolagsskatten för ett enskilt företag eller en sektor kan därför räknas som ett statligt stöd. Samma princip gäller om företag erbjuds lån till lägre ränta eller får hyra eller köpa offentliga tillgångar till ett lägre pris än vad övriga företag hade behövt betala på marknaden. Det avgörande för om en åtgärd ska kunna definieras som statligt stöd är att åtgärden leder till en negativ belastning av den offentliga budgeten.

Det kan också nämnas att det i förhållande till statsstödsreglerna inte spelar någon roll om en politisk insats leder till ökade intäkter för det offentliga

längre fram i tiden, genom till exempel lägre arbetslöshet och därmed högre skatteintäkter. Definitionen av statligt stöd hänger bara på om det leder till en minskning av statens faktiska eller planerade resurser vid det tillfälle då det betalas ut (Indén 2011: 41).

#### 4.3 GYNNA ETT VISST FÖRETAG ELLER VISS PRODUKTION

För att förstå vad det tredje kriteriet innebär, att en åtgärd måste gynna ett visst företag eller viss produktion, är det nödvändigt att förstå EU-rättens *definition av ett företag* samt det som kallas för *selektivitetskriteriet*.

Förbudet mot statligt stöd gäller enbart stöd till företag. Företagsbegreppet har i sin tur definierats av EU-domstolen som ”enheter som bedriver ekonomisk verksamhet” (se till exempel mål C-180/98–C-184/98, Pavlov m.fl., pkt. 74). Kommissionens riktlinjer tydliggör att detta gäller ”oberoende av deras rättsliga ställning och hur de finansieras” (Kommissionen 2016 pkt. 7). Detta innebär att det inte spelar någon roll om stödmottagaren är ett bolag, en ideell förening eller en del av den kommunala förvaltningen. Det spelar inte heller någon roll om mottagaren är skattefinansierad eller har upprättats i vinstsyfte eller inte. Det enda relevanta kriteriet för att avgöra om stödmottagaren utgör ett företag i EU-rättslig mening är om den bedriver ekonomisk verksamhet. Vi kommer att återvända till definitionen av en ekonomisk verksamhet längre fram i artikeln. För tillfället är det tillräckligt att konstatera att statsstödsreglerna inte bara omfattar stöd till privata företag, utan även till offentligt ägda verksamheter och ideella organisationer.

Selektivitetskriteriet innebär att endast åtgärder som gynnar *vissa* företag men inte andra utgör ett statligt stöd i EU-rättslig mening. Åtgärder som gäller lika för alla marknadsaktörer, till exempel en generell subvention eller skattesänkning för samtliga företag i Sverige, omfattas alltså inte av statsstödsreglerna. Logiken bakom detta kriterium är lätt att förstå (stöd som ges till samtliga konkurrenter snedvrider inte konkurrensen), men kan vara komplicerat att applicera i praktiken. Ett problem som kan uppstå är att åtgärder som framstår som generella på pappret kan visa sig ha selektiva effekter när de genomförs. Kommissionen gör därför en åtskillnad mellan *rättslig* och *faktisk* selektivitet i bedömningen av huruvida en åtgärd utgör statligt stöd (Kommissionen 2016 pkt. 118). Om det visar sig att en åtgärd som utger sig för att behandla alla konkurrenter lika i praktiken visar sig gynna vissa aktörer mer än andra, så kan det alltså vara en fråga om statligt stöd.

Ett annat problem som kan uppstå, som har särskild bäring på den kommunala verksamheten, har att göra med *regional* selektivitet (se Kommissionen 2016 pkt. 142–144). Om en kommun, region eller delstat med en viss politisk autonomi beslutar sig för att införa ett stöd som gäller alla företag inom dess jurisdiktion, ska detta i så fall bedömas som ett generellt eller ett selektivt stöd? För att avgöra denna typ av frågor använder sig kommissionen av

ett antal tekniska kriterier för att bedöma vilken grad av självstyre som den berörda enheten har i det specifika fallet. Kriteriet om selektivitet måste alltså bedömas från fall till fall.

Avslutningsvis bör nämnas att artikel 107.1 inte bara förbjuder statliga stöd till företag utan även till ”viss produktion”. Detta innebär att politiska åtgärder som begränsas till en viss produktionssektor kan definieras som statligt stöd, även om det tillkommer samtliga företag i denna sektor. Till exempel fann kommissionen att Sveriges tidigare nollskattesats på energi i svensk tillverkningsindustri utgjorde ett statligt stöd eftersom det inte omfattade övriga produktions- och tjänstesektorer (Indén 2011: 46).

#### **4.4 SNEDVRIDA KONKURRENSEN SAMT PÅVERKA HANDELN MELLAN MEDLEMSSTATERNA**

De två sista kriterierna för statligt stöd: att stödet ska a) snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen och b) påverka handeln mellan medlemsstaterna, brukar ofta behandlas tillsammans. Detta på grund av att i princip alla stöd som snedvrیدer eller hotar att snedvrیدا konkurrensen på marknaden även förutsätts ha en påverkan på den gränsöverskridande handeln. Till följd av den ekonomiska integrationen inom EU har det blivit allt svårare att göra en skillnad mellan nationella marknader och den EU-gemensamma marknaden. Därför antas i stort sett allt stöd som snedvrیدer konkurrensen även påverka handeln mellan medlemsstaterna, om det inte rör sig om mindre summor eller om det finns goda skäl att anta att stödet gått till en rent lokal verksamhet. Enligt det så kallade *de minimis*-undantaget räknas stödsummor som understiger 200 000 € under en period om tre beskattningsår till ett enda företag som ”stöd av mindre betydelse” som därmed inte räknas som statligt stöd enligt artikel 107.1 (Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013).

När det gäller rent lokal verksamhet har kommissionen i några få fall gjort bedömningen att handeln inte alls påverkas. Det har till exempel varit fråga om:

- simbassänger att användas främst av lokalbefolkningen,
- lokala sjukhus som enbart är avsedda för lokalbefolkningen,
- lokala museer som sannolikt inte drar till sig gränsöverskridande besökare,
- lokala kulturevenemang där den potentiella publiken är lokalt begränsad

(Kommissionen 2016 pkt. 196)

Med hänsyn till det osäkra rättsläget går det dock inte att säga på förhand att dessa typer av stöd är undantagna statsstödsreglerna på grund av deras lokala karaktär. Kommissionens bedömning kan variera från fall till fall beroende av dess specifika omständigheter.

## 5. Statsstödsreglerna i den kommunala verksamheten

Hur påverkar förbudet mot statligt stöd den kommunala verksamheten? Eftersom stödet definieras utifrån dess effekter på konkurrensen, inte dess syfte eller form, går det inte att ge en uttömmande lista över samtliga situationer där statsstödsreglerna kan bli gällande. En åtgärd som bedöms som statligt stöd i ett sammanhang, kan bedömas annorlunda under andra omständigheter. Vi har i detta avsnitt samlat vad vi har identifierat som de fem vanligaste situationerna då svenska kommuner ger upphov till statligt stöd: när de 1) köper på marknaden, 2) säljer på marknaden, 3) medfinansierar projekt, 4) finansierar offentliga verksamheter (om dessa befinner sig på en marknad), samt 5) ger stöd till lokala verksamheter.

### 5.1 KÖP AV VAROR OCH TJÄNSTER PÅ MARKNADEN

Offentliga aktörer kan göra sig skyldiga till en överträdelse av statsstödsreglerna genom att köpa varor och tjänster till ett pris som överstiger marknadsvärdet. Skillnaden mellan priset för varan eller tjänsten på marknaden och det pris som det offentliga betalat räknas då som ett stöd som snedvrider konkurrensen.

Eftersom offentliga köp av varor och tjänster regleras av EU:s direktiv om offentlig upphandling, som har införts genom den svenska Lagen om offentlig upphandling (LOU), behandlas den här formen av stöd normalt som en upphandlingsfråga. Lagen om offentlig upphandling kan betraktas som ett verktyg för att undvika brott mot statsstödsreglerna eftersom den tvingar offentliga aktörer att köpa varor och tjänster till marknadspriser (det lägsta anbud som lämnas i fri konkurrens mellan företag).

Statsstödsreglerna kan dock bli gällande i situationer som inte täcks av upphandlingsreglerna. Till exempel om det finns misstanke om att kommuner skulle ägna sig åt stödköp av varor eller tjänster de egentligen inte har något konkret behov av. Detta problem aktualiserades när baskiska myndigheter köpte resekuponger av ett privat företag för att kunna erbjuda subventionerad färjetransport till bland annat barn och pensionärer (Rubini 2009: 226, förenade målen T-116/01 och T-118/01 P&O). Kommissionen misstänkte att antalet resekuponger inte motsvarade det faktiska behovet och att avtalet därför innebar ett indirekt statligt stöd till färjeföretaget.

För att undvika otillåtet statligt stöd i köpsituationer måste alltså kommunala aktörer försäkra sig om att de inte ger ekonomiska fördelar till företag genom att betala för mycket, eller genom att betala för varor och tjänster utöver det egentliga behovet.

### 5.2 FÖRSÄLJNING AV FASTIGHETER

En vanligare situation där svenska kommuner lämnat otillåtet statligt stöd är vid försäljning av kommunala fastigheter till ett pris under marknadsvärdet. Ett redan nämnt exempel, som gick hela vägen till EU:s tribunal i Luxemburg, var

när Åre kommun sålde en fastighet till Konsum Nord till ett pris som var betydligt lägre än det som erbjöds av ett konkurrerande företag. Försäljningen motiverades av att den var del i en stadsplaneringsåtgärd där kommunen ville flytta Konsums affär från ett centralt beläget torg för att minska biltrafiken. Därför, menade Åre, kunde de inte acceptera konkurrentens anbud eftersom det skulle ha omöjliggjort den planerade flytten. Kommissionen accepterade dock inte kommunens resonemang och bedömde åtgärden som otillåtet statligt stöd. Beslutet överklagades sedan till tribunalen som gjorde den omvända bedömningen att de särskilda omständigheterna i fallet gjorde att det konkurrerande budet inte var jämförbart med det faktiska försäljningspriset. Därför kunde fastighetsförsäljningen inte anses som ett statligt stöd på den grund som kommissionen hade angett och kommissionens beslut upphävdes (mål T-244/08).

Ett annat exempel på fastighetsförsäljningar som väckt frågor om statligt stöd rörde de så kallade "avknoppningarna" som genomfördes av Stockholms stad under Alliansens regeringstid, som innebar att kommunala verksamheter inom vård, skola och omsorg såldes till företag som bildats av befintlig personal. Dessa försäljningar anmäldes till kommissionen av medlemmar i den dåvarande oppositionen med argumentet att verksamheterna sålts under marknadspriset och därmed resulterat i statligt stöd (Kommissionen, 2012). Parallellt med denna process väcktes talan i svensk domstol vilket ledde till att Stockholms stad ändrade sin praxis för att garantera att framtida avknoppningar skulle ske till marknadspriser. På basis av denna utveckling lade kommissionen ner sin utredning innan den fattat ett formellt beslut i frågan (Ibid.).

Enligt ett rättsutlåtande från Statskontoret (2008: 17) tillåter kommunallagens bestämmelser en (visserligen mycket begränsad) möjlighet för kommuner att sälja egendom under marknadspris eller rikta erbjudanden till vissa grupper av köpare. Denna möjlighet bedöms ha kringskurits i och med att statsstödsreglerna har fört med sig skärpta krav på att acceptera det högsta budet (Statskontoret 2008: 36). För att undvika otillåtet statligt stöd i en försäljningssituation måste kommunen alltså göra en uppskattning av marknadsvärdet, antingen genom att annonsera försäljningen öppet så att priset sätts i en situation av fri konkurrens, eller genom att använda allmänt accepterade metoder för att på andra sätt beräkna marknadsvärdet av en vara eller tjänst.

### **5.3 PRIVAT-OFFENTLIG MEDFINANSIERING AV PROJEKT**

En tredje situation där statsstödsreglerna kan bli gällande är när kommuner medfinansierar projekt tillsammans med privata företag. Detta är en vanlig metod för att kunna genomföra kostsamma byggnadsprojekt. Om kommunens investering i ett sådant samarbete överstiger vad som är strikt nödvändigt för att genomföra projektet så kan det bli fråga om statligt stöd till den privata samarbetspartnern. Ett exempel på ett sådant fall rörde ett privat-offentligt samarbete i Uppsala kommun för att bygga en ny arena för idrott och kultur, som

blev föremål för granskning av kommissionen under 2012. Kommissionen kom dock fram till att kommunens finansiering både ”står i proportion till det mål som ska uppnås och är begränsad till det minimum som krävs för att uppnå detta mål” och att inget statligt stöd därmed hade utgått (Kommissionen 2013).

För att undvika att göra sig skyldig till en överträdelse av statsstödsförbudet behöver kommuner alltså göra en bedömning av vad som är en ”proportionerlig” nivå av offentlig finansiering och vara aktsamma så att deras samarbetspartners inte överkompenseras.

#### **5.4 KOMMUNALT ÄGDA BOLAG OCH VERKSAMHETER**

Som konstaterats så gäller statsstödsreglerna enbart stöd till *företag*. Företagsbegreppet har dock i sin tur definierats brett som alla aktörer som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett ägarform eller finansiering (se till exempel de förenade målen C-180/98 till C-184/98, Pavlov m.fl.). Detta innebär att förbudet mot statligt stöd kan blir gällande när kommuner finansierar egenägda bolag och verksamheter om dessa bedöms som ekonomiska verksamheter.

För kommunernas räkning blir det därför viktigt att förstå vad som definierar en ekonomisk verksamhet för att avgöra när det är nödvändigt att ta hänsyn till EU:s statsstödsregler. Här finns dock en viss otydlighet i EU-rätten då bedömningen av vad som utgör en ekonomisk verksamhet kan skilja sig åt mellan olika typer av tjänster. Vi kommer att återkomma till frågan om vad som är en ekonomisk tjänst längre fram i artikeln. För tillfället räcker det att konstatera att EU-domstolen betraktar de allra flesta verksamheter som sker i konkurrens med privata, företag som ekonomiska verksamheter.

Ett redan nämt exempel på när statsstödsreglerna blivit gällande för finansieringen av kommunala bolag är fallet med den svenska allmännyttan. Representanter för de privata fastighetsägarna anmälde Sverige till kommissionen för ett påstått olagligt stöd till de kommunala bostadsbolagen. De argumenterade för att den offentliga finansieringen till de kommunala bolagen innehöll statligt stöd som inverkade på konkurrensen till deras nackdel. Den svenska regeringen argumenterade i sin tur för att kommunala bostadsbolag har särskilda uppdrag av ett allmänt intresse som inte privata bostadsföretag har, vilket motiverar statligt stöd. Turerna kring EU-rättens inverkan på allmännyttan har dokumenterats väl på andra håll (se t.ex. Elsinga & Lind 2013, SOU 2015:58). Konflikten utmynnade till sist i en svensk lagändring 2011 som innebär att kommuner måste driva sina bostadsbolag enligt ”affärsmässiga principer” för att inte ge dem otillbörliga konkurrensfördelar gentemot de privata bolagen (jfr prop. 2009/10:185).

Kommuner måste alltså ta i beaktande om deras verksamheter kan betecknas som ekonomiska tjänster i EU-rättslig mening. Om svaret är jakande, kan kommunernas finansiering komma att betraktas som statligt stöd, om den ger de kommunala verksamheterna ekonomiska fördelar jämfört med sina konkurrenter.

#### 4.5 STÖD TILL LOKALA VERKSAMHETER OCH FÖRETAG (ÄVEN GENOM EU:S STRUKTURFONDER)

Slutligen inverkar statsstödsreglerna på kommunernas möjligheter att bedriva lokal närings- och tillväxtpolitik genom att ge ekonomiskt stöd till lokala företag och verksamheter. Möjligheten att ge ekonomiskt stöd till enskilda företag begränsas både av statsstödsreglerna och kommunallagen. Det finns dock möjligheter för kommuner att främja det lokala näringslivet utan att ge upphov till otillåtet stöd. Som tidigare framgått så omfattar statsstödsbegreppet enbart stöd som är *selektivt* i meningen att det utgår till ett enskilt företag, eller en enskild grupp av företag. Om en kommun vill främja det lokala näringslivet genom att rikta åtgärder till samtliga företag räknas detta inte som ett statligt stöd. Kommunerna har alltså möjlighet att bedriva närings- och tillväxtpolitik utan att bryta mot statsstödsreglerna så länge de beaktar denna princip.

Idrotts- och kulturverksamheter erhåller vanligtvis ekonomiskt stöd av kommunen. Detta är i de flesta fall *inte* en fråga om statligt stöd, dels för att beloppen ofta är för låga (se ovan angående tröskelvärden för statligt stöd, s.k. *de minimis*), dels för att detta oftast inte betraktas som ekonomiska verksamheter. Men det finns exempel på fall där idrotts- och kulturverksamheter *har* betraktats som ekonomisk verksamhet och därmed blivit föremål för utredningar om statligt stöd. Till exempel blev Sveriges nationella undantag från momsplikten för ideella föreningar föremål för en granskning av kommissionen under 2011, vilket orsakade en politisk storm från svenska idrottsföreningar som såg sin verksamhet hotad. En nu aktuell fråga är skattebefrielsen för ideella föreningar på den svenska spelmarknaden. När spelmarknaden liberaliseras under 2019, vilket riksdagen fattade beslut om i juni 2018, och privata spelbolag ska betala skatt, kan skillnaden i beskattning mellan ideella föreningar och privata bolag hävdas utgöra otillåtet statligt stöd (Hettne 2017: 7ff).

Det sista scenariot när kommuners agerande kan bli föremål för statsstödsreglerna handlar, paradoxalt nog, om det ekonomiska stöd som EU själv delar ut genom sina strukturfonder. Den lokala nivån i EU är mottagare av stora stödsummor från dessa fonder som syftar till att finansiera projekt som ska utjämna ekonomiska skillnader mellan regioner, leda till tillväxt, samt fylla socialpolitiska målsättningar om till exempel utbildning, jämlikhet och integration. Strukturfonderna har dock nyligen kritiserats av EU:s revisionsrätt för bristande kontroll över huruvida det stöd som betalas ut är förenligt med statsstödsreglerna (Europeiska revisionsrätten 2016). Kommuner som ansöker om EU-medel ombeds därför numera att redogöra för huruvida deras projekt innehåller inslag av statligt stöd, och om detta stöd är förenligt med reglerna (Tillväxtverket u.å.). Detta är ett rättsområde under utveckling vilket gör det svårt att uttala sig om hur det kommer att påverka kommunernas verksamhet.

## 6. När är det tillåtet att ge statligt stöd?

Statsstödspolitiken vilar som vi har sett på ett brett definierat förbud mot statligt stöd i syfte att hindra medlemsstaterna från att snedvrیدا konkurrensen på den inre marknaden. Samtidigt som betoningen ligger på vikten av fri konkurrens för att skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt och gränsöverskridande handel så innehåller EU:s fördrag undantag för vissa former av stöd som anses så pass viktiga att de måste tillåtas. För det första innehåller artiklarna 107.2 och 107.3 FEUF undantag för stöd som anses ”förenliga med den inre marknaden”. För det andra innehåller artikel 106.2 FEUF en möjlighet till undantag för stöd som riktar sig till offentligt finansierade välfärdstjänster (vad som i EU-rättsliga termer kallas för *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*). För det tredje så har EU-domstolen klarlagt att förbudet mot statligt stöd endast gäller ekonomiska verksamheter. Stöd som riktar sig till icke-ekonomiska verksamheter omfattas alltså inte av EU:s förbud.

För att förstå vilket handlingsutrymme kommunerna har att ge stöd som är förenligt med EU-rätten är det nödvändigt att förstå när dessa undantag blir gällande. I detta avsnitt går vi därför igenom ovan nämnda undantag i tur och ordning.

### 6.1 STÖD SOM ANSES FÖRENLIGT MED EU:S GEMENSAMMA MÅLSÄTTNINGAR

EU:s fördrag innehåller två typer av undantag som *ska* och *kan* anses förenliga med den inre marknaden. Artikel 107.2 (figur 2) innehåller stöd i den förstnämnda kategorin, som därmed alltid är tillåtna. I denna kategori finns två sorters stöd som är relevanta för svensk räkning: stöd av social karaktär som ges till individer samt stöd som syftar till att avhjälpa skador som orsakats av en naturkatastrof.

Figur 2. Artikel 107.2 FEUF

Förenligt med den inre marknaden är:

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



Följande artikel 107.3 (figur 3) innehåller en längre lista över stöd som *kan* anses förenligt med den inre marknaden, som till exempel stöd för att utjämna ekonomisk ojämlikhet mellan regioner, eller för att främja genomförandet av viktiga projekt med gemensamt europeiskt intresse. Stöd som faller inom denna kategori är inte automatiskt tillåtna. Istället måste kommissionen göra en avvägning mellan intresset av statligt stöd och intresset av fri konkurrens i det enskilda fallet.

Figur 3. Artikel 107.3 FEUF

<p>Som förenligt med den inre marknaden kan anses</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning och i de regioner som avses i artikel 349, med hänsyn till deras strukturella, ekonomiska och sociala situation,</li> <li>b) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,</li> <li>c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,</li> <li>d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,</li> <li>e) stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut.</li> </ul>
--

Här finns alltså en möjlighet för kommuner att ge statligt stöd genom att anpassa sina stödåtgärder efter kommissionens riktlinjer. Dessa riktlinjer anger sju kriterier som måste vara uppfyllda för att ett statligt stöd ska anses förenligt med den inre marknaden. Stödgivaren måste kunna visa:

1. Att stödet bidrar till ett väl avgränsat *mål av gemensamt intresse*.
2. Att det finns *ett behov av statligt ingripande*, det vill säga att stödet kan åstadkomma en konkret förbättring som marknaden inte klarar på egen hand (till exempel genom att åtgärda ett väl avgränsat marknadsmisslyckande).
3. Att stödåtgärden är ett *lämpligt policyinstrument* med hänsyn till målet av gemensamt intresse. Med andra ord: att inte samma målsättning kan uppnås med hjälp av andra medel än statligt stöd.
4. Att stödet har en *stimulanseffekt*. Stödet måste leda till en förändring i företagets beteende som innebär att de inleder ytterligare verksamhet som de inte skulle bedriva utan statligt stöd.

5. Att stödet är *proportionerligt*. Stödbeloppet måste begränsas till det minimum som krävs för att uppmuntra till ytterligare investeringar eller ekonomisk aktivitet i det berörda området.
6. Att stödåtgärden är utformad på ett sätt som *minimerar de negativa effekterna på konkurrensen och handeln* mellan medlemsstaterna (att de positiva effekterna överväger de negativa).
7. Att informationen om stödåtgärden är *offentlig och transparent*.  
(Kommissionen 2014).

Denna lista av kriterier ser ut att lägga en avsevärd bevisbörda på den kommun som vill ge stöd i enlighet med undantagen i artikel 107.3. Samtidigt finns det gott om fall där kommuner har varit framgångsrika i sina anmälningar till kommissionen. Till exempel godkändes stöd från Piteå kommun till Piteå Hamn AB för en utbyggnad av hamnen som gör det möjligt att hantera större fartyg och gods. Kommissionen gjorde bedömningen att projektet bidrog till ett mål av gemensamt intresse då hela EU tjänar på en väl utbyggd infrastruktur för transport. Vidare ansågs det finnas ett behov av offentligt ingripande då det ansågs osannolikt att företaget Piteå Hamn AB skulle kunna täcka investeringskostnaderna på egen hand. Därigenom ansågs även kriteriet om att stödet måste ha en stimulans effekt vara uppfyllt eftersom det bidrog till ett projekt som annars inte hade realiserats. Sammantaget ansågs alla kriterier vara uppfyllda och kommissionen beslutade därför att inte rikta invändningar mot stödet (Kommissionen 2017b).

Kommissionen har kommit fram till att vissa kategorier av stöd vanligtvis uppfyller ovan nämnda kriterier och därmed kan betraktas som godkända på förhand. Dessa stöd faller under den så kallade *generella gruppundantagsförordningen* (kommissionens förordning 651/2014) som gäller för tolv kategorier av stöd, bland annat regionalstöd, stöd till små och medelstora företag, samt stöd för skydd av miljön och kulturarv. Dessa former av stöd är undantagna från kravet på föransökan till kommissionen men måste dock rapporteras till kommissionen i efterhand, senast 20 arbetsdagar efter att stödåtgärden trätt i kraft (Ibid.). Detta för att kommissionen ska kunna kontrollera att medlemsstaterna verkligen tillämpat regelverket korrekt. Kommuner som vill använda sig av gruppundantagsförordningen måste alltså själva se till att stödet uppfyller kriterierna för tillåtet statligt stöd. På så vis har gruppundantagsförordningen medfört att en del av ansvaret för statsstödsreglernas efterlevnad har förlagts på nationella aktörer (Kommissionen 2012 pkt. 21). Samtidigt kan förordningen också ses som en utökning av det kommunala handlingsutrymmet då den tydliggör vilka kriterier som gäller för godkänt stöd och snabbar upp processen att verkställa politiska beslut om stöd.

Det bör också nämnas att utöver gruppundantagsförordningen så har kommissionen tagit fram riktlinjer för särskilda former av stöd, för att göra det lättare för medlemsstaterna att utforma dessa stöd enligt regelverket. Det finns till exempel riktlinjer för statligt regionalstöd (EUT 2013/C 209/01), riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (EUT 2014/C 249/01), riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi (EUT 2014/C 200/01), riktlinjer för statligt stöd för att främja riskfinansieringsinvesteringar (EUT 2014/C 19/04) och riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (EUT2014/C 99/03).

Både gruppundantagsförordningen och riktlinjerna är skrivna med viss säkerhetsmarginal. Sett utifrån kommissionens utgångspunkt handlar det om stödinslag som bedöms så ofarliga från konkurrenssynpunkt att kommissionen i förväg kan utlova att den inte har några problem med åtgärderna i fråga. Både gruppundantag och riktlinjer revideras kontinuerligt och bygger alltså på kommissionens aktuella erfarenhet om vilka stöd som är godtagbara. Genom att informera sig om de gruppundantag och riktlinjer som gäller för just den sektor som är aktuell kan kommuner alltså försäkra sig om möjligheten att ge stöd eller åtminstone om goda chanser att få ett planerat stöd godkänt av kommissionen.

### 6.3 STÖD TILL TJÄNSTER AV ALLMÄNT EKONOMISKT INTRESSE

Som tidigare konstaterats så gäller statsstödsreglerna även stöd till delar av den offentliga sektorn, om dessa bedöms utgöra *ekonomisk verksamhet*. Förbudet mot statligt stöd kan därmed inverka på medlemsstaternas möjligheter att finansiera och organisera offentligt finansierade välfärdstjänster till sina medborgare. För att skapa balans mellan intresset av fri konkurrens och välfungerande offentliga tjänster innehåller artikel 106.2 FEUF (figur 4) en bestämmelse om att konkurrensreglerna inte får tillämpas på ett sätt som hindrar medlemsstaterna från att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (se även artikel 14 FEUF).

Figur 4. Artikel 106.2 FEUF

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

Tjänster av allmänt intresse är en EU-rättslig term för vad som i Sverige brukar kallas för allmännyttiga tjänster eller välfärdstjänster. Det omfattar både offentliga tjänster och tjänster som finansieras av det offentliga men utförs av privata

aktörer. Termen tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förkortas oftast som SGEL efter engelskans *Service of General Economic Interest*.

EU-rätten gör en åtskillnad mellan tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och icke-ekonomiska tjänster. Som tidigare nämndes så gäller statsstödsreglerna enbart för ekonomisk verksamhet vilket innebär att stöd till icke-ekonomiska tjänster inte kan definieras som statligt stöd i EU-rättslig mening. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse befinner sig i gränlandet mellan "vanliga" tjänster och icke-ekonomiska tjänster vilket innebär att de faller inom ramarna för statsstödsreglerna, men har enligt artikel 106.2 ett särskilt skydd då syftet med dessa tjänster anses så pass viktiga att det kan rättfärdiga avsteg från målsättningen om fri konkurrensen.

Hur avgörs då konflikter mellan förbudet mot statligt stöd och undantaget för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse? Det är idag allmänt vedertaget att det är tillåtet för offentliga aktörer att ge ekonomiskt stöd till SGEL, så länge de följer de så kallade Altmarkkriterierna som har utvecklats av EU-domstolen i dess rättspraxis (mål C-280/00, Altmark). Av denna dom framgår att finansieringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte utgör statligt stöd så länge som följande fyra kriterier är uppfyllda.

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

I likhet med kriteriet om den marknadsekonomiska aktören så anger alltså även Altmarkkriterierna privata marknadsaktörer som en norm för den offentliga verksamheten. För att undvika att snedvrیدا konkurrensen ska ersättningen till företag som tillhandahåller en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse antingen avgöras i konkurrens på marknaden, eller fastställas enligt en beräkning av vad

ett ”genomsnittligt och välskött företag” skulle haft för kostnader för att erbjuda samma tjänst.

Kommuner som önskar använda sig av undantaget för att ge ekonomiskt stöd till allmännyttiga tjänster måste alltså kunna visa att ovanstående kriterier är uppfyllda. Enligt juristprofessorn Tom Madell har den EU-rättsliga utvecklingen gått i en riktning som ökat nationella, regionala och lokala myndigheters handlingsutrymme att avgöra hur de vill finansiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (Madell 2011: 8). Trots denna utveckling är det sällsynt att tjänster definieras som SGEI av svenska myndigheter. Några exempel är Svensk Kassaservice, samt apoteksservice och regionala flygplatser i glesbygd. Dessa tjänster har ansetts vara av allmänt intresse som inte hade kunnat levereras till medborgarna utan statligt stöd.

I några fall har alternativet att klassificera en tjänst varit föremål för diskussion i statliga utredningar. *Utredningen om allmännyttans villkor* från 2008 undersökte möjligheten att definiera kommunala bostadsbolag som en SGEI. Detta alternativ valdes senare bort då det ansågs kräva en begränsning av de allmännyttiga bolagens uppdrag till s.k. *social housing*, det vill säga att stödet enbart fick gynna hushåll med särskilt låga inkomster (prop. 2009/10:185, s 28 f, jfr SOU 2008: 38). Ett mer aktuellt exempel är Valfärdsutredningen från 2016 som undersökte möjligheterna att begränsa vinstuttaget för företag inom skola, vård och omsorg. Utredaren argumenterade i sin slutrapport för att dessa sektorer kan anses utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och att en vinstbegränsning därmed kan vara förenlig med EU-rätten (SOU 2016:78 s 416).

Frågan om vilka tjänster som ska klassificeras som en SGEI är alltså av stor vikt för svenska kommuner som har ansvar för att majoriteten av dessa tjänster levereras till medborgarna. Sveriges Kommuner och Landsting har varit en drivande aktör när det gäller att föra upp denna fråga på agendan, till exempel gällande allmännyttiga bostäder och översynen av kommunallagen (SKL 2010, 2015). Vår bedömning är att utvecklingen hittills tyder på att kommuner har störst chans att använda sig av undantaget för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse när det handlar om uppenbara marknadsmisslyckanden – alltså tjänster som ingen privat aktör skulle leverera utan statligt stöd (till exempel tjänster i glesbygdsområden). I sektorer där det finns privata aktörer som agerar i konkurrens med varandra har det visat sig mer kontroversiellt att argumentera för att det rör sig om en tjänst av allmänt intresse (som i fallet med allmännyttiga bostadsbolag och vinster i välfärden). Detta är ett politikområde under utveckling som har stor betydelse för den kommunala verksamheten då regelverket för SGEI avgör vad som ska prioriteras i fall där det uppstår konflikter mellan fri konkurrens och kommunala tjänster.

## 6.4 STÖD TILL "ICKE-EKONOMISKA TJÄNSTER"

Den sista formen av undantag från förbudet mot statligt stöd gäller så kallade icke-ekonomiska tjänster. Dessa tjänster är helt undantagna från EU:s statsstödsregler. Detta väcker dock frågan vad som definierar en *ekonomisk verksamhet*. Begreppet är inte definierat i fördragen men har tolkats av domstolen som "all verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad" (Se mål 118/85 kommissionen/Italien pkt. 7, Kommissionen 2016 pkt. 12). Detta leder i sin tur vidare till frågan vad som definierar en marknad. Här är dock regelverket mindre tydligt. Det vanligaste kriteriet för att något ska definieras som en marknad är förekomsten av *privata företag som har vilja och kapacitet* att utföra en verksamhet (Kommissionen 2016 pkt. 14). Enligt denna definition existerar en marknad alltså i de sektorer där det finns privata företag som vill och kan, eller skulle kunna, bedriva verksamhet. Från detta perspektiv kan majoriteten av alla verksamheter ses som ekonomiska verksamheter då det idag finns privata företag inom de flesta sektorer. Icke-ekonomiska verksamheter skulle i så fall reduceras till marknadsmisslyckanden, som just karaktäriseras av att privata företag inte kan leverera tjänsten under normala marknadsförhållanden.

När det gäller vissa sektorer, framför allt sociala trygghetssystem och utbildning, utgår statsstödsreglerna dock från en annan definition av ekonomisk verksamhet. Gällande dessa sektorer har EU-domstolen argumenterat för att ekonomiska verksamheter definieras av att de *utförs mot betalning* (Kommissionen 2016 pkt. 28). Med detta menas att verksamheten till största del finansieras genom avgifter som betalas av den individuella konsumenten. Sociala trygghetssystem och utbildning som istället finansieras till största del genom skattemedel, och vars medlemmar får samma service oavsett hur mycket de bidragit med som individer, definieras därmed som icke-ekonomiska verksamheter. Detta innebär att statsstödsreglerna inte gäller i dessa sektorer.

Hur en ekonomisk verksamhet definieras har alltså betydelse för det kommunala självstyret. Skulle till exempel det svenska skolsystemet, där offentliga och privata verksamheter konkurrerar om studenter, betraktas som ekonomiska tjänster, skulle detta påverka kommunernas möjligheter att välja hur skolverksamheten ska finansieras. Eftersom det svenska utbildningssystemet är skattefinansierat betraktas det som icke-ekonomiskt. Det ökade inslaget av privata skolor måste dock vägas in i bedömningen. Att staten inte är engagerad i ekonomisk verksamhet utesluter inte att privata skolor är det, vilket tvärtom talar för att verksamheten är att kvalificera som ekonomisk (se Wehlander & Madell 2013: 459ff). Kommissionen har hittills avhållit sig från att pröva frågan och lär inte inleda ett överträdelseärende mot Sverige, men detta är alltså ett EU-rättsligt område under utveckling som är av stor vikt för den kommunala nivån. Den rättsliga bedömningen av ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster är inte statisk utan kan komma att ändras med samhällsutvecklingen. Tydligt är

att ju fler verksamheter som anses vara ekonomiska, desto fler områden faller under EU:s statsstödsregler och måste organiseras därefter.

## **7. Slutdiskussion – vilka konsekvenser för det kommunala självstyret?**

Denna genomgång och analys av EU:s statsstödsregler pekar på svårigheten att dra några entydiga slutsatser om hur det kommunala självstyret har påverkats. Utifrån en förståelse av kommunalt självstyre som möjligheten att besluta om hur de egna resurserna ska hanteras är det tydligt att EU:s förbud mot statligt stöd har inneburit vissa restriktioner. För det första begränsar regelverket kommunernas möjligheter att välja vilka företag och verksamheter de vill stötta. Denna möjlighet var visserligen redan begränsad av kommunallagens förbud mot stöd till enskilda näringsidkare. Men statsstödsreglerna går längre än kommunallagen genom att även begränsa möjligheten att ge stöd till offentliga verksamheter och ideella organisationer om dessa bedöms vara aktiva på en marknad. För det andra begränsar statsstödsreglerna i praktiken även kommunernas rätt att själva välja vem de ska handla med genom att kräva att de måste köpa och sälja varor och tjänster till marknadspriser. Detta kan naturligtvis ses som en positiv begränsning då det kan antas begränsa utrymmet för korrupktion och garantera att kommuner får ut mest för skattebetalarnas pengar. Samtidigt visade de inledande exemplen att det ibland kan finnas legitima politiska skäl att avvika från marknadspriset. När statsstödsreglerna blir gällande för denna typ av målkonflikter flyttas de avgörande besluten till ett konkurrenspolitiskt sammanhang på europeisk nivå vilket får betraktas som en kringsskäring av det kommunala självstyret.

Vår analys visar emellertid också hur EU-rätten erbjuder ett visst handlingsutrymme för kommuner som önskar att ge stöd. Statsstödsreglerna kan därmed inte enbart förstås som en begränsning av det kommunala självbestämmandet, utan bör också förstås som nya spelregler som öppnar upp för handlingsmöjligheter.

Här finns dock ett stort behov av vidare forskning för att öka kunskapen om hur dessa nya spelregler påverkar kommunerna. Beslut om hur de egna resurserna ska fördelas är bara en aspekt av den definition av kommunalt självstyre som vi utgått från i denna artikel. Andra centrala aspekter är förmågan att fatta beslut om vilka politiska åtgärder som ska prioriteras och hur den egna verksamheten ska organiseras. För att förstå hur statsstödsreglerna påverkar det kommunala självstyret är det därför nödvändigt att studera i vilken utsträckning anpassningen till regelverkets krav får betydelse för vilka politiska beslut som fattas (eller inte fattas) på kommunal nivå, och hur det påverkar kommunens organisation av sin egen verksamhet. Eftersom kommuner ansvarar för centrala välfärdstjänster till medborgarna är det av stor vikt att förstå hur dessa

tjänster påverkas av kravet på att offentlig verksamhet måste organiseras så att den inte snedvrider konkurrensen för privata företag.

Som en avslutande reflektion vill vi lyfta skillnaden mellan upplevt och faktiskt handlingsutrymme (jfr Hettnes & Montins bidrag i detta specialnummer). Som vi har visat i denna artikel utgör statsstödsreglerna ett relativt komplext regelverk där bedömningen av vad som utgör ett otillåtet statligt stöd måste göras från fall till fall. Till detta kan läggas den ibland motstridiga relationen mellan EU-rätten och kommunallagen. Det finns mot denna bakgrund en risk för att regelverkets komplexitet fungerar avskräckande på offentliga aktörer som eventuellt upplever sitt handlingsutrymme som snävare än det faktiskt är. Reglerna kan framstå som alltför krångliga och utfallet av kommissionens beslut för osäkert för att det ska uppfattas som varande värt besväret. Rädslan för att privata aktörer ska klaga hos svenska domstolar eller kommissionen, vilket kan leda till långdragna och kostsamma juridiska processer, kan också ha effekten att offentliga aktörer undviker att använda sig av statligt stöd. Risken finns alltså att kommunerna tar det säkra före det osäkra: istället för att försöka utnyttja det handlingsutrymme som finns, eller utmana kommissionen och domstolarnas bedömningar genom att lyfta fram nya fall som kan leda till ny rättspraxis eller nya riktlinjer, kanske de avstår från att genomföra politiskt önskvärda och fullt legitima åtgärder.

Denna utveckling ställer krav på kommuner att få tillgång till den EU-rättsliga expertis som krävs för att utnyttja det handlingsutrymme som finns. Det är därför positivt att en rådgivande funktion i statsstödsfrågor för kommuner nu är under uppbyggnad efter förslag från flera utredningar (bland annat SOU 2015:58).<sup>5</sup> På sikt finns det anledning att tro att medvetandegraden och kunskapen om statsstödsreglerna kommer att öka i kommunerna. Anmälningarna till kommissionen kan fungera som en sorts läroprocess där kommunerna successivt blir allt mer vana vid att betrakta sitt agerande utifrån ett statsstödspektiv (se Nyberg 2017 kap. 5). På så sätt kommer det upplevda handlingsutrymmet att närma sig det faktiska och den kommunala politiken kommer sannolikt att alltmer vävas samman med den europeiska. Detta är en pågående process som har kommit olika långt i olika delar av landet. Det är helt klar en intressant utveckling som det är angeläget att följa för både kommunalt verkssamma och forskare som intresserar sig för det europeiska samarbetets effekter.

5 Regeringen har gett Upphandlingsmyndigheten uppdraget att ansvara för vägledning när det gäller statsstöd. I ett pressmeddelande från den 12 juni 2018 anger myndigheten att funktionen för vägledning kommer att vara på plats den 3 september 2018.



## Referenser

- Blauberger, Michael, 2009. "Of 'Good' and 'Bad' Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law", *West European Politics*, 32(4), s 719–737.
- Blauberger, Michael, 2012. "Competition Policy: The Evolution of Commission Control", s 49–69 i Richardson, Jeremy (red), *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Buch-Hansen, Hubert & Wigger, Angela, 2010. "Revisiting 50 years of market-making: The neoliberal transformation of European competition policy", *Review of International Political Economy* 17(1), s 20–44.
- Buch-Hansen, Hubert & Wigger, Angela, 2011. *The Politics of European Competition Regulation: A Critical Political Economy Perspective*. New York: Routledge.
- Cini, Michelle & McGowan, Lee, 2009. *Competition Policy in the European Union* (2:a utgåvan). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Davies, William 2013. "When Is a Market Not a Market? 'Exemption', 'Externality' and 'Exception' in the Case of European State Aid Rules", *Theory Culture Society* 30(2), s 32–59.
- Davies, William, 2014. *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. London: SAGE Publications.
- Doleys, Thomas J., 2013. "Managing the Dilemma of Discretion: The European Commission and the Development of EU State Aid Policy", *Journal of Industry, Competition and Trade* 13(1), s 23–38.
- Elsinga, Marja & Lind, Hans, 2013. "The Effect of EU-legislation on Rental Systems in Sweden and the Netherlands", *Housing Studies* 28(7), s 960–970.
- Europeiska Revisionsrätten, 2016. "Mer behöver göras för att öka medvetenheten om och åstadkomma efterlevnad av reglerna för statligt stöd inom sammanhållningspolitiken", *Särskild rapport från Europeiska Revisionsrätten*, nr. 24.
- Hettne, Jörgen, 2017. *Spelet om spelintäkterna – Spellicensutredningen och EU-rätten*. Sieps rapportserie nr.7. Stockholm: Sieps.
- Indén, Tobias, 2011. *EU:s statsstödsrätt: en introduktion*. Uppsala: Iustus.
- Kassim, Hussein & Lyons, Bruce, 2013. "The New Political Economy of EU State Aid Policy", *Journal of Industry, Competition and Trade* 13(1), s 1–21.
- Kommissionen, 2012. "Modernisering av det statliga stödet i EU", *Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén*. KOM(2012) 209 slutgiltig.
- Kommissionen, 2013. "Statligt stöd: Kommissionen godkänner offentlig medfinansiering av Uppsala arena". *Pressmeddelande*, Bryssel, 2 maj. Tillgänglig på [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-394\\_sv.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-394_sv.pdf).
- Kommissionen, 2014. "Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010". *Meddelande från Kommissionen* (2014/C 200/01).
- Kommissionen, 2016. *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01).
- Kommissionen, 2017a. *State aid scoreboard: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2016*. Kommissionens interna rapport. Tillgänglig på [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/state\\_aid\\_scoreboard\\_%202017\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_%202017_final.pdf).
- Kommissionen, 2017b. "Aid for investment in the Haraholmen Logistic centre in the port of Piteå". *Brev från kommissionen till Svenska regeringen*, C(2017) 2606 final.

- Koukiadaki, Aristeia, 2012. "EU Governance and Social Services of General Interest: When Even the UK Is Concerned", *European Integration Online Papers*, 16, tillgänglig på <http://eiop.or.at/eiop/>.
- Lavdas, Kostas & Mendrinou, Maria M., 1999. *Politics, Subsidies and Competition: The New Politics of State Intervention in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- López, Juan Jorge Piernas, 2015. *The Concept of State Aid Under EU Law: From Internal Market to Competition and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Lundqvist, Torbjörn, 2003. *Konkurrensvisionens framväxt. Konkurrenspolitik, intressen och politisk kultur*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Madell, Tom, 2011. *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*. Sieps rapportserie nr. 8. Stockholm: Sieps.
- Nyberg, Linda, 2015. "Politikens handlingsutrymme och konkurrensens lagar: Nyliberala föreställningar om stat och marknad i tre konkurrensregelverk", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 117(4) s 505–530.
- Nyberg, Linda, 2017. *Market Bureaucracy: Neoliberalism, Competition, and State Aid Policy*. Diss.: Lunds Universitet.
- Pierre, Jon, 1989. "Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende: precisering av en problemställning", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 92(1) s 44–53.
- Prop. 2008/09:21. *Kommunala kompetensfrågor m.m.*
- Prop. 2009/10:185. *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler*.
- Prosser, Tony, 2005. *The Limits of Competition Law: Markets and Public Services*. Oxford: Oxford University Press.
- Rubini, Luca, 2009. *The Definition of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz, 1999. *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schwab Christian, Bouckaert, Geert & Kuhlmann, Sabine, 2017. "Autonomy, Performance, Participation: Lessons from the Comparative Study of Local Public Sector Reforms" i Christian Schwab, Geert Bouckaert and Sabine Kuhlmann (red.), *The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- SKL, 2010. *Ny lag om kommunala bostadsaktiebolag m.m.* Sveriges Kommuner och Landsting, cirkulär 10:66.
- SKL, 2015. *Yttrande till utredningen "En kommunallag för framtiden"*. Sveriges Kommuner och Landsting, dnr 15/2467.
- SOU 2008:38. *EU, allmännyttan och hyrorna*. Betänkande av Utredningen om allmännyttans villkor.
- SOU 2015:58. *EU och kommunernas bostadspolitik*. Betänkande av utredningen EU & kommunernas bostadspolitik.
- SOU 2016:78. *Ordning och reda i välfärden*. Välfärdsutredningens betänkande.
- Smith, Mitchell P., 1998. "Autonomy by the Rules: The European Commission and the Development of State Aid Policy", *Journal of Common Market Studies*, 36(1), s 55–78.
- Smith, Mitchell P., 2005. *States of Liberalization. Redefining the Public Sector in Integrated Europe*. New York: State University of New York Press.

Statskontoret, 2008. *Prissättning vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal (s.k. avknoppning) – kommunalrättsliga och EG/EU- rättsliga aspekter*. Statskontorets rapport 2008:10.

Szyszczak, Erika, 2011. *Research Handbook on European State Aid Law*. Edward Elgar.

Tillväxtverket (u.å.) *Följ EU:s regler för statsstöd*. Tillgänglig på <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledning/handbok-for-eu-projekt/planera/krav-pa-projektet/folj-eus-regler-for-statsstod.html>, citerad 10/6 2018.

Wehlander, Caroline & Madell, Tom, 2013. "SSGIs in Sweden: With a Special Emphasis on Education", s 461–496 i Neergard, Szyszczak, van der Gronden and Krajewski (red.), *Social Services of General Interest in the EU*. The Hauge: Springer & T.M.C Asser Press.

Wilks, Stephen, 2015. "Competition Policy: Defending the Economic Constitution", s 141–165 i Helen Wallace, Mark A. Pollack & Alasdair Young (red.), *Policy-Making in the European Union*, (7th ed.). Oxford: Oxford University Press.

Wishlade, Fiona 2012. "When Policy Worlds Collide: Tax Competition, State Aid, and Regional Economic Development in the EU", *European Integration*, 34(6), s 585–602.