

Jordbruksverket
551 82 Jönköping

Förslag till Statens jordbruksverks föreskrifter om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar samt stöd för lokalt ledd utveckling

Dnr 3.2.16-6558/15

Sammanfattning

Konkurrensverket avstyrker förslaget av i huvudsak följande skäl:

- Konkurrensverket anser att stöd normalt endast bör delas ut till projekt där risken för att stödmedlen verkar marknadsstörande är liten.
- Stödinsatserna bör i större utsträckning utformas för att stimulera efterfrågan hos stödmottagaren, inte varu- och tjänsteutbudet hos distributörer samt deras marknadsföringsinsatser.
- Föreskrifterna bör på ett tydligare sätt säkerställa att stödmedel inte ersätter kommersiella investeringar i bredbandsinfrastruktur.
- Föreskrifterna bör vara tydligare för att undvika att upphandlingsreglerna kringgås vid inköp av *samma slag*.
- Det bör tydligt framgå att det är stödmottagaren som ansvarar för att upphandlingen genomförs på rätt sätt och att det är denne som bär risken att stödet annars dras in helt eller delvis.
- Föreskrifterna om annonsering av upphandlingar bör utformas så att de stämmer bättre överens med unionsrätten. EU-kommissionen har utfärdat en vägledning för avdrag i fall upphandlingar görs i strid med unionsrätten.

Inledning

Konkurrensverket avstyrker det remitterade förslaget till föreskrifter om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar samt stöd för lokalt ledd utveckling.

Landsbygdsprogrammet uppgår till ca 36 miljarder kronor för programperioden 2014-2020. En del av stödet är riktat mot näringar där mottagarna förväntas sälja sina produkter på en konkurrensutsatt marknad. Även stödet till investeringar i bredbandsinfrastruktur kan, såsom det är utformat, verka marknadsstörande.

Stöd bör normalt endast delas ut till projekt där risken för att stödmedlen verkar marknadsstörande är liten. Konkurrensverket vill erinra om att offentligt stöd i regel är konkurrensnedvridande och ska förberhållas situationer där det finns ett marknadsmisslyckande.

Det remitterade underlaget framstår som ofullständigt. I vissa delar saknas underlag om hur stor andel av den totala kostnaden som stödbeloppen avser att täcka. Förslaget till föreskrifter ger inte heller vägledning om hur stödmedlen ska prioriteras mellan olika projekt. Båda dessa frågor har betydelse för vilka konsekvenser landsbygdsprogrammet har för konkurrensen på berörda marknader.

Mot bakgrund av stödets omfattning, att vissa stödmottagare kan antas agera på en konkurrensutsatt marknad och att stödet i sig kan vara marknadsstörande är de sammanlagda konsekvensanalyserna som avser effekterna på konkurrensen, som sammanlagt löper över mindre än en halv A4-sida, otillräckliga.

Konkurrensverket mottog det remitterade underlaget på eftermiddagen den 15 september 2015. Den tillgängliga tidsramen har påverkat möjligheten att göra välavvägda bedömningar om förslagets effekter på konkurrensen. Tidsramen har därmed haft betydelse för det övergripande ställningstagandet i detta remissyttrande.

I syfte att bidra till den framtida beredningen av föreskrifterna lämnas några synpunkter på underlaget nedan.

Specificering av kostnader

Det kan ifrågasättas om stöd ska utgå för kostnader som inte är kopplat till kärnan i den verksamhet som stödet avser, till exempel intern representation, parkeringskostnader och mat, även om det handlar om en schablonersättning.

Därutöver ifrågasätter Konkurrensverket lämpligheten i vissa av bestämmelserna. Skyldigheten att redovisa och följa upp kostnaderna för "fika", för att välja ett iögonfallande exempel, framstår som överdrivet administrativt betungande. För att minska den administrativa bördan hos både stödmottagare och myndigheter bör redovisningskraven prövas utifrån proportionalitet och ändamålsenlighet.

Stöd till demonstrationer och information

I 3 kap. 36-41 §§ återfinns föreskrifter för stöd till demonstrationer och information. Såsom Konkurrensverket uppfattar saken är denna verksamhet detsamma som marknadsföring eller reklam. Det framgår dock inte tydligt hur stor del av kostnaderna som stödet kan täcka.

Därutöver kan noteras att förslaget till föreskrifter verkar medge att stöd lämnas både till företag som tillhandahåller jordbruksmaskiner eller byggnadsentreprenader för deras marknadsföringsinsatser och till köparna av dessa produkter (3 kap. 3-7 §§). Det förefaller olämpligt att betala ut stödmedel till bägge parter i en affärstransaktion.

Konkurrensverket föreslår att stödmedlen, där de kan motiveras, koncentreras till att öka efterfrågan på olika varor, tjänster och byggentreprenader. Sådant stöd kommer i förlängningen att bidra till att distributörerna av sådana varor, tjänster och byggentreprenader ökar sin försäljning i proportion till deras förmåga att möta efterfrågan på marknaden.

Stöd till rådgivningstjänster och fortbildare av rådgivare

Av 3 kap. 42-56 §§ framgår att stöd kan lämnas till rådgivningstjänster. Innebörden i begreppet rådgivning är inte definierat i föreskrifterna. Det framgår inte heller vem som kan söka sådant stöd eller hur högt stödbeloppet kan vara.

Konkurrensverket anser att om det överhuvudtaget ska finnas ett stöd för rådgivning så bör det vara efterfrågestyrt, det vill säga köparen av rådgivningstjänster ska ansöka om bidraget.

Stödet till fortbildning av rådgivare förefaller omotiverat. Om det finns ett verkligt behov av den här typen av fortbildningstjänster borde de rimligtvis erbjudas utan särskilt stöd.

Stöd till bredband

När det gäller stöd till utbyggnad av bredbandsinfrastruktur (3 kap. §§ 59-76) noterar Konkurrensverket att Jordbruksverket avser att betala ut stödmedel till företag som bygger ut bredband. Konkurrensverket har i princip inget att erinra mot associationsformen, men det framstår som önskvärt att avnämaren har en tydlig koppling till projektet, det vill säga att företaget eller föreningen består av de fastighetsägare som är direkt berörda.

Om det är fastighetsägarna själva som är stödmottagare säkerställs att utbyggnaden verkligen är efterfrågestyrd.

Risken med att dela ut stöd till företag, inklusive kommunala bolag, som anlägger bredbandsinfrastruktur är att den åtskillnad som finns mellan kommersiellt genomförbara projekt och de projekt som landsbygdsprogrammet avser att stödja

inte kan upprätthållas. Med tanke på den totala summan tillgängliga medel riskerar förslaget utformning således att störa konkurrensen på marknaden för bredbandsutbyggnad.

I förslaget framhålls att projektet ska annonseras via den behöriga myndigheten i minst en månad innan beslut om stöd fattas. Konkurrensverket framhöll i sitt remissyttrande (KKV dnr 175/2015) om implementeringen av utbyggnadsdirektivet (2014/61/EU, N2015/2228/ITP) att det är en öppen fråga om de tidsfrister som angavs är lämpliga. Utan att ta ställning till vad som är en lämplig tidsfrist, bör de tidsfrister som i framtiden kommer att gälla för stödgivning inom landsbygdsprogrammet stämma överens med tidsfristerna i den kommande utbyggnadslagen.

Såsom Konkurrensverket uppfattar saken kan kravet på förenlighet med kommunala och regionala bredbandsstrategier verka kontraproduktivt eftersom det ökar risken för att stöd utgår till projekt som redan planeras utan stödmedel.

Särskilt om upphandling av utbyggnad av bredbandsinfrastruktur

I föreskrifterna anges att en förutsättning för att stöd ska betalas ut är att mottagaren av stödet genomfört en upphandling, men begreppet upphandling saknas i definitionslistan. Såsom Konkurrensverket uppfattar förslaget till föreskrifter avser begreppet offentlig upphandling enligt upphandlingslagarna (SFS 2007:1091 och 2007:1092). Det bör framgå av definitionslistan.

Uppräkningen av vad som ska upphandlas i 3 kap. 67 § bör kompletteras med upphandling av byggtreprenader. Såsom förslaget till föreskrifter är utformat kan det leda till missförstånd om att byggtreprenader inte omfattas av bestämmelserna, vilket Konkurrensverket menar att de gör.

Uppdelningen i grupper av tjänster och varor

Konkurrensverket ifrågasätter den uppdelning av varor och tjänster i fyra olika grupper som görs i 67 §. Förslaget till föreskrifter kan tolkas som att stödtagaren kan genomföra inköp som kringgår upphandlingslagarna.

En förutsättning för den uppdelning i fyra grupper som gjorts i förslaget ska kunna förenas med gällande rätt är att det rör sig om direktupphandlingar av *olika slag*. För det fall det kan konstateras att det är fråga om direktupphandlingar av *samma slag* så ska dessa räknas samman.

Särskilt om de så kallade Teckalbestämmelserna

Såsom framgår ovan ser Konkurrensverket vissa problem med att andra än föreningar av fastighetsägare ska vara stödberättigade. Om Jordbruksverket överväger att tillåta företag och kommunala bolag att erhålla stöd för sådan verksamhet som de normalt utför på kommersiell grund vill Konkurrensverket anförda följande angående 3 kap. 68 §: Ordalydelsen i andra stycket verkar avse de så

kallade Teckalbestämmelserna som medger att en upphandlande myndighet under vissa specifikt angivna förhållanden kan anskaffa varor, tjänster och byggentreprenader från en annan aktör utan att detta måste upphandlas. Konkurrensverket tolkar den nuvarande ordalydelsen i andra stycket som att den avser situationer där stödmottagaren står under annan aktörs kontroll och att det är stödmottagaren som ska bedriva huvuddelen av sin verksamhet med den aktör som utövar kontrollen. Detta förhållande bör förtydligas på följande sätt.

”Undantaget gäller också stödmottagare som står under sådan kontroll och utövar sådan verksamhet som avses i 2 kap. 10 a § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.”

Stödmottagaren är ansvarig för att upphandlingen görs på rätt sätt

Den nuvarande ordalydelsen i 69 § kan tolkas som att stödmottagaren och den som anlitas för att genomföra upphandlingen ska följa olika regler. Konkurrensverket anser att det tydligt bör framgå att det ytterst är stödmottagaren som ansvarar för att upphandlingen genomförs på rätt sätt. För att undanröja eventuellt tvivel bör det framgå av föreskrifterna att samma regler gäller för stödmottagaren och annan part som stödmottagaren anlitar för att genomföra upphandlingen. Konkurrensverket vill därutöver erinra om att anlitaandet av annan part för att genomföra upphandlingen i sig kan vara upphandlingspliktigt.

Annonsering och avdrag vid överträdelser

I bestämmelsen, som synes sakna vissa ord i övergången till den uppräknings som sker, anges bland annat att annonsering av anbudsfrågan ska ske i en elektronisk databas för upphandlingar som är allmänt tillgänglig inom Sverige under en period av minst 21 dagar. Skrivningen uppfyller visserligen kraven på annonsering i de inköpssituationer som endast har ett begränsat gränsöverskridande intresse men inte annonseringskraven för de fall inköpen överstiger gällande tröskelvärden.

I detta sammanhang kan nämnas att Europeiska kommissionen har utfärdat en vägledning¹ i syfte att fastställa vilka avdrag som ska göras för överträdelser av upphandlingsreglerna beträffande annonsering som inte har gjorts på rätt sätt och som finansieras med EU-medel.

Tecknande av avtal efter annonsering

Konkurrensverket motsätter sig innebörden i 71 §. I bestämmelsen anges att innan upphandlingsprocessen avbryts ska anbudsfrågan annonseras ytterligare minst en gång i minst 21 dagar. Denna skyldighet för stödmottagaren stämmer inte överens med upphandlingslagarna. Enligt dessa har en upphandlande myndig-

¹ Guidelines for determining financial corrections to be made to expenditure financed by the Union under shared management, for non-compliance with the rules on public procurement, Ref. Ares(2014)123693 – 21/01/2014

het, vilket stödmottagaren är att jämställa med i sådana fall, rätt att teckna avtal som motsvarar den annonserade upphandlingen utan föregående annonsering redan efter första annonseringen om det inte inkommit något anbud. Det är enligt Konkurrensverkets uppfattning inte lämpligt att föreskrifterna avviker från vad som anges i upphandlingslagstiftningen. Konkurrensverket föreslår därför att andra och tredje meningen i 71 § stryks.

Detta yttrande har beslutats av avdelningschefen Johan Hedelin. Föredragande har varit Björn Axelsson.

Johan Hedelin

Björn Axelsson