

Offentligt stöd till näringslivet

- åtgärder för ökad konkurrensneutralitet

Konkurrensverket

Utredare: Niclas Silversved, Claes Svensson och Karin Lunning

Juni 1994

Stockholm

ISBN 91-88566-02-1

INNEHÅLL

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Syfte och genomförande	10
1.3 Avgränsningar och definitioner	10
1.3.1 Offentligt stöd eller subvention	10
1.3.2 Beräkning av kostnaden för offentligt stöd	11
1.3.3 Små och medelstora företag	11
1.3.4 Stödformer	12
2 Den statliga stödgivningens omfattning och inriktning i Sverige	14
2.1 Det statliga stödet till svenskt näringsliv	14
2.1.1 Omfattning av industristöd i Sverige	15
2.1.2 Vissa svenska stödformer	15
2.1.3 Kommunalt stöd	19
3 Offentlig stödgivning och den svenska konkurrensrätten	20
3.1 Konkurrenslagen	20
3.2 Klagomål/ärenden om stödgivning	21
3.2.1 Bidrag till kommunalt konsultbolag	22
3.2.2 Bidrag till kursverksamhet	22
3.2.3 Diskriminering genom bidrag till att starta eget	23
3.2.4 Kommunala hyressubventioner - hotellverksamhet	23
4 Offentligt stöd inom EU, EES-avtalet och rättspraxis	25
4.1 Omfattningen av stöd till näringslivet inom EU	25
4.2 Allmänt om EES-avtalets statsstödsregler	27
4.3 Generella principer	27
4.4 Stöd till små och medelstora företag	29
4.5 Stöd som ges under vissa villkor	30
4.6 EG: s rättspraxis och offentligt stöd	30
4.6.1 Innebörden av begreppet statsstöd	31
4.6.2 Stödet skall gynna vissa företag	32

4.6.3	Effekten på konkurrensen	32
4.6.4	Statsstöds förenlighet med den gemensamma marknaden	34
4.6.5	Förhållandet mellan art. 92-93 och andra regler i Romfördraget	35
5	Konkurrensanalys av offentligt stöd	37
5.1	Allmänt	37
5.2	Generella utgångspunkter för stödgivning	38
5.3	Förväntade effekter av vissa stödformer	40
5.4	Förutsättningar för konkurrensanalys vid stödgivning	45
5.5	Sammanfattande slutsatser	47
6	Konkurrensneutral stödgivning - förslag till åtgärder	48
6.1	Generella krav	48
6.1.1	Rikta stödgivningen mot små och medelstora företag	48
6.1.2	Gör en samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl	49
6.1.3	Utforma stöden som selektiva och direkta	50
6.1.4	Koppla stödgränser till aktiviteten	50
6.1.5	Inför krav på konkurrensanalys vid stödgivning	51
6.1.6	Ge i princip inte kommunalt stöd till näringslivet	51
6.1.7	Följ upp stödets effekter på konkurrensen	52
6.2	Förslag till ändring av stödförordning	52
6.3	Konkurrensverkets förslag i sammandrag	53
BILAGOR		
1.	Offentligt stöd - teoretisk utgångspunkt	55
2.	Förordningar som reglerar offentlig stödgivning	65
3.	Vissa svenska stödformer	67
4.	Förordning (SFS 1988:764) om statligt stöd till näringslivet	72
5.	Källförteckning	75

Sammanfattning

I Sverige finns ett stort antal centrala och regionala stödprogram. Stöden syftar bl.a. till att främja ökad sysselsättning, nyföretagande och teknisk utveckling. Former och regler för stödgivning kan vara fastlagda i lagar. De specificeras sedan i stödförordningar och andra författningar, i regleringsbrev samt i instruktioner för myndigheter eller andra organisationer som svarar för stödgivningen. Det samlade industristödet i Sverige under budgetåret 1992/93 uppgick till drygt 6,5 miljarder kronor. Stödet inom EU motsvarade under åren 1988 - 1990 i genomsnitt 90 miljarder ecu per år, varav 34 miljarder avsåg stöd till tillverkningsindustrin. Ansvaret för stödgivning i Sverige ligger i de flesta fall på offentliga regionala och lokala myndigheter och andra organ, såsom länsstyrelser, länsarbetsnämnder och utvecklingsfonder. Enligt budgetpropositionen (prop. 1993:100) disponerar exempelvis länsstyrelserna drygt 1,7 miljarder kronor för regionalpolitiskt företagsstöd. Stödgivning från kommuner och landsting regleras i kommunallagen. Möjligheterna till sådan stödgivning är dock formellt starkt begränsad och skall endast kunna ges under förutsättning att synnerliga skäl föreligger.

Konkurrensverket har behandlat ett flertal anmälningar och klagomål från företag, privatpersoner m.fl. rörande myndigheters stödgivning. Främst rör anmälningarna det förhållandet att ett företag erhållit stöd och sänkt sina kostnader och priser vid konkurrens med andra företag som inte erhållit motsvarande stöd. Härvid har konstaterats att de stödförordningar som reglerar stödgivningen inte alltid har en från konkurrenssynpunkt önskvärd utformning.

Konkurrensverket har till uppgift att främja en effektiv konkurrens inom såväl privat som offentlig verksamhet. Det sker bl.a. genom att med stöd av konkurrenslagen (1993:20), KL, pröva företags konkurrensbegränsande beteenden. Ett företag som erhåller offentligt stöd kan t.ex. reducera priset på aktuell produkt till under vad som motsvaras av faktiska kostnader. Därigenom kan andra företag utkonkurreras på marknaden. En sådan s.k. underprissättning motverkar också inträde av nya företag på marknaden. Om företaget är dominerande på marknaden kan en sådan prissättning utgöra missbruk av dominerande ställning i KL:s mening, vilket är förbjudet. Av förarbetena till KL (prop. 1992/93:56 s. 70 f) framgår emellertid att konkurrensbegränsande effekter som är en direkt och avsedd följd av lagstiftning eller ofrånkomlig följd av en offentlig reglering i princip inte kan angripas med stöd av KL. Offentligt stöd är baserat på beslut som oftast är en direkt följd av regler i en statlig förordning.

Utöver att tillämpa KL skall Konkurrensverket enligt sin instruktion (1992:820 omtryckt i SFS 1993:685) också lämna förslag till förändringar av konkurrenshämmande regleringar, verka för en effektiv konkurrens inom den offentliga sektorn samt genom information främja ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.

Huvudsyftet med föreliggande rapport är att ge förslag till åtgärder för offentlig stödgivning så att denna i så liten utsträckning som möjligt påverkar marknadens konkur-

rensförhållanden negativt samtidigt som syftet med stödet ändå kan uppnås. Sådana förslag skall således ytterst syfta till att bidra till en effektiv stödgivning från samhällsekonomisk utgångspunkt.

Genom EES-avtalet, som trädde i kraft 1 januari 1994, har reglerna för offentligt stöd inom EU fått betydelse för svensk stödgivning. EES-avtalets regler om statsstöd och tillhörande EG-praxis beskrivs därför särskilt. Enligt EES-avtalet finns en särskild ordning för prövning av offentligt stöd som påverkar handeln mellan avtalsslutande länder, det s.k. samhandelskriteriet. Offentlig stödgivning kommer att granskas och prövas av EFTA surveillance Authority (ESA), och ytterst av EFTA-domstolen. I denna rapport berörs heller inte huruvida svenskt offentligt stöd eventuellt skulle strida mot EES-avtalet.

Enligt traditionell välfärdsanalys medför offentliga subventioner på en marknad med fungerande konkurrens att den ekonomiska välfärden reduceras, eftersom den samhälleliga kostnaden för subventionen överstiger den samhälleliga intäkten. När en marknad är imperfekt, exempelvis när effektivitetsförluster uppstår på grund av för låg produktion i naturliga monopol kan det däremot vara befogat med subventioner. Staten kan, utan att det nödvändigtvis innebär en försämrad effektivitet på berörd marknad, stimulera till ökad produktion genom att subventionera kostnaden för produktionsökningen.

Den vanligaste stödformen är stöd som påverkar företags kostnader för olika produktionsfaktorer, dvs. prispåverkande stöd. Priset på produktionsfaktorerna kan påverka det slutliga konsumentpriset och har därmed ett starkt samband med företagets konkurrenskraft. Från företagsekonomisk utgångspunkt innebär ibland ett stöd att företaget får ett tillskott av medel som gör att priset på produkterna som företaget säljer kan sänkas eller att vinsten kan ökas. Det medför i sin tur att stödet ger företaget en prismässig konkurrensfördel på marknaden som kan utnyttjas av företaget till att bl.a. bibehålla eller öka den egna marknadsandelen. Effekten av stödet beror dock ytterst på rådande marknads- och konkurrensförhållanden. Om stöd ges till marknadsdominerande företag kan det få starkare negativ effekt på konkurrensen än om det ges till små och medelstora företag. Givetvis påverkar också stödets omfattning vilka effekterna blir på konkurrensen.

Slutsatser av stöd till näringslivet och dess effekter på samhällsekonomin är i korthet bl.a. att stöd i princip alltid är konkurrensnedvridande och att stöd kan reducera den ekonomiska välfärden. Dessa slutsatser gäller under förutsättning att berörda marknader utmärks av fungerande konkurrens.

Vidare kan framhållas att stödets negativa effekt på den inhemska konkurrensen minskar om det utformas horisontellt, dvs. ges till alla företag. Dessutom kan nämnas att stöd till företag med stor marknadsmakt ökar risken för snedvriden konkurrens jämfört med om stöd ges till mindre företag. Stöd bör även vara bundna till ett specifikt användningsområde, dvs. selektiva. Sådana stöd minskar risken för att stödet används till ändamål som inte åsyftas med stödet, t.ex. konkurrensnedvridande åtgärder.

Allmänt sett kan sägas att offentligt stöd till företag i princip alltid påverkar konkurrensen på berörda marknader. Därför bör beslut om stödgivning föregås av en utvärdering av stödets påverkan på marknaden. Därigenom erhålls bättre förutsättningar för att säkerställa stödets positiva effekter för samhällsekonomin. En analys, där för- och nackdelar av stödet kartläggs från konkurrenssynpunkt, torde bidra till ett bättre beslutsunderlag i anslutning till offentlig stödgivning.

Eftersom former och regler för stödgivningen oftast specificeras i stödförordningar och därmed utgör förutsättningar för hur stöd skall ges bör en analys av stödets effekter enligt ovan ske med utgångspunkt från dessa. Som förutsättning räknas bl.a. vilka företag som får stöd och i vilken form och omfattning stödet kan ges. Förväntade konkurrens effekter av stödet utifrån stödförordningen kan sedan ligga till grund för en analys av stödets effekter på rådande marknadsförhållanden. Uppgifter om företagsstorlek, konkurrenssituationen på berörd marknad, kapacitetsutnyttjande, företagets affärsidé och förväntad lönsamhet från ett samhälls- inklusive företagsekonomiskt perspektiv, kan här vara betydelsefulla faktorer. Information om i vilken utsträckning stödet kan motverka konkurrens mellan företagen och skapar ett etableringshinder på marknaden torde vara andra viktiga faktorer som avgör hur effektivt stödet blir.

Här bör särskilt uppmärksammas om stödgivning kan medverka till att en ineffektiv bransch- eller företagsstruktur upprätthålls, dvs. att stödet bidrar till att bevara bl.a. en föråldrad produktionsteknologi och därmed motverkar en branschutveckling mot effektiva produktions- och distributionsförhållanden. Denna risk minskar om företagens planerade investeringar, som avses omfattas av offentligt stöd, även finansieras av egna medel så att företagets affärsrisk inte elimineras. Felaktig stödgivning utifrån nämnda aspekter kan således ytterst medföra minskad välfärd eller konsumentnytta. Exempelvis kan stödgivning totalt sett medföra minskad sysselsättning om effekten blir att övriga företag, som får en sämre konkurrenskraft jämfört med det stödmottagande företaget, tvingas till större permitteringar än vad stödet i sig förväntades motverka.

Konkurrensverkets analys av ett antal stöd och stödförordningar visar på risken för att stöd får negativa effekter på konkurrensen. I aktuella stödförordningar omnämns inte i något fall att beslut om stödgivning bör föregås av en bedömning av stödets effekter på marknadens konkurrensförhållanden.

I syfte att åstadkomma bättre förutsättningar för en mer konkurrensneutral stödgivning redovisas i rapporten förslag till åtgärder. Förslagen - som främst gäller att ändra förutsättningar vid stödgivning inklusive utformning av berörda stödförordningar - innebär i korthet följande:

- inför krav på konkurrensanalys vid utformningen av stöd och vid stödgivning
- rikta stöden mot små och medelstora företag
- undvik driftsstöd och stödåtgärder av indirekt natur
- låt olika stöd vara ett komplement till övrig finansiering

- sänk stödbeloppet om stödet påverkar väsentliga konkurrensmedel för det stödmottagande företaget samt
- följ upp effekterna av stödgivningen.

Redovisade åtgärder ökar förutsättningarna för en mer konkurrensneutral stödgivning, dvs. att konkurrensen på berörda marknader inte onödigtvis hämmas eller snedvrids. Ytterst torde detta bidra till en effektiv stödgivning sett i ett samhällsekonomiskt perspektiv. En följd av förslagen är att befintliga stödförordningar bör ses över med hänsyn till konkurrensintresset. Ett alternativ är därvid att tillskapa en förordning som skall gälla som norm vid i princip all stödgivning till näringslivet.

Förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet syftar till att ge en enhetlig ram för denna stödgivning. I nuläget hänvisas till denna förordning i 24 andra förordningar. Främst rör det stöd som riktas mot speciella branscher. Denna förordning har även kommit att tillämpas på statligt stöd som omfattas av EES-avtalet, dvs. stödåtgärder som påverkar samhandeln. Förordningen skulle, med beaktande av Konkurrensverkets förslag, kunna ändras till att bli utgångspunkt för all stödgivning till näringslivet. Konkurrensneutralitet och mångfald på marknaden bör således enligt Konkurrensverket vara viktiga inslag vid beslut om den offentliga stödgivningens inriktning och omfattning.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Konkurrensverket har till uppgift att främja en effektiv konkurrens inom såväl privat som offentlig verksamhet. Det sker bl.a. genom att med stöd av konkurrenslagen (1993:20), KL, pröva företags konkurrensbegränsande beteenden. Utöver den direkt lagtillämpande uppgiften skall verket lämna förslag till ändringar av konkurrenshämmande regleringar, verka för en effektiv konkurrens inom den offentliga sektorn samt genom information stimulera ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.

I Sverige har ett stort antal centrala och regionala stödprogram utformats i syfte att stimulera bl.a. näringslivet inom olika områden. Främst avser dessa det samhällsekonomiska målet att direkt eller indirekt främja en ökad sysselsättning. Former och regler för stödgivning kan vara fastlagda i lagar. De specificeras sedan i stödförordningar och andra författningar, i regleringsbrev samt i instruktioner för myndigheter eller andra organisationer som svarar för stödgivningen. Stöd kan indelas efter vilka medel som används för att uppnå syftet med stödet. Det mest uppenbara medlet är s.k. prispåverkande stöd i form av bidrag, lån eller garantier till enskilda företag, dvs. stöd som subventionerar kostnaden för företagets produktion. Andra stödformer kan ta sig uttryck i offentliga kvantitativa regleringar, som riktar sig till ett flertal företag. Vidare kan offentliga stödinsatser utgöras av köp av varor och tjänster från näringslivet.

Offentligt stöd till näringslivet kan ses som ett uttryck för den risk som det offentliga är villiga att ta tillsammans med företag för att infria samhällets värderingar och mål. Eftersom förekomsten av affärsrisk bl.a. stimulerar eller bidrar till effektiva marknadsförhållanden är det viktigt att stödet inte enbart utgör en risk för det offentliga utan även för det stödmottagande företaget. En annan faktor som har stor betydelse för hur företag kan agera på en marknad är deras marknadsandel eller ytterst företagets marknadsstyrka. Marknadsdominerande företag kan bl.a. genom att inneha prisedarskap lättare påverka eller styra prissättningen än ett litet företag på samma marknad. Då stöd påverkar ett företags kostnader och därmed även prissättningen räcker det därför inte med att stödet utgör ett komplement till företagets egna finansiering utan bedömning av stödet bör även göras utifrån företagsstorlek och marknadsförhållanden.

Europeiska ekonomiska samarbetsavtalet (EES-avtalet) trädde i kraft vid årsskiftet 1993/94. Genom avtalet har Sverige bl.a. åtagit sig att följa bestämmelser rörande statsstöd. Reglerna återfinns dels i huvudavtalets art. 61-63, dels i bilaga XV till EES-avtalet om statsstöd. Bilagan innehåller hänvisningar till olika rättsakter. Huvudregeln är att stöd som ges av EU-medlemsstater och EFTA-stater eller med hjälp av offentliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen

genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med avtalet i den utsträckning som det påverkar handeln mellan de avtalsslutande parterna, det s.k. samhandelskriteriet. Bestämmelserna avser stödåtgärder från offentliga, regionala och lokala organ som är riktade till såväl privata som statliga företag. Vidare gäller för EFTA-länders vidkommande att alla former av offentligt stöd skall kunna granskas av den behöriga övervakningsmyndigheten, EFTA Surveillance Authority (ESA), och ytterst av EFTA-domstolen med hänsyn till det s.k. samhandelskriteriet.

Konkurrensverket har behandlat ett flertal anmälningar och klagomål från företag, privatpersoner m.fl. rörande myndigheters stödgivning. Det kan konstateras att stödregler inte alltid har en önskvärd utformning från konkurrenssynpunkt. Bland annat ger vissa stödformer företagen möjlighet att sänka sina kostnader och priser vid konkurrens med andra företag.

1.2 Syfte och genomförande

Huvudsyftet med rapporten är att ge förslag till åtgärder för offentlig stödgivning så att denna i så liten utsträckning som möjligt påverkar marknadens konkurrensförhållanden negativt samtidigt som syftet med stödet ändå kan nås.

I rapporten diskuteras från ett konkurrens- och marknadsperspektiv ett antal stödformer. Detta görs mot bakgrund av ett antal klagomål som Konkurrensverket fått från bl.a. privata företag, som ansett sig diskriminerade från konkurrenssynpunkt på grund av att konkurrerande företag erhållit offentligt stöd i olika former. I rapporten redovisas också utifrån en teoretisk utgångspunkt effekter på marknadsförhållanden av offentliga stöd.

Genom EES-avtalet har reglerna för offentligt stöd inom EU fått betydelse för svensk stödgivning. EES-avtalets regler om statsstöd och tillhörande EG-praxis beskrivs därför i ett särskilt kapitel. I denna rapport berörs däremot inte frågor med anknytning till huruvida svenskt offentligt stöd skulle strida mot EES-avtalet.

1.3 Avgränsningar och definitioner

Målet med olika stöd och graden av måluppfyllelse studeras inte i rapporten. Inriktningen är de mikroekonomiska verkningarna av stöd, dvs. konsekvenser för företagen och berörda marknader. Det s.k. bankstödet berörs inte i denna rapport.

1.3.1 Offentligt stöd eller subvention

Med offentligt stöd¹ menas i EU-sammanhang inte enbart direkta bidrag såsom statsbidrag, förmånliga lån eller räntesubventioner där stödelementet är uppenbart.

¹"EEC competition in the single market" 2nd edition, Luxembourg, 1989. Svensk översättning återfinns i "EG:s konkurrensregler nr.1" (s 61 f), Konkurrensverket.

Även andra former där stödet är av mer indirekt natur omfattas, t.ex. skattelättnader, offentliga garantier för företagslån på den allmänna kredit- och kapitalmarknaden samt leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster på fördelaktiga villkor. Under vissa omständigheter inbegriper denna definition även offentliga förvärv av aktieposter i företag och åtgärder som har liknande verkan. Offentligt stöd kan även ske under protektionistiska former, dvs. att man skyddar viss industri från såväl inhemsk som internationell konkurrens genom t.ex. regleringar eller skyddstullar. Sistnämnda form av åtgärder analyseras inte i denna rapport.

Med det offentliga avses här departement, myndigheter eller andra organisationer som i sin verksamhetsinstruktion tilldelats ansvaret för offentlig stödgivning. Hit hör bl.a. utvecklingsfonder, länsarbetsnämnder, länsstyrelser och arbetsförmedlingar. Även kommuner och landsting omfattas av denna definition.

1.3.2 Beräkning av kostnaden för offentligt stöd²

Viss statistik rörande kostnader för statsstöd redovisas i rapporten. Man kan i princip använda sig av två metoder när man beräknar kostnaden för offentligt stöd, nämligen nettokostnads- eller nuvärdemetoden.

Nettokostnaden är skillnaden mellan statens kostnader för och statens intäkter av stöd under en och samma period³. Intäkter kan bestå i ränteavkastning på lån, royalties etc. Fördelen med nettokostnadsmetoden är att den är praktiskt tillämpbar och ganska enkel. Nackdelen med metoden är att den inte mäter värdet av stödet för företagen. Nettokostnadsmetoden är vanligast och används av Sverige och övriga OECD- och EFTA-länder samt Nordiska ministerrådet.

Nuvärdemetoden är skillnaden mellan den faktiska kostnad som staten har för stödet och det pris som stödmottagaren skulle ha betalt om samma tjänst eller vara hade köpts på den privata marknaden, dvs. alternativkostnaden. Fördelen med metoden är att nettovärdet för företaget av stödet är bättre anpassat för att mäta stödets effekt på marknaden och därigenom dess effekt på konkurrensen. Nackdelen är att den bl.a. kräver en omfattande informationsinsamling. Man måste bl.a. ha en alternativ marknad till den offentliga stödsatsen för att kunna värdera alternativkostnaden. En sådan marknad existerar sällan, vilket ju också är ett skäl till att staten ger stöd.

²Subsidies and structural adjustment, General Module, Status, Options, Recommendations (S.O.R) document -- first draft, Direktorat for science technology and industry, OECD, 1992.

³Nettokostnaderna beräknas som summan av: *Bidrag* (utbetalt stöd med avdrag för eventuella återbetalningar och royalties). *Garantier* (utfallna garantier minus garantiavgifter och återvunna garantier) *Lån* (beräknad kapitalkostnad baserad på statens avkastningsränta plus kapitalförluster minus intäktsräntor) *Ägarkapital* (beräknad kapitalkostnad baserad på statens avkastningsränta minus aktieutdelning) *Skattenedsättningar* (beräknat skattebortfall).

Redovisad statistik från berörda myndigheter och som återges i denna rapport är baserad på nettokostnadsmetoden om inget annat anges.

1.3.3 *Små och medelstora företag*

I Sverige definieras små och medelstora företag ofta som företag med mindre än 200 anställda. Denna definition är dock generellt inte användbar vid bedömningen av stöd-givningens effekter på konkurrensen. I rapporten används därför begreppet små och medelstora företag (SME) som en samlingsbeteckning för företag som inte har lika stora möjligheter att påverka konkurrensförhållandena på marknaden som stora marknadsdominerande företag.

Avsteg från denna definition görs i kapitel 4 när EU:s och EES-avtalets regler och praxis om statsstöd berörs. Inom EU har begreppet SME, till skillnad från vad som normalt används i Sverige, ytterligare kompletterats med omsättnings- och tillgångskriterier⁴. I och med EES-avtalets ikraftträdande från årsskiftet 1993/94 har EU:s definitioner för offentlig stöd-givning blivit gällande för Sverige.

Definitionen inom EU för SME är

- < 250 anställda och
- < 20 miljoner ecu i omsättning eller <10 miljoner ecu i anläggningstillgångar och
- < 25 procent ägs av ett eller flera företag som inte definieras som SME.

För småföretag gäller definitionen

- < 50 anställda och
- < 5 miljoner ecu i omsättning eller <2 miljoner ecu i anläggningstillgångar och
- < 25 procent ägs av ett eller flera företag som inte definieras som småföretag.

1.3.4 *Stödformer*

Konkurrensverkets bedömning av stöd och dess effekter på konkurrensen utgår från nedan presenterade stödformer. Klassificeringen är Konkurrensverkets. Utgångspunkterna för definitionerna är de som används av EG-kommissionen (Kommissionen) vid bedömning av olika stöds förenlighet med reglerna i Romfördraget.

Generellt stöd är inte bundet till en specifik resurskategori, produktionsinriktning, lokalisering etc., dvs. stödet kan på olika sätt disponeras av företaget efter egna önskemål. Driftsbidrag i form av reducerade arbetsgivaravgifter eller transportkostnader utgör exempel på generella stöd. Stödet går att likställa med en inkomstökning för företaget eftersom det inte är direkt bundet till en produktionsfaktor och dess kostnader.

⁴Report from the Commission to the Council. Definition of SME used in the context of Community activities. SEC (92) 351 final. 29/4 1992.

Selektivt stöd är ämnat att stimulera en ökning av viss resurskategori eller produktionsfaktor, produktionsinriktning, lokalisering etc. Selektivt stöd kan i de flesta fall anses innebära en kostnadsminskning för företagets produktionsfaktor/-er. Stöd som ges för nyanställning är selektiva.

Proportionellt stöd är kopplat till aktiviteter som fortgår över tiden. Det regionala transportstödet är ett sådant och utgår som en procentuell andel beräknat efter transportsträcka och volym. *Marginellt* stöd är kopplat till en befintlig aktivitet. Syftet med ett marginellt stöd är att minska företagets kostnader för produktionsökningar. Ett flertal sysselsättningsstöd är marginella. Proportionella och marginella stöd utgår som en viss andel av kostnaden för en viss typ av investering, dvs. stödet ökar med den totala investeringskostnaden. Ett *bruttobidrag* fastställs oavsett investeringssumma.

Direkt stöd utgår vid nyttjandet av en viss produktionsfaktor, exempelvis resurskategorin arbetskraft. *Indirekt* stöd utgår inte direkt till den specifika resurskategori man ytterst ämnar stimulera med stödet. Exempelvis är ett stöd för investering i anläggningstillgångar (ex. glesbygdsstöd) direkt om man ytterst önskar främja tillkomsten av anläggningstillgångar. Vill man däremot främja nyttjandet av arbetskraft genom investering i anläggningstillgångar är stödet indirekt.

Horisontellt stöd inriktas inte mot särskilda företag, branscher eller regioner utan mot ett brett spektrum av företag på marknaden. Stöd till forskning och utveckling (FoU) och stöd till SME kan i princip klassificeras som horisontella stöd.

Branschspecifikt (vertikalt) stöd riktas mot en speciell bransch eller sektor i näringslivet. Det omfattande stödet till varvs-, stål- och malminindustrin under 1970-talet är exempel på branschspecifika stöd. Likaså stödet till textil- och beklädnadsindustrin. Även nuvarande nedsättning av energiskatten för massa-, pappers- och stålindustrin inryms i denna definition.

Företagsspecifikt stöd riktas bl.a. till speciella krisföretag där staten gått in som ägare. Celsius Industrier AB (tidigare Svenska varv) liksom Svenskt Stål AB erhöll under 1980-talet betydande belopp för omstruktureringsändamål. Stöd till nyetablering liksom stöd till ett etablerat företag klassas också som företagsspecifikt stöd.

2 Den statliga stödgivningens omfattning och inriktning i Sverige

2.1 Det statliga stödet till svenskt näringsliv

Ett företag väger normalt kostnaderna för en eventuell expansion e.dyl. mot framtida avsettningsmöjligheter för en ökad produktion, dvs. företaget har primärt ett vinstmål. Offentligt stöd utgör i kombination med en rad andra såväl ekonomiska som icke-ekonomiska faktorer ett medel som skapar de betingelser som företagets beslut om framtida investeringar grundas på. I statsbudgeten avsätts jämförelsevis stora belopp i form av bl.a. bidrag, lån eller garantier till olika offentliga instanser med anknytning till näringslivet.

Regeringen har det övergripande ansvaret för att anslagna medel används effektivt. Stöduppgiften och beviljade anslag har, utom i undantagsfall, delegerats genom bl.a. regleringsbrev till de myndigheter och organisationer som direkt ansvarar för administrationen av specifika stödformer. Exempel på statliga bruttoanslag för stödåtgärder budgetåret 1993/94 återges i tabell 2.1.

Tabell 2.1. Statligt stöd fördelat på olika ändamål för budgetåret 1993/94⁵

Stödets ändamål	Belopp, mkr	Departement
Samhall AB	4 900	Arbetsmarknadsdep.
Teknisk FoU	2 300	Näringsdep.
Omställningsåtgärder	2 200	Jordbruksdep.
Regionalpolitiskt och glesbygdsstöd	1 700	Civildep.
Regionala utvecklingsinsatser	1 000	Arbetsmarknadsdep.

En betydande del av FoU-stödet om drygt 2,3 miljarder kronor fördelas till grundforskning vid universitet och högskolor. Omställningsåtgärderna på drygt 2,2 miljarder kronor rör inkomst- och omställningsstöd till jordbruket. Stödmedlen för regionala utvecklingsinsatser samt regionalpolitiskt stöd och glesbygdsstöd disponeras till stora delar av länsstyrelserna där Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län tillhör de länsstyrelser som erhållit störst anslag⁶. Länsstyrelserna svarar också för den statliga lönegarantin vid konkurser om 3,5 miljarder kronor. Vidare finns särskilda energistöd, exportstöd, stöd till småföretag etc.

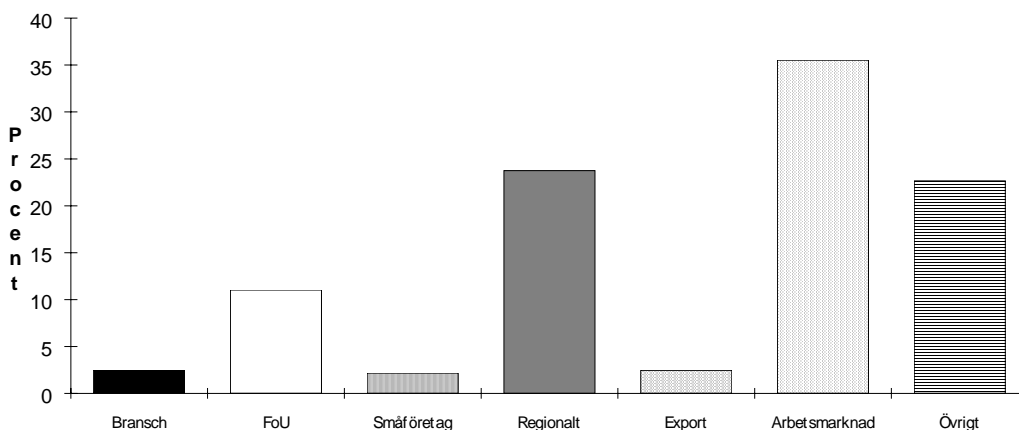
⁵Förslag enligt budgetpropositionen (1993:100), bilagor 7,8,10,11,13-15.

⁶Regleringsbrev för budgetåret 1993/94 avseende anslag till Regional utveckling, Arbetsmarknadsdepartementet.

2.1.1 Omfattning av industristöd i Sverige⁷

Statens nettokostnader för industristöd, som utgör en del av det totala stödet till näringslivet, uppgick till 6,5 miljarder kronor budgetåret 1992/93. Den största andelen av industristödet utgjordes av arbetsmarknadsstöd om ca 2,3 miljarder kronor (36 procent). Av detta motsvarade rekryteringsbidraget ca 1,5 miljarder kronor. Regionalstödet om 1,5 miljarder (24 procent) motsvarades till en tredjedel av lokaliserings- och sysselsättningsstöd. Vidare ingick transportsstöd om 296 miljoner kronor och stöd i form av nedsatt socialförsäkringsavgift om 407 miljoner kronor.

Figur 2.1. Industristöd i Sverige budgetåret 1992/93 fördelat på ändamål



Stödet till småföretag (2 procent eller cirka 140 miljoner kronor) såsom det redovisas i figuren ovan skedde huvudsakligen genom finansiering från de regionala utvecklingsfonderna. Stöd till småföretag från övriga regionalpolitiskt inriktade stödmedel ingår inte i den ovan redovisade andelen. Likaså ingår inte arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Även FoU-stödet (11 procent) torde i viss utsträckning kanaliseras till småföretag. Den redovisade andelen stöd till småföretag torde därför vara underskattad. I begreppet övrigt stöd (23 procent) ingår bl.a. det förutvarande beräknade skattebortfallet på grund av nedsatt energiskatt. Från och med 1 januari 1993 råder nya regler och skattenedsättningen kommer att tillfalla ett färre antal företag, då särskilda skäl föreligger.

2.1.2 Vissa svenska stödformer

I Sverige finns i dagsläget en rik flora av förordningar som reglerar myndigheters och andra offentliga organisationers stödgivning. En stor del av dessa stöd och förordningar redovisas i bilaga 2. Bilagan innehåller dock inte stödgivning som specialreglerats genom särskilda regleringsbrev till myndigheterna eller stödgivning som inte regleras genom författningar. Redogörelsen nedan täcker ett begränsat urval av olika stödformer

⁷Svenskt Näringsliv och näringspolitik 1994.

som främst rör sysselsättnings- och företagsfrämjande insatser (se även bilaga 3). Förväntade effekter på konkurrensen av dessa stöd beskrivs i avsnitt 5.2.

Stöd till teknisk forskning (SFS 1978:571) syftar till att främja teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet. Stödet omfattar inte energiforskning. Stödet lämnas som bidrag, lån, medel mot royalty eller garanti. Det kan även ges i form av uppdrag eller beställning att ta fram eller utveckla ny teknik eller som stipendier eller pris till uppfinnare. Stödet får motsvara högst halva kostnaden för projekt om det utgår till företag med betydande egna finansiella resurser och projektet avser ett ändamål med hög teknologisk risk eller om det kan tänkas medföra ekonomiskt utbyte för stödmottagaren. Till enskild person eller småföretag får stödet utgå med större andel av kostnaden om särskilda skäl föreligger även om de har betydande finansiella resurser. Stöd till projekt som bl.a. är av allmännyttig natur eller som inte väntas medföra ekonomiskt utbyte får motsvara hela kostnaden för projektet. Stöd kan även inom vissa ramar ges för arbetstagarinitierade projekt, dvs. idéer från anställda till ny och förbättrad teknik eller nya och förbättrade produkter. I dessa sammanhang får stödet motsvara högst två tredjedelar av kostnaden för projektet oavsett företagets storlek, egna finansiella resurser eller projektets karaktär.

Regionalpolitiskt transportstöd (SFS 1980:803) lämnas för att främja en samhällsekonomisk och en i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet. Stödet syftar ytterst till att främja sysselsättningen i sådana regioner där transportkostnaden är märkbart högre än i andra delar av Sverige. Stödet skall utjämna de konkurrensskillnader som råder mellan företag belägna i norra delen av Sverige och företag som är etablerade i närheten av de större marknaderna. Främst riktas stödet till Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län. Stöd lämnas för en transport från en ort inom stödområdet om godset som transporterats har undergått en icke obetydlig bearbetning inom stödområdet. Stödet är ett driftsstöd som ges under proportionella former där bidragsbasen ökar med transportsträckan. Stödet är inte begränsat till viss företagsstorlek.

Arbetsmarknadsutbildningsstöd (SFS 1984:518) ges till arbetsgivare som tillhandahåller utbildning åt de anställda för att upprätthålla och främja sysselsättningen. Stöd kan lämnas vid utbildning som 1) medverkar till intern och extern rekrytering eller anpassning av personalens kompetens till ändrade förhållanden främst i samband med tekniska förändringar eller förändrad arbetstagarorganisation, 2) förhindrar permittering eller uppsägningar. Stöd får lämnas till de utbildnings- och lönekostnader arbetsgivaren har för utbildningen med högst 60 kronor för varje timme som en anställd deltar i utbildningen. Stödet kan lämnas för högst 920 timmar per anställd under en tid av två år. I fråga om utbildning av tekniker får bidrag lämnas under högst 1840 timmar. Länsarbetsnämnden beslutar om bidrag enligt denna förordning.

Bidrag till arbetslösa som startar egen verksamhet (SFS 1984:523) är avsett att utgöra ett tillskott till näringsidkarens försörjning under inledningskedet av verksamheten. Stödet lämnas till den som är arbetslös, har anställning som han har sagts upp från på grund av arbetsbrist, om han riskerar att bli arbetslös, eller är bosatt inom ett område som betecknas som stödområde 1 eller 2 enligt 16 § förordning (1990:625) om regionalpolitiskt företagsstöd. Stödet får endast lämnas till den som har goda förutsättningar att

bedriva näringsverksamhet. Stödet får vidare endast lämnas om verksamheten bedöms få en tillfredsställande lönsamhet och ge stödmottagaren en varaktig sysselsättning.

I särskilt informationsblad rörande handläggningen av startaerget-bidrag har Arbetsmarknadsverket informerat länsarbetsnämnderna om att bidrag ej bör lämnas till verksamhet som snedvrider konkurrensen⁸.

Statligt stöd till yrkesfisket m.m. (SFS 1993:382) lämnas till 1) investering i fiskeföretag, 2) vid fångstbegränsningar, 3) vid skrotning av fiskefartyg, 4) vid skador på fiskeredskap eller 5) till investeringar i fiskodlingsföretag. Stödet lämnas i form av bidrag och garanti för lån (lånegaranti). Stöd lämnas till åtgärder som är önskvärda från allmän synpunkt. Behovet av sysselsättning i kust- och skärgårdsområden skall beaktas. Stöd lämnas inte till åtgärder som motverkar en ändamålsenlig hushållning med fisketillgångarna eller en rationell beredning eller avsättning av svenskfångad fisk.

Bidrag om högst 50 procent av godkänd kostnad får lämnas för åtgärder som behövs för att rationalisera fiskeflottan och för att uppföra mindre anläggning för beredning av fisk, om verksamheten skall bedrivas i kombination med yrkesfiske. Lånegaranti får dessutom under vissa förutsättningar lämnas för att anskaffa rörelsekapital (driftslån). Skrotningsbidrag får lämnas med högst 7000 kronor per bruttoton. Bidrag vid förlust eller skada av fiskeredskap som använts för lax- eller ålfiske får motsvara högst 60 procent av skadan eller förlusten.

Statligt stöd till näringslivet (SFS 1993:1292) är en generell förordning och tillämpas på statligt stöd till näringslivet i form av garanti, lån och bidrag, i den mån regeringen föreskriver det (se bilaga 4). Vissa bestämmelser skall dock tillämpas på allt statligt stöd som omfattas av art. 61 i EES-avtalet. För närvarande hänvisas stödmyndigheter genom särskilda hänvisningar i 24 olika stödförordningar helt eller delvis till denna förordning (se bilaga 2). Här kan nämnas att Fiskeriverket har att ta hänsyn till föreskrifter enligt denna förordning vid stöd till yrkesfisket (se ovan). Stöd får lämnas endast, om sökanden inte själv kan tillgodose det finansieringsbehov stödet skall täcka och banker eller andra kreditinstitut som står under Finansinspektionens tillsyn bedöms ej kunna eller vilja tillgodose behovet. Stöd skall lämnas endast om verksamheten bedöms vara eller kunna bli lönsam från företagsekonomisk synpunkt. Statlig garanti får avse lån i svenska kronor bl.a. i bankaktiebolag, sparbanker, föreningsbanker. Garantin får omfatta högst 75 procent av det obetalda kapitalbeloppet jämte ränta till och med lånets förfallodag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan dock, om det är av avgörande betydelse för bl.a. sysselsättningspolitiska eller regionalpolitiska aspekter, medge att garantin skall omfatta hela utestående lånebeloppet. Enligt särskilda föreskrifter med anledning av EES-avtalet gäller att vid statligt stöd som omfattas av art. 61 i EES-avtalet skall som villkor gälla att stödåtgärder får upphävas eller ändras och stödet återkrävas om ESA genom beslut som vunnit laga kraft eller EFTA-domstolen har funnit att stödet strider mot art. 61 i EES-avtalet. Vidare gäller att statliga myndigheter skall underrätta Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) om alla

⁸Arbetsmarknadsverkets Regelbok 1 (4). 1993-07-15.

former av stödåtgärder som kan bli föremål för prövning av ESA. Statliga myndigheter skall vidare till NUTEK lämna uppgifter för uppföljning av befintliga stöd.

Regionalpolitiskt företagsstöd (SFS 1990:642) syftar till att främja en samhällsekonomisk och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet. Stöd lämnas som lokaliseringsbidrag, utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag samt lån till investmentbolag. Lokaliseringsbidrag kan lämnas till företag som planerar att öka sysselsättningen genom att nyinvestera i byggnader och maskiner. Bidraget kan undantagsvis även användas till att bevara sysselsättningen med hjälp av ersättnings- eller rationaliseringsinvesteringar. Bidragsstorleken är bl.a. avhängig antal nyskapade arbetstillfällen. Utvecklingsbidrag lämnas till "mjuka" investeringar såsom marknadsföring med högst 50 procent eller 500 000 kronor. Sysselsättningsbidrag lämnas till företag som skapar nya och varaktiga arbetstillfällen inom stödområdena. Sysselsättningsbidraget är maximerat till 120 000 eller 200 000 kronor över en femårsperiod beroende på inom vilket stödområde verksamheten etableras. Regionalpolitiskt stöd får inte lämnas om verksamheten inte bedöms få tillfredsställande lönsamhet.

Glesbygdssöd (SFS 1990:643) ges för att främja sysselsättning och service i glesbygd och ges dels till företag i glesbygder, dels för kommersiell service. Stödet får inte vara större än som med hänsyn till övriga finansieringsmöjligheter och andra omständigheter fordras för att den åtgärd som åsyftas med stödet skall kunna genomföras. Stöd till företag i glesbygder kan ges om det ger sysselsättning åt den bofasta befolkningen och om företaget bedöms få tillfredsställande lönsamhet och har förutsättningar att bestå under en längre tid. Möjligheter finns att få lån även för marknadsföring, produktutveckling, utbildning eller liknande. Avskrivningslån får motsvara högst 50 procent eller 450 000 kronor av den godkända kostnaden för investeringen.

Stöd till kommersiell service lämnas för att upprätthålla en med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden tillfredsställande försörjning med dagligvaror eller drivmedel i glesbygd. Stöd lämnas till kommuner och till näringsidkare med fasta eller mobila försäljningsställen för dagligvaror eller drivmedel. Stödet får inte otillbörligt gynna viss näringsidkare. Avskrivningslån och investeringslån kan lämnas för bl.a. anskaffning av eller för ny-, till- eller ombyggnader eller större reparationer av lokaler som behövs för verksamheten samt för inredning eller utrustning av sådana lokaler. Avskrivningslånet får motsvara högst 50 procent av den godkända kostnaden för investeringen. Avskrivnings- och investeringslån får motsvara högst två tredjedelar av kostnaden. Även kreditgaranti kan beviljas. Frågor om stödet prövas av länsstyrelsen. Samråd skall ske med berörd kommun samt närmast berörda köpmannaorganisationer och konsumentföreningar.

Finansiering genom stiftelsen Industri- och nyföretagarfonden (SFS 1993:31) syftar till att främja den industriella tillväxten samt etablering av nya företag i Sverige. Finansieringen får ske i form av villkorlån, utvecklingskapital, kreditgaranti eller projektgaranti till små och medelstora företag för utveckling av nya produkter, processer och system samt för marknadssatsningar. Om synnerliga skäl föreligger kan motsvarande finansiering även ske till stora företag. Finansiering från fonden kan också ske i form av nyföretagarlån för etablering av småföretag. Finansieringen får endast avse

utvecklingsprojekt och företagsetableringar som bedöms kunna ge företagsekonomisk lönsamhet. Fonden får inte finansiera projekt med större belopp än vad som behövs för att syftet med finansieringen skall nås. Villkorslån och utvecklingskapital får inte ges med större belopp än som motsvarar 50 procent av den beräknade kostnaden för det projekt som lånet eller utvecklingskapitalet avser. Villkorslånet skall ha marknadsmässig ränta från dagen för utbetalning om det inte regleras med särskild återbetalning i form av bl.a. royalty. Utvecklingskapitalet ges med förbehåll att mottagaren förbinder sig att utge ersättning till fonden i form av bl.a. engångsbelopp eller royalty. Kreditgaranti får inte lämnas för större belopp än som motsvarar 70 procent av den beräknade kostnaden för det projektet som garantin avser. Nyföretagarlån får lämnas för täckande av högst 30 procent av det beräknade finansieringsbehovet och under förutsättning dels att nyföretagaren själv svarar för minst 10 procent av finansieringen med egna medel, dels att bankaktiebolag, sparbanks, föreningsbank eller annan finansiär svarar för den resterande finansieringen. Nyföretagarlån lämnas med högst en miljon kronor med en löptid på 15 år varav de fem första åren är amorteringsfria. De två första åren är lånet räntefritt och vid sjätte året skall marknadsmässig ränta utgå. Genomgående för fondens finansiering är att stödmottagaren inte behöver ställa några säkerheter.

2.1.3 Kommunalt stöd

Kommuner eller landsting underlättar ibland för näringsidkare att driva och även etablera näringsverksamhet genom att ge olika subventioner såsom hyresbidrag, lönebidrag etc. Det förekommer också att kommuner stödjer näringsverksamhet genom borgensåtaganden eller genom att sälja eller ställa mark och lokaler till förfogande till subventionerade priser. Ett annat förfarande är att kommuner eller landsting driver egen näringsverksamhet i bolagsform och konkurrerar med befintliga eller presumtiva privata alternativ på konkurrensmarknader.

Enligt 2 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskild näringsidkare får lämnas under förutsättning att det finns synnerliga skäl för stödet. I detta fall rör det sig bl.a. om kommunen vill upprätthålla en viss service genom stöd till en livsmedelsaffär eller att man vill trygga tillgången på hotell och restauranger i kommunen. I betänkandet (SOU 1990:24) om ny kommunallag framfördes vad gäller att främja näringsverksamhet dels att staten har det övergripande ansvaret för näringslivspolitik, dels att kommun och landsting som princip inte bör gå in med direkt eller indirekt ekonomiskt stöd till enskilt företag för att påverka företagets lokalisering eller utveckling. I förarbetena till den nya kommunallagen (prop. 1990/91:117) understryks att det inte är lämpligt med kommunalt stöd till enskilda företag - av uppehållande art - för att motverka arbetslöshet.

3 Offentlig stödgivning och den svenska konkurrensrätten

3.1 Konkurrenslagen

Den 1 juli 1993 trädde en ny konkurrenslag (SFS 1993:20), KL, i kraft. Medan den tidigare lagen byggde på den s.k. missbruksprincipen är den nya konkurrenslagen uppbyggd kring förbudsprincipen. Lagen innehåller två förbud, dels mot konkurrensbegränsande samarbete (6§), dels mot missbruk av dominerande ställning (19§) och anknyter i materiellt hänseende till EG:s konkurrensregler i art. 85 och 86 i Romfördraget.

Av förarbetena till KL (prop. 1992/93:56 s.70 f) framgår att konkurrensbegränsande effekter som är en direkt följd av eller ofrånkomlig följd av en offentlig reglering i princip inte kan angripas med stöd av KL. Offentlig stödgivning är oftast baserad på beslut som är en direkt följd av regler antagna av statsmakterna och kan således inte prövas med stöd av KL. Lagen kan dock tillämpas på förfaranden som stödmottagande företag vidtar.

Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete riktar sig mot avtal mellan företag, beslut av sammanslutningar av företag och samordnade förfaranden mellan företag som syftar till att begränsa konkurrensen eller får sådana verkningar. Om samarbetet ändå har positiva effekter kan, om vissa villkor är uppfyllda, undantag från förbudet efter ansökan i enskilda fall ges av Konkurrensverket. Vissa kategorier av avtal har också undantagits av regeringen i s.k. gruppundantagsförfordningar.

Förbudet mot missbruk av dominerande ställning gäller beteenden som innebär ett utnyttjande av dominerande ställning på relevant marknad på ett sätt som skadar konkurrensen. Som exempel på beteenden där sannolikheten är särskilt stor att förfarandet har negativ verkan på konkurrensen nämns i lagen bl.a. att begränsa produktion och marknader. Någon möjlighet att erhålla undantag från detta förbud finns inte.

En dominerande ställning beskrivs i KL:s förarbeten (prop. 1992/93:56 Ny konkurrenslagstiftning, s. 86) som en stark ekonomisk ställning hos ett företag som gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på en relevant marknad genom att medge företaget att i avsevärd utsträckning agera oberoende av sina konkurrenter och kunder, och i sista hand av konsumenterna.

Innan man kan avgöra huruvida marknadsdominans föreligger måste man i det enskilda fallet avgränsa den relevanta marknaden. Denna avgränsning består av två delmoment, dels bestämmande av produktmarknaden, dels bestämmande av den geografiska marknaden. Till samma produktmarknad hör varor som från konkurrenssynpunkt är inbördes utbytbara med hänsyn till egenskaper, pris, konsumentens preferenser m.m. Den geografiska marknaden bestäms bl.a. med hänsyn till transportmöjligheter och

transportkostnader. Den geografiska marknaden vid tillämpningen av KL är Sverige eller en del av Sverige.

När den relevanta marknaden avgränsats gäller det att avgöra om marknadsdominans föreligger. Särskilt viktigt är därvid företagets marknadsandel. En hög marknadsandel får mindre betydelse om företaget möter hård konkurrens från ett eller flera andra företag med stor marknadsandel. Andra faktorer som har betydelse vid bedömning om marknadsdominans är exempelvis finansiell styrka, inträdeshinder till marknaden, tillgång till insatsvaror, patent och andra immaterialrättigheter, teknologi och annan kunskapsmässig överlägsenhet.

Begreppet företag i KL är en översättning av ordet "undertaking" i EG-rätten och i EES-avtalet. Begreppet skall liksom i EU tolkas vidsträckt och i princip omfatta varje juridisk eller fysisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Det innebär att även statliga och kommunala organ som driver verksamhet av sådan natur räknas som företag, dock inte när det är fråga om myndighetsutövning.

KL skall således motverka konkurrensbegränsningar som företas av företag. Ett dominerande företag som erhåller offentligt bidrag kan missbruka stödet på ett sådant sätt att företagets agerande strider mot KL. Ett företag kan t.ex. reducera priset på en viss produkt till en nivå som inte täcker de rörliga kostnaderna för produktionen i syfte att konkurrera ut andra företag på marknaden. En sådan s.k. underprissättning kan också motverka inträde av nya företag på marknaden. De merintäkter som långsiktigt erhålls via höjda priser när konkurrenterna eliminerats på marknaden kommer i detta fall sannolikt att överstiga de förluster som initialt uppstod på grund av den reducerade prisnivån. Detta förfarande kan utgöra missbruk av dominerande ställning, vilket är förbjudet enligt KL.

Mot bakgrund av att KL i materiellt hänseende liknar EG:s konkurrensregler bör vägledning hämtas från EG-praxis vid tillämpning av KL (prop. 1992/93:56, s. 21). Reglerna för statsstöd återfinns i art. 92-93 i Romfördraget. I de rättsfall inom EU där statsstöd har prövats framgår att statsstöd generellt sett anses vara konkurrensnedvridande (se även avsnitt 4.6). Det görs alltså ingen prövning gentemot art. 85 och 86 för att pröva konkurrensbegränsningen i det enskilda fallet. Sverige har genom EES-avtalet åtagit sig att följa motsvarande regler i art. 92-93 Romfördraget i den mån de påverkar samhandeln mellan avtalsländerna. Statsstödsreglerna ingår dock inte i den svenska konkurrenslagstiftningen.

3.2 Klagomål/ärenden om stödgivning

Utöver lagtillämpningen har Konkurrensverket enligt sin instruktion (1992:820, omtryckt i SFS 1993:685) i uppgift att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Verket skall också lämna förslag till och följa upp avregleringsförslag samt uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig verksamhet och lämna förslag till åtgärder för att undanröja dessa. Vidare skall Konkurrensverket genom information stimulera ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.

Nedan redogörs för ett urval av klagomål som handlagts av Konkurrensverket. Dessa ärenden representerar enligt verkets erfarenhet vanliga frågeställningar och konkurrensproblem i stödsammanhang. Inte i något av ärendena har verket prövat stödgivningen och dess effekter med stöd av KL eftersom aktuella förfaranden oftast utgjort myndighetsövning. I stället har Konkurrensverket framfört principiella synpunkter på stödgivningen inklusive förslag till åtgärder utifrån verkets instruktion.

3.2.1 *Bidrag till kommunalt konsultbolag⁹*

Uppvidinge kommun planerade, mot bakgrund av bl.a. rådande sysselsättningsbrist i kommunen, att upprätta ett helägt utvecklingsbolag som initialt skulle finansieras genom bidrag från olika statliga myndigheter och institutioner. Bolaget skulle anställa ca 20 arbetslösa tjänstemän som industriella utvecklingskonsulter åt näringslivet i kommunen. Kompetensen för att utföra sådant arbete skulle säkras genom tjänstemännens tidigare arbetslivserfarenhet och viss kompletterande utbildning. Konsulterna skulle placeras i olika tillverkningsföretag för att lyfta fram gamla och nya utvecklingsidéer. Dessa skulle utgöra grundstommen för nya och bibehållande av befintliga sysselsättningstillfällen genom de projekt som företagen skulle starta. Inledningsvis skulle inte det kommunala utvecklingsbolaget debitera tillverkningsindustrin för dessa konsulttjänster, dvs. tjänsten skulle inte innebära något ekonomiskt risktagande för de bolag som "anställde" den kommunala konsulten. Det kommunala bolaget erhöll bidrag från kommunen, länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och Trygghetsrådet SAF-PTK med totalt cirka två miljoner kronor. Kommunen och övriga bidragstagare motiverade projektet och nollpriset med att näringslivet annars inte skulle upphandla de konsulttjänster som det kommunala utvecklingsbolagets skulle svara för.

Eftersom inget annat bolag skulle kunna priskonkurrera med det planerade kommunala bolaget under dessa förhållanden skulle det kunna innebära att privata konsultbolag slogs ut från marknaden. Följaktligen skulle stödet påverka prisbildning, hämma effektiviteten på marknaden och försvåra eller hindra andra konsultbolags näringsutövning.

3.2.2 *Bidrag till kursverksamhet¹⁰*

Länsarbetsnämnden i Kopparbergs län (LAN) gav Företagarnas Riksorganisation (FR) ett bidrag om 390 000 kronor i syfte att understödja utbildning av småföretagare. FR överförde medlen till sitt helägda dotterbolag, Företagarnas Utbildnings AB (FUAB). Bolaget använde pengarna till att subventionera priserna för sin kursverksamhet med upp till 50 procent. En näringsidkare som bedrev likartad kursverksamhet ansåg att LAN:s bidrag ensidigt gynnade FUAB. LAN angav i yttrande till Konkurrensverket att

⁹Dnr 46/93 "Ifrågasatt diskriminering av privat konsultbolag - industriella utvecklingstjänster".

¹⁰Dnr 21/93 "Ifrågasatt diskriminering vid bidrag från länsarbetsnämnd - kursverksamhet".

avsikten med bidraget endast var att stödja FR för utbildning av småföretagare, inte att styra hur FR använde pengarna. Därmed var konkurrensfrågorna, enligt LAN, inte aktuella. LAN:s bidrag hade inte föregåtts av någon analys av konkurrensförhållanden med avseende på bl.a. marknadsstruktur, möjligheter till nyetablering och priskonkurrens.

Konkurrensverket ansåg att prissänkningen av FUAB med 50 procent inte var ett resultat av ett fungerande konkurrenstryck på marknaden för berörd utbildning utan endast ett resultat av de bidrag som erhöles från LAN. Konkurrensverket ansåg att halveringen innebar att andra företag med likartad utbildningsverksamhet inte kunde priskonkurrera på lika villkor med FUAB. LAN:s bidrag gynnade, enligt verket, ensidigt FUAB och konkurrensen på berörd marknad kunde därigenom snedvridas. Verket fann det anmärkningsvärt att LAN negligerade vikten av att belysa effekterna av bidragsgivningen på konkurrensen och framhöll att LAN i väsentligt större utsträckning borde beakta dessa aspekter. Detta borde enligt verket ha kunnat inrymmas inom ramen för de bestämmelser som reglerar LAN:s bidragsgivning.

3.2.3 Diskriminering genom bidrag till att starta eget¹¹

Konkurrensverket uppmärksammade att Länsarbetsnämnden i Kristianstads län lämnat bidrag till en person för att kunna starta eget som köpman på en mindre ort (ca 400 invånare). Befolkningsunderlaget på orten var knappt tillräckligt för den handlare som redan fanns på orten och denne skulle därmed få det svårt att konkurrera med den nya köpmannen som fått ett betydande bidrag. Det fanns därför risk för att den redan etablerade köpmannen fick slå igen sin verksamhet.

Länsarbetsnämnden har med stöd av förordningen (1984:523) rätt att besluta om bidrag till arbetslösa m.fl. som startar egen näringsverksamhet. Villkoren innebär bl.a. att bidrag endast får lämnas till den som bedöms ha goda förutsättningar att bedriva näringsverksamhet och att verksamheten bedöms få en tillfredsställande lönsamhet samt ge bidragstagaren varaktig sysselsättning.

Konkurrensverket konstaterade att den aktuella förordningen inte direkt angav att nämnden skulle beakta konkurrens effekterna vid bidragsgivningen. Mot bakgrund av att det redan fanns en etablerad handlare på orten och att kundunderlaget sannolikt var otillräckligt för båda butikerna ifrågasatte Konkurrensverket om förutsättningen för en tillfredsställande lönsamhet var uppfylld. Konkurrensverket anförde att om en näringsidkare tvingades lägga ner sin verksamhet därför att en annan näringsidkare fick statligt reglerade bidrag var det en konkurrenshämmande reglering som kunde ifrågasättas. Verket betonade vikten av att beakta konkurrensaspekter vid prövningen av en sådan typ av offentlig bidragsgivning.

3.2.4 Kommunala hyressubventioner - hotellverksamhet¹²

¹¹Dnr 79/93 "Bidrag från länsarbetsnämnd - Starta eget".

¹²Dnr 521/93 "Kommunala hyressubventioner - hotellverksamhet".

Hallsbergs kommun subventionerade lokalkostnaderna för restaurang- och hotellverksamheten Stinsen. Lokalerna ägs av kommunen. Hallsbergs kommun ansåg det önskvärt med ett konferens- och representationshotell av en viss standard i tätorten samt med möjlighet till utbildning för gymnasieelever. Enligt kommunen kunde inte konkurrenten Pub Loket erbjuda motsvarande service och standard, vilket styrkte kommunen i uppfattningen om behovet av ett konferens- och representationshotell i tätorten. Hallsbergs kommun avsåg att även framdeles subventionera Stinsen.

Mot bakgrund av att Stinsens lokalkostnader var subventionerade samt att företaget erhöll gratis arbetskraft från Alléskolans hotell- och konferensutbildning ansåg Pub Loket det nödvändigt att sänka sina rumspriser, stänga lunchserveringen samt säga upp en och en halv tjänst för att försöka upprätthålla lönsamheten.

Enligt Konkurrensverket var det i princip ofrånkomligt att den kommunala stödgivningen i det aktuella fallet ledde till att Stinsen gavs möjlighet att på alla delar av sin verksamhet sätta lägre priser än vad som är möjligt för andra hotell- och konferensföretag i Hallsberg med omnejd. Konkurrensverket ansåg därför att det från konkurrenssynpunkt var olämpligt att Hallsbergs kommun genom det aktuella hyresavtalet subventionerade driften av Stinsen, eftersom kommunen därigenom riskerade att medverka till en snedvridning av konkurrensen på hotell- och konferensmarknaden i Hallsberg med omnejd.

4 Offentligt stöd inom EU, EES-avtalet och rättspraxis

4.1 Omfattningen av stöd till näringslivet inom EU

Fördelning av stöd till medlemsländer inom EU sker bl.a. centralt genom de s.k. strukturfonderna. De består av självständiga fondområden, däribland den europeiska fonden för regionalutveckling (EFRU), den europeiska socialfonden (ESF) och den europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket, utvecklingssektionen (EUFG). Strukturfonderna skall möjliggöra för EU:s medlemsländer att gradvis tillgodogöra sig de stora ekonomiska fördelar, som förväntas bli en följd av den inre marknaden. I art. 130 A-E i Romfördraget återfinns de grundläggande målen, medlen och överordnade ramar för EU:s strukturfondspolitik¹³. Medlen i strukturfonderna skall användas till: 1) att främja utvecklingen och strukturanpassningen i de sämst ställda regionerna, 2) att underlätta omställning i områden som drabbas hårt av industriell tillbakagång, 3) att bekämpa arbetslöshet, 4) yrkesmässig integration av unga (arbetslösa), 5a) en strukturanpassning inom jord- och skogsbruk samt 5b) att främja utvecklingen i jordbruksdistrikten.

Strukturinsatserna består av bidrag och lån där bidragen huvudsakligen förmedlas genom ovan nämnda strukturfonder medan lån går genom EU:s låneinstitut som exempelvis den europeiska investeringsbanken (EIB). EIB ägs av medlemsländerna och har den högsta möjliga kreditvärdigheten (AAA+). Lån kan även ges genom New Community Instrument (NCI). NCI är ett resultat av att EU-rådet har gett kommissionen möjlighet att låna pengar via EIB. Medlemsländer kan ansöka om lån från låneinstitutet eller bidrag från strukturfonden för projekt som inryms inom de mål som ställts genom strukturfondsreformen. En hundra procentig finansiering ges mycket sällan från EU. Det krävs en medfinansiering från nationella eller regionala organ eller andra projektsökande. Kravet om medlemsländers medfinansiering kallas i EU-sammanhang för additionalitetsprincipen. Principens syfte är att säkerställa strukturfondsmedlens komplementära roll till den nationella finansieringen, dvs. medlen skall inte ersätta de nationella investeringarna utan istället säkra en nettoökning av investeringar inom EU¹⁴.

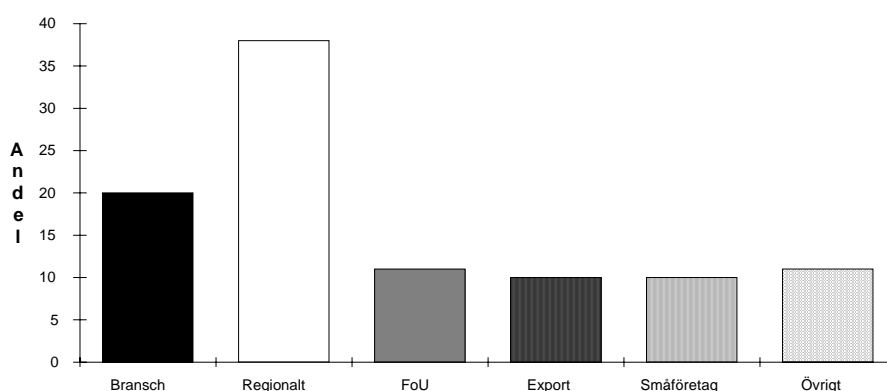
¹³Som ett resultat av bl.a. Sveriges krav i samband med ansökan om EU-medlemskap har den s.k. utjämningsfonden tillkommit. Stöd ur denna fond fördelas med hänsyn tagen till befolkningstätheten i ett land eller region.

¹⁴För svenskt vidkommande kan additionalitetsprincipen medföra att stödbeloppen i befolkningsglesa regioner i Sverige totalt sett kan komma att öka jämfört med nuvarande stödnivå i dessa regioner.

Utöver en central tilldelning av stöd till medlemsländer har även varje medlemsland en nationell stödgivning. Av den senaste översikten av statsstöd¹⁵ inom medlemsländerna framgår att det totala stödet omfattade i genomsnitt 90 miljarder ecu per år under perioden 1988-1990. Stödet till tillverkningsindustrin var drygt 34 miljarder ecu per år. Den största andelen av industristödet, 42 procent, gällde horisontella satsningar såsom exportstöd (11 procent), FoU-stöd (10 procent) och småföretagsstöd (10 procent) medan 20 respektive 38 procent gick till branschspecifikt och regionalt stöd. Den stora andelen regionalstöd beror främst på det omfattande stödet till Berlin i enlighet med art. 92.2(c), vilket motsvarar ca 20 procent. Av rapporten framgår också att regionala och horisontella stöd ökat i proportion till branschstöd. Under förutsättning att horisontella stödåtgärder är tillgängliga för alla företag ser kommissionen denna utveckling som positiv från konkurrenssynpunkt. Detta mot bakgrund av att horisontella stödåtgärder inte anses konkurrenssnedvridande i samma utsträckning som branschstöd.

Nedan presenteras omfattningen av EU:s industristöd med motsvarande indelning som det svenska stödet i figur 3.1. I Sverige används den s.k. nettokostnadsmetoden för beräkning av kostnader för offentligt stöd till näringslivet. EU har en något stramare indelning eller klassificering av de olika stödåtgärderna där gränsen mellan industrisektor och andra sektorer är hårdare dragen. I det svenska regionalpolitiska stödet ingår inte enbart stöd till industrin utan även till andra sektorer. FoU-stödet i Sverige är inte enbart riktat till företag utan även till kollektivforskning, dvs. olika forskningsinstitut, universitet etc. Jämförelser mellan svenskt stöd och stöd inom EU kan därför vara vanskliga att göra.

Figur 4.1 EU:s industristöd fördelat på stödformer, 1988-1990¹⁶



FoU-, export-, småföretags- och övriga stöd går att likställa med horisontella stöd. Den höga andelen regionalpolitiskt stöd är avhängig främst en förstärkning av insatserna i de allra fattigaste områdena med onormalt hög arbetslöshet. Det är också

¹⁵Third Survey on State Aids in the European Community in the Manufacturing and Certain Other Sectors, Commission of the European Communities, 1992.

¹⁶Källa: Näringsdepartementet.

ett resultat av strukturfondernas inriktning. Kommissionen har allmänt påpekat att stor uppmärksamhet måste ägnas åt övervakning av de regionalpolitiska stöden så att en ökad stödintensitet till ekonomiskt svagare regioner inte motverkas av en omotiverad ökning av stöd till industriella krisområden i rikare medlemsländer. I rapporten konstateras att en striktare statsstödspolitik hos medlemsländer med hög stödnivå skulle medverka till att minska de stora budgetunderskotten i dessa länder och därmed underlätta en framtida anslutning till den monetära unionen (EMU).

4.2 Allmänt om EES-avtalets statsstödsregler

EES-avtalet syftar till en integrering av EFTA-ländernas respektive marknader med EU:s inre marknad. Avtalet innebär en anpassning till de regler och principer som gäller inom EU. Regler om statsstöd utgör i gemenskapsrätten en del av konkurrensreglerna. Statsstöd skall i enlighet härmed inte kunna användas för att snedvrinda konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, under förutsättning att det påverkar handeln mellan de avtalsslutande länderna. Kommissionen har angett vilka beloppsgränser som i normalfallet inte får överstigas vid stödgivning för att anses som förenliga med den gemensamma marknadens intressen.

Rent allmänt ställer sig kommissionen mer positiv till stöd för SME än till större företag. Förståelsen för SME genomsyrar kommissionens synsätt vid tillämpningen av reglerna om offentligt stöd. Bland annat har kommissionen, genom en programförklaring (EGT nr C287/1), dragit upp vissa riktlinjer för stödåtgärder och byggt upp vissa funktioner och underprogram som syftar till att understödja dessa företag. Kommissionen godkänner också stödprogram för SME i merparten av medlemsländerna allteftersom förståelsen för dessa företags roll i marknadsekonomin ökar. Med hänsyn till att offentligt stöd riskerar att påverka konkurrensen på olika marknader negativt samtidigt som man inom EU strävar mot en gemensam marknad har kommissionen uttalat att det finns behov av att se över olika stödprogram som inte enbart är inriktade till SME. Speciellt gäller det generella stöd som inte är avsedda för regionala utvecklingsområden.

4.3 Generella principer

EES-avtalets bestämmelser om statsstöd återfinns bl.a. i art. 61-63 i EES-avtalet och motsvarar bestämmelserna i art. 92-94 i Romfördraget. Bestämmelserna avser stödåtgärder från statliga, regionala och lokala organ som är riktade till såväl privata som statliga företag. Vidare gäller för EFTA-länders vidkommande bl.a. att alla former av offentligt stöd skall granskas av den behöriga övervakningsmyndigheten, EFTA Surveillance Authority (ESA). Denna granskning regleras i avtalet om EFTA-ländernas upprättande av ESA som har de befogenheter och uppgifter som fastställs i protokoll 26. Där framgår att ESA har motsvarande befogenheter och likartade uppgifter vid tillämpningen av EES-avtalets statsstödsregler som kommissionen vid tillämpning av bestämmelserna i Romfördraget.

Huvudregeln enligt art. 61.1 är att stöd som ges av EU-medlemsstater och EFTA-stater eller med hjälp av offentliga medel, av vilket slag det än är, och som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenliga med avtalet i den utsträckning som det påverkar handeln mellan de avtalsslutande parterna.

Vissa stöd är dock förenliga med avtalet enligt art. 61.2 och 3. I art. 61.2 a, nämns stöd som är av social karaktär och som ges till enskilda konsumenter. Under art. 61.2 b nämns stöd som avhjälpser skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser. Under 61.3 a-c nämns sådana stödåtgärder som bl.a. främjar den ekonomiska utvecklingen i regioner med låg levnadsstandard och hög arbetslöshet.

Enligt art. 62.1 i EES-avtalet (motsvarar art. 93.3 i Romfördraget) gäller för EFTA-ländernas vidkommande att alla planer på att utge stöd eller ändra befintliga stödformer skall anmälas till ESA för granskning av stödets förenlighet med art. 61. För stödformer av mindre betydelse gäller ett förenklat anmälningsförfarande, dock inte för export- eller driftsstöd. För stöd till små och medelstora företag, vissa branscher, regionalstöd, FoU och miljö m.m. finns även särskilda bestämmelser och riktlinjer¹⁷.

EFTA-länder får inte genomföra stödåtgärder förrän ESA har fattat ett slutgiltigt beslut i frågan. ESA skall inom två månader ta ställning till de planerade åtgärdernas förenlighet med avtalet. Om ESA finner att stödet inte är förenligt med avtalet och således inte kan godkännas, får stödinstanten normalt en månads frist för att svara på de anmärkningar som ESA har framställt. Andra medlemsstater och intresserade parter underrättas genom ett tillkännagivande i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) och kan framföra synpunkter på stödet.

ESA skall också fortlöpande granska befintliga stödåtgärder och föreslå medlemsstater lämpliga åtgärder när utvecklingen så kräver. Med befintliga åtgärder avses såväl de som genomfördes innan EES-avtalet trädde i kraft som de som införts efter ikraftträdandet. Om ESA konstaterar att sådana stödåtgärder inte längre är förenliga med avtalet skall avtalsslutande part uppmanas att avskaffa stödet eller ändra dess inriktning. Om den avtalsslutande parten vägrar inleds förfarandet enligt art. 62.1. Om ESA finner att befintliga stödåtgärder inte är förenliga med EES-avtalet innebär inte det att stödet förbjuds direkt, såsom är fallet med nya stödprojekt, utan EFTA-landet kan fortsätta betala ut stöd till dess att ESA har fattat ett formellt beslut i frågan.

I syfte att säkerställa en enhetlig övervakning inom hela EES-området skall Kommissionen och ESA enligt art. 62.2 samarbeta i enlighet med bestämmelserna i protokoll 27. I art. 64 anges bl.a. att om kommissionen eller ESA anser att den andras tillämpning av art. 61 och 62 och art. 5 i protokoll 14 inte är i enlighet med upprätthållandet

¹⁷Se bilaga XV till EES-avtalet.

av lika konkurrensvillkor inom det territorium som täcks av EES-avtalet skall utbyte av synpunkter ske inom två veckor i enlighet med förfarandet i protokoll 27 f.

Nås ingen gemensam lösning får den behöriga myndigheten (t.v. regeringen för svenskt vidkommande) i den drabbade avtalsslutande parten omedelbart vidta lämpliga interimistiska åtgärder för att avhjälpa den snedvridning av konkurrensen som uppkommit. Samråd skall samtidigt äga rum i Gemensamma EES-kommittén i syfte att finna en gemensamt godtagbar lösning. Om ingen lösning nås inom tre månader och om aktuell stödåtgärd snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen får de interimistiska åtgärderna ersättas av sådana slutliga åtgärder som anses som absolut nödvändiga.

4.4 Stöd till små och medelstora företag¹⁸

Inom EU har ökad uppmärksamhet kommit att riktas bl.a. mot SME mot bakgrund av att de har en betydande roll i samhällsekonomin. Kommissionen anser att de externa effekter som SME svarar för i en ekonomi i form av marknadsdynamik och innovation som absorberar strukturförändringar och ersätter arbetstillfällena bör innebära att det offentliga förbättrar dessa företags marknadsvillkor. Samtidigt får en sådan inriktning dock inte leda till att eventuella stöd eliminerar företagets affärsrisk eftersom den är nödvändig och en huvudförutsättning för en effektiv marknadsekonomi. Kommissionen anser att åtgärder som syftar till att förbättra marknadsförhållandena för SME bör inriktas mot att skapa en bättre miljö genom utbildning och utveckling och en mindre belastning genom de regler och inskränkningar som samhället instiftat i vissa avseenden. Vidare bör åtgärder också innehålla visst finansiellt stöd för nyföretagande och investeringar.

För att underlätta stödgivningen till bl.a. SME har EU fastställt en beloppsgräns för vilken en notifiering och prövning enligt art. 93.3 inte är nödvändig. Beloppsgränsen, s.k. de minimis, har satts vid 50 000 ecu över en treårsperiod och är inte relaterat till företagets storlek. Kommissionen anser att stöd som faller under de minimis i väsentlig utsträckning kommer att riktas mot mindre företag. Det har därför inte ansetts nödvändigt att i dessa fall ha bestämmelser som begränsar stödet till viss företagsstorlek. Inom EU har fastställts att stöd som faller under de minimis-reglerna och även andra stöd till SME, kan anses falla under art. 92.3 c (jmf art. 61.3 c i EES-avtalet). Stöd som hittills godkänts av kommissionen i enlighet med denna artikel har tagit bl.a. följande former¹⁹.

- Bidrag, räntesubventionerade lån, lånegarantier etc. till nyetablering

¹⁸Community guidelines on state aid for small and medium-sized enterprises (SMEs), EGT nr C213,19.8.1992,p. 165.

¹⁹"EEC competition in the single market" 2nd edition, Luxembourg, 1989. Svensk översättning återfinns i skriften "EG:s konkurrensregler nr.1" (s 67 ff), Konkurrensverket.

- lågräntelån eller lånegarantier för SME
- tillförsel av riskkapital genom tillfälliga aktieförvärv i SME av statliga organ
- FoU-bidrag till fördel för SME
- produktutvecklingsbidrag i form av bidrag eller lågräntelån samt
- bidrag eller lågräntelån för att förbättra småföretagens lednings- eller försäljningspolitik med hjälp av konsulter.

4.5 Stöd som ges under vissa villkor

I bilaga XV till EES-avtalet finns särskilda bestämmelser för vissa typer av statsstöd. Regionalstöd kan vara förenligt med EES-avtalet om levnadsstandarden är onormalt låg eller om allvarlig sysselsättningsbrist råder. Vid en bedömning av om stödet är förenligt med avtalet eller ej används vissa måttenheter för att definiera levnadsstandard, sysselsättningsgrad och befolkningstäthet. Hit hör bl.a. måttet BNP per capita.

Stöd till FoU, som främjar utvecklingen av industrins konkurrenskraft, anses som positivt och kan i många fall anses falla utanför art. 61.1. En generell regel för FoU-stöd är att det inte får överstiga 50 procent av kostnaderna för forskningsprojektet. Ett motiv är bl.a. att stödet inte får vara så stort att företagets insats minimeras och därmed också dess åtaganden i projektet. Vidare skall stödet utgå i fallande skala ju närmare marknaden aktiviteten ligger. Stöd som inte hänför sig till ett industriellt eller kommersiellt intresse faller normalt inte under 61.1. Hit räknas bl.a. stöd till tekniska högskolor och universitet som inte arbetar på uppdrag av privata intressenter.

För EU:s ramprogram rörande FoU har för treårsperioden 1994-1997 avsatts en löpande budget om drygt 100 miljarder svenska kronor. Inom ramprogrammet finns enskilda program som är målinriktade för specifika ämnesområden som exempelvis forskning inom materialteknikområdet. I Sverige har ett speciellt EG-råd och NUTEK utsetts som samordnare av EU:s ramprogram för FoU.

Sektorstöd, exempelvis stöd för textil-, stål-, bil- och varvsindustrin som enbart upprätthåller "status quo" eller utgör rena driftsstöd utan anpassningsvillkor e.d. är i princip oförenliga med bestämmelserna. Det finns detaljregler som anger hur mycket stöd som får utgå per nyskapat arbetstillfälle inom dessa sektorer.

Generella investeringsstöd etc. som kan ges till alla typer av företag oavsett företagsstorlek är oförenliga med Romfördraget och därför sannolikt även med EES-avtalet. Generella investeringar är att anse som en normal affärstransaktion (utgift) som ligger i företagets eget intresse. Om staten uppmuntrar till sådant stöd kan det påverka

konkurrensen och leda till en felfördelning av resurser. Staten bör således inte svara mot denna typ av investeringsbehov.

4.6 EG:s rättspraxis och offentligt stöd

Genom Romfördraget har skapats ett system som syftar till att förhindra att konkurrensen inom den gemensamma marknaden hindras, begränsas eller snedvrids. EG:s konkurrensregler i art. 85 och 86 är allmänt hållna och kompletteras av en omfattande praxis från EG-domstolen samt tillkännagivanden från kommissionen som har stor betydelse för förståelsen av EG:s konkurrensrätt. Kommissionens tillkännagivanden är dock inte bindande för EG-domstolen.

EG:s konkurrensregler utgör en del i ett gemenskapssystem som syftar till att eliminera handelshinder och skapa en enhetlig gemensam marknad där fri konkurrens skall råda. Denna enhetlighet är också en grundtanke bakom EES-avtalet och samarbetsområdet. För att avvikelserna från EG:s regler inte skall bli för stora kommer ESA att hämta vägledning från EG-praxis vid tillämpningen av dessa regler. Hänsyn kommer dock helt naturligt att behöva tas till de speciella förutsättningar som gäller i respektive EFTA-land bl.a. vad avser befolkningstäthet och förutsättningarna att driva näringsverksamhet.

Reglerna om offentliga stödåtgärder återfinns i avsnittet om konkurrenspolitik, artiklarna 92-94, i Romfördraget. Fördraget innehåller inget förbud mot statsstöd. Art. 92 föreskriver i stället att ett stöd från en medlemsstat eller hjälp av statliga medel, av vilket slag som helst, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna *vissa* företag eller *viss* produktion, "är oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna". I art. 92 uppräknas vissa former av stöd som är förenliga med bestämmelserna, t.ex. stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter eller stöd som utgör katastrofbistånd. Andra former av statsstöd kan vara förenliga med den gemensamma marknaden, nämligen stöd till tillbakasatta regioner, stöd för att främja betydelsefulla europeiska projekt eller åtgärda allvarlig ekonomisk obalans i en medlemsstat samt sektoriellt stöd eller regionalstöd, som inte negativt påverkar villkoren för handeln till den grad att det strider mot allmänintresset. I art. 93 anges förfaranderegler. Art. 94 ger Rådet vissa lagstiftningsbefogenheter.

4.6.1 Innebörden av begreppet statsstöd

I målet Steenkolenmijnen²⁰ som prövades mot fördraget om upprättande av Europeiska kol och stålgemenskapen (EKSG) intog Domstolen den ståndpunkten att begreppet statsstöd är mer vidsträckt än begreppet subvention med följande motivering.

" A subsidy is normally defined as a payment in cash or in kind made in support of an undertaking other than the payment by the purchaser or consumer for the goods or services which it produces. An aid is a very similar concept, which, however, places emphasis on its purpose and seems especially

²⁰Mål nr 30/59 Steenkolenmijnen mot High Authority (1961) ECR 1, 19.

devised for a particular objective which cannot normally be achieved without outside help. The concept of an aid is nevertheless wider than that of a subsidy because it embraces not only positive benefits, such as subsidies themselves, but also interventions which, in various forms, mitigate the charges which are normally included in the budget of an undertaking and which, without, therefore, being subsidies into the strict meaning of the word, are similar in character and have the same effect."

Från domstolens praxis framgår att den fördel ett företag får av stödet inte behöver vara helt eller delvis gratis, utan det är tillräckligt att företaget får en fördel som annars inte skulle ha kommit detta till godo²¹. Det avgörande kriteriet är att mottagaren har kommit i åtnjutande av fördelar som inte motsvaras av jämförbara uppoffringar. Ett kapitaltillskott till ett företag utgör statstöd även om det förbinds med villkor, om tillskottet är att betrakta som finansiellt stöd snarare än en investering. Som stöd betraktas även medel från privata fonder, om fonderna instiftats av staten och det för utbetalning krävs statligt tillstånd²². Däremot är inte art. 92 tillämplig på sådana medel som privata fonder utbetalar och som härrör från andra källor än staten och som staten inte heller har möjlighet att påverka. Med statsstöd avses således i princip alla former av offentliga medel som påverkar företagets kostnadsräkning. Det behöver inte ha formen av positiva åtgärder såsom direkta betalningar och förmånliga räntesubventioner utan kan också utgöras av skattelättnader, investeringsbidrag etc. Det bör understrykas att direkt ekonomiskt stöd från en kommun eller bistånd med kommunala medel likställs med statsstöd.

4.6.2 Stödet skall gynna vissa företag

Art. 92 avser sådant statsstöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion. Det är därför nödvändigt att skilja mellan sådana stödåtgärder som beviljas företag generellt och sådana som bara ges till vissa företag. Det stöd som omfattas är t.ex. sådant som bara ges till ett eller alla företag inom en särskild region eller industri. Domstolen har funnit att en reduktion av arbetsgivarens bidrag till en sjukförsäkring, vilken var större om den gällde kvinnor än män betraktades som sådant stöd, eftersom det gynnade vissa industrier där de anställda främst var kvinnor, t.ex. textil-, beklädnads-, sko- och lädervarusektorerna²³. Bedömningen skulle ha blivit en annan om reduktionen av arbetsgivarens bidrag hade riktat sig mot alla ekonomiska sektorer. I målet Daimler-Benz bedömde Kommissionen att offentligt stöd för att finansiera de olika kostnader som var förknippade med att förbereda en lämplig plats för industriellt ändamål hamnade under art. 92(1), men att byggnadslov och sammanhängande nyttigheter, vilka betalades av lokala myndigheter, inte var att betrakta som statsstöd i den mening som avses i art. 92. Skälet till det sistnämnda ställningstagandet var att Daimler-Benz skulle komma att bidra till myndigheternas kostnader via lokala skatter²⁴.

²¹Mål nr 173/73 (1974) ECR 709, Italienska regeringen mot Kommissionen.

²²Mål nr 78/76 (1977) ECR 595 f, Steineke och Weinlag mot Västtyskland.

²³Mål nr 203/82 Italien mot Kommissionen (1983) ECR 2525.

²⁴Seventeenth Report on Competition Policy (1988), p 220.

4.6.3 Effekten på konkurrensen

För att stödet skall strida mot art. 92 krävs att det snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion och att det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. För att ett statsstöd skall anses påverka handeln krävs att det förekommer konkurrens inom den berörda sektorn. Stöd till utveckling av ny teknologi eller till ny industri omfattas därför i princip inte av fördragets principiella förbud mot statsstöd. I det vägledande rättsfallet Philip Morris Holland BV mot Kommissionen,²⁵ framhåller domstolen att när finansiellt stöd beviljat av medlemsstat förstärker ett företags position i förhållande till andra företag som konkurrerar inom den gemensamma marknaden, måste konkurrensen anses vara snedvriden. Nedan refereras rättsfallet i korthet.

Den holländska regeringen avsåg att ge ett offentligt stöd till cigarettproducenten Philip Morris för att denne skulle kunna centralisera sin produktion till Holland och där till en region med stora sysselsättningsproblem. Om detta skedde skulle sysselsättningen öka. Tillverkningskapaciteten skulle också öka med nästan 50 procent, av vilket 80 procent skulle exporteras till andra medlemsstater. Kommissionen fann att statsstödet inte kunde godtagas och förbjöd stödet. Philip Morris överklagade beslutet med stöd av art. 173 och yrkade att domstolen skulle upphäva kommissionens beslut.

Philip Morris kritiserade kommissionen för att inte ha gjort en prövning utifrån art. 85 och 86 och undersökt huruvida statsstödet verkligen ledde till ett konkurrenshinder som var oförenligt med den gemensamma marknaden. Vidare hävdade Philip Morris att kommissionen hade tillämpat en så generell princip som art. 92.3 felaktigt genom att uttala att stöd bara får undantas om förutsättningarna enligt artikeln är uppfyllda. Philip Morris hävdade att kommissionen hade fel som påstod att regionen inte var en sådan där levnadsstandarden är onormalt låg eller där allvarlig sysselsättningsbrist råder. Regionen är enligt Philip Morris' uppfattning den fattigaste i Holland.

Domstolen avslag Philip Morris' överklagande med bl.a. följande domskäl. Utgångspunkten är att statsstöd är konkurrenssnedvidande. Det görs alltså ingen prövning enligt art. 85 och 86, där man vänder sig mot företagstransaktioner som inte nödvändigtvis behöver vara konkurrenssnedvidande utan måste bedömas i det enskilda fallet. Paralleller till art. 85 och 86 är således felaktiga. Företagen på en marknad får genom statsstöd generellt olika förutsättningar. Enda undantaget är om det inte finns andra producenter inom gemenskapen. Domstolen fann det klarlagt att Philip Morris skulle öka sin export, vilket skulle påverka företag i andra medlemsstater. Att stärka konkurrenskraften hos ett företag som konkurrerar mellanstatligt är detsamma som att påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Domstolen fastslog att kommissionen har vidsträckta befogenheter att göra bedömningar under art. 92.3 och att avgöra huruvida statsstöd är i den gemensamma markna-

²⁵Mål nr 730/79 (1980) ECR 2671, Philip Morris Holland mot Kommissionen.

dens intresse. Detta skall inte förväxlas med huruvida statsstödet förbättrar den ekonomiska situationen i en medlemsstat, art. 92.3 b. Sett ur hela den gemensamma marknadens synvinkel är den holländska regionens situation sådan att den medger undantag från huvudregeln. Domstolen slog vidare fast att om ett statsstöd i en medlemsstat kan ha den effekten att det lockar till sig en investering som annars skulle ha gjorts i en annan medlemsstat där den ekonomiska situationen är sämre, då skall statsstödet inte tillåtas. Vad gäller processbehörigheten, dvs. rätten att föra talan (*locus standi*) framhöll domstolen att även potentiella mottagare av statsstöd har sådan rätt därför att de är särskilt berörda (*individually concerned*). I fallet 290/83²⁶ uppräknar Domstolen en rad instressenter som kan anses vara berörda av ett statsstödsärende och därmed ha rätt att bli hörda innan Kommissionen fattar sitt beslut.

I målet *Van der Kooy mot Kommissionen*²⁷ framhöll Domstolen att en prisreduktion beträffande bensintillgångarna med 5,5 procent var, med hänsyn till den kvantitet av bensin som holländska trädgårdsodlarna använde, tillräckligt för att snedvrída konkurrensen inom den gemensamma marknaden. Domstolen har dock avvisat ett försök att anta en generell undantagsregel på fem procent.

4.6.4 Statsstöds förenlighet med den gemensamma marknaden

Under 1991 gjordes 472 notifikationer rörande statsstöd till kommissionen. I flertalet fall (383) hade Kommissionen ingen erinran. Av övriga fall återtogs en del av den anmälade medlemsstaten medan resten av de avslutade ärendena föranledde åtgärder från Kommissionens sida.²⁸ Rent generellt kan sägas att Kommissionen försöker skapa en större insyn i och en hårdare övervakning av den offentliga stödgivningen samtidigt som man strävar efter att åstadkomma en sänkning av statsstödskvoten i stort. Av flera avgöranden under senare tid förefaller det stå klart att Domstolen har skärpt kraven på att Kommissionen beaktar de procedurregler som finns i fördraget. Domstolen kan i sitt beslut beordra en medlemsstat att återkräva stöd som utgivits i strid med fördraget men kan även kräva att stödet ändras²⁹.

Statsstöd kan sägas vara förenliga med bestämmelserna om de underlättar eller skapar förutsättningar för enskilda företag samt företag inom vissa branscher eller regioner att anpassa sig till en ny ekonomisk struktur eller om stödet på annat sätt främjar det gemensamma intresset. Vid bedömningen av olika stödprogram har kommissionen sökt beakta gemenskapsintresset och skapa balans mellan det nationella intresset och det gemensamma. Stödet skall inte leda till att problemet förs över från en stat till en annan. Grundläggande är också att stödet fyller ett verkligt behov och att det inte enbart innebär att beslut eller förändringar som är ofrånkomliga skjuts på framtiden utan leder

²⁶Målet 290/83 Kommissionen mot Frankrike (1985) ECR 439.

²⁷Mål nr 67/85, *Van der Kooy mot Kommissionen* (1988) ECR 219.

²⁸Se *Twentyfirst Report on Competition Policy*, 1992.

²⁹Kommissionen klargjorde i ett meddelande den 24 november 1983 att den avser att begagna sig av denna möjlighet, EGT C 318.

till en långsiktig förbättring. Stödet skall vara proportionerligt i förhållande till det problem som skall lösas.

Kommissionen har uttalat att vid bedömningen av om ett föreslaget statsstöd skall godkännas skall hänsyn tas till tre faktorer. Dessa är a) att stödet skall främja en utveckling som är i gemenskapens intresse som helhet, att stödet är nödvändigt för att uppnå denna utveckling; c) och att formaliteterna kring stödet, dess intensitet, varaktighet, de risker det skapar genom att överföra svårigheterna från en medlemsstat till en annan och graden av konkurrensnedvridning måste kompenseras av betydelsen av stödets syfte. Dessa riktlinjer kan utläsas från Philip Morris-fallet, där domstolen framhöll kommissionens vidsträckta befogenhet att efter fritt skön avgöra huruvida det aktuella stödet är förenligt eller inte. Kommissionen skall vid bedömningen göra ekonomiska och sociala värderingar, vilka måste göras inom ramen för gemenskapen, där den avgörande faktorn är det gemensamma intresset.

Kommissionen accepterar inte att staterna t.ex. bevarar en föråldrad marknadsstruktur genom att bevilja stöd till företag som inte är kapabla att anpassa sig till rådande konkurrensförhållanden. Endast sådant stöd som kan leda till en sund ekonomisk struktur och som möjliggör en industri att bli konkurrenskraftig godkänns.

Art. 92.3 a Stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen

I Philip Morris-målet framhöll domstolen att frågan om det är en region där levnadsstandarderna är onormalt låg eller där allvarlig brist på sysselsättning råder, skall bedömas utifrån förhållandena i hela gemenskapen och inte utifrån de nationella förhållandena. Det faktum att det råder allvarligt brist på sysselsättning i en särskild del av en medlemsstat är inte tillräckligt för att stödet skall anses förenligt med den gemensamma marknaden. I målet Tyskland mot Kommissionen³⁰ upprepade domstolen att artikeln endast avsåg sådana områden där den ekonomiska situationen var extremt ogynnsam i jämförelse med gemenskapen som helhet.

Art. 92.3 b Stöd för att främja viktiga projekt eller för att avhjälpa allvarliga störningar

Som angivits ovan fastslog domstolen i Philip Morris-målet att om ett statsstöd i en medlemsstat kan ha den effekten att det lockar till sig en investering som annars skulle ha gjorts i en annan medlemsstat där den ekonomiska situationen är sämre, då skall statsstödet inte tillåtas. Kommissionen har vidare tillämpat denna artikel på stödåtgärder som utformats för att bistå företag med problem i Grekland då hela landet genomgick en ekonomisk kris. Kommissionen överväger också att betrakta ett projekt som allmänt gemensamt intresse när det utformas som en del i de europeiska fortsatta programmen, under förutsättning att detta bistås gemensamt av flera regeringar som age-

³⁰Mål nr 248/84 Tyskland mot Kommissionen (1987) ECR 4013.

rar tillsammans eller när det är förknippat med särskilda aktioner vidtagna av medlemsstaterna för att bekämpa ett vanligt problem som t.ex. nedsmutsningen av miljön. Detta omfattas av kommissionens behörighet. Alla stödåtgärder för forskning och utveckling som är avsedda att främja genomförandet av ett viktigt projekt inom den gemensamma marknaden kan uppfylla kriterierna i artikeln³¹.

Art. 92.3 c Stöd för att utveckla viss näringsverksamhet eller vissa regioner

Majoriteten av stöd, främst regionalstöd och sektorstöd, t.ex. stöd till textilindustrin, till fartygstillverkning och filmindustrin, har godkänts under denna artikel för att underlätta utvecklingen av en viss näringsverksamhet eller vissa regioner. Kommissionen har gett ut ett antal riktlinjer för att underlätta bedömningen av frågan om stöd både till viss näringsverksamhet och regionalstöd skall anses förenligt med denna artikel.

Den senare artikeln 92.3 c har större tillämpningsområde än 92.3 a på så sätt att den tillåter utveckling av vissa särskilda delar av en medlemsstat utanför tillämpningsområdet, men som är i underläge i förhållande till det nationella genomsnittet.

4.6.5 Förhållandet mellan art. 92-93 och andra regler i Romfördraget

Det finns ett visst samband mellan reglerna om statsstöd och art. 30, 37 och 95 i Romfördraget. Hur dessa senare artiklar förhåller sig till art. 92 och 93 är ännu inte helt klart. I målet "Buy Irish"³² fann domstolen att en reklamkampanj för inhemska varor, vilken huvudsakligen finansierades av staten, stred mot art. 30, och att Irland inte kunde stödja sig på art. 92 eller 93. Beträffande art. 37 uttalade domstolen i målet "Hansen"³³ att i förhållande till art. 92 och 93 var art. 37 att anse som *lex specialis*, dvs. den artikel som skall tillämpas om både art. 37 och 92-93 är tillämpliga och att "*State measures, inherent in the exercise by a State monopoly of a commercial character of its exclusive rights must, even where they are linked to the grant of an aid to producers subject to the monopoly, be considered in the light of the requirements of art. 37*". Art. 95 förbjuder medlemsstater att genom skatter diskriminera varor från andra medlemsstater. I målet kommissionen mot Tyskland³⁴ uttalade domstolen att tillämpningen av art. 92 och 93, som inrymmer ett vitt skön, inte får leda till statsstöd som strider mot särskilda bestämmelser i fördraget.

³¹Se mål nr 62 och 72/87 Executif Regional Wallon mot Kommissionen (1988) ECR 1573.

³²Se mål 249/81 Kommissionen mot Irland (1982) ECR 4005.

³³Mål nr 91/78 Hansen mot Hauptzollamt Flensburg (1979) ECR 935, 953.

³⁴Mål nr 73/79 Kommissionen mot Italien (1980) ECR 1533, 1547-1548. Se även målet 142 och 143/80 Amministrazione delle Finanze della State mot Hauptzollamt Oldenburg (1982) ECR 1331, 1349.

5 Konkurrensanalys av offentligt stöd

5.1 Allmänt

De ärenden som handlagts av Konkurrensverket och redovisas i avsnitt 3.2 visar på brister som bidragit till att offentligt stöd ibland kan ifrågasättas med hänsyn till kravet på konkurrensneutrala villkor för aktörerna på marknaden. En bidragande orsak är sannolikt att frågor med anknytning till konkurrensneutralitet och marknadseffektivitet haft en underordnad betydelse vid utformning av stödförordningar och stödgivning. Erfarenhetsmässigt kan också sägas att beslut om stödgivning oftast inte föregås av en analys över hur stödet påverkar marknadens konkurrensförhållanden. Det torde också ligga i sakens natur att stödmyndigheter, i sina strävanden att efterleva stödförordningar, inte tillräckligt uppmärksammar de konkurrens effekter som aktuellt stöd kan ge upphov till. I ett läge där efterfrågan minskar och en stor del av företagen har eller riskerar att få överkapacitet kan stöd till ett företag med överkapacitet förväntas få en tämligen omedelbar effekt på konkurrensen mellan företagen. Detta är också en anledning till att företag har ifrågasatt offentlig stödgivning i klagomål till Konkurrensverket.

I flertalet stödförordningar finns inskrivet att stöden i ett längre perspektiv skall främja ökad sysselsättning. Stöd ges i vissa fall även för att motverka negativa sysselsättningseffekter av plötsliga och kraftiga företagsrationaliseringar eller internationella konjunktursvängningar på kort sikt. Beslut om kortsiktiga stödåtgärder och beloppsmässigt omfattande stöd fattas ofta på central nivå.

För att öka förutsättningarna för en konkurrensneutral stödgivning bör effekterna på konkurrensen på såväl kort som lång sikt beaktas. Därvid bör stödåtgärders negativa effekter på konkurrensen ställas mot stödets positiva effekter på exempelvis sysselsättning. En konkurrensanalys, där för- och nackdelar av stödet kartläggs, förbättrar beslutsunderlaget i detta fall.

En sådan analys av stödets effekter kan ske med utgångspunkt från förutsättningarna enligt berörd stödförordning. Som förutsättning räknas bl.a. vilka företag som får stöd och i vilken form och omfattning stödet kan ges. Detta kan ligga till grund för en analys av stödets effekter på rådande marknadsförhållanden. Uppgifter om företagsstorlek, konkurrenssituationen på berörd marknad, kapacitetsutnyttjande, företagets affärsidé och förväntad lönsamhet, från ett samhälls- inklusive företagsekonomiskt perspektiv, kan här vara betydelsefulla faktorer. Information om i vilken utsträckning stödet kan motverka konkurrens mellan företagen och skapar ett etableringshinder på marknaden torde vara andra viktiga faktorer som avgör hur effektivt stödet blir.

5.2 Generella utgångspunkter för stödgivning

Utifrån definitionerna i avsnitt 1.3.4 och förväntade effekter på konkurrensutsatta marknader vid stöd till företag kan offentligt stöd klassificeras i två dimensioner - mottagarkategori och form. Horisontellt och specifikt stöd avser mottagare medan generellt och selektivt återspeglar vilka krav som ställs på företaget i samband med stödet.

Vid analysen av förväntade teoretiska effekter utgås här från en marknad med perfekt konkurrens. I konkurrenssammanhang har benämningen effektiv eller fungerande konkurrens kommit att användas. Effektiv konkurrens saknar en allmänt vedertagen definition. Ett sätt att definiera vad som avses med effektiv eller fungerande konkurrens är att "utfallet på marknaden är sådant att den kvantitet som produceras vid vilken avvikelsen mellan marknadspris och marginalkostnad³⁵ är så liten som möjligt"³⁶. Skulle denna avvikelse vara noll är effektiv konkurrens detsamma som perfekt konkurrens. En mer operationell definition har använts i förarbetena (prop. 1992/93:56, s. 20) till KL, nämligen "En effektiv konkurrens kan i princip anses råda på en marknad där antalet säljare inte är för begränsat, de utbudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering av företag".

Det bör i detta sammanhang poängteras att det är få om ens någon marknad i Sverige som kan anses karakteriseras av perfekt konkurrens. En övervägande del av de inhemska varu- och tjänstemarknaderna torde snarare betraktas som oligopolmarknader eller marknader med monopolistisk konkurrens med varierande grad av konkurrens³⁷. Marknadsformen perfekt konkurrens skall snarare betraktas som en analytisk utgångspunkt, utifrån vilket viss vägledning kan hämtas om vad som händer på en marknad vid stödgivning.

Figur 5.1 Effekter av offentligt stöd på konkurrensen på en fungerande konkurrensmarknad

	1	2
Horisontellt	Svag / Stark	Svag
Specifikt	Stark	Stark / Svag
	3	4
	Generellt	Selektivt

³⁵Marginalkostnad är den förändring i de totala kostnaderna som uppkommer då produktionen ökas med en enhet.

³⁶SPK:R 1992:3, Horisontell prissamverkan och marknadsdelning, s. 28.

³⁷SOU 1991:128, Konkurrensen i Sverige - kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher

Horisontella stöd (typfall 1 och 2) är från konkurrenssynpunkt oftast bättre än om endast ett specifikt företag får stöd (typfall 3 och 4). Det beror på att merparten eller alla företag på samma marknad får stöd och den eventuella konkurrens fördel stödet innebär kommer därför de flesta företag till godo. I detta fall kan man dock förvänta välfärd förluster. Vid specifika stöd, dvs. stöd till ett speciellt företag, ökar risken för att ett stöd får konkurrensnedvridande effekter.

Vidare bör selektiva bidrag (typfall 2 och 4) vara att från konkurrens- och effektivitetssynpunkt föredra framför generella stöd (typfall 1 och 3). Genom att göra ett stöd selektivt binder man upp företaget till att utnyttja stödet för ett visst ändamål och det blir till skillnad från ett generellt stöd svårare för ett företag att nyttja stödet för ett konkurrensbegränsande beteende som inte avses med eller förväntas av stödåtgärden. Vidare torde selektiva stöd innebära att man lättare kan uppnå samhällets mål med stödet.

En slutsats utifrån dessa resonemang är att en kombination av generellt och specifikt stöd (typfall 3) kan förväntas ge konkurrensnedvridande effekter. Det beror på att stödet har diskriminerande inslag, dvs. att endast ett eller ett fåtal företag får stöd som de kan använda för att täcka normala driftskostnader i verksamheten och därmed sänka sina priser. Därigenom får berörda företag konkurrens fördelar på marknaden. Vid generella stöd riskerar man således att företaget använder stödet för aktiviteter som direkt ökar egen konkurrenskraft.

När stödet utformas så att större delen av företagen på en marknad kan få eller får detta och dessutom åtar sig en viss motprestation (t.ex. öka sysselsättningen) som villkor för stödet, dvs. horisontellt och selektivt stöd enligt typfall 2 ovan, kan stödeffekten på marknadens konkurrensförhållanden bli jämförelsevis svag.

Vid selektiva stödåtgärder är det vidare viktigt att stödgivningen följs upp så att utdelade stöd verkligen används för avsedda ändamål. Om denna kontroll saknas kan stödet i praktiken bli ett generellt stöd för företagen och den konkurrensnedvridande effekten kan därigenom bli hög³⁸.

Ett undantag från typfall 3 och 4 kan i princip anses gälla för stöd till ett företag som skall lansera en produkt som inte har några substitut på marknaden. Det kan vara fallet vid exempelvis en uppfinning eller en ny affärsidé. Konkurrensnedvridande effekter uppstår inte på aktuell produktmarknad eftersom det inte finns några andra företag som producerar likartad (substituerbar) produkt. Viktigt i dessa fall är dock att man vid stödgivning beaktar eventuellt framtida etableringshinder i form av höga inträdeskostnader på den nya produktmarknaden. Krävs det omfattande investeringar i anläggningstillgångar eller annan infrastruktur kan ett marknadsinträde för konkurrerande aktörer försvåras eller i princip hindras. Ges inte stöd till framtida konkurrenter för likvärdiga investeringar kan nyetablering och konkurrens motverkas, även om produktionen i sig inte kännetecknas av stordriftsfördelar. Vidare kan i detta

³⁸Konkurrensverkets beslut: Ifrågasatt diskriminering vid bidrag från Arbetslivsfond (dnr 57/92).

fall ett omfattande stöd innebära att det stödmottagande företaget, på grund av låga egna investeringskostnader, kan sätta priser på sina produkter som klart understiger faktiska produktionskostnader. I detta avseende är det därför viktigt att stödet utgör ett komplement till företagets egna finansiering.

5.3 Förväntade effekter av vissa stödformer

En första ansats kan vara att analysera stödets generella effekter på konkurrensen utifrån stödförordningens givna förutsättningar. Nedan analyseras förordningarna till de stöd som återges i avsnitt 2.1 bl.a utifrån de utgångspunkter som redovisas ovan. En mer heltäckande redogörelse av stödets konstruktion återfinns i bilaga 3.

1. Statligt stöd till teknisk forskning är horisontellt och i allt väsentligt även selektivt, dvs. stöd utgår till alla företag som ämnar bedriva sådan kollektiv- eller projektforskning som avses i förordningen. De bidrag som utgår som stipendier eller priser är i och för sig generella men beloppen är förhållandevis små jämfört med stöd som utgår till projekt av selektiv karaktär och torde därför inte få en märkbar negativ effekt på konkurrensen.

Från konkurrenssynpunkt kan invändningar riktas främst mot att ingen direkt åtskillnad görs för stöd till aktiviteter som ligger nära eller perifert i förhållande till marknaden men även mot att stora eller branschledande företag kan erhålla stöd. Med närhet till marknaden förstås bl.a. avkastningsmöjlighet eller ekonomiskt utbyte för det enskilda företaget. Stödet kan även i ett slutskede få karaktären av ett selektivt stöd om resultaten inte publiceras och blir tillgängliga för alla företag. Det senare torde vara aktuellt när företag får stöd för projekt som har högt avkastningsvärde.

För projekt med bl.a. hög teknisk risk eller där projektet kan väntas medföra ekonomiskt utbyte för stödmottagaren gäller en maximigräns för stödet om 50 procent av projektkostnaden för företag med stark finansiell ställning. Företaget skall även återbetala stödet jämte ränta som NUTEK fastställer alternativt att företaget förbinder sig att till stödgivaren utge ersättning i form av royalty eller annan avgift. Villkoren för ersättningen bestäms bl.a. med hänsyn taget till projektets risk och beräknade ekonomiska utfall.

I förordningen (SFS 1978:571) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet finns inte förutsättningar att staten inte skall subventionera företag med stark ekonomisk ställning om det samtidigt finns möjlighet till högt ekonomiskt utbyte. Ges stöd under premisser som är för gynnsamma för företagen vad gäller risk m.m. kan detta medföra ett lägre innovationstryck där även konkurrensen kan hämmas i en väsentlig omfattning. Villkoren för stöd enligt denna förordning bör därför utformas så att det tydligare markeras att en utgångspunkt för stödet till företag med stark finansiell ställning när berört projekt har goda avkastningsmöjligheter (närhet till marknaden) i stort sett får statliga lånevillkor som motsvarar den allmänna kreditmarknadens. En sådan inriktning innebär att stödet i större utsträckning skulle riktas mot bl.a. SME.

Förordningen stipulerar vidare att enskild person eller småföretag utan hinder kan få högre andel stöd än 50 procent av projektkostnaden, om särskilda skäl föreligger. Även om presumtionen för konkurrensnedvidande effekter minskar ju mindre ett företag är bör det även här införas tydliga begränsningar med avseende på projektets närhet till marknaden eller med andra ord projektets avkastningsmöjligheter.

Sammantaget kan sägas att stöd enligt förordningen (SFS 1978:571) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet till stora företag kan ge negativ effekt på konkurrensen. Ett skäl är att det offentliga stödet svarar för huvudfinansieringen av olika projekt och att stödet därmed inte utgör ett komplement till andra finansieringsmöjligheter på den allmänna kreditmarknaden.

2. *Regionalpolitiskt transportstöd* är ett generellt och horisontellt driftsstöd som kan utgå när företag lokaliserar sig inom de s.k. stödområdena. Stödet är proportionellt, vilket innebär att stora företag får lika mycket stöd som små företag i förhållande till kostnaderna för transporterna. Transportstödet riktas till företag inom stödområdena. Företagens produktion kan däremot avsättas på hela den svenska marknaden. Mot den bakgrunden har stödet inte bara en kostnadsavlastande effekt för distribution av produkter på den lokala marknaden där företaget är etablerat utan på hela den svenska marknaden och andra större marknader. Eftersom stödet i viss mån går att likställa med ett generellt driftsstöd och då även stora företag tillhör målgruppen för stödet kan det få en negativ effekt på konkurrensen på alla produktmarknader som berörs av stödet.

3. *Arbetsmarknadsutbildningsstöd* är ett s.k. marginellt stöd som inte är begränsat till antal anställda eller företagsstorlek. Om stödet ges när en bransch genomgår stora strukturförändringar och behovet av utbildning ökar får stödet i ett svenskt perspektiv mindre betydelse från konkurrenssynpunkt eftersom det då är av horisontell natur (eller branschspecifikt). Däremot kan vissa välfärdsförluster förväntas uppstå. Begränsas däremot bidraget till enbart ett fåtal aktörer (företagsspecifikt) inom branschen kan det få konkurrensnedvidande effekter på den svenska marknaden. Särskilt kan det aktualiseras när stöd ges för utbildning som måste äga rum i samband med tekniska förändringar eftersom det inte nödvändigtvis behöver ha sin grund i en allmän strukturförändring i branschen. Ett företag som blir mer högteknologiskt inriktat kan därmed få större konkurrensfördel än vad den tekniska utvecklingen motiverar. Den konkurrensnedvidande effekten av stödet ökar vidare med företagsstorleken. Stödet kan få negativ effekt på konkurrensen om småföretag diskrimineras gentemot större företag på samma produktmarknad.

4. *Bidrag till arbetslösa som startar egen verksamhet* hamnar i kategorin horisontella och generella stöd. Det riktas mot en större grupp arbetslösa och avser att täcka normala driftskostnader, vanligtvis lön för bidragstagaren, under en period om minst sex månader. Eftersom stödet är generellt kan det användas för prispåverkande åtgärder som kan ge konkurrensnedvidande effekter. Det ringa stödbeloppet torde innebära att det endast är intressant för verksamhet som kan drivas under småskaliga former, dvs. för småföretag. Det enskilda stödet är inte omfattande och torde därför inte ha någon märkbar konkurrensbegränsande effekt på en stor geografisk marknad med många aktörer.

Den konkurrensbegränsande effekten av stödet kan däremot vara hög på lokala marknader. Några exempel på verksamheter som kännetecknas av småskalighet, dvs. där många företag är enmans- eller fåmansföretag, är taxi-, restaurant- och caféverksamheter. Dessa marknader kan i många fall avgränsas till en kommun eller ett län.

Stödet bedöms ha en marginell negativ effekt på konkurrensen på större geografiska marknader medan stödet kan i större utsträckning snedvrider konkurrensen på lokala marknader.

5. *Statligt stöd till yrkesfisket* kan ges till alla företag som har yrkesfiskarlicens oavsett storlek, dvs. stödet är horisontellt. I vissa delar är stödet utformat som ett generellt driftsstöd medan andra delar är selektiva. Generaliteten gäller när stöd utgår för rationaliseringar av fiskeflottan genom bl.a. investering i nya fiskefartyg. Skrotningsbidrag för fiskefartyg, bidrag vid fångstbegränsningar och ersättning för fiskeredskap är selektiva. Stödet kan inte anses vara ett komplement eftersom det motsvarar en så stor del (50 procent) av kostnaden för åtgärder som behövs för att rationalisera fiskeflottan och för att uppföra mindre anläggning för beredning av fisk samt vid förlust av fiskeredskap. Med den utgångspunkten kan även lånegarantin vid anskaffning av bl.a. rörelsekapital ifrågasättas. Enligt förordning (1993:1292) om statligt stöd till näringslivet gäller i dessa fall att garantin utgår för högst 75 procent av det obetalda kapitalbehovet (se nedan).

Konkurrensverket anser att stödet till yrkesfisket enligt denna förordning har ett oklart syfte. Det kan bidra till att stöd ges till åtgärder som det inte är avsett att främja. I vissa avseenden har stödet inte en komplementär roll, dvs. det utgör en för stor del av finansieringen i förhållande till företagets egna finansieringsinsats. Affärsrisken för företaget är därmed i väsentlig del eliminerad. Vidare är stödet generellt för sådana delar (rationaliseringsåtgärder) av en fiskeverksamhet som kan ha stor betydelse för ett fiskeföretags konkurrenskraft. Mot bakgrund av att det även inte görs någon skillnad på företagsstorlek kan konkurrensen på marknaden för yrkesfiske snedvridas på ett märkbart sätt. Detta gäller speciellt om små fiskeföretag diskrimineras gentemot stora fiskeföretag.

6. *Förordning om statligt stöd till näringslivet* skall utgöra en enhetligt ramverk vid stödgivning. Av förordningen framgår inte att konkurrensaspekter bör vägas in före beslut om stödgivning. Maximigränserna för den statliga garantin om 75 procent av det obetalda kapitalbeloppet är också hög utifrån den komplementära roll som offentligt stöd bör ha i förhållande till den allmänna kreditmarknaden med avseende på finansieringsrisk. Nivån på den statliga garantin om 75 procent har bestämts med hänsyn till att man ville begränsa risken för staten att förlora pengar om låntagare inte kunde infria sina löften³⁹. Ett skäl till att denna problematik kom att beröras var att staten som garantigivare (borgenär) inte fick information tillräckligt tidigt från kreditinstituten om att stödmottagande företag kommit på obestånd. Det ansågs att prövningen kunde bli mindre omsorgsfull om det förelåg full statlig garanti för allt

³⁹SOU 1987:29 Stöd till näringslivet (s. 163 ff).

som låntagaren inte kunde klara. Ett effektivt sätt skulle därför vara att kreditinstituten fick bära en viss del av kreditrisken, ett slags samriskengagemang, där staten normalt garanterar huvuddelen av eventuellt uppkomna kreditförluster. Kreditinstitut får således inte utkräva hela förlusten av staten utan får själva svara för en del av kreditförlusten. Kreditinstituten skulle därmed få större incitament att göra en omsorgsfull prövning av om kredit kan lämnas. I utredningen föreslogs att kreditinstituten skulle bära en självrisk när det gäller statligt garanterade lån. Storleken bestämdes till 25 procent i normala fall.

Denna förordning diskuteras vidare i avsnitt 6.3 där vissa generella förslag till ändringar av förordningen ges för att uppnå bättre förutsättningar för en mer konkurrensneutral stödgivning.

7. Regionalpolitiskt företagsstöd lämnas som lokaliserings-, utvecklings- och sysselsättningsbidrag samt som lån till investmentbolag. Rent allmänt får inte stöd lämnas om verksamheten inte bedöms få tillfredsställande lönsamhet. Stödet kan kombineras med andra stödformer. Det totala stödet får inte överstiga 70 procent av det godkända totala kapitalbehovet i samband med investeringen.

Lokaliseringsbidraget är selektivt och indirekt då det går till specifik kapitalinvestering som skall leda till ökad sysselsättning. Lokaliseringsbidrag är inte begränsat till företagsstorlek. Det är proportionellt mot antal sysselsatta. Bidrag uppgår till maximalt 20 eller 35 procent av investeringen beroende på lokaliseringsområde, om inte regeringen föreskriver annat. Ett lokaliseringsbidrag får inte uppgå till mer än 50 procent av de bidragsberättigade utgifterna. Utformningen av stödet innebär att företag med höga investeringskostnader får högre (brutto) bidragsbelopp än företag med låga investeringskostnader. Större företag som oftast har högre investeringskostnader än små företag kan därigenom gynnas om stora investeringar leder till effektivitetsvinster som de små företagen inte kan tillgodogöra sig genom likartade investeringar fast i mindre omfattning. Därigenom kan konkurrensen på marknaden påverkas negativt till nackdel för små företag.

Utvecklingsbidrag är begränsat till högst 50 procent eller 500 000 kronor av kostnaden för investeringar i marknadsföring, produktutveckling etc. Stödet får inte lämnas till utgifter för företagets normala drift. Enligt Konkurrensverket bör dock investeringar för marknadsföring etc. kunna anses som normala företagstransaktioner även om motsatsen anges i stödförordningen. Stöd till marknadsföring påverkar mer direkt företagets försäljning och produktion och därmed dess konkurrenskraft. Stödet är begränsat genom ett bruttobidrag om maximalt 500 000 kronor och torde endast komma att utnyttjas av SME. Utvecklingsbidraget kan därför anses ha en svag effekt på konkurrensen när det ges till jämförelsevis små företag som agerar på marknader som geografiskt är av riktäckande karaktär. Däremot kan det få en mer negativ effekt på lokala marknader. (Jämför med *starta-egget bidrag*).

Sysselsättningsbidrag lämnas till alla företag som skapar nya och varaktiga arbetstillfällen inom stödområdena. Bidraget är maximerat till sammanlagt 120 000 kronor eller 200 000 kronor över en femårsperiod för varje ny årsarbetskraft.

Lönsamhetskravet gäller endast om sökt sysselsättningsbidrag avser förstaårsbidrag för mer än tio årsarbetskrafter. Bidraget torde inte vara konkurrenshämmande på den marknad som definieras som stödområde eftersom alla företag inom denna begränsade marknad har samma möjlighet att erhålla bidrag. Däremot kan stödet få konkurrenssnedvridande och märkbara effekter utanför stödområdena.

Regionalpolitiskt företagsstöd är ett företagsspecifikt bidrag som i viss mån ges under generella och proportionella former. Totalt kan regionalpolitiskt företagsstöd och andra stöd ge en bidragsbas om maximalt 70 procent av kapitalkostnaden, vilket inte är att anse som ett komplement till stödmottagarens övriga finansiering. Stödet kan få märkbar konkurrenshämmande effekt på produktmarknader utanför stödområdet. En diskriminering av företag inom stödområdet kan få effekter på den begränsade geografiska marknad som stödet berör. De negativa effekterna på konkurrensen skall vägas mot syftet med regionalpolitiskt stöd, dvs. att undanröja de konkurrenssnackdelar företag belägna i ekonomiskt eller av andra orsaker svaga regioner har gentemot företag etablerade utanför stödområdet. En samlad bedömning av det regionalpolitiska stödet är att det kan ge negativa verkningar på konkurrensen såväl på den geografiska marknad dit stödet riktas som på närliggande marknader.

8. *Glesbygdsstöd* är horisontellt i så måtto att det riktas mot alla typer av företag som genom etablering etc. kan trygga en stadigvarande sysselsättning och service för den bofasta befolkningen. Det finns ingen övre gräns för stödgivningen med hänsyn till företagsstorlek. Stödet är i viss mån behovsbegränsat. Stödet är selektivt genom att det är ämnat för investeringar i anläggningstillgångar etc. Samtidigt är det indirekt eftersom man genom dessa investeringar skall främja sysselsättningen. Presumtionen för om glesbygdsstödet får märkbar effekt på konkurrensen är avhängig företagsstorleken. Från effektivitetssynpunkt kan diskuteras om en investering i anläggningstillgångar är bättre än att koppla stödet direkt till produktionsfaktorn arbetskraft. Risken är att kapitalinvesteringar ersätter arbetskraften eller att varje nyanställning från samhällsekonomisk synpunkt blir dyrare. Den negativa konkurrenseffekten av stödet kan förväntas vara svag om det ges till småföretag på en inte alltför avgränsad marknad.

En aspekt som kan ha betydelse i etableringshänseende vid tillämpningen av denna förordning är det faktum att länsstyrelsen innan stöd beviljas skall samråda med bl.a. närmast berörda köpmannaorganisationer och konsumentföreningar. En köpmannaorganisation eller motsvarande som representerar näringslivet kan ha intresse av en diversifierad varu- och tjänsteproduktion men inte nödvändigtvis av etablering av en konkurrerande verksamhet. Intresseorganisationers roll i detta sammanhang kan därför ifrågasättas.

9. *Stöd genom stiftelsen Industri- och nyföretagarfonden* är generell, dvs. det kan användas av företag för att täcka alla typer av kostnader som är förknippade med ett projekt. Det syftar främst till att understödja projekt och nyetablering av SME som från företagsekonomisk synvinkel bedöms bli lönsamma. Generella stöd kan ifrågasättas från konkurrenssynpunkt. I detta fall skall dock lånen återbetalas med i stort sett marknadsmässig ränta eller annan liknande betalningsform, vilket betyder att

affärsrisken i väsentlig omfattning kvarstår hos stödmottagaren. Återbetalningskravet torde också innebära att stödmottagaren stimuleras att nyttja stödet för investeringar som på sikt optimerar avkastningen på kapitalet. Därigenom försvagas incitamenten att snedvrیدا konkurrensen genom exempelvis underprissättning. Villkorslån och utvecklingskapital ges med högst 50 procent medan nyföretagarlån ges med högst 30 procent om inte särskilda skäl föreligger. Krav ställs vidare på att stödmottagaren finansierar verksamheten med egna medel.

Således kan konstateras att stödet närmast utgör ett komplement till företagets egna finansiering, vilket innebär att affärsrisken inte elimineras. De marknadsmässiga återbetalningsvillkoren torde vidare innebära att den konkurrensfördel som stödmottagaren åtnjuter genom finansiering från Industri- och nyföretagarfonden är marginell jämfört med konkurrerande företag som enbart finansieras av egna medel eller medel från den allmänna kreditmarknaden. Denna typ av finansiering bör därför inte medföra starka negativa effekter på konkurrensen. Konkurrensverket anser, i likhet med vad som stipuleras i förordningen, att stöd till stora företag endast skall ske om synnerliga skäl föreligger. Rent allmänt anser verket att stora företag, som i allmänhet har bättre förutsättningar att erhålla riskkapital etc. på den allmänna kreditmarknaden, normalt inte skall erhålla offentligt stöd för investeringar som kan ge ekonomiskt utbyte för det individuella företaget. Ett krav som bör ställas är att stora företag åtminstone skall svara för en större andel egen finansiering än vad som gäller för SME.

10. Kommunalt stöd regleras i 2 kap 8 § kommunallagen. Kommunalt stöd kan förekomma under många olika former, varav vissa redovisas i avsnitt 3.2. I lagen anges att individuellt inriktat stöd till enskild näringsidkare bara får lämnas om det finns synnerliga skäl för det. Om intentionerna i kommunallagen efterlevs behöver därför inte konkurrensfrågorna få en i detta sammanhang framträdande roll. I några av de ärenden som redovisas i avsnitt 3.2 framgår dock att kommuner inte alltid ger stöd till näringslivet på ett, med hänsyn till kravet på konkurrensneutralitet, tillfredsställande sätt.

Förhållandet mellan det kommunala självstyret och EES-avtalets statsstödsregler har berörts vid riksdagsbehandlingen⁴⁰ av detta avtal. KU fann det godtagbart från konstitutionella synpunkter att det i lag föreskrevs begränsningar av kommuners möjligheter att lämna stöd med hänvisning till att sådana bestämmelser redan finns inskrivna i kommunallagen. I och med att regeringen under vissa förutsättningar kan upphäva kommunala beslut om stödåtgärder införs samtidigt en ny ordning vid sidan om laglighetsprövningen av kommunala beslut. KU gjorde bedömningen att detta var nödvändigt för att Sverige skulle kunna uppfylla förpliktelserna enligt EES-avtalet.

5.4 Förutsättningar för konkurrensanalys vid stödgivning

⁴⁰EES-utskottets betänkande 1992/93:EU1 s 81 ff.

Till bedömningen av en stödåtgärd, utifrån givna förutsättningar för stödet, måste tillföras uppgifter om företagsstruktur och rådande konkurrensförhållanden på marknaden, möjlighet till konkurrens mellan företagen, företagets affärsidé, förväntade lönsamhet etc. En förutsättning för att dessa faktorer regelmässigt beaktas är att det i stödförordningen föreskrivs en sådan analysinriktning.

Inte i någon förordning finns för närvarande medtaget att beslut om stödgivning skall föregås av en analys av stödets effekter på marknads konkurrensförhållanden och att hänsyn också tas till dessa effekter⁴¹. Som framgår av redovisningen nedan finns dock vissa föreskrifter i samband med stödförordningar som kan ge utrymme för att stödgivning föregås av en utredning om stödets effekter på konkurrensen och att dess effekter också beaktas.

1. Stöd får inte otillbörligt gynna viss näringsidkare.

Föreskrift om att stöd inte otillbörligt får gynna viss näringsidkare återfinns bl.a. i förordning (1990:643) om glesbygdstöd och bör kunna bidra till en konkurrensinriktad bidragsgivning. Beteenden av ett företag som på grund av erhållet stöd kan förändra konkurrensvillkoren på marknaden torde kunna anses som oförenliga med denna föreskrift. Här kan nämnas möjlighet för företag att underprissätta sina varor eller tjänster (jfr avsnitt 3.2.1). Med hänsyn till aktuell föreskrift bör det normalt inte vara möjligt att enbart stödja en eller ett fåtal näringsidkare som bedriver likartad verksamhet som andra företag på den berörda marknaden.

2. Stöd lämnas endast om sökanden inte själv kan tillgodose det finansieringsbehov stödet skall täcka och banker eller andra kreditinstitut som står under bankinspektionens tillsyn bedöms ej kunna vilja tillgodose behovet.

En bakgrund till denna föreskrift, som bl.a. återfinns i förordning (1988:764) om statligt stöd till näringslivet, är att stöd endast skall utgöra ett komplement till de finansieringsmöjligheter som den allmänna kreditmarknaden kan erbjuda. Om stödet inte utformas som ett komplement finns risk för att stödet verkar snedvridande på konkurrensen och även får andra ej önskvärda effekter⁴². Vid utformningen av bestämmelsen ansåg man vidare att principen om stödets komplementära roll skulle ge tillräckligt utrymme för en flexibel tillämpning, dvs. stöd kan komma att lämnas som inte primärt syftar till att täcka ett finansieringsbehov som inte kan tillgodoses på den allmänna kreditmarknaden.

⁴¹Arbetsmarknadsverket är, såvitt Konkurrensverket kan bedöma, den enda myndighet som uttryckligen informerat om att bidrag (starta-eget) ej bör lämnas till verksamhet som snedvrider konkurrensen. Detta har dock skett genom en anvisning i ett särskilt informationsblad rörande handläggningen av bidragsärenden och är således inte inskrivet i den förordning som reglerar bidragsgivningen.

⁴²Prop 1987/88:150 (bil.1, kap. 4) med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89 m.m. (kompletteringspropositionen) och SOU 1987:29.

3. Stöd kan lämnas endast till verksamhet som bedöms få tillfredsställande lönsamhet och ge de anställda en varaktig sysselsättning och som utövas eller skall utövas i en ort med tillfredsställande förutsättningar för verksamheten.

Ett företags lönsamhet är förknippat med rådande efterfrågeförhållanden och konkurrenssituation på marknaden. Lönsamhetskrav i samband med stödgivning återfinns i ett flertal förordningar men har, enligt Konkurrensverkets erfarenheter, endast tolkats ur företagsekonomisk synvinkel. Genomgående för flertalet stöd är att de skall fungera som hjälp till självhjälp, dvs. när en verksamhet erhållit stöd för att komma igång eller klara vissa initialkostnader vid ett marknadsinträde skall företaget leva vidare av egen kraft. På en marknad med fungerande konkurrens kan stöd till nyetableringar etc. bidra till att även effektiva företag slås ut från marknaden. Det omvända gäller också, dvs. att stödmottagande företag inte klarar den hårda konkurrenssituation som råder eller att det inte finns något behov av deras produkter (överkapacitet på marknaden) och följaktligen riskerar exempelvis nedläggning.

Även om föreskrifterna ovan skulle kunna ge utrymme för beaktande av konkurrensförhållanden vid enskilda stödåtgärder talar Konkurrensverkets erfarenheter för att så inte varit fallet. Redovisade stödförordningar kan därigenom ge upphov till en ej effektiv resursanvändning. För att underbygga ett konkurrensinriktat synsätt vid stödgivningen krävs att stödförordningarna förändras så att det klarare framgår vilken inriktning och omfattning en konkurrensanalys behöver ha i sammanhanget.

5.5 Sammanfattande slutsatser

En effektiv stödgivning sett i ett samhällsekonomiskt perspektiv förutsätter att beslut om stödåtgärder normalt underbyggas av en bedömning om stödets effekter på konkurrensen på berörd marknad. Ibland behöver man även undersöka effekten på närliggande marknader. Med en sådan inriktning ökar förutsättningarna för att kunna motverka stödets konkurrenssnedvridande effekt och för att stödet i största möjliga utsträckning får positiv effekt på bl.a. sysselsättningen. En analys, där för- och nackdelar av stödet kartläggs från konkurrenssynpunkt, ger således bättre förutsättningar för att stöd blir samhällsekonomiskt optimalt.

Av nio undersökta offentliga stöd enligt redovisningen i detta kapitel torde fem enligt Konkurrensverkets bedömning få en jämförelsevis stor negativ effekt på marknadens konkurrens och effektivitetsförhållanden. Det är därför osäkert om dessa stöd är samhällsekonomiskt effektiva. Vidare kan konstateras att inte i någon stödförordning föreskrivs att beslut om stödåtgärder skall föregås av en bedömning av stödets effekter på konkurrensen. Det kan innebära att stödet får oönskade effekter på marknadens effektivitetsförhållanden med avseende på strukturförändringar, omvandlingstryck, prisbildning m.m.

6 Konkurrensneutral stödgivning - förslag till åtgärder

Enligt EES-avtalet finns särskilda regler för statligt stöd i art. 61-63 i avtalet. Prövning av svenskt stöd mot dessa artiklar kommer att ske enligt samhandelskriteriet, dvs. om stödet påverkar handeln mellan minst två länder inom avtalsområdet. Om inte samhandelskriteriet är uppfyllt omfattas offentlig stödgivning av nationell lagstiftning.

I det följande redovisas förslag till åtgärder som syftar till att öka de svenska stödets effektivitet genom att stödgivningen blir mer konkurrensneutral.

6.1 Generella krav

6.1.1 Rikta stödgivningen mot små och medelstora företag

Det råder stor enighet om att SME har en viktig roll vad gäller att utveckla näringslivet och skapa nya arbetstillfällen. Detta beror på att SME ofta är utsatta för ett hårdare konkurrensstryck än större företag och många gånger är mer flexibla och anpassningsbara till ändrade utbuds- och efterfrågeförhållanden. SME är också en viktig källa för fungerande konkurrens på en marknad och bidrar i väsentlig utsträckning till att marknader blir utmaningsbara. Vidare kan framhållas att SME:s flexibilitet bidrar till att dessa lättare kan omfördela produktionsresurser från vikande till vinstgenererande marknader än stora och marknadsdominerande företag. Därigenom får SME anses utgöra en viktig faktor för strukturförändringar i ekonomin.

Små företag står oftast också inför olika problem som större företag lättare kan klara av. I betänkande (SOU 1993:70) om strategi för småföretagsutveckling redogörs bl.a. för att småföretag har svårare att tillgodose sitt behov av riskvilligt kapital. Vidare finns enligt utredningen ett behov av småföretagspolitiska insatser. Främst gäller det strategisk rådgivning rörande företagets utveckling eller marknadsposition. En annan faktor som försvårar för småföretag att agera på marknaden är, enligt utredningen, att småföretag på grund av brister i kapital etc. har svårt att skydda sina investeringar i nya produkter och ny kunskap (jmf. externa effekter i bilaga 1). En jämförelsevis sämre ekonomisk uthållighet gör också att de - oftast som underleverantörer - blir känsliga för konjunktursvängningar. Med hänsyn till SME:s viktiga roll i en marknadsekonomi och att de ofta har problem som större företag i de flesta fall lättare kan lösa är det således motiverat att staten stöder dessa företag.

Företag som erhåller stöd får ett försteg i konkurrensen som följd av t.ex. bättre likviditet eller sänkta faktorkostnader. Stödmottagarens möjlighet att påverka marknadens prissättning blir därför av stor betydelse för i vilken utsträckning stödet påverkar konkurrensen. Generellt kan man säga att stöd som främjar aktiviteter nära marknaden, exempelvis stöd till produktionsutrustning, har större negativ effekt på konkurrensen än stöd för exempelvis rehabilitering av anställd personal. Riktas stöd direkt

till marknaden, torde det få mindre konkurrenssnedvridande effekt om det ges direkt till SME.

För att kunna inrikta stödgivningen mot företag som tillhör kategorin SME är det nödvändigt att ha kunskap om bl.a. företagets marknadsandel på den relevanta marknaden. Myndigheters stödgivning kan i de flesta fall inte prövas med stöd av konkurrenslagen. Det står dock inte i motsättning till att beslut om stöd föregås av en analys av stödmyndigheten om stödets effekter på relevant marknad. De riktlinjer som anges i förarbeten till nuvarande konkurrenslag (prop. 1992/93:56, s 86 f) Ny konkurrenslagstiftning rörande hur en marknadsandel för ett företag kan bestämmas och som i stora delar återges i avsnitt 3.1 torde i allt väsentligt också kunna tillämpas vid stödgivning.

Nära knutet till begreppet marknadsdominans och marknadsandel är också företagets finansiella ställning. Om det exempelvis råder ett ägarsamband (exempelvis moderbolag-dotterbolag) med andra företag kan det innebära att det stödmottagande företaget faktiskt har en marknadsmakt/-position som överstiger vad dess marknadsandel motsvarar. Moderbolag kan exempelvis tillskjuta kapital till dotterbolaget. Därför bör, likt definitionerna som tillämpas inom EU, även hänsyn tas till ägarförhållanden vid en bedömning om ett företag tillhör kategorin SME eller ej.

6.1.2 Gör en samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl

Företagets framgång på marknaden och eventuella lönsamhet bör inte enbart ses utifrån det stödsökande företagets perspektiv utan även i förhållande till övriga företag på marknaden. Att en verksamhet förväntas bli företagsekonomiskt lönsam behöver inte nödvändigtvis innebära lönsamhet från samhällsekonomisk synpunkt. Exempelvis kan ett stödmottagande företag som bedöms bli företagsekonomiskt lönsamt, öppna handel på en marknad med fungerande konkurrens och i kraft av stödet exempelvis pressa priserna till konsumenterna och därigenom slå ut effektiva företag och konkurrenter. Eftersom företagsstrukturen således kan förändras på grunder som inte är en effekt av marknadens utbuds- och efterfrågeförhållanden samt företagets olika effektivitet kan stödet från samhällsekonomisk synpunkt ytterst medföra ineffektiva marknader med höga produktpriser.

Därför bör bidragssökandens affärsidé prövas genom en lönsamhetskalkyl dels i ett företagsekonomiskt perspektiv likt exempelvis den prövning som kan ske på den allmänna kreditmarknaden, dels i ett samhällsekonomisk perspektiv.

Ett problem som uppstår vid prövning av ett nystartat företags lönsamhetsutsikter och en bedömning av stödbehov är att man inte har tillgång till några underlag som kan användas för en traditionell finansieringsutvärdering⁴³. Bedömningen måste kanske främst därför göras med utgångspunkt i affärsidén som i sig ofta kan vara svårt. Detta problem gäller också när småföretag utvecklar nya produkter. Det kan således bli

⁴³Utvecklingsfondsutredningens betänkande (SOU 1993:70) Strategi för småföretagsutveckling (s.18 ff).

kostsamt att utvärdera ett nystartat företags affärsidé eller ny produktutveckling i förhållande till det beviljade kapitalet.

För att kunna göra en rimlig projekt- och riskbedömning krävs att stödmyndigheter har tillgång till relevant information vid stödgivning. Stöd riskerar annars att inte bli samhällsekonomiskt lönsamma. I detta avseende skulle stödmyndigheter och organisationer kunna utöka sitt samarbete med varandra, vilket också Utvecklingsfondsutredningen har föreslagit.

6.1.3 Utforma stöden som selektiva och direkta

Stöd blir mindre konkurrensnedvridande om de riktar sig till en bred bas av företag och där varje enskilt företag har liten möjlighet att påverka marknaden. Därför behövs restriktioner med avseende på företagsstorlek och nyttjandet av stödet. Specifika stöd, dvs. stöd till visst eller vissa företag eller projekt, kan vara mer konkurrensnedvridande än stöd som går till viss typ av produktionsfaktor (selektivt) men till många företag (se figur 5.1). Med den utgångspunkten kan sägas att generella driftsstöd, dvs. stöd som kan användas fritt av företaget, inte ges. I stället bör selektiva stöd prioriteras. Att stöd används för de åtgärder som avses bör också följas upp. Om uppföljning ej sker finns risk för att företag nyttjar stöd för andra ändamål än vad som avses och att stödet exempelvis får en generell karaktär. Industri- och nyföretagarfondens nyföretagar- och villkorlån⁴⁴ är generella i den bemärkelsen att lånen inte behöver användas för viss typ av investering i produktionsutrustning etc. En väsentlig skillnad gentemot andra stödformer är dock att stödmottagaren åläggs ett ansvar att återbetala stödet till marknadsmässiga villkor. Genom att affärsrisken kvarstår ökar incitamenten för stödmottagaren att använda stödet på ett effektivt sätt.

Stödet till näringslivet är inriktat främst mot ökad användning av en produktionsfaktor såsom arbetskraft (t.ex. rekryteringsstöd) men i vissa fall inriktat mot produktionsökningar rent allmänt (t.ex. glesbygdsstöd) för att stimulera till ökat utnyttjande av produktionsfaktorn arbetskraft. I sammanhanget kan skiljas på direkt och indirekt stöd där förstnämnda rekryteringsstöd är direkt kopplat till resursen arbetskraft, dvs. målsättningen är att öka användningen av arbetskraft. Glesbygdsstödet är en form av indirekt stöd när det utgår för bl.a. investeringar i byggnader och maskiner som syftar till att säkra sysselsättningen åt den bofasta befolkningen. Indirekta stödåtgärder kan leda till att företag övergår från arbetsintensiv produktion till kapitalintensiv, dvs. erhållet stöd används för investeringar i nytt kapital i stället för anställning av arbetskraft. Det kan innebära att kostnaden för varje nytt arbetstillfälle blir högre än vid en direkt subventionering av arbetskraft och syftet med stödet kan gå förlorat. En slutsats är att direkta stödåtgärder ofta kan bli mer effektiva än indirekt stöd.

6.1.4 Koppla stödgränser till aktiviteten

⁴⁴Förordning (SFS 1993:31) om finansiering genom stiftelsen Industri- och nyföretagarfonden.

Som redan nämnts bör ett viktigt inslag vid stödgivning vara att affärsrisken kvarstår för stödmottagaren. I annat fall stimuleras inte företaget till att vara effektivt och konkurrenskraftigt och att stödets syfte därmed inte uppnås. Stöd som utgör en, med hänsyn till nämnda aspekt om affärsrisken, för stor andel av de totala investeringskostnaderna i kombination med bristfälliga marknadsbedömningar kan bidra till att affärs- och konkurrensmässiga överväganden får en underordnad betydelse hos företaget. I detta avseende föreslås därför att offentligt stöd, i större utsträckning än vad som erfarenhetsmässigt hittills tillämpats, blir ett komplement till övrig finansiering. Nyföretagarlånet utgår exempelvis med högst 30 procent av det totala finansieringsbehovet under förutsättning dels att nyföretagaren tillskjuter 10 procent, dels att övrig finansiering sker på den allmänna kreditmarknaden.

Att stödet skall utgöra ett komplement innebär också att det bör avvägas i förhållande till den investering som stödet gäller, dvs. hänsyn bör tas till de aktiviteter det är ämnat att främja. Som nämns tidigare har stöd för aktiviteter som inte är direkt kopplade till marknaden en mindre effekt (t.ex. stöd för rehabilitering) på konkurrensen än stöd till en produktionsutrustning som påverkar företagets möjlighet att priskonkurrera på marknaden. Följaktligen bör stödbeloppen bli mindre ju närmare marknaden aktuell aktivitet eller investering ligger.

Tas hänsyn till att affärsrisken hos det stödmottagande företaget skall kvarstå vid stödgivning och att stödet inte bör påverka företagets möjligheterna att priskonkurrera på marknaden, bör således inte konkurrensen snedvridas i sådan omfattning att stödet i ett samhällsekonomiskt perspektiv framstår som negativt.

6.1.5 Inför krav på konkurrensanalys vid stödgivning

Analysen av vissa stödförordningar i kapitel 5 utgår från givna förutsättningar i respektive stödförordning. I ett fåtal förordningar finns bestämmelser som i viss mån skulle kunna anses inrymma krav på att stödmyndigheter inte skall gynna ett enskilt företag med stöd. Stödgivning bör enligt Konkurrensverket som princip föregås av en konkurrensanalys där stödets förväntade effekter relateras till de faktiska konkurrensförhållanden som råder på berörd marknad. Utifrån förväntade effekter på konkurrensen kan man sedan bättre bedöma om stödet skall ges eller ej.

6.1.6 Ge i princip inte kommunalt stöd till näringslivet

Av proposition (1990/91:117) som föregick gällande kommunallag framgår att en kommun inte skall ge stöd till näringslivet annat än när det finns synnerliga skäl. Några av de fall som redovisas i avsnitt 3.2 rör kommunal stödgivning. Erfarenheter av kommunal bidragsgivning är att den i många fall inte kan inrymmas i de motiv eller mål som formulerats i nämnda proposition. Den kommunala stödgivningen har inte heller haft någon direkt koppling till de statliga övergripande stödmålen. Därmed föreligger risk för s.k. suboptimering, dvs. en kommuns strävan att främja näringslivet inom kommunen kan motverka statens försök att genom stödgivning främja näringslivet i stort. Kommunal bidragsgivning till enskilda företag kan också ge upphov till konkurrenssnedvridningar, främst på lokala marknader. Mot denna

bakgrund bör inte kommuner subventionera verksamheter på varu- och tjänsteområden med fungerande konkurrens.

6.1.7 Följ upp stödets effekter på konkurrensen

Ett inslag i stödgivningen bör vara uppföljning av varje enskilt stöd och dess effekter på konkurrensen. Denna uppföljning kan sedan utgöra en kunskaps- och erfarenhetsbank inför framtida stödgivning. Därmed förbättras möjligheterna att t.ex. inte upprepa en stödgivning som inte fått önskvärd effekt med hänsyn till bl.a. syftet med stödet.

6.2 Förslag till ändring av stödförordning

De kompletterande riktlinjer för offentlig stödgivning som följer av förslagen ovan bör implementeras i befintliga stödförordningar. Alternativt kan tillskapas en förordning som skall gälla som normförordning vid stödgivning till näringslivet.

Förordning (1988:764) om statligt stöd till näringslivet (se bilaga 2) syftar till att utgöra ett enhetligt ramverk för offentlig stödgivning. Motiven bakom denna förordning framgår dels av betänkandet (SOU 1987:29) Stöd till näringslivet, dels av proposition 1987/88:150, bil.1⁴⁵. I nuläget hänvisas till denna förordning i 24 andra förordningar. Främst rör det stöd som riktas mot speciella branscher. I och med EES-avtalet har denna förordning kommit att också tillämpas på statligt stöd som omfattas av art. 61 i EES-avtalet, dvs. stödåtgärder som påverkar handeln mellan länder som omfattas av EES-avtalet. Denna förordning skulle, med beaktande av Konkurrensverkets förslag, kunna vara en utgångspunkt för all stödgivning till näringslivet, dvs. även stöd som inte omfattas av art. 61 i EES-avtalet. Nedan redovisas Konkurrensverkets förslag till övriga ändringar av förordningen där hänvisning sker till paragrafer i nämnda förordning.

Motivet bakom 2 § är att stöd endast skall vara ett komplement till de finansieringsmöjligheter som den allmänna kreditmarknaden kan erbjuda. Om detta inte skulle gälla finns risk för att stödet verkar snedvridande på konkurrensen och även får andra negativa effekter. Konkurrensverket föreslår att det i förordningen (2 §) klargörs att stöd i form av bidrag och lån får utgöra ett komplement till övrig finansiering. Därigenom kan konkurrensnedvridningar motverkas, vilket kan bidra till att syftet med stödet uppfylls.

Det företagsekonomiska lönsamhetskravet i stödförordningens 4 § är en viktig vägledning för när stöd får lämnas. Det bör inte finnas hinder för att stödgivning även

⁴⁵Prop 1987/88:150 (bil.1, kap. 4) med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89 m.m. (kompletteringspropositionen).

föregås av en prövning eller riskbedömning ur samhällsekonomisk synvinkel. Såväl det företagsekonomiska som det samhällsekonomiska lönsamhetskravet bör tydligare betonas i stödsammanhang och bedömningen utifrån dessa aspekter alltid medtas i beslutsunderlaget vid offentlig stödgivning.

Föreslagna ändringar i 2 och 4 §§ medför att stödmyndigheter har kunskap om den marknad som stödet berör. Därför bör också stödmyndigheter i enlighet med 6 § känna till antal konkurrerande företag, omsättning, eventuella etableringshinder, möjligheter till priskonkurrens etc.

Som en följd av att ett ökat inslag av samhällsekonomisk bedömning införs bör beslutsunderlag enligt 7 § innehålla en bedömning av stödets effekter på konkurrensen, bl.a. baserad på uppgifter som stödsökanden kan lämna. Därigenom kan negativa konkurrens effekter vägas mot vikten av att berört projekt genomförs.

Vad avser garantiåtaganden enligt 14 § bör framhållas att gränsen om 75 procent av det obetalda kapitalbeloppet inte fastställts efter beaktande av eventuella konkurrens effekter på marknaden. Snarast bestämdes gränsen av behovet av att minska risken för staten att förlora pengar om låntagaren inte kunde infria sina löften.

Nuvarande statlig garanti på 75 procent av det obetalda kapitalbehovet är för högt för att kunna anses vara ett komplement till övrig finansiering. Denna garanti kan därför ifrågasättas från konkurrenssynpunkt. Kreditinstitutens bedömning av företags kreditvärdighet och deras finansiella situation torde inte förändras med nivån på garantiåtagandet, dvs. prövningen bör vara lika oavsett kreditbelopp. Relevant för kreditinstituten är däremot ställda säkerheter, vilka är en viktig faktor vid fastställande av räntenivå för beviljad kredit. Ett högt statligt garantiåtagande torde minska kraven på ställda säkerheter. Därför har den statliga garantin en inverkan på dels möjligheten att erhålla lån, dels på räntenivån och därmed företagets kostnader för krediterna.

Slutligen bör i förordningen om statligt stöd till näringslivet tillföras en bestämmelse om att stödets påverkan på marknadens konkurrensförhållanden bedöms och beaktas före beslut om offentligt stöd. Det skulle skapa förutsättningar för en mer konkurrensneutral stödgivning.

6.3 Konkurrensverkets förslag i sammandrag

Marknadsimperfektioner som antingen uppstått tillfälligt eller som funnits under en längre tidsperiod kan medföra samhällsekonomiska förluster. Staten har ett intresse av att korrigera för dessa imperfektioner. Stöd till företag får dock i princip alltid en konkurrenshämmande effekt, vilken kan motverka en hög samhällsekonomisk effektivitet. Det är därför viktigt att före beslut om stödgivning göra en samhällsekonomisk analys av stödeffekterna där bl.a. stödets effekter på konkurrens och prisbildning på berörda marknader blir belyst.

Nuvarande utformning och inriktning av offentligt stöd enligt analyserade stödförordningar kan ge upphov till konkurrenssnedvridningar som motverkar stödets syfte. Det

saknas dock bl.a. bestämmelser om att utvärdering skall göras, före beslut om stödets effekter på marknadens konkurrens- och därmed effektivitetsförhållanden. Det finns också anledning att se över och komplettera stödförordningarna från konkurrenssynpunkt.

I syfte att åstadkomma bättre förutsättningar för en mer konkurrensneutral stödgivning redovisas nedan i sammandrag Konkurrensverkets förslag till åtgärder. Dessa förslag syftar ytterst till att uppnå bättre förutsättningar för en effektiv stödgivning, som ytterst blir till nytta för konsumenterna. Förslagen, som främst gäller att ändra förutsättningar vid stödgivning och utformning av stödförordningar, innebär bl.a. följande:

- inför krav på konkurrensanalys vid utformningen av stöd och vid stödgivning
- rikta stöden mot små och medelstora företag
- undvik driftsstöd och stödåtgärder av indirekt natur
- låt olika stöd vara ett komplement till annan finansiering
- sänk stödbeloppet om stödet påverkar väsentliga konkurrensmedel för det stödmottagande företaget samt
- följ upp effekterna av stödgivningen.

Redovisade åtgärder ökar förutsättningarna för en mer konkurrensneutral stödgivning, dvs. att konkurrensen på berörda marknader inte onödigtvis hämmas eller snedvrids. Ytterst torde detta bidra till en effektiv stödgivning sett i ett samhällsekonomiskt perspektiv. En följd av förslagen är att befintliga stödförordningar bör ses över med hänsyn till konkurrensintresset. Ett alternativ är därvid att tillskapa en förordning som skall gälla som norm vid i princip all stödgivning till näringslivet.

Förordning (1988:764) om statligt stöd till näringslivet är ämnad att ge en enhetlig ram för denna stödgivning. I nuläget har denna förordning anknytning till 24 andra förordningar. Främst rör det stöd som riktas mot speciella branscher. I och med EES-avtalet har denna förordning även kommit att tillämpas på statligt stöd som omfattas av art. 61 i EES-avtalet, dvs. stödåtgärder som påverkar samhandeln. Denna förordning skulle, med ändringar som här redovisas, kunna vara en utgångspunkt för all stödgivning till näringslivet, dvs. även den som inte omfattas av art. 61 i EES-avtalet.

I förordningen kan införas bestämmelser bl.a. om att offentligt stöd skall utgöra ett komplement till övrig finansiering och att en lönsamhetskalkyl bör göras över stödet från samhällsekonomisk synpunkt. Därvid kan i förordningen medtas bestämmelser om att stödmyndigheter före beslut om offentligt stöd genomför analyser över hur konkurrensen på berörda marknader påverkas av stödet. Vidare kan införas bestämmelser om att utfallet av stödgivningen skall följas upp och analyseras utifrån bl.a. ett konkurrensperspektiv.

Offentligt stöd - teoretisk utgångspunkt

1.1 Inledning

I denna bilaga redogörs för statsmakternas motiv att subventionera produktionen i näringslivet. Enligt traditionell välfärdsteoretisk analys reduceras den ekonomiska välfärden av subventioner. Det finns dock vissa huvudargument för subventioner när marknader är imperfekta såsom vid externa effekter och "public goods", stordriftsfördelar och asymmetrisk information. Bilagan belyser vilka förväntade effekter stöd får på konkurrensen beroende på utformningen av subventionen samt strukturen på den marknad som berörs av stödet.

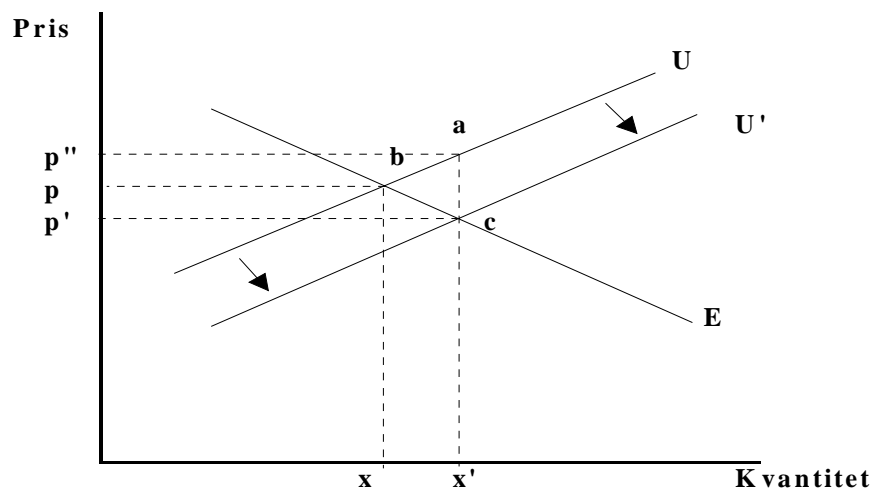
1.2 Utgångspunkter för offentlig stödgivning

Offentligt stöd syftar generellt sett till att styra konsumtion eller produktion mot ett samhällsekonomiskt optimalt läge inklusive givna fördelningspolitiska mål. Det kan förutsättas att stöd till hela eller vissa delar av näringslivet föregåtts av en politisk bedömning att marknaden inte klarar att uppnå detta optimala läge. I många sammanhang fokuseras på obalanser på arbetsmarknaden. En anledning är att utvecklingen i ekonomin i hög grad beror på hur väl denna marknad fungerar. Sysselsättningsmålet eller behovet av en omfördelning av arbetskraften finns inskrivet i ett stort antal svenska stödförordningar. I andra fall fokuseras stödgivningen mot småföretagssektorn för att stimulera till nyföretagande. Brist på nyföretagande kan i vissa fall också ses som ett marknadsmisslyckande.

Enligt traditionell välfärdsteoretisk analys, där en marknad kännetecknas av "first-best conditions"⁴⁶, reduceras emellertid den samlade ekonomiska välfärden av subventioner eller stöd genom att de driver en kil mellan vad konsumenten betalar för en produkt och vad producenten tjänar på denna. Kortfattat innebär det att den samhällsekonomiska kostnaden för subventionen överstiger den samhällsekonomiska vinsten. Från samhällsekonomisk synpunkt skulle därför det optimala vara att inte ge någon subvention alls. I figur 1.1 visas den välfärdsförlust som uppstår om en produktionssubvention införs på en marknad som karakteriseras av "first-best conditions".

⁴⁶En marknad som kännetecknas av "first-best conditions" innebär att under vissa givna förutsättningar på såväl konsumtion som produktion är en marknad med perfekt konkurrens paretooptimal, dvs. man kan inte öka välfärden för någon utan att försämra den för någon annan. Under dessa förhållanden gäller att marknadens utbudskurva beaktar produktionens alla samhällsekonomiska kostnader och att efterfrågekurvan beaktar alla samhällsekonomiska intäkter. Se t.ex. Varian (1984).

Figur 1.1 Välfärdseffekter av en subvention vid "first-best conditions"



Vid jämvikt på en marknad under dessa förutsättningar produceras kvantiteten x till priset p . Antag att en produktionssubvention införs som minskar företagens kostnader, vilket i figur 1.1 visas genom att utbudskurvan förskjuts från U till U' , dvs. företagen på marknaden är villiga att producera mer (x') till en lägre kostnad (p'). Den extra samhällliga nyttan av subventionen blir ytan med punkterna $xbcx'$ medan den samhällliga kostnaden avspeglas i området $xbax'$. Ytan abc representerar kilen (skuggad del i figur 1.1), dvs. den välfärdsförlust eller dödviktsförlust som subventionen ger upphov till.

Om marknader däremot avviker från den perfekta situation som beskrivs ovan behöver inte en subvention, teoretiskt, leda till en försämring av den ekonomiska välfärden. Det kan vara möjligt för staten att åtgärda marknadsimperfectioner och öka den ekonomiska välfärden genom att välja rätt typ av ingrepp. I praktiken är emellertid en sådan politik svår att genomföra därför att det krävs stor kunskap om ekonomins funktionssätt och störningens natur för att kunna åtgärda den.

De klassiska motiven eller argumenten bakom offentliga subventioner för att komma till rätta med vissa marknadsimperfectioner är följande⁴⁷.

- Effektivitetsmotiv
- Stabiliseringspolitiska motiv
- Fördelningspolitiska motiv
- Paternalism

⁴⁷Statliga bidrag - motiv, kostnader, effekter? Ds 1992:46, ESO.

Indelningen ovan är en övergripande klassificering av de motiv eller mål man önskar främja med stödåtgärder. I de allra flesta fall ligger flera motiv bakom en och samma stödåtgärd.

1.2.1 Effektivitetsmotiv

Effektivitetsmotivet ligger oftast bakom en statlig subvention i de fall marknadskrafterna inte förmått styra produktionen mot ett samhällsekonomiskt optimalt läge, m.a.o då en ren marknadslösning inte medger att de nyttomöjligheter som finns utnyttjas fullt ut. I den nationalekonomiska litteraturen anges främst tre klassiska fall av marknadsimperfectioner där det från samhällsekonomisk synpunkt kan vara motiverat med effektivitetsbefrämjande subventioner, nämligen förekomsten av externa effekter, stordriftsfördelar och imperfekt information.

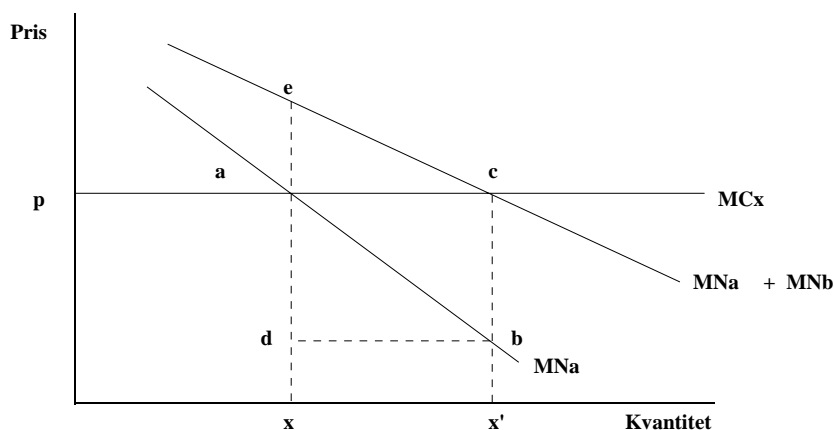
Externa effekter anses råda om en aktivitet som vidtas av en aktör - som en oönskad effekt - påverkar någon annan utan att detta avspeglas i marknadspriset. Externa effekter kan antingen vara positiva eller negativa.

Negativa externa effekter, t.ex. miljöförstöring, innebär att marginalkostnaden⁴⁸ för det företag som utför aktiviteten underskattas, dvs. priser och kostnader för företaget avspeglar inte den samhälleliga effekten av produktionen. Traditionellt löses detta genom att införa skatter eller avgifter. Exempelvis kan företag, vars produktionsbif effekter utgör en fara för miljön, belastas med en avgift som höjer företagets marginalkostnad medan företag som inte producerar miljöfarliga produkter får betala en lägre eller ingen avgift. Avgiften får därigenom en styreffekt eftersom det blir lönsammare för företagen att välja en mer miljövänlig produktionsteknik.

Vid positiva externa effekter, t.ex. forskning och utveckling (FoU) och grundutbildning, avspeglas inte den samhällsekonomiska nyttan/intäkten fullt ut i marknadspriset. Marknadspriset kommer därigenom att ligga på en från samhällsekonomisk synpunkt för hög nivå, vilket leder till en för låg produktion. För att stimulera till en högre produktion kan därför statsmakterna subventionera verksamheter som har positiva externa effekter.

⁴⁸Marginalkostnaden är den förändring i de totala kostnaderna som uppkommer då produktionen ökas med en enhet.

Figur 1.2 Allokeringseffekter vid en positiv extern effekt



Anta exempelvis att ett företag A väljer att investera i FoU men att detta, som en oönskad effekt, får en positiv extern effekt för företag B, dvs. företag B kan utnyttja resultaten av företag A:s FoU-investering utan att själv behöva betala för detta. För att maximera nyttan av investeringen och under förutsättning att ingen hänsyn tas till den positiva externa effekten kommer företag A att producera vid x . Denna nivå är lägre än den samhällsekonomiskt optimala x' , där marginalkostnaden MC_x är densamma som den totala samhälleliga nyttan ($MN_a + MN_b$). Effektivitetsförlusten representeras av ytan ace . Om inte den positiva externa effekten kan avhjälpas med hjälp av en effektiv allokering av upphovsrättigheter (t.ex. patent) kan en optimal allokering uppnås genom att subventionera företag A så att det får ta del av vinsten från den externa effekten. Storleken på den subvention som skall införas måste vara samma som den marginella nytta som företag B erhåller vid optimum, dvs. motsvara sträckan bc . Subventionen ökar den samhälleliga välfärden eftersom vinsten till företag A (adb) och företag B ($aecb$) överstiger kostnaden för subventionen ($acdb$) med ace . Det är dock i det närmaste omöjligt att korrekt beräkna den externa nyttan samtidigt som det är svårt att bestämma den nivå varifrån subventionen skall utgå.

En drivfjäder för företag på en konkurrensmarknad är att generera vinst. Ett medel för att uppnå detta är att utveckla konkurrenskraftiga produkter eftersom det kan ge företaget en konkurrensfördel, särskilt om företaget kan erhålla patent på produkten. Patentet innebär i sin tur att företaget kan åsätta produkten ett pris som väl täcker kostnaderna för investering. Möjligheten till ekonomiskt utbyte motiverar företaget att genomföra investeringen. Mot den bakgrunden är inte stöd för industriell utveckling på en marknad med fungerande konkurrens samhällsekonomiskt motiverad.

Enligt Innovationsutredningen (SOU 1993:84) finns även ett allokeringsproblem eller effektivitetsproblem vid stöd till fri forskning vid högskolor⁴⁹. Högskoleforskaren,

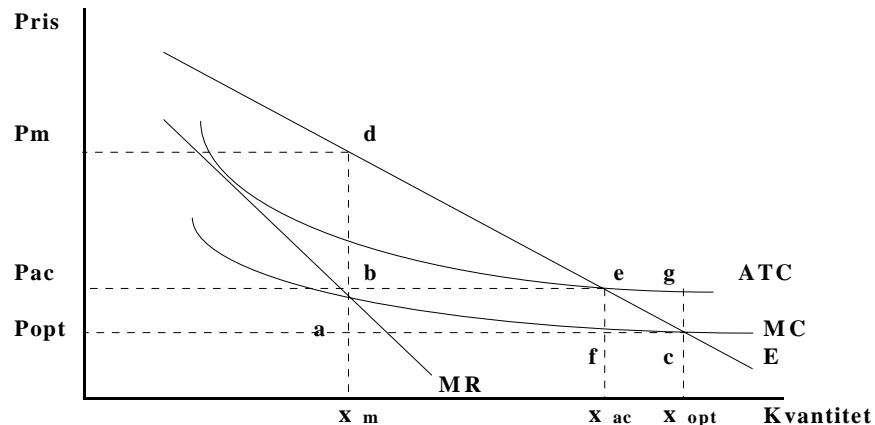
⁴⁹Betänkande (SOU 1993:84) Innovationer för Sverige; Innovationsutredningen.

som inom vissa snäva resursramar kan utveckla vissa idéer, besitter äganderätten till idén. Det borde göra forskaren intresserad av exploatering av idén. Paradoxen är dock att forskningsfriheten, enligt utredningen, snarare utgör en blockering. Eftersom bara forskaren kan utnyttja den avkastning som idén kan ge är inte högskolan intresserad av att skjuta till mer resurser. Forskningsresultaten kanske därmed inte kommer samhället till nytta.

Den andra marknadsimperfectionen, *stordriftsfördelar i produktionen*, föreligger då styckkostnaden faller på lång sikt samtidigt som produktionen ökar, dvs. produktionen karakteriseras av ökande skalavkastning. Om det finns stordriftsfördelar i en stor del av produktionen, i förhållande till efterfrågan, kommer marknaden att begränsas till ett fåtal stora företag och i ytterlighetsfallet till ett naturligt monopol⁵⁰.

Ett begränsat antal effektiva producenter kan resultera i ett marknadspris tillika monopolpris (P_m) till en producerad kvantitet (x_m) som är lägre än samhälleekonomiskt optimum (x_{opt}). Det innebär att den samhällsekonomiska förlusten vid pris (P_m) och kvantitet (x_m) motsvaras av arean *cbd*. I figuren nedan visas hur statliga ingripanden kan påverka effektiviteten vid förekomst av stordriftsfördelar och minimera den samhällsekonomiska förlusten.

Figur 1.3 Allokerings effekter vid stordriftsfördelar



För att minska effektivitetsförlusten (från *cbd* till *cfe*) kan staten ingripa genom att införa en reglering som tvingar företaget att sätta priset lika med styckkostnaden (P_{ac}). Skulle staten ytterligare begränsa företagets prissättning så att ett pris lika med marginalkostnaden (P_{opt}) framtvings kommer imperfectionen helt att försvinna. Eftersom företagets produktion kännetecknas av ökande skalavkastning kommer dock ett sådant pris en företagsekonomisk förlust (*cg*), dvs. skillnaden mellan marginalkostnaden MC

⁵⁰Två begrepp är fundamentala vid definitionen av ett naturligt monopol, fallande styckkostnader och subadditivitet. Kostnadsfunktionen är subadditiv om den totala produktionskostnaden ökar då den totala produktionsvolymen uppdelas på ytterligare en produktionsenhet, se t.ex. Berg & Tschirhart (1988).

och styckkostnaden, ATC. Förlusten måste då täckas av staten med en subvention. Det är emellertid svårt att på ett korrekt sätt identifiera styck- och marginalkostnader, vilket i praktiken gör det omöjligt att genom reglering uppnå en effektiv verksamhet.

Den tredje marknadsimperfectionen, *asymmetrisk information* på kapitalmarknaden, uppstår i allmänhet som en effekt av att låntagare har bättre information om ett projekt som är föremål för en kreditansökan än vad långivaren har. Bristen på information kan medföra att långivaren bedömer projektet som ett högriskprojekt. Det i sin tur kan resultera i att räntenivån för det lånade kapitalet sätts högre än vid ett samhällsekonomiskt optimum. Under dessa omständigheter kan statsmakterna införa en räntesubvention eller ge statliga garantier för att säkerställa att projekt kommer till stånd.

1.2.2 Stabiliserings- och fördelningspolitiska motiv

De stabiliseringspolitiska motiven har med de övergripande ekonomipolitiska målen att göra, bl.a. full sysselsättning, stabila priser och en hög tillväxt i ekonomin. De fördelningspolitiska motiven bygger på att man med statsbidrag försöker skapa förutsättningar för en jämn inkomstfördelning mellan olika individer. Omfördelningen av medel utgörs av transfereringar, offentlig konsumtion samt finansieringen av olika verksamheter. De stabiliserings- och fördelningspolitiska instrument som använts för att förbättra bl.a. arbetsmarknadens funktionssätt har varierat över tiden.

1.2.3 Paternalism

Paternalism innebär att man från samhällets sida underkänner de val som konsumenterna gör utifrån deras information om marknaden. Genom konsumtionsstöd, som är ett utflöde av paternalism, försöker staten förändra konsumtionsmönstret av en viss vara eller tjänst. Förenklat innebär konsumtionsstöd att säljarens pris per enhet ökar samtidigt som köparens pris per enhet minskar. Därigenom ökar såväl utbud som efterfrågan av varan/tjänsten. De varor eller tjänster som enligt statsmakterna bör konsumeras i större utsträckning brukar benämnas "merit goods". Statligt stöd till bl.a. boklådor eller för distribution av böcker samt kulturtidsskrifter och andra kulturella varor eller tjänster skulle kunna motiveras av att tjänsterna är s.k. merit goods.

1.3 Ekonomiska konsekvenser av offentligt stöd

Offentliga stödmedel till näringslivet kan således vara motiverade såväl ekonomiskt som politiskt för att motverka samhällsekonomiskt negativa effekter av vissa marknadsimperfectioner eller marknadsmisslyckanden. Mot fördelarna av att ge stöd i dessa fall bör dock ställas de effekter man kan förvänta sig av det stödmottagande företagets agerande på en marknad med perfekt konkurrens.

1.3.1 Konsekvenser för företaget

Priset är den konkurrensfaktor som i de flesta fall har störst betydelse för företagen på en konkurrensutsatt marknad. Prispåverkande stöd är också ett vanligt medel som det offentliga använder för att åstadkomma förändringar i företagets och konsumenternas beslutsprocesser. I den ekonomiska litteraturen definieras subventioner utifrån två

huvudinriktningar. Dels den konsumtionsinriktade som berörs ovan (bilaga 1.2.3), dels den produktionsinriktade subventionen. Produktionsinriktade subventioner innebär förenklat en kostnadsavlastning eller en intäktsökning för ett företag som erhåller subventionen. De används av statsmakterna exempelvis för att upprätthålla sysselsättningen inom en viss region/bransch eller för att stimulera företag till en ökad mängd forskning och utveckling.

I det följande koncentreras framställningen på de produktionsinriktade företagsspecifika subventionerna⁵¹ oavsett utformning. Med hjälp av den teoretiska analysen skall belysas under vilka förutsättningar effekten av subventionen påverkar prisbildningen och därigenom konkurrensen på den aktuella marknaden. Framställningen begränsas till att visa effekterna på den inhemska konkurrensen. De effekter en subventioner kan få på handeln mellan länder behandlas traditionellt inom ramen för olika typer av handelsteori⁵².

Den betydelse ett företag tillmäter offentligt stöd beror på företagets handlingsalternativ. En subvention som är låg i förhållande till jämförelsealternativets kostnader medför sannolikt att företaget avstår från stöd, dvs. staten lyckas inte föra in samhällets värderingar i företaget. Alternativt utnyttjas det av företag som redan beslutat om åtgärder som ligger i linje med samhällets värderingar och således egentligen inte behöver stimuleras med offentligt stöd. En hög subvention innebär å andra sidan att företag finner stödet attraktivt varför staten kan förvänta sig en hög måluppfyllelse. Samtidigt kan en hög subvention medföra ineffektiv resursanvändning genom underutnyttjande av resurser utanför den marknad dit stödet riktas⁵³.

Allmänt kan sägas att företagets konkurrensfördel av stödet beror på stödaktivitetens *närhet till marknaden*. Sådana stöd som inte möjliggör för företagen att direkt pris-konkurrera, dvs. ingen närhet till marknaden, förväntas ha en liten negativ effekt på

⁵¹Företagsspecifika stöd definieras som stöd riktat till enskilda, individuellt utvalda företag. Denna typ av subvention utgår antingen som ett bestämt belopp eller som ett marginalbidrag. En ytterligare dimension på subventionen är om den är kopplad till en bestämd aktivitet eller inte. Direkta subventioner utgår till företag som utför aktiviteten i fråga. Den kan antingen erhållas per producerad enhet eller per enhet insatsvara som används (specifiksubvention) eller baserad på värdet av producerad enhet eller värdet på insatsvarorna (marginalsubvention eller ad valorem). En indirekt subvention innebär att företaget som utför aktiviteten i fråga erbjuds ett högre marknadspris för dess produktion eller ett lägre pris för dess insatsvaror. En indirekt subvention för ett företag är resultatet av en direkt subvention till ett annat företag.

⁵²Se t.ex. Bhagwati and Srinivasan (1983).

⁵³Företag kan exempelvis flytta från en region där resurser i vissa avseenden utnyttjas optimalt till en annan region där stödet utgår, enbart för att kunna tillgodogöra sig förmånerna av stödet. Det skulle därigenom kunna få till följd att exempelvis ett arbetskraftsoverskott uppstår i den marknadsregion som företaget lämnat.

konkurrensen. Stödåtgärder som ger möjlighet för ett företag att direkt priskonkurrera anses vara direkt riktade mot marknaden.

För att studera hur ett företags prisförändring inverkar på konkurrensförutsättningarna bör prisförändringen relateras till de förutsättningar som råder på den marknad där företaget agerar.

1.3.2 Konsekvenser på marknaden

I denna del av bilagan ges en schematisk bild över hur ett stöd kan påverka en marknad med perfekt konkurrens. Det bör i detta sammanhang poängteras att det är få om ens någon marknad i Sverige som kan anses karakteriseras av perfekt konkurrens. En övervägande del av de inhemska varu- och tjänstemarknaderna torde snarare betraktas som oligopolmarknader eller marknader med monopolistisk konkurrens. Marknadsformen perfekt konkurrens skall snarare betraktas som en analytisk utgångspunkt, utifrån vilket viss vägledning kan hämtas om vad som händer på en marknad vid stödgivning.

Från säljarens utgångspunkt kan marknadsstrukturen variera mellan ytterligheten monopol, dvs. där marknaden består av en säljare, till den andra ytterligheten där marknaden består av många säljare, dvs. fullständig konkurrens. I tabell 1.1 visas de vanligaste marknadsformerna med avssende på antal säljare och jämförbarhet mellan produkter.

Tabell 1.1 Marknadsstrukturer från säljarens utgångspunkt⁵⁴

	Antal säljare		
	En	Några få	Många
Homogena prod.	Fullständigt monopol	Oligopol	Fullständig konkurrens
Heterogena prod.	Heterogent monopol	Heterogent oligopol	Monopolistisk konkurrens

Den huvudsakliga skillnaden mellan monopol- och oligopolföretag jämfört med företag som verkar på en marknad med fullständig konkurrens är att de förras val av produktionsnivå påverkar marknadspriset. Monopol- och oligopolföretag har i varierande grad makt över priset, s.k. monopolmakt eller marknadsmakt.

I modern ekonomisk teori anses en marknad kännetecknas av fullständig konkurrens ("pure competition") då antalet säljare är så stort att priset på den utbudna varan inte påverkas av den av säljaren utbudna kvantiteten, dvs. säljaren är pristagare. Vidare förutsätts att de utbudna varorna är homogena. Två varor anses vara homogena då köparna uppfattar dem som perfekta substitut, dvs. fullt utbytbara. För att uppnå per-

⁵⁴Sherer/Ross (1990)

fekt konkurrens ("perfect competition") krävs dessutom att det inte finns några etableringshinder på marknaden och att aktörerna har fullständig information om nuvarande och framtida marknadsförhållanden.

Den generella beslutsregeln vid produktionsbeslut på en konkurrensmarknad är att företagen väljer att producera den kvantitet där marginalkostnaden är lika med marginalintäkten⁵⁵. Eftersom företagen är många uppfattar de priset som givet, vilket innebär att dess efterfrågekurva är horisontell. Företagets beslut blir därför att producera där priset är lika med marginalkostnaden. Råder det perfekt konkurrens kommer dessutom den uppnådda jämvikten att innebära att produktionen sker vid den punkt där styckkostnaden minimeras, dvs produktionen sker så kostnadseffektivt som möjligt. Vid denna jämvikt uppstår inga vinster⁵⁶ på marknaden.

Då ett företag inte klarar av att producera till denna kostnad drabbas det följaktligen av förluster, dvs. företaget är inte effektivt och om ingen effektivisering sker försvinner företaget så småningom från marknaden. Väljer statsmakterna i detta läge att subventionera företaget i fråga störs den naturliga utvecklingen på marknaden. Samtidigt innebär stödåtgärden att incitamenten för effektivisering hos företagen på marknaden påverkas negativt. Det finns inte några vinster att hämta om man effektiviserar sin produktion eftersom de ineffektiva företagen subventioneras och kan stanna kvar på marknaden. Orsaken till ineffektiviteten kan vara temporär och därmed också stödet. Empirisk forskning visar emellertid att tillfälliga stöd har en tendens att permanentas⁵⁷.

Perfekt konkurrens ger i de flesta fall hög effektivitet på en marknad. Företag som är ineffektiva slås ut medan de effektiva företagen kan fortsätta att producera sina produkter. Denna automatiska reglering på marknaden innebär att marknadsstrukturen anpassas eller effektiviseras i förhållande till efterfrågan. Att ett företag misslyckas på en marknad kan med andra ord vara ett resultat av en effektiv konkurrens på marknaden. Att subventionera ett företag i en situation med perfekt konkurrens medför följaktligen att effektiva företag slås ut. Därigenom påverkas såväl marknadsstruktur som effektivitet på ett negativt sätt.

Införs däremot ett branschstöd, dvs. stöd till alla företag på samma marknad, behöver inte det inbördes förhållandet mellan företagen påverkas på den aktuella marknaden. Vid denna typ av subventioner förväntas emellertid den typ av välfärdsförluster som beskrivs i bilaga 1.2.

⁵⁵Marginalintäkt är den förändring av de totala intäkterna som uppkommer då produktionen ökas med en enhet.

⁵⁶Avsaknaden av vinster innebär att företagen inte genererar några vinster utöver den kalkylränta som krävs för bl.a. återinvesteringar och avkastning på eget kapital.

⁵⁷Se "Optimal subsidies to declining industries: efficiency and equity considerations" Flam et al. Institute for international economic studies, University of Stockholm, 1982.

1.3.3 *Rent-seeking*

En bieffekt av ett utbrett offentligt subventionssystem benämns i ekonomisk litteratur "rent-seeking"⁵⁸. Med rent-seeking avses förenklat en situation där företagen överför resurser från produktion till resurser för att söka efter subventioner. Ett företag kan bygga upp en administrativ funktion vars primära uppgift är att söka och få så mycket bidrag som möjligt och därigenom ta resurser från andra enheter i företaget. Om det är relativt svårt att få stöd på grund av dess otillgänglighet (asymmetrisk information) och kostnaden för att söka stöd understiger den intäkt stödet ger ökar därför förutsättningarna för att denna typ av stödsökande verksamhet skall bli företagsekonomiskt motiverad. Företag som är duktiga på att söka stöd kan därigenom erhålla mer stöd än vad som kanske är samhällsekonomiskt motiverat. Asymmetrin i informationen ökar risken för att det offentliga ger stöd till ett litet antal stödsökande och att syftet med stödet kan bli svåruppfyllt. Om det däremot är relativt enkelt att söka stöd genom att alla företag får information om vilka stödåtgärder som finns torde resursöverföringen eller s.k. rent-seeking inte äga rum. Däremot måste det offentliga ha goda kunskaper för att avgöra vilka stödåtgärder som är samhällsekonomiskt effektiva och därmed särskilja bra projekt från dåliga⁵⁹. I ett läge där det offentliga eftersträvar att företag skall ha fullständig information om tillgängliga stöd krävs därför även att det offentligas kompetens är så hög att man kan särskilja samhällsekonomiskt motiverade projekt från icke-motiverade.

⁵⁸Se bl.a. Krueger (1974).

⁵⁹Innovationsstöd till företag - stimulans eller slöseri, Fölster, S. Ekonomisk debatt 1/91, och "Subsidizing Risky Projects - Case studies of incentives for Risk Reduction in Government Contracts", Pyddokke 1990.

Förordningar som reglerar offentlig stödgivning

NUMMER	NAMN PÅ FÖRORDNING	Ansv. departement
1959:369 X	Statligt stöd åt landsbygdens elförsörjning	Näring
1972:625	Lag om statligt stöd till politiska partier	Justitie
1977:393	Statligt stöd till kulturtidskrifter	Kultur
1978:250 X	Statligt stöd till jordbrukets rationalisering	Jordbruk
1978:571	Statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverks	Näring
1979:427 X	Statligt stöd till trädgårdsnäringsens rationalisering	Jordbruk
1980:402 X	Stöd till offentliga karantäner för djur	Jordbruk
1980:803	Regionalpolitiskt transportstöd	Kommunik
1981:445	Statligt stöd till distribution av böcker	Utbildning
1981:659 X	Lån till investeringar inom manuell glasindustri	Näring
1981:660 X	Rationaliseringsinvesteringar inom konfektionsindustrin	Näring
1981:665	Exportkreditfinansiering med statligt stöd	Näring.
1981:666	Statligt stöd för kredit vid försälj. inom landet i vissa fall	Näring
1982:680	Uppföljning av beviljat statligt stöd i viss fall	Arbetsmarknad
1983:731	Statsbidrag till organisationer för stöd till missbrukare m.m.	Social
1983:944	Statsbidrag till kommunerna för stöd och hjälp i boendet	Social
1984:120 X	Ädellövskogsförordningen	Jordbruk
1984:518	Bidrag till arbetsmarknadsutbildning i företag.	Arbetsmarkna
1984:523	Försöksverksamhet. med bidrag till arbetslösa som startar egen näringsverksamhet	Arbetsmarknad
1985:525 X	Statligt stöd till bokhandeln	Kultur
1985:672	Stöd till jordbruk och livsmedelsindustri i norra Sverige	Jordbruk
1985:673	Stöd till särskilt skuldyngda jordbruksföretag	Jordbruk
1986:414	Rekryteringsstöd	Arbetsmarknad
1987:606 X	Statligt regionalt stöd till jordbruks-och trädgårdsföretag	Jordbruk
1987:819	Statligt stöd till energiforskning	Näring
1987:894	Statlig finansiering genom regional utvecklingsfond	Näring

X = Hänvisning helt eller delvis till förordning (1988:764) om statligt stöd till näringslivet.

Förordningar som reglerar offentlig stödgivning (forts)

1988:582	Statligt stöd till radio- och kassettidningar	Kultur
1988:764	Statligt stöd till näringslivet	Näring
1988:776 X	Försöksverksamhet med statsbidrag till särskilda skogsvårdsinsatser i Västerbottens och Norrbottens län	Jordbruk
1988:805 X	Statligt stöd ur energiteknikfonden, m.m.	Näring
1988:806 X	Statligt stöd till teknikupphandling	Näring
1988:1609 X	RRV:s föreskrifter till kreditinstitut om statligt stöd till näringslivet	Civil
1989:11 X	Stöd till alternativ odling	Jordbruk
1989:12 X	Statsbidrag till miljöförbättrande åtgärder i jordbruket	Jordbruk
1989:288	Stöd till allmänna samlingslokaler	Civil
1989:413 X	Stöd till fruktodling	Jordbruk
1989:977	Lag om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer	Civil
1990:45	Stöd genom Fonden för svenskt-norskt ind. samarbete	Näring
1990:524 X	Presstödsförordningen	Utbildning
1990:573	Stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler	Kultur
1990:642	Regionalpolitiskt företagsstöd	Näring
1990:643	Glesbygdsstöd	Näring
1990:912	Lag om nedsättning av socialavgifter och allmän löneavgift (se även SFS 1990:983)	Näring
1990:941 X	Om inkomst-, omställnings- och anläggningsstöd till jordbruket, m.m	Jordbruk
1990:983	Föreskrifter till lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter och allmän löneavgift	Näring
1990:1092	Stöd till vissa skuldsatta jordbrukare	Jordbruk
1991:1099 X	Statligt bidrag till vissa investeringar inom energiområdet, m.m	Näring
1991:1512 X	Särskilt stöd till yrkesfisket på ostkusten	Jordbruk
1992:284	Tillfälliga stödåtgärder till vissa yrkesfiskare	Jordbruk
1992:854 X	Stöd för att främja användningen av biobränsle	Jordbruk
1993:31	Finansiering genom stiftelsen Industri- och nyföretagarfonden	Näring
1993:382 X	Statligt stöd till yrkesfisket	Jordbruk
1993:384 X	Rennäringsförordningen	Jordbruk
1993:555 X	Statligt stöd till skogsbruket	Jordbruk

X = Hänvisning helt eller delvis till förordning (1993:1292) om statligt stöd till näringslivet.

Vissa svenska stödformer

1 Stöd till teknisk forskning m.m.⁶⁰

Stödet syftar till att främja teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet och ges i mån av tillgång på medel. Stödet omfattar inte energiforskning. Stödet lämnas som bidrag, lån, medel mot royalty eller garanti. Om det är lämpligare med hänsyn till syftet med stödet kan det även ges i form av uppdrag eller beställning att ta fram eller utveckla ny teknik eller som stipendier eller pris till uppfinnare. Stöd lämnas antingen till kollektiv verksamhet inom ett ramprogram eller till ett särskilt projekt eller en grupp av projekt.

Stöd till kollektivforskning lämnas under förutsättning att en grupp av företag i avtal med Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) åtagit sig att gemensamt med NUTEK genomföra och finansiera forskning och utvecklingsarbete inom visst område inom ramen för ett särskilt program. Regeringen godkänner dessa program. Projektstöd ges efter ansökan till projekt med teknisk risk. Ansökan prövas med beaktande av de tekniska möjligheterna att genomföra projektet med åsyftat resultat och möjligheterna att nyttiggöra resultaten. Till företag med betydande finansiella resurser får stöd beviljas för projekt vars resultat kan nyttiggöras för allmännyttiga ändamål såsom medicin samt för projekt för annat ändamål med hög teknisk risknivå.

Stödet får motsvara högst halva kostnaden för projekt om det utgår till företag med betydande egna finansiella resurser och projektet avser ett ändamål med hög teknologisk risk eller om projektet kan tänkas medföra ekonomiskt utbyte för stödmottagaren. Till enskild person eller småföretag får stödet utgå med större andel av kostnaden om särskilda skäl föreligger även om de har betydande finansiella resurser. Stöd till projekt som bl.a. är av allmännyttig natur eller som inte väntas medföra ekonomiskt utbyte får motsvara hela kostnaden för projektet.

Stöd ges även för arbetstagarinitierade projekt, dvs. idéer från anställda till ny och förbättrad teknik eller nya och förbättrade produkter. Som arbetstagarinitierad anses inte projekt som grundas på idéer eller initiativ inom ramen för företagets normala utvecklingsarbete. Stödet får i dessa sammanhang motsvara högst två tredjedelar av kostnaden för projektet oavsett företagets storlek, egna finansiella resurser eller projektets karaktär.

Stödmedel får återkrävas om stödmottagaren lämnat ofullständiga eller oriktiga uppgifter eller förtigit något förhållande av betydelse för beslutet om stöd. Stödmedel får vidare återkrävas om de använts på ett sätt som uppenbarligen strider mot syftet med stödet eller stödmottagaren i väsentlig mån åsidosätter någon bestämmelse eller

⁶⁰Senaste lydelse genom ändring (1991:1332) av förordning (1978:571) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet.

något villkor som gäller för stödet. NUTEK fattar beslut om stöd enligt denna förordning.

2 *Regionalpolitiskt transportstöd*

Transportstöd lämnas för att främja en samhällsekonomisk och en i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet. Stödet syftar ytterst till att främja sysselsättningen i sådana regioner där transportkostnaden är märkbart högre än i andra delar av Sverige. Stödet skall utjämna de konkurrensskillnader som råder mellan företag belägna i norra delen av Sverige och företag som är etablerade i närheten av de större marknaderna. Främst riktas stödet till Norrbotten, Västerbotten, Jämtlands och Västernorrlands län. Stöd lämnas för en transport från en ort inom stödområdet om godset som transporterats har undergått en icke-obetydlig bearbetning inom stödområdet. Stödet är ett driftsstöd som ges under proportionella former där bidragsbasen ökar med transportsträckan. Stödet är inte begränsat till viss företagsstorlek.

3 *Arbetsmarknadsutbildningstöd*⁶¹

Stöd för arbetsmarknadsutbildning ges till arbetsgivare som tillhandahåller utbildning åt de anställda för att upprätthålla och främja sysselsättningen. Stöd kan lämnas vid utbildning som medverkar till 1) intern och extern rekrytering eller anpassning av personalens kompetens till ändrade förhållanden främst i samband med tekniska förändringar eller förändrad arbetstagarorganisation, 2) att förhindra permittering eller uppsägningar. Vid prioritering mellan flera ansökningar om stöd skall det arbetsmarknadspolitiska värdet av eventuella motprestationer beaktas. Därvid skall företräde ges utbildningsinsatser för anställda med kort utbildning och för utbildning som syftar till en jämnare könsfördelning på arbetsplatsen. Utbildningen skall vara yrkesinriktad. Den får även avse allmänna ämnen, om detta är en förutsättning för en yrkesinriktad utbildning eller för att arbetstagaren skall kunna utföra förändrade arbetsuppgifter till följd av ny teknik eller nya arbetsmetoder. Utbildningen skall vara skild från ordinarie produktion, vissa moment i utbildningen kan dock ske i samband med produktion om utbildningen så kräver. Stöd får lämnas till de utbildnings- och lönekostnader arbetsgivaren har för utbildningen med högst 60 kronor för varje timme som en anställd deltar i utbildningen. Stödet kan lämnas för högst 920 timmar per anställd under en tid av två år. I fråga om utbildning av tekniker får bidrag lämnas under högst 1840 timmar. Länsarbetsnämnden beslutar om bidrag enligt denna förordning. Innan ett ärende avgörs skall berörda arbetstagarorganisationer ha beretts tillfälle att yttra sig.

4 *Bidrag till arbetslösa som startar egen verksamhet*⁶²

⁶¹Senaste lydelse genom förordning (1993:727) om ändring av förordning (1984:518) om bidrag till utbildning i företag.

⁶²Senaste lydelse genom förordning (1993:726) om ändring av förordning (1984:523) om bidrag till arbetslösa m.fl. som startar egen verksamhet.

Stödet är avsett att utgöra ett tillskott till näringsidkarens försörjning under inledningsskedet av verksamheten. Stödet lämnas till den som är arbetslös, har anställning som han har sagts upp från på grund av arbetsbrist, om han riskerar att bli arbetslös, eller är bosatt inom ett område som betecknas som stödområde 1 eller 2 enligt 16 § förordning (1990:625) om regionalpolitiskt företagsstöd. Stödet får endast lämnas till den som har goda förutsättningar att bedriva näringsverksamhet. Stödet får vidare endast lämnas om verksamheten bedöms få en tillfredsställande lönsamhet och ge stödmottagaren en varaktig sysselsättning.

Stöd lämnas med ett belopp som motsvarar den ersättning som stödmottagaren skulle vara berättigad att få i form av dagpenning enligt 20 - 22 §§ förordning (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning (för närvarande 60 kronor per timme). Stödet kan justeras och minskas om stödmottagaren har andra anställningsförmåner för samma tid som avses med stödet. Stödet utgår högst under sex månader. Om det finns särskilda skäl eller om näringsverksamheten bedrivs i sådan glesbygd som avses i förordningen (1990:643) om glesbygdssöd kan stöd lämnas för ytterligare sex månader. Stödet får lämnas samtidigt med andra stöd som är avsedda att täcka investeringskostnaderna för verksamheten (exempelvis glesbygdssöd). Innan stöd ges skall yttrande inhämtas från lämpligt organ rörande stödmottagarens kompetens att driva näringsverksamhet, om det inte anses onödigt. Vidare skall berörda arbetstagarorganisationer ges tillfälle att yttra sig. Länsarbetsnämnden beslutar om stödet och försäkringskassan beräknar och betalar ut stödet. Länsarbetsnämnden skall se till att stödet används på föreskrivet sätt. Stödmottagaren skall ge nämnden möjlighet att granska verksamheten.

5 Statligt stöd till yrkesfisket m.m.⁶³

Stödet får i mån av tillgång på medel lämnas till 1) investering i fiskeföretag, 2) vid fångstbegränsningar, 3) vid skrotning av fiskefartyg, 4) vid skador på fiskeredskap eller 5) till investeringar i fiskodlingsföretag. Stödet lämnas i form av bidrag och garanti för lån (lånegaranti). Stödet lämnas till dem som har yrkesfiskarlicens (pkt 1-4) och till den som är ansluten till hälsokontroll enligt lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m. (pkt 5). Stöd lämnas till åtgärder som är önskvärda från allmän synpunkt. Behovet av sysselsättning i kust och skärgårdsområdets skall beaktas. Stöd lämnas inte till åtgärder som motverkar en ändamålsenlig hushållning med fisketillgångarna eller en rationell beredning eller avsättning av svenskfångad fisk.

Bidrag får lämnas för åtgärder som behövs för att rationalisera fiskeflottan och för att uppföra mindre anläggning för beredning av fisk, om verksamheten skall bedrivas i kombination med yrkesfiske. Bidraget lämnas med högst 50 procent av godkänd kostnad. Bidrag för förvärv av nytt fiskefartyg eller begagnat fartyg med hög standard lämnas med högst 30 procent av godkänd kostnad. Bidraget lämnas som avskrivningslån, dvs. amorterings- och räntefritt. Lånegaranti får dessutom lämnas för att anskaffa rörelsekapital (driftslån), om lånet tas upp i samband med en större

⁶³Senaste lydelse genom förordning (1993:38) om ändring av förordning (1985:439) om statligt stöd till yrkesfisket m.m. Omtryck.

investering eller i samband med konsolidering av ett fiskeföretag samt för ett långfristigt lån som skall ersätta ett kortfristigt lån eller som ersättning för borgensförbindelse, om det sker i samband med konsolidering av ett fiskeföretag. Vid fångstbegränsningar gäller att bidrag om maximalt 2000 kronor per fartyg och arbetsdag får utgå till fiskeföretag som på grund av förbud mot fortsatt havsfiske har fått likviditetssvårigheter. Detsamma gäller när fiskeföretaget på grund av minskade fångstmöjligheter gör uppehåll i fisket och därtill ligger stilla med sitt fiskefartyg. Skrotningsbidrag får lämnas när ett fiskefartyg skrotas och då med högst 7000 kronor per bruttoton. Bidrag får också ges vid förlust eller skada av fiskeredskap som använts för lax- eller ålfiske. Bidraget får motsvara högst 60 procent av skadan eller förlusten. Lånegaranti får lämnas för sådana investeringar i fiskodlingsföretag som beräknas ha en ekonomisk livslängd som överstiger tre år. Amorteringsplan skall upprättas för beviljat lån och amorteringstiden får inte överstiga den ekonomiska livslängden. Frågor om stöd prövas av Fiskeriverket eller, efter bemyndigande, av länsstyrelsen. Frågor om bidrag vid fångstbegränsningar på grund av förbud mot havsfiske prövas av Sveriges fiskares erkända arbetslöshetskassa. För stödet gäller med vissa undantag i övrigt förordning (1993:1292) om statligt stöd till näringslivet.

6 *Statligt stöd till näringslivet*⁶⁴

I bilaga 4 återges förordningen i fulltext.

7 *Regionalpolitiskt företagsstöd*⁶⁵

Mot bakgrund av bl.a. de speciella geografiska förutsättningar som råder i Sverige har regionalstöd setts som ett viktigt medel för att understödja bl.a. sysselsättningen i alla delar av Sverige. Regionalstödet övergripande syfte är att främja en samhällsekonomisk och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet. Stöd lämnas som lokaliseringsbidrag, utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag samt lån till investmentbolag.

Lokaliseringsbidrag kan lämnas till företag som planerar att öka sysselsättningen genom att nyinvestera i byggnader och maskiner. Bidraget kan undantagsvis även användas till att bevara sysselsättningen med hjälp av ersättnings- eller rationaliseringsinvesteringar. Lokaliseringsbidrag kan sökas av såväl små som stora företag. Bidragsstorleken är bl.a. avhängig antal nyskapade arbetstillfällen. Utvecklingsbidrag lämnas till "mjuka" investeringar såsom marknadsföring med högst 50 procent eller 500 000 kronor. Sysselsättningsbidrag lämnas till företag som skapar nya och varaktiga arbetstillfällen inom stödområdena. Sysselsättningsbidraget är maximerat till 120 000 eller 200 000 kronor över en femårsperiod beroende på inom

⁶⁴Senaste lydelse genom förordning (1993:1292) om ändring av förordning (1988:764) om statligt stöd till näringslivet. Omtryck. Förordningen återges i fulltext i bilaga 3. Se även (SOU 1987:29) om Stöd till näringslivet.

⁶⁵Senaste lydelse genom förordning (1992:662) om ändring av förordning (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd.

vilket stödområde verksamheten etableras. NUTEK och regering beslutar dels om bidrag som rör större belopp, dels om bidrag utan samband med investeringar. I övrigt söks bidrag etc. hos länsstyrelsen som också är beslutande instans. Regionalpolitiskt stöd får kombineras med andra former av stöd. Det regionala stödet får totalt sett inte överstiga 70 procent av det godkända kapitalbehovet i samband med investeringen. Rent allmänt får inte stöd lämnas om verksamheten inte bedöms få tillfredsställande lönsamhet. Beviljat stöd kan bl.a. återkallas om syftet med bidraget inte uppfyllts eller om bidragsgivaren lämnat oriktiga uppgifter.

8 *Glesbygdsstöd*⁶⁶

Stödet ges för att främja sysselsättning och service i glesbygd och ges dels till företag i glesbygder, dels för kommersiell service. Stödet får inte vara större än som med hänsyn till övriga finansieringsmöjligheter och andra omständigheter fordras för att den åtgärd som åsyftas med stödet skall kunna genomföras.

Stöd till företag i glesbygder. Stödet kan ges till företag som ger sysselsättning åt den bofasta befolkningen och som bedöms få tillfredsställande lönsamhet och har förutsättningar att bestå under en längre tid. Stödet lämnas i form av avskrivningslån, garanti för lån (kreditgaranti), bidrag för anställda i hemarbete eller bidrag till godstransporter. Möjligheter finns att få lån även för marknadsföring, produktutveckling, utbildning eller liknande. Avskrivningslån får motsvara högst 50 procent eller 450 000 kronor av den godkända kostnaden för investeringen. Avskrivningslån är amorterings- och räntefritt och skall skrivas av enligt en avskrivningsplan under viss tid. Stöd kan utgå för godstransporter till och från ett företag om det från allmän synpunkt är angeläget att företagets verksamhet bedrivs. Detta stöd är maximerat till högst 50 procent av kostnaderna. Ärenden om stöd prövas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen får dock lämna över prövningen av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden till den regionala utvecklingsfonden. Beslutet kan inte överklagas.

Stöd till kommersiell service. Stödet kan lämnas för att upprätthålla en med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden tillfredsställande försörjning med dagligvaror eller drivmedel i glesbygd. Om det är av särskild betydelse för konsumenterna i ett glesbygdsområde, kan stöd lämnas även till fackhandelsservice. Stöd lämnas till kommuner och näringsidkare med fasta eller mobila försäljningsställen för dagligvaror eller drivmedel. Kommuner erhåller stöd i form av hemsändningsbidrag och näringsidkare i form av avskrivningslån, investeringslån eller kreditgaranti. Stöd kan lämnas endast om berörd kommun har planerat varuförsörjningen på ett sådant sätt att behovet av stöd kan bedömas. Stödet får inte otillbörligt gynna viss näringsidkare. Avskrivningslån och investeringslån kan lämnas för bl.a. anskaffning av eller för ny-, till- eller ombyggnader eller större reparationer av lokaler som behövs för verksamheten samt för inredning eller utrustning av sådana

⁶⁶Senaste lydelse genom förordning (1992:663) om ändring i förordning (1990:643) om glesbygdsstöd.

lokaler. Avskrivningslånet får motsvara högst 50 procent av den godkända kostnaden för investeringen. Avskrivnings- och investeringslån får motsvara högst två tredjedelar av kostnaden. Även kreditgaranti kan beviljas i samband med denna typ av investering. För investeringslån utgår en ränta med 4,25 procent utöver gällande diskonto.

Frågor om stödet prövas av länsstyrelsen. Samråd skall ske med berörd kommun samt närmast berörda köpmannaorganisationer och konsumentföreningar. I principiella frågor skall samråd ske med Konsumentverket. Länsstyrelsens eller Konsumentverkets beslut får inte överklagas.

Förordning (SFS 1988:764) om statligt stöd till näringslivet

**Förordning
om statligt stöd till näringslivet;**

SFS 1988:764
Utkom från trycket
den 27 juni 1988

utfärdad den 14 juni 1988.

Regeringen föreskriver¹ följande.

Allmänna föreskrifter

1 § Denna förordning skall tillämpas på statligt stöd till näringslivet i form av garanti, lån och bidrag, i den mån regeringen föreskriver det.

2 § Stöd lämnas endast, om sökanden inte själv kan tillgodose det finansieringsbehov stödet skall täcka och banker eller andra kreditinstitut som står under bankinspektionens tillsyn bedöms ej kunna eller vilja tillgodose behovet.

3 § Vid prövningen av om stöd skall lämnas, skall stödmyndigheten ta hänsyn till om sökanden tidigare i annan ordning har beviljats statligt stöd.

4 § Stöd skall lämnas endast om verksamheten bedöms vara eller kunna bli lönsam från företagsekonomisk synpunkt.

Regering eller myndighet som regeringen bestämmer kan dock, om det är av avgörande betydelse ur bl. a. sysselsättningspolitiska eller regionalpolitiska aspekter, medge att stöd lämnas även i annat fall.

5 § Stöd får inte lämnas för en åtgärd som utan särskilt medgivande redan påbörjats. Om synnerliga skäl föreligger, kan dock stödmyndighet bevilja stöd till en redan påbörjad åtgärd.

6 § Ansökan om stöd skall ske skriftligen. Sökanden skall lämna stödmyndigheten de uppgifter och göra den utredning som myndigheten bestämmer.

7 § Beslut om stöd skall innehålla uppgift om

1. mottagare av stödet,
2. stödets art och ändamål
3. stödets omfattning,
4. långgivare (i fråga om garanti för lån)
5. för stödet ställda säkerheter (i fråga om lån)
6. mottagarens skyldighet att lämna uppgift om stödets användning,
7. övriga villkor för stödet.

8 § Beslut om stöd förfaller om stödet inte tas i anspråk inom sex månader efter dagen för beslutet eller, om stödmyndigheten fastställt en lyftningsplan för stödet, detta inte tas i anspråk enligt planen. Föreligger särskilda skäl kan stödmyndigheten förlänga den tid inom vilken stödet sålunda skall tas i anspråk.

9 § Den som beviljats stöd skall

1. efter anmaning lämna stödmyndigheten en skriftlig redovisning för den verksamhet stödet gäller och för stödets utnyttjande samt i förekommande fall lämna en plan för det fortsatta utnyttjandet,

2. ge myndigheten eller den som myndigheten utser tillfälle att granska verksamheten och på begäran lämna ytterligare uppgifter om verksamheten.

Redovisning enligt första stycket 1 skall avse de tider och lämnas vid de tidpunkter myndigheten bestämmer.

Den som beviljats garanti eller lån skall också utan dröjsmål underrätta stödmyndigheten och, vad beträffar garanti, den kreditinrättning som är långgivare innan beslut fattas om

överlåtelse av någon betydande del av anläggningstillgångar, licenser, patent eller andra liknande tillgångar i verksamheten,

upptagande av större lån,

större borgensåtaganden,

nedläggning av en väsentlig del av verksamheten,

ägarbyte,

företagsombildning och

annan åtgärd av motsvarande betydelse.

10 § Stödmyndigheten får medge att annan träder i stödmottagarens ställe. För ansökan om övertagande av stöd gäller 6 §. En garanti får övertas endast om långgivaren medger det.

¹ Jmf prop. 1987/88:150 (bil.1) FiU 31, rskr. 399.

Särskilda föreskrifter om garantier

11 § Garanti får avse lån i svenska kronor i bankaktiebolag, sparbanker, föreningsbanker, landshypoteksföreningar eller kreditinrättningar stödmyndigheten godkänner.

12 § Garanti får omfatta högst 75 procent av det obetalda kapitalbehovet jämte ränta till och med lånets förfallodag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan dock, om det är av avgörande betydelse ur bl.a. sysselsättningspolitiska eller regionalpolitiska aspekter, medge att garantin skall omfatta hela utestående lånebeloppet.

Den andel som inte omfattas av garantin får inte utan stödmyndighetens medgivande genom försäkring eller på annat sätt överföras på annan.

13 § Garantin gäller inte

A. om den beviljats på grund av en oriktig eller ofullständig uppgift av sökanden och långgivaren när den beviljades insåg eller borde ha insett att uppgiften var oriktig eller ofullständig,

B. om den beviljats på grund av en oriktig eller ofullständig uppgift av sökanden eller denne på ett allvarligt sätt bryter mot villkor för garantin och långgivaren inte, sedan han fått vetskap om förhållandet, utan dröjsmål säger upp lånet till betalning omedelbart, eller

C. annat sådant förhållande som innebär att låntagaren med hänsyn till syftet med garantin uppenbarligen inte längre bör få utnyttja denna och långgivaren inte, sedan stödmyndigheten underrättat honom om förhållandet, utan dröjsmål säger upp lånet till betalning omedelbart.

14 § Långgivaren skall förvalta garantilånet under bankmässiga former och därvid beakta statens intresse som garant. När fråga av betydelse för statens ansvar på grund av garantin uppkommer, skall långgivaren utan dröjsmål underrätta stödmyndigheten.

Innan långgivaren begär att en garanti skall infrias, skall han vidta åtgärder för indrivning och i övrigt för reglering av låneskulden i den mån det är rimligt med hänsyn till det arbete och de kostnader åtgärderna bedöms medföra. I samband med att långgivaren begär att en garanti skall infrias, skall han ange varför låneskulden ej kunnat slutregleras.

15 § Till täckning av statens kostnader för administration och för förluster på grund av beviljade garantier skall långgivaren i förskott till staten betala en årlig avgift om en procent av den utestående garanterade kapitalskulden.

Särskild föreskrift om lån

16 § För lån skall, om inte annat särskilt föreskrivs, ställas de säkerheter som med hänsyn till stödets ändamål sökandens ekonomiska ställning och övriga omständigheter bedöms skäliga. Om ställda säkerheter försämrats väsentligt, får lånet sägas upp till omedelbar betalning.

Särskilda föreskrifter om lån och bidrag

17 § Beslut om bidrag skall omedelbart hävas och statligt lån skall sägas upp till omedelbar betalning om

1. stödet beviljats på grund av oriktig eller ofullständig uppgift av sökanden
2. den som beviljats stöd på ett allvarligt sätt bryter mot villkor som gäller för stödet eller
3. om sådant förhållande inträffar som innebär att låntagaren med hänsyn till syftet med lånet uppenbarligen inte bör få ha kvar detta.

Vid förhållanden som i första stycket 1 eller 2 sägs får bidraget eller avskrivet lånebelopp krävas tillbaka inom 10 år från det att bidrags- eller lånebeloppet betalades ut.

Övriga föreskrifter

18 § Om avgifter för statliga lån finns bestämmelser i förordningen (1983: 737) om avgift för administration av vissa statliga lån.

19 § De myndigheter som bevakar statens rätt i fråga om beviljat stöd får i samband med ackord eller annars efterge denna rätt om kapitalbeloppet eller, i fråga om flera förfallna fordringar hos samme gäldenär, det sammanlagda kapitalbeloppet inte överstiger 1 000 000 kronor.

20 § De myndigheter som bevakar statens rätt i fråga om garantier skall lämna uppgifter om dessa i ett centralt redovisningssystem för vilket Riksrevisionsverket är huvudman. På motsvarande sätt skall de kreditinrättningar som har beviljat lån mot garanti lämna uppgifter om lånebelopp och utestående låneskuld. Närmare föreskrifter om denna redovisning meddelas av Riksrevisionsverket.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1988.
2. Genom förordningen upphävs regeringsbeslutet den 30 juni 1983 om statlig garanti för säsongskrediter till läderskoföretag.

**Förordning
om ändring i förordningen (1988:764) om statligt stöd
till näringslivet;**

utfärdad den 6 juni 1991

SFS 1991:714

Utkom från trycket
den 18 juni 1991

Regeringen föreskriver² att det i förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet skall föras in en ny paragraf, 12a §, av följande lydelse.

12a § Frågor om beviljande av garanti för projekt på 50 miljoner kronor eller mer skall prövas av riksgäldskontoret. I sådant fall skall den myndighet som annars prövar frågan om lånegaranti med eget yttrande överlämna ärendet till kontoret. Om myndighetens beslut inte får överklagas, får inte heller kontorets beslut i ett överlämnat ärende överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1991

**Förordning
om ändring i förordningen (1988:764) om statligt stöd
till näringslivet;**

SFS 1993:1292
Utkom från trycket
den 10 december 1993
Omtryck

utfärdad den 2 december 1993

Regeringen föreskriver i fråga om förordning (1988:764) om statligt stöd till näringslivet

dels att 1 och 2 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall föras in tre nya paragrafer, 21-23 §§ samt att närmast före 21 § en ny rubrik av följande lydelse.

1 § Denna förordning skall tillämpas på statligt stöd till näringslivet i form av garanti, lån och bidrag, i den mån regeringen föreskriver det.

Bestämmelserna i 21-23 §§ skall dock tillämpas på allt statligt stöd som omfattas av artikel 61 i EES-avtalet. *Förordning (1993:1292)*

2 § Stöd lämnas endast, om sökanden inte själv kan tillgodose det finansieringsbehov stödet skall täcka och banker eller andra kreditinstitut som står under finansinspektionens tillsyn bedöms ej kunna eller vilja tillgodose behovet. *Förordning (1993:1292)*.

Särskilda föreskrifter med anledning av EES-avtalet

21 § Vid statligt stöd skall som villkor gälla att stödåtgärderna få upphävas eller ändras och stödet återkrävas om EFTA:s övervakningsmyndighet genom beslut som vunnit laga kraft eller EFTA-domstolen har funnit att stödet strider mot artikel 61 i EES-avtalet.

Beslut om upphävande eller ändring av stödåtgärd fattas av regeringen. Därvid fastställs i varje enskilt fall villkoren för återbetalning av stöd. *Förordning (1993:1292)*.

22 § Statliga myndigheter skall underrätta Närings- och teknikutvecklingsverket om alla former av stödåtgärder som kan bli föremål för prövning av EFTA:s övervakningsmyndighet. En sådan underrättelse skall lämnas innan åtgärden vidtas.

Statliga myndigheter skall vidare till verket lämna uppgifter för uppföljning av befintliga stöd. *Förordning (1993:1292)*.

23 § Närings- och teknikutvecklingsverket får meddela föreskrifter om statliga myndigheters upplysningsskyldighet enligt 22 §. *Förordning (1993:1292)*.

² Jmf prop 1990/91:29 FiU 4, rskr. 38.

Källförteckning

Agreement between the EFTA states on the establishment of a surveillance authority and a court of justice, agreement on a standing committee of the EFTA states, april 1992, UDH

Avtalet om Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet, EES-avtalet, februari 1992, UDH

Budgetproposition 1993:100, bilagor 7,8,10,11,13-15

Community guidelines on state aid for small and medium-sized enterprises (SMEs), OJ C213,19.8.1992, p.165

Draft annex I to the EEA-agreement (Riktlinjer för ESA vid prövning av stöd)

EEC competition policy in the single market, 2nd edition, Luxembourg 1989, Svensk översättning återfinns i **EG:s konkurrensregler** nr 1, Konkurrensverket

EES-utskottets betänkande 1992/93:EU1

Effekter av EES-avtalet på konkurrensen i Sverige, Konkurrensverket, 1992

EG:s tredje statsstödsöversikt, Sveriges Delegation vid de Europeiska Gemenskaperna UD, 1992

European Economy, Fair competition in the internal market: Community State aid policy; No 48, september 1991.

Extract of the minutes of the meeting of friday, 18 december 1992, European Parliament, (s. 26 f)

Horisontell prissamverkan och marknadsdelning (SPK:R 1992:3)

Industrial market structure and economic performance, Scherer, F. M. and Ross, David (1990), Boston, Houghton Mifflin

Industristödspolitiken och dess inverkan på samhällsekonomin, IUI 1981

Innovationsstöd till företag - stimulans eller slöseri, S. Fölster, Ekonomisk debatt 1/91

Innovationer för Sverige, betänkande (SOU 1993:84), Innovationsutredningen

Konsekvenser av ett svenskt EG-medlemskap, maj 1991, UDH

Kommunal näringslivspolitik, delbetänkande (Ds 1986:16)

Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher (SOU 1991:28)

The Political Economy of the Rent-Seeking Society, Kreuger, Anne O., The American Economic Review, Vol. 64., No. 3., June 1974, s. 291-303.

Lectures on international trade, Bhagwati, Jagdish N. and Srinivasan, T.N., (1983), Cambridge, The MIT Press

Lång sikt, Nyhetsbrev om näringslivets strukturella utveckling, Nr 1 1993, NUTEK

Marknad och Politik, Strukturer och problem i svensk ekonomi, Södersten Bo (red). 1987, Lund, Dialogos Economics

Microeconomic analysis, Varian, Hal R. (1984), New York, Norton

Natural monopoly regulation, Berg, Sanford V. & Tschirhart, John, (1988), Cambridge University Press

Næringslivsstøtte i Norden II, Nordiske seminar- og Arbejdsrapporter (1993:524)

Optimal subsidies to declining industries: efficiency and equity considerations, Flam et al, Institute for International Economic Studies, University of Stockholm, 1982

Public sectors economics, Brown, C.V. and Jackson, P.M., (1986), Oxford, Basil Blackwell Ltd.

Proposition 1987/88:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89 m.m. (kompletteringsproposition), bilaga 1, kapitel 4.

Proposition 1992/93:56 Ny konkurrenslagstiftning

Protokoll 26 och 27 (Proposition 1991/92:170 bilaga 14) om ESA:s befogenheter och samarbete med Kommissionen

Report from the Commission to the council. Definition of SME used in the context of community activities. SEC (92) 351 final, 29.4. 1992

Regionalpolitiken i en svagväxande ekonomi med strukturomvandlingsproblem, (Ds I 1981:16)

Regionalpolitiskt stöd. Effekter? Effektivitet?, Industridepartementet (Ds I 1981:15)

Seventeenth report on Competition Policy (1988), Commission of the European Communities

State aid in EFTA in 1991, 6th Annual Report by the Secretariat, EFTA 73/92 (Rev.) 1992

Statliga bidrag - motiv, kostnader, effekter? Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 1992:46, Eva Lindström

Stöd till näringslivet (SOU 1987:29), Kreditgarantiutredningen

Subsidies and structural adjustment, General Module, Status, Options, Recommendations (S.O.R) document -- first draft, Direktorat for Science Technology and Industry, OECD, 1992

Subsidizing Risky Projects - Case studies of incentives for Risk Reduction in Government Projects, Pyddokke, 1990

Svenskt näringsliv och näringspolitik 1992/93, NUTEK, Stockholm 1993