

Kommentar till Jörgen Hettne & Linda Nyberg: "EU:s statsstöds- politik och det kommunala självstyret".

Helena Linde,
Förbundsjurist på Sveriges
Kommuner och Landsting

Kommunalt självstyre är grundläggande. Det gäller för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Det är också vad som gör det möjligt att inom vårt demokratiska system ta ansvar för det offentliga åtagandet. Sverige är ett litet land med en stor geografi. Vitt skilda förutsättningar gäller mellan stad och land, mellan tätt och glest. Att lösa uppgiften – att ytterst svara för stora delar av det offentliga åtagandet – det ansvarstagande som i kommunallagen kallas "angelägenheter av allmänt intresse" – förutsätter därför många gånger snabba politiska kompromisser och komplexa intresseavvägningar.

När den kommunala verkligheten möter EU:s statsstödsregler "gifter" det sig tyvärr inte. Statsstödsreglerna och kommunallagen är som olja och vatten; reglerna blandar sig helt enkelt inte. Hur hårt vi än skakar flaskan blir det bara grumligt en stund – och sen skiktar sig innehållet i två till synes oförenliga lager. Genomslaget för EU:s statsstöds politik på lokal nivå präglas av just detta. Det är svårt att känna igen de situationer när statsstödsrätten får betydelse, reglerna är komplexa, svåra att tillämpa och ger ofta resultat som inte upplevs som i närheten av rimliga.

SAM SPELET MED KOMMUNALLAGEN

Kommunallagen sätter gränserna för vad kommunerna och landstingen får göra. Utgångspunkten för vad som är tillåtet är allmänintresset. Förarbetena till 2017 års kommunallag slår fast att det kommunalrättsliga allmänintresset inte är detsamma som motsvarande begrepp inom unionsrätten. Det

konstateras också att begreppen ofta motsvarar varandra och kan avse samma företeelse, men att bestämmelserna om statsstöd bara kan begränsa kommuners och landstings möjligheter att utöva sina befogenheter.¹ När statsstödsreglerna beskriver en möjlighet att ge stöd skapas inte motsvarande befogenhet för en kommun – befogenhetsutvidgningen förutsätter en rättslig grund i nationell rätt. För framtida lagstiftningsarbete skulle det därför vara av stort värde att utforska möjligheten att förbättra det samspelet. Det skulle förhoppningsvis bidra till bättre förutsättningar att smälta samman det statsstödsrättsliga med det nationella när det gäller offentlig finansiering; det skulle möjligen också minska skillnaden mellan det som artikel författarna beskriver som en skillnad mellan faktiskt och upplevt handlingsutrymme.

KOMMUNALA ÅTGÄRDER PÅ OLIKA OMRÅDEN

Artikelförfattarna lyfter fram att EU:s statsstöds politik fört med sig ett nytt sätt att betrakta politiska åtgärder. Det är en intressant ingång. Åtgärder som tidigare definierats utifrån sin *form* (t.ex. subvention, skatteavdrag eller garanti) eller *syfte* (t.ex. jordbruksstöd, industristöd, eller presstöd) – definieras numera istället utifrån *effekt på konkurrensen*.

Kommunallagens regel som gäller förhållandet till enskilda näringsidkare vilar i det synsätt som riktar in sig på form. Den kommunala befogenheten är här också starkt begränsad. När det gäller en kommuns kompetens att bedriva egen näringsverksamhet ska det handla om allmännyttig verksamhet som bedrivs utan vinstsyfte. Jag delar det synsätt på politikområdet artikelförfattarna beskriver ovan men tvingas också konstatera att statsstödsrättsliga och det kommunalrättsliga inte framstår som särskilt lättförenliga storheter.

Artikelförfattarna lyfter fram fem typsituationer där statsstödsrätten slår igenom i kommunal verksamhet. Det är ett bra

1 En ny kommunallag, prop. 2016/17:171 sid 299.

pedagogiskt grepp som kan bidra till en bättre förankring av statsstödsreglernas principiella betydelse på många områden. Det finns mycket att säga om var och en av typsituationerna men det skulle leda till en väsentligt längre text. Däremot vill jag betona att den uppdelning som gjorts ger en utmärkt grund för att utveckla mer standardiserade analysmodeller. Det kan bli användbart i stöd och rådgivning till kommunerna.

I sammanhanget kan noteras att Upphandlingsmyndigheten i sitt regleringsbrev för budgetåret 2018 fått i uppdrag att inrätta en vägledningsfunktion för statsstöd. Det uppdraget har visserligen fokus på frågor som rör bostadsförsörjning och bostadsmarknaden, men förhoppningsvis kan delar av det arbetet bidra till att möta behovet av analysmodeller som är användbara också utanför bostadssektorn.

Oaktat vad som kan uträttas genom allmänt kunskapshöjande insatser kompletterade med råd och stöd från upphandlingsmyndigheten finns det andra aspekter jag också skulle vilja lyfta.

TIDSASPEKTEN PÅ HANDLÄGGNING AV STATSSTÖDSÄRENDEN

I komplexa och svårbedömda stödsituationer – t.ex. vid kommunal medfinansiering – spelar *tiden* en avgörande roll. Inledningsvis kan det vara svårt att identifiera stödfrågan i ett stort och sammansatt projekt. Vi kan ta en stor idrottsanläggning med flera finansörer som exempel. När stödfrågan väl uppmärksammas kan förhandlingarna ha kommit mycket långt. Kan frågan då inte hanteras i ett förenklat förfarande stannar processen upp tills stödet blivit godkänt. Ett sådant godkännande tar tid.

Uppförandet av Uppsala Arena är ett slående exempel på detta. Det tog nästan två år från det att stödproblematiken identifierats tills kommissionen meddelade sitt villkorade godkännande. Det är en betydande handläggningstid och det bygger in en stor risk för att projekt av det slaget i praktiken blir svåra att

genomföra eftersom kommersiella förutsättningar är föränderliga. När allt väl är klart och godkänt ser verkligheten inte alls längre likadan ut. De frågor som besvarats av kommissionen och de förutsättningar som gällde när godkännandet efterfrågades blir lätt överspelade. Sådana exempel är avskräckande.

MODERNISERINGSARBETET OCH EN UTVECKLAD GRUPPUNDANTAGSFÖRORDNING (GBER)

Kommissionens moderniseringsarbete på statsstödsområdet har inneburit större möjligheter att gå snabbare fram genom att tillämpa det utrymme som GBER ger i olika sektorer. Det är ett steg i rätt riktning – men samtidigt är de möjligheter som öppnas genom undantagen från förhandsanmälan också mycket specifika. Det innebär att en stödsituation som i någon del inte riktigt passar in i gruppundantaget kommer att fastna. Eftersom medlemsstaterna också fått ett långtgående ansvar för att se till att GBER tillämpas korrekt finns det risk för att det som skulle utgöra en möjlighet istället flyttar intressekonflikten till nationell nivå.

SÄRSKILT OM UTBYGGNAD AV BREDBAND

Regionala stödordningar som exempelvis riktas till bredband undantas från anmälningskyldigheten i GBER med hänvisning bl.a. till den viktiga roll dessa verksamheter spelar för nationell ekonomi och regional utveckling. Förutom en lång rad mycket specifika instruktioner kring när var och hur stöd får ges till utbyggnad av bredband ska stödet också fördelas på grundval av en konkurrensutsatt urvalsprocess. Eftersom de statsstödsrättsliga utgångspunkterna för vad som är *ett företag* och vad som *utgör ekonomiska verksamhet* inte skiljer mellan offentligt och privat får det konsekvenser för det offentliga som aktör. Det innebär i förlängningen att utrymmet för en kommun att själv välja att äga och förvalta strategisk infrastruktur underkastas begränsningar som är svåra att förena med behovet av flexibel finansiering på ett strategiskt viktigt område.

AVSLUTNINGSVIS

Med detta sagt vill jag välkomna ett fortsatt samtal kring statsstödsreglernas effekt på det kommunala handlingsutrymmet. Artikelförfattarnas konkreta anslag hjälper till att synliggöra behovet av analysmodeller till stöd i kommunal

beslutsprocess när stödfrågor dyker upp. Om inte den ökade medvetenheten om statsstödsreglernas betydelse bara ska bli ett hinder behövs också vägledning kring hur vi utvecklar det och förstår det faktiska handlingsutrymmet och inte bara begränsas av det upplevda.