

Näringsdepartementet  
christian.berger@regeringskansliet.se

# Yttrande över kommissionens vitbok om subventioner från tredje land, KOM (2020) 253

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Myndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten ska också ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner.

I den remitterade vitboken beskriver kommissionen problem och effekter av utländska subventioner på den inre marknaden. Vitboken analyserar problematiken utifrån befintliga regelverk och konstaterar att det finns ett gap mellan problemen med utländska subventioner och EU:s medlemsstaters möjligheter att komma tillrätta med sådana problem inom ramen för befintliga regler. Utifrån denna problembeskrivning presenterar kommissionen sina idéer om inriktningen för hur kompletterande regler skulle kunna utformas i syfte att komma till rätta med subventioner från länder utanför EU (tredje land) som snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. Vitboken innehåller även tankar på särskilda regler för att hantera problemet med att europeiska företag köps upp med hjälp av subventioner från tredje land samt förslag som ska minska problemet med att subventioner från tredje land snedvrider upphandlingsförfaranden. Vitboken tar även upp hur utländska subventioner kan påverka tillgången till EU-medel.

Vitboken är startskottet för en bred diskussion med medlemsstaterna, andra europeiska institutioner än kommissionen och intressenter, inklusive näringslivet, sociala aktörer och civilsamhället om problemet med subventioner från länder utanför EU.

## Allmänna synpunkter och sammanfattning av förslagen i vitboken

Upphandlingsmyndigheten har inga synpunkter på hur kommissionen beskrivit befintliga regelverk. Upphandlingsmyndigheten delar kommissionens uppfattning att det kan finnas ett regulatoriskt glapp där befintliga regelverk inte kan hantera alla de problem som vitboken tar upp. Det kan därmed finnas skäl för kompletterande bestämmelser med sikte på att komma till rätta med konkurrensproblem till följd av utländska subventioner. Hur tungt vägande skäl som finns för att utforma och genomföra förslag med den inriktning som beskrivs i vitboken beror dock på hur omfattande problemet är. Förslagen i vitboken är inga genomarbetade lagförslag och det saknas en konsekvensanalys. Vitboken får därför närmast ses som inledningen på en politisk diskussion om vilka åtgärder som är politiskt önskvärda. Upphandlingsmyndighetens yttrande över vitboken avser utgångspunkterna för denna diskussion snarare än hur framtida förslag skulle behöva se ut för att vara ändamålsenliga.

Upphandlingsmyndigheten är allmänt sett tveksam till förslag som riskerar att begränsa konkurrensen. Däremot stödjer Upphandlingsmyndigheten förslag som skapar lika spelregler. Den typ av förslag som diskuteras i vitboken måste utformas så att de skapar en ändamålsenlig balans mellan dessa ytterligheter. Det är mot denna utgångspunkt som yttrandet över tankarna i kommissionens vitbok ska ses.

Vitboken består av tre moduler.

Modul 1: Ett allmänt instrument för att fånga upp snedvridande effekter av utländska subventioner. Förslaget innebär att en nationell tillsynsmyndighet och/eller kommissionen får möjlighet att agera om det finns tecken på eller uppgifter om att ett företag på den inre marknaden gynnats av en subvention från tredje land. Myndigheten ska kunna ålägga företaget att betala en gottgörande avgift eller genomföra strukturella eller beteendemässiga åtaganden för att neutralisera snedvridningen om den inte uppvägs av det gemensamma EU-intresset (dvs. om de eventuella positiva effekterna av subventionen överväger de negativa).

Modul 2: Ett specifikt instrument för att åtgärda snedvridningar som uppstår till följd av utländska subventioner som underlättar förvärv av EU-företag. Förslaget innebär att företag ska vara skyldiga att förhandsanmäla ett förvärv till kommissionen om köparna får ett finansiellt bidrag från en stat utanför EES. Om kommissionen anser att förvärvet underlättats av subventionen, snedvrider konkurrensen på den inre marknaden och inte uppvägs av det gemensamma EU-intresset, kan kommissionen som i en vanlig konkurrensprövning av ett företagsförvärv antingen förbjuda förvärvet eller förena ett godkännande med åtaganden.

Modul 3: Ett instrument för att åtgärda snedvridningar i offentliga upphandlingar då en anbudsgivare genom utländska subventioner t.ex. kan lämna anbud som är lägre än marknadspriset eller till och med under kostnadsnivån. Förslaget innebär att anbudsgivaren måste anmäla finansiella bidrag som denne mottagit från länder utanför EES till den upphandlande myndigheten. Den upphandlande myndigheten

kan då tillsammans med tillsynsmyndigheten efter utredning utesluta anbudsgivaren från upphandlingen.

Slutligen presenteras olika idéer för att hantera företag som mottar utländska subventioner i samband med ansökningar om EU-finansiering eller som lämnar anbud i upphandlingar som EU:s institutioner genomför. Det föreslås bland annat ett liknande förfarande som vid modul 3 om offentliga upphandlingar ovan. Reglerna ska också gälla för internationella finansinstitut som genomför projekt som stöds av EU-budgeten, t.ex. Europeiska investeringsbanken eller Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling.

Nedan yttrar viss oss över respektive modul.

### **En generellt tillämplig reglering för att upptäcka subventioner från tredje land (modul 1)**

Upphandlingsmyndigheten instämmer i att subventioner från länder utanför EU kan påverka den inre marknaden och EU:s företags konkurrenskraft. Vi välkomnar en möjlighet att acceptera välriktade subventioner från tredje land och delar uppfattningen att det är lämpligt att kommissionen ges en exklusiv behörighet att göra denna bedömning i likhet med vad som gäller inom ramen för EU:s statsstödsregler. Vi utgår från att kommissionen kommer att pröva dessa frågor på ett sätt som motsvarar hur kommissionen prövar och godkänner statsstöd inom EU då det skulle bidra till rättvisa villkor för konkurrensen mellan företag inom EU och företag som mottar subventioner från tredje land.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att kommissionen inte redogjort för hur omfattande problemet med subventioner från tredje land är eller för hur stor skadan på den inre marknaden är. Upphandlingsmyndigheten antar att avsaknaden av sådant underlag delvis beror på att det är svårt att bevisa att det finns en utländsk subvention i ett enskilt fall och att den i så fall snedvrider den inre marknaden. En förutsättning för ett gott bevisläge är att länderna som beviljar sådana subventioner medverkar i utredningen. Upphandlingsmyndigheten anser att det inte är troligt att utländska stater kommer att medverka till en utredning som syftar till att hindra företag från dessa stater att delta i konkurrensen i EU. Med utgångspunkt från denna problematik ser vi en risk att en objektiv och förutsägbar rättslig prövning inte blir möjlig att genomföra annat än undantagsvis. Beroende på vem som får bevisbördan för att det finns en snedvidande subvention riskerar svårigheterna med att utreda dessa förhållanden att leda till en över- eller underimplementering av regelverket. En överimplementering kan bli ett kostsamt handelshinder som begränsar handeln och konkurrensen till nackdel för EU:s export och konkurrenskraft. En underimplementering kan innebära att regelverken blir en papperstiger som enbart genererar administrativa kostnader utan att bli något effektivt instrument för att hantera de problem som vitboken tar upp. Regler som förhandlas fram tillsammans med berörda länder och som kopplas till en oberoende granskare med effektiva sanktionsmöjligheter är att föredra framför den här typen av ensidiga åtgärder.

I avsaknad av en multilateral lösning blir frågan om nya EU-regler kan leda till positiva effekter i form av mer rättvisa konkurrensvillkor på den inre marknaden. Sådana positiva effekter måste då vägas mot reglernas effekter på världshandeln och de administrativa kostnaderna som reglerna kan förväntas medföra. Om konkret lagstiftning tas fram utifrån tankarna i vitboken bör konsekvensanalysen innehålla fakta som möjliggör en sådan avvägning. Eftersom dessa fakta nu saknas är det svårt att ha en uppfattning om vilken svensk position som är lämplig. Som utgångspunkt för en politisk dialog kan förslagen vara användbara och det skulle även vara önskvärt om förslagen kunde bidra till att öka trycket på att komma framåt med reformer av WTO:s handelsregler eller andra multilaterala överenskommelser som kan öka transparens och kontroll av företagsstöd från länder utanför EU.

Förslagen i modul 1 förefaller inte påtvingas respektive medlemsland. Därmed föranleder de bara ökade transaktionskostnader i ekonomin när de tillämpas av berörda länder. Detta är lämpligt utifrån subsidiaritetsprincipen enligt vilken beslut ska tas så nära medborgarna som möjligt men samtidigt öppnar det för skillnader i regeltillämpning mellan olika länder. Även här saknas en konsekvensutredning som möjliggör en avvägning av om inriktningen är ändamålsenlig utifrån dessa hänsyn.

Upphandlingsmyndigheten saknar en konsekvensutredning som stöd för problembeskrivningen och förslagen i modul 1. Därutöver har Upphandlingsmyndigheten inga ytterligare synpunkter på de överväganden som kommissionen gör i modul 1.

När det gäller förhållandet mellan modul 1 och modul 2 anser vi att förslagen i modul 1 förefaller ge nationella myndigheter tillräckliga förutsättningar för att kunna utreda problem med utländska subventioner. Med hänsyn till detta bör förslagen i modul 2 lämpligen bli en exklusiv kompetens för kommissionen om de genomförs. Detta förutsätter då att kommissionen tillförs tillräckliga resurser för att hantera dessa ärenden utan att det tar resurser från kommissionens viktiga uppdrag att säkerställa en välfungerande konkurrens på den inre marknaden.

### **Utländska subventioner som underlättar förvärv av företag inom EU (modul 2)**

När det gäller modul 2 har Upphandlingsmyndigheten samma övergripande synpunkter som när det gäller modul 1. I avsaknad av uppgifter om problemets omfattning och skadlighet är det svårt att bedöma vilken typ av reglering som är motiverad. Om förslagen tas vidare bör tillämpningen antingen begränsas till vissa tydligt problematiska fall eller anpassas utifrån den omfattning som det kan visas att problemet har.

På upphandlingsområdet (modul 3) övervägs en bestämmelse om att utesluta företag som omfattas av statsstödsförfaranden från upphandling även när stödet kommer från medlemsstater inom EU. Syftet med det skulle vara att ha motsvarande regler för att komma till rätta med subventioner inom EU som vitboken nu föreslår för subventioner från länder utanför EU. Detta motiveras med krav på likabehandling

som gäller inom ramen för WTO:s befintliga handelsregler som EU har åtagit sig att följa. Upphandlingsmyndigheten vill påtala att det inte kan uteslutas att samma problematik kan motivera att kommissionen överväger om kopplingar mellan statsstödsreglerna och reglerna om prövning av företagskoncentrationer måste göras beträffande subventioner från EU:s medlemsstater. Det kan alltså finnas ett behov av att utreda om möjligheten till återkrav av otillättna subventioner från EU:s medlemsstater är tillräcklig för att komma till rätta med den skada som subventionerade förvärv kan få på den inre marknaden.

### **Utländska subventioner i offentlig upphandling (modul 3)**

Det är enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning ovanligt att ekonomiska aktörer från länder utanför EU lämnar anbud i svenska upphandlingar. Det är främst i vissa branscher som sådan konkurrens förekommer överhuvudtaget. Vi välkomnar särskilt att subventioners påverkan på upphandlingsförfaranden där det finns strategiska säkerhetsintressen kan komma att omfattas av denna typ av subventionskontroll.

Som Upphandlingsmyndigheten påtalat inledningsvis kan förslagen i vitboken bara motiveras om det finns verkliga bakomliggande problem. Vi har inte sett exempel på att utländska subventioner skulle vara något stort problem eller påverka konkurrensen negativt i svenska upphandlingar. Både osäkerheten kring problemets omfattning samt den begränsade förekomsten av anbudsgivare från tredje land i svenska upphandlingar talar mot förslag med den inriktning som presenteras i modul 3. Sådana förslag riskerar att öka den administrativa bördan för upphandlande myndigheter och enheter utan att leda till någon verklig nytta.

Upphandlingsreglerna syftar till att främja en kostnadseffektiv användning av de gemensamma skattemedlen, att främja rörligheten inom EU, undanröja ageranden som begränsar konkurrensen samt underlätta för företag att göra affärer med offentlig sektor. Det är mot denna bakgrund bland annat angeläget att upphandlingsreglerna utformas så att det är enkelt för leverantörer att lämna anbud.

Upphandlingsmyndigheten saknar kännedom om problem med för låga anbud till följd av subventioner från tredje land. Upphandlingsmyndigheten erfar att det är vanligare att för få anbud lämnas i en upphandling än att konkurrensen i upphandlingsförfaranden snedvrids med konkurrensbegränsande subventioner från tredje land. Nya upphandlingsregler bör oavsett utformas så att de inte ökar den administrativa bördan för såväl upphandlande myndigheter och enheter som leverantörer mer än nödvändigt.

Vi välkomnar att en särskild nationell myndighet får till uppgift att bedöma om det är fråga om en snedvridande subvention i ett enskilt fall för att inte försvåra de upphandlande myndigheternas arbete med sunda offentliga affärer. Det skulle sannolikt förenkla för upphandlande myndigheter och enheter. För att upphandling ska kunna vara ett ändamålsenligt verktyg är det viktigt att inte heller leverantörerna tyngs av omotiverade administrativa krav då det kan minska intresset att delta i offentliga upphandlingar. Det är därför angeläget att prövningen inte tar för lång tid i anspråk. Det är också viktigt att särskilt leverantörer som saknar kopplingar till tredje

land men även leverantörer som trots sådana kopplingar inte har mottagit några skadliga subventioner i så liten utsträckning som möjligt involveras i sådana förfaranden. För att kunna avgränsa framtida förslag utifrån problemets omfattning så bör kommissionens konsekvensutredning inför eventuella förslag belysa och konkretisera i vilka typer av affärer och branscher som problemen med utländska subventioner kan motivera potentiellt konkurrens- och handelsbegränsande regler. En sektors strategiska betydelse för europeisk konkurrenskraft och intresset för olika branscher från länder utanför EU bör belysas för att avgöra var dessa regler skulle vara mest ändamålsenliga.

Frågan om särskilda regler för utländska företags deltagande i upphandlingar har varit föremål för diskussion och flera förslag har redan utretts och diskuterats inom EU. Upphandlingsmyndigheten har tidigare yttrat sig över sådana förslag. Eftersom tidigare förslag tagits fram utifrån en problembeskrivning som påminner om problembeskrivningen som lyfts fram i vitboken inom ramen för modul 3 vill vi erinra om att vitboken bör kunna kopplas till dessa diskussioner. Vi bifogar därför vårt tidigare yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om tillträdet för varor och tjänster från tredjeländer till unionens inre marknad för offentlig upphandling (dnr UHM-2019-0248).

Upphandlingsmyndigheten kan som ovan nämnts konstatera att utländska företag sällan förekommer som leverantörer i svenska upphandlingar. Det gäller i synnerhet kontrakt med mindre värden respektive kontrakt om tjänster på lokala eller regionala marknader. Förslagen bör därför begränsas till kontrakt med större värden. Det är också rimligt att mindre upphandlande myndigheter och enheter inte behöver tillämpa förfaranden som avser den eventuella förekomsten av subventioner från tredje land.

Upphandlingsmyndigheten anser vidare att avgränsningar genom gränsvärden på upphandlingsområdet bör utgå från den typ av uppgifter som upphandlande myndigheter redan har. Storleken på eventuella subventioner bör därför få underordnad betydelse för den bedömning som en upphandlande myndighet ska göra för att inte försvåra bedömningarna och öka den administrativa bördan för upphandlare och leverantörer.

Förslag på sådana avgränsningar har framförts i tidigare processer. Gränsvärdena bör anpassas utifrån problemets omfattning som bör beskrivas i den konsekvensanalys som ska föregå eventuella lagförslag, se vårt bifogade yttrande.

### **Slutligen innehåller vitboken tankar om hur fördelningen av EU-medel kan ta hänsyn till subventioner från länder utanför EU**

EU-medel omfattar både olika bidrag och upphandlingar som genomförs av EU:s institutioner. När det gäller EU-upphandlingar föreslås att liknande möjligheter ska finnas för att komma till rätta med problem till följd av subventioner från tredje land som de möjligheter som föreslås i modul 3. Kommissionen anser att liknande möjligheter även bör finnas när det gäller EU-bidrag.

Upphandlingsmyndigheten välkomnar en enhetlig syn på problematiken med subventioner från tredje land och delar bedömningen att EU:s institutioner bör följa regler som liknar de regler som nationella myndigheter ska följa i syfte att hindra att utländska subventioner påverkar konkurrensen negativt. Vi anser att detta förhållningssätt är lämpligt för de olika typer av förfaranden som EU:s institutioner svarar för och som nämns i vitboken. Upphandlingsmyndigheten anser dock att regler bara bör införas om de sammantaget kan väntas ge positiva samhällsekonomiska effekter.

Generaldirektören Inger Ek har beslutat i detta ärende. Jurist/statsstödsexpert Magnus Lindbäck har varit föredragande.

---

Inger Ek

---

Magnus Lindbäck