

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-03-15

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Agneta Bäcklund.

Ändringar i lagen om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler

Enligt en lagrådsremiss den 25 februari 2016 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Carl Winnberg, biträdd av ämnesrådet Christian Berger.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagen om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler görs hänvisningar till rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt till kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EU) 2015/1589 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Hänvisningarna till respektive EU-förordning gäller förordningen i en viss angiven lydelse, s.k. statiska hänvisningar. En följd av denna hänvisningsteknik är att den nationella författningen normalt behöver ändras varje gång EU-bestämmelsen ändras.

Som skäl för valet av hänvisningsteknik anges i remissen att de EU-bestämmelser som hänvisningarna gäller har ett materiellt innehåll.

EU-rättsliga regler har företräde framför avvikande nationella regler. EU-rätten har ofta direkt effekt i medlemsstaterna, dvs. att enskilda kan inför svenska myndigheter åberopa EU-regler, även om Sverige inte har införlivat dem i vår rättsordning.

Det synes från konstitutionella utgångspunkter inte föreligga något hinder mot att lagstiftaren väljer en teknik för hänvisning till EU-rättsakter som, utan ytterligare lagstiftning, omfattar också eventuella ändringar av rättsakten. Lagrådet har också accepterat en sådan hänvisningsteknik.

Ett annat problem uppkommer när bestämmelser i en EU-rättsakt genom hänvisning görs tillämpliga, utöver sina inom EU-rätten reglerade tillämpningsområden, även i situationer som inte omfattas av EU-rätten och där en tillämpning inte heller följer av EU-rätten. I sådana fall krävs andra överväganden.

Enligt Gröna boken, Riktlinjer för författningsskrivning (Ds 2014:1), ska statiska hänvisningar göras till direktiv som ger den svenska författningstexten materiellt innehåll. Även när det gäller motsvarande hänvisningar till EU-förordningar är utgångspunkten att hänvisningarna ska vara statiska. Enligt riktlinjerna kan det dock i vissa fall finnas skäl att använda en annan hänvisningsteknik. Om det är fråga om en upplysningsbestämmelse, som inte tillför författningstexten materiellt innehåll, behöver hänvisningen inte ange vilken lydelse av rättsakten som avses.

Frågan är om det är lämpligt att upprätthålla en så stark presumtion för att hänvisningar ska vara statiska som riktlinjerna ger uttryck för eller om dessa behöver justeras eller kompletteras.

Med hänsyn till den stora mängd EU-rättsakter som kompletteras av eller genomförs i svenska författningar kan det på sikt leda till stor arbetsbörda för lagstiftaren om hänvisningarna till EU-rättsakter görs statiska. Utgångspunkten är att lagstiftaren måste överväga om svenska författningar behöver ändras när en rättsakt införs eller ändras. Statika hänvisningar kan leda till oklarheter eller brister i lagstiftningen, om lagstiftaren inte uppdaterar en hänvisning till en EU-rättsakt. Om statiska hänvisningar blir vanliga ökar risken för förbiseenden av detta slag. Dessutom leder statiska hänvisningar till att lagar kan behöva ändras endast för att en hänvisning ska uppdateras till en senare lydelse av rättsakten utan att några överväganden i sak aktualiseras.

Det är inte givet att den samlade svenska regleringen inom ett område blir enklare att tillämpa och mer lättillgänglig om varje hänvisning till en EU-rättsakt som ger en svensk bestämmelse materiellt innehåll begränsas till en viss lydelse av rättsakten.

Lagrådet har i tidigare yttranden exempelvis ifrågasatt om det är lämpligt att använda en statisk hänvisning när en svensk myndighet pekas ut som behörig att utöva tillsyn i enlighet med vad som följer av en viss förordning. En dynamisk hänvisning kan då vara lämpligare, även om den svenska författningen kan behöva ändras någon gång, till exempel om den utpekade myndigheten genom rättsakten ges nya uppgifter som lämpligen bör anförtros någon annan myndighet. Även när det gäller bestämmelser som pekar ut en viss domstol att pröva tvister eller överklaganden enligt någon angiven rättsakt kan det sättas i fråga om inte en dynamisk hänvisning ofta är att föredra.

Det ligger dock i öppen dag att hänvisningar till EU-rättsakter aktualiseras i en komplex rättslig miljö och i så många olika situationer att det inte är möjligt att ge uttömmande anvisningar om valet av hänvisningsteknik.

För att regleringen ska bli tydlig bör en konsekvensanalys göras vid valet av hänvisningsteknik och redovisas för var och en av de hänvisningar som görs. Särskilt bör belysas hur det nationella regelsystemet faktiskt ändras genom hänvisningen och hur ändringar av rättsakten kan komma att påverka den nationella regleringen. Det sagda innebär att det ofta finns anledning att undvika att genom definitioner koppla rättsakten i en viss angiven lydelse till olika författningsbestämmelser.

4 och 5 §§

I paragraferna finns bestämmelser om beräkning av ränta vid återbetalning av olagligt stöd (4 §) och preskription av en fordran som avser olagligt stöd (5 §). Bestämmelserna ändras till följd av att de förordningar som det hänvisas till har fått nya titlar. Förordningarna har

dock inte ändrats i sak. Genom remissens förslag görs hänvisningarna till de två förordningarna statiska. Hänvisningarna var tidigare dynamiska.

Som skäl för att hänvisningarna har gjorts statiska har anförts att de ger bestämmelserna ett materiellt innehåll i de fall återbetalningsskyldigheten inte grundas på ett beslut av kommissionen.

Om kommissionen i ett förfarande för granskning av olagligt stöd kommer fram till att stödet inte är förenligt med den inre marknaden ska kommissionen besluta att medlemsstaten ska återkräva stödet. EU-domstolen förefaller inte ha uttalat att medlemsstaterna är skyldiga att återkräva stöd som lämnats i strid med genomförandeförbudet när kommissionen inte har fattat ett sådant beslut. Domstolen har emellertid upprepade gånger förklarat att ett stöd som har beviljats i strid med genomförandeförbudet i princip ska återbetalas i enlighet med interna processrättsliga bestämmelser. Mot denna bakgrund har bedömningen gjorts att det finns en direkt på unionsrätten grundad skyldighet för stödmottagare att återbetala olagligt stöd. Denna unionsrättsliga princip om återbetalningsskyldighet är direkt tillämplig i medlemsstaterna. EU-domstolen har vidare slagit fast att det finns en skyldighet att betala ränta för den period då ett stöd varit rättsstridigt och kommissionen har uttalat att den nationella ränteberäkningsmetoden inte får vara mindre sträng än vad som gäller vid kommissionsbeslut. I fråga om preskription finns särskilda regler om preskriptionsavbrott som gäller vid återkrav av olagligt stöd enligt ett beslut av kommissionen. Det är oklart om det finns några nationella skyldigheter i fråga om preskription vid återbetalningsskyldighet utan att det finns ett kommissionsbeslut.

Återbetalningsskyldigheten avseende olagligt stöd vilar direkt på unionsrätten och det finns skäl som talar för att samma regler om ränta

och preskription bör tillämpas oavsett om det finns ett kommissionsbeslut i ärendet eller inte. Det har inte framkommit några sakliga skäl som talar för att ändra bestämmelserna så att hänvisningarna görs statiska.

13 §

I paragrafen finns bestämmelser om att kommissionen har rätt att få handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra kontrollbesök hos företag. Det följer av rådets förordning (EU) 2015/1589 att berörda medlemsstater ska ge den hjälp som behövs till de tjänstemän och experter som bemyndigats av kommissionen för att de ska kunna genomföra ett kontrollbesök som kommissionen har beslutat (se artikel 27). I paragrafen finns en statisk hänvisning till förordningen. Om kommissionens befogenheter vid kontrollbesök ändras kan det föranleda materiella ändringar i punktuppräknningen i paragrafen. För det fall kommissionens möjlighet att besluta om kontrollbesök utvidgas torde skyldigheten att biträda utsedda tjänstemän och experter utvidgas i motsvarande mån enligt förordningens bestämmelse och utan att det finns möjlighet för den nationella lagstiftaren att påverka detta. Om det däremot skulle visa sig att möjligheten att besluta om kontrollbesök upphävs bör paragrafen upphävas. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om hänvisningen inte bör vara dynamisk.

14 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att ett yttrande som lämnats av Europeiska kommissionen med tillämpning av artikel 29.2 i rådets förordning (EU) 2015/1589, i den ursprungliga lydelsen, i allmän domstol får beaktas av rätten utan åberopande av part och om att parterna ska ges tillfälle att yttra sig över yttrandet.

Paragrafen införs för att parterna inte ska kunna disponera över yttrandet i strid mot EU-rätten och hindra EU-rättens genomslag. Det är svårt att se de skäl som talar för att den aktuella hänvisningen bör vara statisk. Lagrådet förordar att den i stället görs dynamisk (jfr vad som anförts under 13 §).