

PM

2016:17

Strategier för att hantera **EU:s** **statsstödsregler**

– fallstudier på energiområdet

Tillväxtanalys rapport om hanteringen av EU:s statsstödsregler beskriver och analyserar de politiska och organisatoriska strategier som Finland, Nederländerna, Storbritannien och Ungern tillämpat i samband med statstödshandlingar inom miljö- och energiområdet.

Dnr: 2016/140

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010 447 44 00
Fax: 010 447 44 01
E-post: info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Tobias Persson
Telefon: 010-447 44 77
E-post: tobias.persson@tillvaxtanalys.se

Förord

Denna rapport är en del av Tillväxtanalys löpande omvärldsbevakning och har tillkommit på efterfrågan från Energimyndigheten. Utgångspunkten är att förse Energimyndigheten med ett underlag som kan bidra till ett ändamålsenligt arbete med EU:s statsstödsregler.

Rapporten bygger på fallstudier från Finland, Nederländerna, Storbritannien och Ungern.

Tobias Persson, analytiker vid Tillväxtanalys, har varit ansvarig för projektet. Faugert & Co har genomfört analysen utgående från ett detaljerat förfrågningsunderlag där Tillväxtanalys har fastställt vilka fall som skulle studeras och vilka frågor som skulle besvaras i fallstudierna.

Stockholm, November 2016.

Enrico Deiacco

Avdelningschef, Innovation och globala mötesplatser

Tillväxtanalys

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	8
1 Inledning – reglering	9
1.1 EU:s statsstödsregler	10
1.2 Genomförande	11
2 Fallstudierna	13
2.1 Stöd till LNG-infrastruktur (Hamina)	13
2.2 Stöd till St1 biobränsleanläggning	13
2.3 Modifiering av SDE+ systemet	13
2.4 Stöd till laddinfrastruktur	13
2.5 Stöd till kärnkraftsreaktorn Hinkley point C	13
2.6 Stöd till indirekt golvpris på koldioxid	14
2.7 Eventuellt statsstöd till Paks kärnkraftverk	14
3 Erfarenheter och lärdomar	15
3.1 Viktiga faktorer och lärdomar	15
4 Stöd till kärnkraftsreaktorn Hinkley point C (SA.34947)	17
4.1 Bakgrund	17
4.2 Implementeringen av statsstödet	18
4.3 Nyckelfaktorer bakom framgången	19
4.4 Slutsatser och lärdomar	19
4.5 Intervjupersoner	20
5 Stöd till indirekt golvpris på koldioxid (SA.35449)	21
5.1 Bakgrund	21
5.2 Implementeringen av statsstödet	21
5.3 Nyckelfaktorer bakom framgången	24
5.4 Slutsatser och lärdomar	24
5.5 Intervjuperson	24
6 Eventuellt statsstöd till Paks kärnkraftverk (SA.38454)	25
6.1 Bakgrund	25
6.2 Implementering av statsstödet	25
6.3 Nyckelfaktorer som bidragit till att beslut ännu inte fattats	26
6.4 Slutsatser och lärdomar	27

Sammanfattning

Reglering av öppna marknader genomförs av olika anledningar. För utvecklingen av EU:s inre marknad är statsstödsregler viktiga för att undvika att nationella regelverk gynnar det egna landet. Syftet med denna rapport är att beskriva och analysera de politiska och organisatoriska strategier som Finland, Nederländerna, Storbritannien och Ungern tillämpat i samband med specifika statsstödsförhandlingar på miljö- och energiområdet. I rapporten redovisas sju olika statsstödsärenden i form av fallstudier.

Ambitionen har varit att i respektive fallstudie beskriva den politiska strategin i de berörda länderna och hur den har realiserats och implementerats. I analysen av de olika statsstödsärendena har olika faktorer identifierats, som har varit viktiga för att fall som varit tveksamma i uppfyllande av EU:s statsstödsregler ändå har fått godkännande av EU-kommissionen. I ett av de fall som presenteras har Kommissionen ännu inte fattat beslut. Vissa av de erfarenheter som beskrivs kan vara relevanta för och överförbara på svenska förhållanden.

De viktiga faktorer som framhålls av respondenterna i fallstudierna är:

- Regeringen måste engagera sig för att göra ett fall till en framgång och det kan även vara viktigt att lyfta fram ärendet som en nationell angelägenhet.
- Låta expertmyndigheten i princip ta ledningen och låta det regeringsdepartement med ansvar för statligt stöd vara kontaktpunkt mot Kommissionen.
- Förklara om det finns särskilda nationella förutsättningar som skiljer sig från förutsättningarna i övriga Europa.
- Från företagets sida bör de personer engagera sig som är tillräckligt nära de faktiska omständigheterna och som förstår de statliga stödreglerna.
- Det anses viktigt att arbeta även med andra generaldirektorat (DG) än generaldirektoratet för konkurrensfrågor (DG COMP), särskilt i tekniska frågor som DG COMP inte har som expertområde.
- Kommissionen uppskattar åtaganden eller bindande löften som innebär, eller kan innebära, ekonomiska fördelar för medlemsstaterna.
- Vissa medlemsländer hanterar regelverket som en förhandlingsprocess. Landet kan därför direkt föreslå åtgärder om Kommissionen kommer med negativa besked.
- Politiska påtryckningar kan hjälpa till där det fortfarande finns utrymme för ändringar.
- Upphandling kan spela en roll när det finns frågor om huruvida ersättningen innehåller statligt stöd.

I de fall som involverar ägande eller starka ekonomiska intressen från icke-EU-länder tillkommer andra överväganden som försvårar ett godkännande från Kommissionen. Om sakfrågan dessutom handlar om kontroversiella frågor som kan stöta på politiskt motstånd utanför landets gränser blir hanteringen av den och dialogen med Kommissionen en annan.

Summary

Open markets are generally regulated for different reasons. In the EU, the state support rules are important for the development of the inner market. The aim is to prevent overcompensation which distorts the market. This report describes and analyses the strategies applied by four different countries in connection to EU state aid rules in the area of environment and energy. The countries are Finland, the Netherlands, Hungary and the United Kingdom, and the report presents seven different state aid cases.

Each case study describes the policy in the countries and how this has been realised and implemented in the specific cases. If there have been doubts whether the national aid complies with EU state aid rules, various factors that have contributed to the approval of the European Commission are identified. However, in one of the cases described in the report, the Commission has not yet reached a decision. Undoubtedly, some of the experiences described in this report may be relevant and transferable to Swedish conditions.

The important factors raised by the respondents in the case studies are:

- Government commitment is necessary to make a successful case, and it might be important to highlight the issue as a major national concern
- The expert public authority should take the lead, but let the Government department responsible for state aid be the entry point to the Commission
- Explain whether there are specific national conditions that differ from conditions in the rest of Europe
- Political pressure can help where there is still room for changes
- The state support rules are handled as a negotiation process in some countries. The country can hence directly suggest a commitment in case of negative decisions from the Commission
- The individuals involved from the enterprise side should be people quite close to the actual issue and have a good understanding of state aid rules
- The applicant should interact also with other Directorial Generals (DG's) than Directorial General Competition DG COMP, especially in technical matters where DG COMP might not have the expertise
- The Commission appreciate commitments or binding promises that involve, or may involve, economic benefits for the Member States
- Procurement can play a role when there are doubts whether the compensation includes state aid

In cases involving ownership or powerful economic interests from non-EU countries, other considerations that complicate the approval of the Commission will apply. Finally, if the issue itself is controversial, in the sense that its implementation may encounter political resistance outside the applicant country, the dialogue with the Commission might be different.

1 Inledning – reglering

Skapandet av en fri marknad utan reglering brukar anses som det mest effektiva för ekonomisk tillväxt. Detta är också en viktig orsak till att EU år 1958 tog det första steget mot en inre marknad. Målet var att skapa en marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Prisreglering och andra handelshinder har försvunnit och flera monopolmarknader har sålts till privata ägare.

Samtidigt som många regler försvunnit har nya tillkommit. De nya reglerna är dock ofta av en helt annan form och syftar till att hantera så kallade marknadsmisslyckanden. Det kan röra sig om att det inte är tillräckligt med konkurrens på marknaden vilket kan tvinga fram reglering som ska skydda konsumenter från för höga priser eller förhindrar företag att begränsa konkurrensen ytterligare. Det kan också handla om kostnader som inte syns i priset, till exempel orsakade av utsläpp från produktion, distribution och användning. Företag kan på en oreglerad marknad också använda sitt informationsövertag gentemot köpare och att dessa därmed inte kan göra korrekta beslut. Reglering kan därför behövas för att tvinga fram tillräcklig information. Syftet med reglering kan också vara att uppnå politiska mål såsom lika rätt till utbildning och sjukvård eller rätten till ett privatliv.

Reglering har dock alltid en kostnad. Den direkta kostnaden i form av administration och tillsyn kan vara betydande. Delar av dessa kostnader hamnar hos staten medan andra hamnar hos företag eller konsumenter. Det finns också nackdelar med reglering som är svåra att kvantifiera. Det kan röra sig om negativa effekter på innovationsförmåga eller att företag till följd av regleringen väljer investeringar som försämrar den internationella konkurrenskraften.

Reglering kan således få både positiva och negativa konsekvenser. Väl fungerande reglering kan leda till ett samhälle som är mer produktivt, säkrare, friskare och rättvist. En dålig reglering kan leda till och i värsta fall ha motsatt effekt.

Bland ekonomer finns det ingen samstämmig uppfattning om reglering av marknader. Karl Polanyi¹ och Neil Fligstein² är exempel på forskare som argumenterar för att reglering av marknader är en förutsättning för samhällets stabilitet. Flera Nobelprisvinnare, till exempel Milton Friedman³ och George Stigler⁴, argumenterar emot reglering. Dessa anser att staten ska inrikta sig att enbart skydda människors rätt till liv, frihet och egendom. I deras mening är begreppet marknadsmisslyckande inte ett skäl för reglering.

För att skapa en inre marknad i EU har flera rättsakter tillkommit och genomförts i medlemsländerna kontinuerligt. Skälet till detta är att tvinga fram en harmonisering av medlemsländernas regelverk vilket är tänkt att gagna EU:s handel och tillväxt även om det på kort sikt kan missgynna enskilda medlemsländer. Detta har lett till att många handelshinder har försvunnit vid gränsen mellan länder. Det finns dock många hinder kvar inom ländernas regelverk som påverkar produktionen. EU arbetar för att minska handelshindrande nationella regelverk med målet att såväl varor som tjänster ska kunna handlas fritt och inte diskrimineras för sitt nationella ursprung.

Ett centralt EU regelverk för att stödja utvecklingen av den inre marknaden i EU är statsstödsreglerna. Statsstöd är när staten stöttar en viss verksamhet med offentliga medel. Dessa regler är en del av EU:s primärrätt och regleras i Europeiska Unionens fördrag (EUF-fördraget). Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. Samtidigt innebär reglerna att de riskerar att begränsa innovation genom att de inskränker medlemsländernas möjlighet att stödja utvecklingen av

¹ The great transformation – The political and economic origins of our time. Beacon Press 1944.

² The architecture of markets: An economic sociology of twenty-first-century capitalist societies. Princeton University Press, 2001.

³ Capitalisms and freedom. Publicerad av University of Chicago press 1962.

⁴ The theory of economic regulation. I Journal of economics 1971.

nya projekt eller att skapa nischmarknader för nya produkter. Denna risk påverkas dock av hur medlemsländerna hanterar frågan om statsstöd.

Syftet med denna rapport är att deskriptivt beskriva hur Finland, Nederländerna, Storbritannien och Ungern hanterat EU:s statsstödsregler när det gäller stora projekt inom energiområdet. Utifrån detta redovisas några viktiga faktorer. I analysen ingår inte att bedöma huruvida projekten varit lämpliga eller om det funnits bättre sätt att skapa samma effekt. Frågeställningen är således smal men den kan förväntas få ökad betydelse i Sverige. Inte minst om staten exempelvis ska vara med och finansiera demonstrationsanläggningar för att minska basindustrins utsläpp av växthusgaser.

Analysen utgår från följande frågor:

- Vilka politiska och organisatoriska strategier tillämpar de länder som omfattas av studien i relation till EU:s statsstödsregler på miljö- och energiområdet?
- Hur implementerar de olika länderna dessa strategier?
- Vilka faktorer har i respektive land varit avgörande för att fall som varit tveksamma i uppfyllande av EU:s statsstödsregler fått godkännande av EU kommissionen?
- Vilka erfarenheter från dessa länder är relevanta för och överförbara på svenska förhållanden?

1.1 EU:s statsstödsregler

Statsstöd är när stat, kommun eller landsting stöttar en viss verksamhet med offentliga medel. EU:s statsstödsregler regleras i EUF-fördraget. Det offentliga får med vissa undantag inte lämna stöd förrän det i förhand har godkänts av EU-kommissionen. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. Stödåtgärderna kan handla om bidrag, lån på förmånliga villkor, borgensåtaganden, garantier, hyresnedsättningar eller reducerade offentliga avgifter och skatter. Det kan också röra exempelvis icke marknadsmässiga avkastningskrav på offentligt ägda bolag, eller försäljning av offentlig egendom på icke marknadsmässiga villkor.

Om en medlemsstat ger ett olagligt stöd kan kommissionen besluta att det strider mot EU-rätten. Medlemsstaten ska då återkräva stödet från stödmottagaren, inklusive ränta på ränta. Det gäller även om det leder till att företaget måste försättas i konkurs. Om medlemsstaten vägrar att följa kommissionens beslut kan kommissionen välja att väcka talan inför EU-domstolen. Medlemsstaten riskerar då att fällas för fördragsbrott med kännbara böter som följd om man inte rättar sig efter beslutet.

EU:s statsstödsregler har en stark inverkan på den svenska energiomställningen. Statsstödsreglerna påverkar vilka möjligheter Sverige har att stödja utvecklingen. Fallen är många men ofta komplexa och fleråriga. Idag regleras statsstöd i EU i EUF-fördraget (EUFF), i artiklarna 107–109. Förutom lagtexten finns dels en väl utvecklad och omfattande domstolspraxis, även rörande miljö och energi, dels riktlinjer från kommissionen, dels rättsvetenskapliga arbeten inom området. Artikel 107 i EUFF slår fast att ett (i) statligt stöd eller medel som huvudregel är oförenligt med den inre marknaden om det (ii) snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att (iii) gynna vissa företag eller viss produktion så att (iv) handeln mellan medlemsstater påverkas.

Formen för det statliga stödet är inte avgörande, det kan röra sig om såväl direkt som indirekt stöd, exempelvis bidrag, skattenedsättning, subventionerade lån, eller sänkt ränta. I artikel 108 åläggs kommissionen att granska alla program i medlemsstaterna som rör statligt stöd, det vill säga sådana som svarar mot punkterna (i-iv) ovan, oavsett om stödet rör privat eller offentlig, kommersiell eller ideell, verksamhet. I bedömningen analyseras bland annat om stödet är oförenligt med reglerna i sig, och om det är proportionerligt, till exempel i en avvägning mellan miljöhänsyn och marknadsstörning.

EUFF artikel 191 och artikel 194 utgör två andra centrala artiklar i EU:s primärrätt.⁵ I EUFF artikel 191 fastställs principen om att förorenaren betalar. Innebörden av artikeln är att förorenaren inte bara ska ansvara för kostnaderna för att förebygga miljöskador utan även för att kompensera för skador som uppkommer. Artikel 194 (EUFF) fastställer medlemsstaternas rätt att bestämma villkoren för utnyttjandet av energikällor, dess val mellan olika energikällor eller energiförsörjningens allmänna struktur. Eftersom dessa två artiklar precis som EU:s statsstödsregler tillhör primärrätten har de samma juridiska tyngd. Tolkningen mellan dessa artiklar sker genom kommissionens riktlinjer för stöd inom miljö och energi.

Enligt regeringen har statsstödsreglerna varit till stor nytta för Sverige och för svensk ekonomi. Ett exempel på detta är att EU-kommissionen under de senaste tio åren har fattat 135 beslut om olagligt statsstöd, och krävt tillbaka totalt 14 miljarder euro från 20 medlemsstater (Sverige är inte bland dessa länder). Huruvida denna komparativa framgång beror på att ett antal stöd i andra länder har stoppats och därmed gett upphov till en bättre situation i Sverige, eller om vi har lyckats få igenom dels ett antal egna generella stöd dels några betydande större satsningar ligger dock utanför ramen för denna studie.

1.2 Genomförande

Faugert & Co Utvärdering AB har tillsammans med Baker & McKenzie Advokatbyrå, Technopolis BV i Nederländerna och Technopolis Group Baltic Office under perioden juni 2016–november 2016 genomfört den analys som ligger bakom denna rapport. Studien har genomförts av Tommy Jansson, Johanna Enberg, Leif Gustafsson, Erik Yläneva, Joost van Barneveld och Jari Romanainen.

För att få en förståelse för området har vi inledningsvis intervjuat personer i Sverige som tidigare arbetat eller nu arbetar med statsstödsfrågor vid Näringsdepartementet, Miljö- och energidepartementet, Energimyndigheten, Svenskt Näringsliv och Länsstyrelsen i Stockholm. En annan del i vårt bakgrundsarbete har bestått i att studera några större svenska projekt som erhållit statsstöd.

Informationsinsamlingen för de sju fallstudierna har bestått av dokumentstudier och intervjuer. Det har under arbetets gång visat sig svårt att få tillgång till icke offentlig information av flertalet fall, och vad gäller det ungerska fallet visade det sig även omöjligt att komma i kontakt med personer i offentlig ställning som var villiga att låta sig intervjuas.

De fallstudier som har genomförts av Joost van Barneveld om de nederländska fallen och Jari Romanainen om de finska fallen har skrivits på engelska och har inte översatts till svenska i rapporten. De nederländska fallen har skrivits som en gemensam fallstudie, till följd av den ofullständiga information som vi funnit om dessa.

Under arbetets gång har det varit regelbundna avstämningar med Tillväxtanalys.

De olika fall om statsstödsärenden som beskrivs och analyseras i rapporten följer nedan. Europeiska kommissionens benämning på ärendet återfinns inom parentes.

⁵ EU:s rättsordning indelas normalt i primärrätt (fördragen och de allmänna rättsprinciperna), sekundärlagstiftning (som grundas på fördragen) och kompletterande lagstiftning. Primärrätten befinner sig högst upp i hierarkin i denna rättsordning.

Finland

- Stöd till LNG-infrastruktur (Hamina) (SA.42889)
- Stöd till St1 biobränsleanläggning (SA.42776)

Nederländerna

- Modifiering av SDE+ systemet (SA.39399)
- Stöd till laddinfrastruktur (SA.38769)

Storbritannien

- Stöd till kärnkraftsreaktorn Hinkley point C (SA.34947)
- Stöd till indirekt golvpris på koldioxid (SA.35449)

Ungern

- Eventuellt statsstöd till Paks kärnkraftverk (SA.38454)

2 Fallstudierna

I detta kapitel återfinns en kort beskrivning av de olika fallstudierna. En längre och mer utförlig beskrivning av respektive statsstödsärende återfinns i kapitel 4–9.

2.1 Stöd till LNG-infrastruktur (Hamina)

Finland önskade lämna ett investeringsstöd för utveckling av en terminal i Fredrikshamn-Kotka för flytande gas (LNG: liquefied natural gas). Vid terminalen skulle LNG förgasas och matas in i det finska gasdistributionsnätet. Projektet ska bidra till att förbättra energiförsörjningen i Finland och tanken var att LNG också skulle säljas för att användas inom sjöfart och vägtransporter. Projektet syftade till att minska koldioxidutsläppen och i hög utsträckning ersätta eldningsoljor.

Ärendet lämnades till Kommissionen i augusti 2015. Kommissionen beslutade i mars 2016 att den inte hade något att invända mot stödet.

2.2 Stöd till St1 biobräsleanläggning

Finland lämnade i juli 2015 in ett ärende till Kommissionen om att lämna stöd till byggandet av ett bioraffinaderi i Kajaani. Raffinaderiet skulle byggas av St1 Biofuels och vara den första anläggningen i världen att använda sågspån från barrved som råvara för att producera cellulosætanol i kommersiell skala. Detta är en del av den finska regeringens satsning på andra generationens biobränsle, vilket har sin grund i Finlands klimat- och energistrategi.

I december 2015 meddelade Kommissionen att den beslutat att inte invända mot stödet. Byggandet av anläggningen i Kajaani pågår och anläggningen ska driftsättas i slutet av 2017.

2.3 Modifiering av SDE+ systemet

SDE+ är ett befintligt stöd till investeringar i förnybar el, gas och värmeproduktion i Nederländerna. SDE står för ”Stimulering Duurzame Energieproductie”. Stödet har funnits sedan 2003 och godkänts av Kommissionen vid tre tidigare tillfällen: 2003, 2007 och 2012.

I sin anmälan i augusti 2014 till Kommissionen tar Nederländerna upp fyra modifieringar av det befintliga stödet. Modifieringarna handlar om att SDE+ även ska omfatta produktion av el från sameldning av biomassa i kolkraftverk, ett anbudsförfarande för vindkraft till havs, att elproduktionsanläggningar inte längre ska få generera el vid negativa priser och möjlighet att föra över produktions-timmar för utbetalning nästföljande år. I april 2015 meddelade Kommissionen att den inte har något att invända mot stödet.

2.4 Stöd till laddinfrastruktur

Nederländerna lämnade i maj 2014 in ett ärende till Kommissionen om ett stöd till en infrastruktur för laddning av elfordon. Syftet var att stödja användningen av miljövänliga elfordon genom att utveckla en rikstäckande infrastruktur av elektriska laddningsstationer. Företag har varit tveksamma till att installera i laddstolpar pga. höga uppstartskostnader. Stödet var tänkt att användas av lokala myndigheter som i sin tur kunde bevilja stöd till uppbyggnaden av en laddinfrastruktur på lokal nivå. Kommissionen beslutade i augusti 2015 att den inte hade något att invända.

2.5 Stöd till kärnkraftsreaktorn Hinkley point C

Storbritannien lämnade 2012 in ett ärende till Kommissionen om att få lämna direktstöd till en investering av två nya reaktorer vid ett existerande kärnkraftverk Hinkley point. Bakgrunden till att Storbritannien önskade lämna stödet var en del av ”Electricity Market Reform”, som syftar till att ställa

om den brittiska energisektorn genom att byta till en koldioxidsnål elproduktion, minska beroendet av fossila bränslen och säkerställa elförsörjningen.

Planerna på ny kärnkraft sjuksattes 2005 av Blairregeringen. Den brittiska regeringens studier pekade på att ny kärnkraft utan statligt stöd inte skulle vara kommersiellt attraktiv före 2030. Ärendet skickades ut på flera remissrundor åren 2007–2010, till sektoriella intressen och även till allmänheten.

Kommissionen uttryckte kritik mot planerna i ett beslut i december 2013, där den uttryckte tvivel om att stödet harmonierade med EUs statsstödsregler och om det var ett effektivt och ändamålsenligt sätt att bemöta ett marknadsmisslyckande. I oktober 2014 fattades emellertid ett positivt beslut av Kommissionen. I september 2016 gav den brittiska regeringen klartecken till projektet med vissa garantier för investeringen.

2.6 Stöd till indirekt golvpris på koldioxid

Storbritannien önskade införa ett indirekt golvpris på nyttjandet av fossila bränslen inom energiproduktion genom en punktskatt ”Carbon price support” (CPS), som skulle ersätta tidigare undantag från miljörelaterade skatter – ”Climate change levy” (CCL). Syftet med införandet var att stimulera produktionen av koldioxidsnål el. Detta skulle drabba hela den inhemska industrin, det vill säga alla som framställer fossilbaserad el och indirekt alla företag som använder el i sin produktion.

Ärendet lämnades in i september 2012. Kommissionen beslutade i maj 2014 att stödet var kompatibelt med den inre marknaden och förslaget är nu implementerat i Storbritannien. Implementeringsfasen befinner sig i ett tidigt skede och det är ännu svårt att bedöma reformens inverkan på energiproduktionen.

2.7 Eventuellt statsstöd till Paks kärnkraftverk

Ärendet rör byggandet av två nya kärnreaktorer i Ungern som helt finansieras av den ungerska staten för att sedan överlåtas till företaget Paks II som ska äga och driva dem. Den ungerska regeringen lämnade i maj 2015 sitt underlag till Kommissionen. Därefter kompletterades ärendet vid ytterligare fyra tillfällen under 2015.

EU-kommissionen invänder mot den ungerska regeringens ursprungliga redovisning av förväntad energiproduktion och kostnader för driften och hävdar att produktionskostnaderna underskattas. Kommissionen menar att den ungerska regeringen undervärderar de konkurrensfördelar som Paks II kommer att få i synnerhet med avseende på närliggande EU-länder på grund av Ungerns nuvarande energiimport. Ärendet har inte slutligen avgjorts av Kommissionen.

3 Erfarenheter och lärdomar

I detta kapitel sammanfattas erfarenheter och lärdomar från fallstudierna och vilka faktorer som varit viktiga i de enskilda ärendena. Vidare tar vi i detta sammanhang upp om det finns specifika faktorer som har varit avgörande för om det har funnits några tveksamheter i uppfyllandet av statsstödsreglerna. Flera av dessa enskilda faktorer utgör samtidigt erfarenheter som är relevanta för och eventuellt kan vara överförbara till svenska förhållanden. Samtidigt är det svårt att dra några generella slutsatser eftersom en slutsats är att viktiga faktorer skiljer mellan fallen. Detta innebär också att det är svårt att avgöra om något land är bättre än ett annat eller om de är mer framgångsrika än Sverige.

3.1 Viktiga faktorer och lärdomar

En faktor som kan framhållas är att regeringen eller den regeringen utser måste engagera sig för att göra ett fall till en framgång – ett företag kan inte göra det på egen hand, eftersom statligt stöd alltid är en fråga mellan regeringen och Kommissionen. Det förefaller också vara viktigt att det enskilda fallet lyfts fram som en viktig nationell eller regional angelägenhet.

En annan faktor kan formuleras som att man bör låta expertmyndigheten närmast frågan ta ledningen och vara "regeringens förlängda arm", men låta den institution, det regeringsdepartement med bredast kunskap i sakfrågan och ansvarig för statligt stöd och kommunikation med Kommissionen fronta mot den senare. De finska fallen visar att ett sammansatt team av regeringsföreträdare och sakkunniga har varit uppskattat av Kommissionen.

Ytterligare en faktor kan vara att förklara särskilda nationella förutsättningar, vilket gjordes fallet med LNG-terminalen då de finska företrädarna förklarade de specifikt nationella förutsättningarna för naturgas i Finland och på vilket sätt detta skiljer sig från den generella europeiska situationen.

Om sakfrågan handlar om kontroversiella frågor som kan stöta på politiskt motstånd utanför landets gränser blir hanteringen av den och dialogen med Kommissionen en annan. Detta kräver även en annat agerande, vilket var en faktor i det brittiska Hinkleyfallet med nya kärnkraftreaktorer.

Det som i en medlemsstat kan uppfattas som politiskt behöver inte alltid vara det för Kommissionen, även om medlemsstaterna skulle vilja utöva politiskt tryck. Våra fallstudier visar att politiska påtryckningar kan hjälpa till där det fortfarande finns utrymme för ändringar, förändringar och allmänt före öppnandet av en formell utredning.

Samtidigt visar de brittiska fallen på vikten av en i förväg utvecklad strategi. De hanterar sina ärenden som en förhandlingsprocess. Om Kommissionen ställer sig negativ till ett ärende kan de direkt föreslå en motprestation för ett godkännande. Detta innebär att det finns ett förhandlingsmandat som påskyndar processen.

Kommissionen uppskattar åtaganden eller bindande löften som innebär, eller kan innebära, ekonomiska fördelar för medlemsstaterna. Det visar fallet Hinkley C på, och erfarenheten där är att dessa typer av löften inte utfärdas direkt i ansökningsprocessen; det viktiga är att på förhand ha en tydlig strategi för vad man i diskussionerna är beredd eller inte att kompromissa om. Åtaganden som dessa utgör därmed kort som spelas ut i senare faser av förhandlingarna.

Då det gäller företagen är den bästa nivån för engagemang i företagshierarkin individer som är tillräckligt nära de faktiska omständigheterna och som förstår de statliga stöd som står på spel. Det innebär att personer på styrelsenivå i företagen kan vara för långt bort från de faktiska omständigheterna för konstruktivt samarbete med teamet som driver frågan. Lämpliga högre chefer kan kopplas in om ett mer politiskt engagemang är nödvändigt på högre nivåer i Kommissionens hierarki, men detta gäller inte för samtliga länder vi studerat och kan i vissa fall kanske bli kontraproduktivt beroende på omständigheterna. I Storbritannien är det exempelvis uttalat att företagen inte bör ha

kontakter direkt med Kommissionen, utan att dessa alltid ska gå genom ansvarigt departement eller myndighet. Medlemsstaterna har olika strategier för att kommunicera uppmärksammade fall (som exempelvis Ungernfallet och Hinkley C), och företag gör klokt i att följa medlemsstatens ledning.

I relationerna med Kommissionen kan det vara bra att arbeta även med andra DG än DG COMP, särskilt i tekniska frågor som DG COMP inte har som expertområde. DG COMP använder i sådana fall intern kompetens, så det är viktigt att från medlemslandet informera dem väl. Det visade sig fungera bra i Haminafallet. Detta fall visar även att det var viktigt att stöd till liknande terminaler hade godkänts tidigare.

Upphandling kan spela en roll när det finns frågor om huruvida ersättningen innehåller statligt stöd. Det är dock irrelevant för analysen av statligt stöd vilken nationalitet konstruktören av en anläggning som är under prövning har – så länge ägaren är från ett annat EU-land. Detta visar fallstudien rörande Hinkley C.

I fall som involverar ägande eller starka ekonomiska intressen från icke-EU-länder tillkommer andra överväganden som försvårar ett godkännande från Kommissionen. Det ungerska fallet förefaller ha en sådan komponent. Även det brittiska fallet Hinkley C har försvårats och försenats på grund av ett kinetiskt statligt bolags deläggande, men det har där främst haft att göra med den politiska diskussionen internt i Storbritannien.

4 Stöd till kärnkraftsreaktorn Hinkley point C (SA.34947)

4.1 Bakgrund

Två reaktorer kommer att byggas i kärnkraftverket Hinkley Point i Somerset i sydvästra England. Den nya anläggningen, Hinkley Point C, som kommer att stå för nästan sju procent av energiproduktionen i Storbritannien, har en beräknad livslängd på sextio år och en beräknad byggkostnad av 18 £ miljarder (24,5 £ miljarder inklusive finansieringskostnader).⁶ Anläggningen kommer att börja leverera el 2025, samma år som de sista brittiska kolkraftverken stängs. Statsägda China General Nuclear ligger bakom en tredjedel av kostnaden för anläggningen, och franska EDF för resterande två tredjedelar.⁷

Planer för ny kärnkraft fastställdes i 2005 års brittiska energipolitiska översyn, och regeringen gav projektet grönt ljus i juli 2006. Fram till dess hade kärnkraft ansetts onödigt och alltför dyrt, men nu hänvisade regeringen bland annat till att vind- och solkraft hade tekniska problem.⁸ Premiärminister Tony Blair hävdade att klimatförändringar och energisäkerhet krävde kärnenergi. Det franskögda offentliga bolaget EDF, som år 2008 hade köpt British Energy (en nyckelspelare i den brittiska kärnkraftsindustrin) tilldelades i december 2012 den första nya bygglicensen för ett brittiskt kärnkraftverk på 25 år. Alla de stora politiska partierna hade vid denna tid nått fram till slutsatsen att kärnkraft behövdes. Skälet var ett mycket omfattande och mångårigt underskott på inhemsk energiproduktion, och kärnkraft sågs som bästa sättet att möta denna klyfta.

Den brittiska regeringens policy 2010–2015 var att byggandet av nya kärnkraftverk i Storbritannien skulle ledas och finansieras av den privata sektorn. Under 2010 rapporterades att ytterligare incitament, såsom kapacitetsbetalningar och vissa kärnskyldigheter från leverantörens sida skulle behövas för att förmå företag att bygga kärnkraftverk i Storbritannien. Regeringen beslöt 2015 åter att subventionera kärnkraft.

Den brittiska regeringens anmälan till Kommissionen inlämnades i juni 2012. I december 2013 meddelade Kommissionen att en fördjupad studie inletts för att undersöka om Storbritanniens planer på att subventionera byggande och drift av det nya kärnkraftverket ligger i linje med EU:s statsstödsregler.⁹ Kommissionen uttryckte tvivel särskilt huruvida projektet verkligen var ett exempel på att äkta marknadsmisslyckande. I oktober 2014 fattade sedan Kommissionen ett positivt beslut i frågan, då man fann de reviderade planerna att subventionera byggandet och driften i linje med statsstödsreglerna.¹⁰ I beslutet påpekas det att Storbritannien avsevärt ändrat villkoren i projektfinansieringen, vilket gör att det statliga stödet står i proportion till det mål som eftersträvas och därmed undviker otillbörlig snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden.

Med det beslutet var dock inte slaget vunnet. Det har rått stor osäkerhet om de ekonomiska förutsättningarna för projektet, vilket bland annat orsakat spänningar och avgångar i den högsta ledningen i det franska företaget. Det dröjde därför drygt ett och ett halvt år innan EDFs styrelse slutligen godkände projektet den 28 juli 2016.¹¹ Den 15 september 2016, i det närmaste två år efter godkännandet i EU-kommissionen, gav den brittiska regeringen under den nya premiärministern May klartecken till projektet, med vissa garantier för investeringen. EDF kommer att bygga anläggningen med stöd av en investering på £ 6 miljarder från det statliga kinesiska bolaget, men beslut innebär att EDF inte

⁶ Två kärnkraftverk är redan i drift på plats: Hinkley Point A och Hinkley Point B.

⁷ <https://www.gov.uk/government/news/government-confirms-hinkley-point-c-project-following-new-agreement-in-principle-with-edf>

⁸ 2005 UK energy policy review.

⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1277_en.htm

¹⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1093_en.htm

¹¹ <https://www.theguardian.com/business/2016/jul/28/hinkley-point-c-to-go-ahead-after-edf-board-approves-project>

kommer att kunna sälja sitt ägande utan den brittiska regeringens tillstånd. För framtida projekt kommer den brittiska regeringen att äga en "särskild aktie" som innebär en vetorätt över ägarna om det finns nationella säkerhetsfrågor.¹² De eventuella frågetecken som ännu existerar om reaktorerna till slut kommer att byggas har nu uteslutande att göra med de lönsamhetskalkyler som presenterats och framöver kommer att presenteras.

4.2 Implementeringen av statsstödet

Konkret vad gäller Hinkley Point C, var detta alltså ett initiativ från den brittiska regeringen. Tillförselkedjan för kärnkraft hade fallit samman, och utifrån sitt perspektiv såg EDF en möjlighet öppna sig. De två kärnkraftreaktorerna sågs som ett nationellt brittiskt intresse, för att möta den nödvändiga ökade inhemsk energitillförseln. Ett annat viktigt argument i sammanhanget var naturligtvis försörjningssäkerheten, att inte vara beroende av import.

Inledningsvis var det således en inrikes fråga av energipolitisk och industripolitisk betydelse. Givet omfattningen på satsningen och det stora statliga stöd som krävdes, i kombination med den långa tid som krävdes för återbetalning, sågs som nödvändigt blev det även från första stund en fråga för EU och dess konkurrensbestämmelser.

Processen kom att ledas av dåvarande Department of Energy and Climate Change, och kontakter togs tidigt med EU-kommissionen. Anledningen till att det var Energi- och klimatdepartementet som tog ansvar för frågan hade dels att göra med att departementet hade färsk erfarenheter av andra statsstödsärenden, och dels beroende på projektets storlek och omfattning. Hanteringen krävde ett departement med stora resurser och bred kompetens. I ett tidigt skede kopplades även Finansdepartementet in då det handlade om lån till ett nyckelprojekt. Även Utrikesdepartementet var involverat under processens gång, men i något mindre omfattning.

DG COMP var departementets främsta kontakt på kommissionsnivå, men vissa kontakter fanns även med DG Energy. Kontakterna med Kommissionen sköttes uteslutande med representanter från den offentliga förvaltningen; berörda företag hade inga direkta kontakter i dessa ärenden med företrädare för Kommissionen. Detta är också det gängse sättet som Storbritannien driver statsstödsfrågor, och man försöker från offentligt håll förmå företagen att inte ha egna direkta kontakter med Kommissionen. Företagen kan diskutera och komma överens med regeringen om en ansökan till EU, men man har varken vetorätt eller någon officiell roll i ärendet. Involverade företag ges vanligen möjlighet att lämna kommentarer på ärendegången efter det att ansökan lämnats in till Kommissionen, och så skedde i detta fall.

Kärnkraften väcker känslor, och detta är något som man från regeringen insåg och tidigt bestämde sig för att bemöta. Exempelvis hade i januari 2012 kampanjgruppen Energy Fair med stöd av ett antal andra organisationer och miljöaktivister lämnat in en formell anmälan till EU-kommissionen över påstått olagligt statligt stöd i form av subventioner till kärnkraftsindustrin.¹³ Detta, menade man, var i strid med EU:s konkurrenslagstiftning. I anmälan hävdas att subventionerna utgår som ersättning för kommersiella risker och avvecklingskostnader, skydd mot terroristattacker, omhändertagande av kärnavfall, och genom att tillhandahålla "institutionellt stöd" från olika statligt finansierade eller subventionerade organ utan att lämna motsvarande stöd till förnybara energitekniker. Utan sådana fördelar vore kärnkraften inte kommersiellt gångbar, och stödet snedvrider därmed, menade man, energimarknaden.

Från regeringshåll valde man en tydlig strategi för att bemöta denna och annan kritik mot planerna. Några egentliga remissrundor eller samråd med medborgarna förekom inte.¹⁴ Företrädare för

¹² <https://www.gov.uk/government/news/government-confirms-hinkley-point-c-project-following-new-agreement-in-principle-with-edf>

¹³ http://www.mng.org.uk/gh/private/nuclear_subsidies1.pdf

¹⁴ I samband med att vitboken Meeting the Energy Challenge 2007, i vilken det uttrycktes en "preliminär uppfattning att det ligger i allmänhetens intresse att ge den privata sektorn möjlighet att investera i nya kärnkraftverk", offentliggjorde

regeringen lade denna gång upp något som kan beskrivas som en mycket genomtänkt kommunikationsplan. Man informerade fackföreningsföreträdare och lokala parlamentsledamöter, och försåg dessa med ett konsekvent budskap och uppmanade dem att skriva artiklar och inlagor i enlighet med dessa budskap. Från regeringen och berörda departement hjälpte man även de lokala parlamentsledamöterna med utkast på skrivelser om de frågor som dessa borde peka på i skrivelser till Kommissionen.

2013 uttryckte ordföranden för underhusets utskott för energi och klimatförändringar det som "mycket brådskande" att regeringen fattade ett beslut om utbyggd kärnkraft.¹⁵ En partiöverskridande utredning konstaterade samma år att Storbritannien "inte kommer att kunna uppfylla sina klimatmål utan ny kärnkraft". En rapport från kommittén hävdade att det vore "extremt utmanande, om inte omöjligt" för landet att uppfylla sina rättsligt bindande mål för minskade koldioxidutsläpp om inte planerade kärnkraftverk byggdes i tid.¹⁶ Detta skulle tvinga fram ökad gasimport, vilket skulle påverka landets försörjningssäkerhet.

4.3 Nyckelfaktorer bakom framgången

Den brittiska regeringen var snabb med att identifiera och till Kommissionen formulera vilka åtaganden man var beredda att göra. Detta avser inte vilka bindande långsiktiga åtaganden man är beredda till, utan snarare om hur åtaganden kunde formuleras så att de från Kommissionens synvinkel kunde förstås som fördelaktiga. Företrädare för det brittiska Energi- och klimatdepartementet hade genom tidigare statsstödsärenden lärt sig att Kommissionen uppskattar åtaganden eller bindande löften som innebär, eller kan innebära, ekonomiska fördelar för medlemsstaterna.

I Hinkley C-ärendet formulerades ett sådant åtagande, vilket innebar att den brittiska regeringen förband sig att till övriga medlemsstater betala ut 60 procent av överskottet om byggnadskostnaderna blir lägre än planerat. Enligt en intervjuperson är detta en typ av åtaganden som man på kommissionshåll gillar. Samtidigt, påpekar, intervjupersonen, ska dessa typer av löften inte utfärdas direkt i ansökningsprocessen; det viktiga är att på förhand ha en tydlig strategi för vad man i diskussionerna är beredda eller inte att kompromissa om. Åtaganden som dessa utgör därmed kort som spelas ut i senare faser av förhandlingarna.

En annan faktor som spelade in var att regeringen tidigt i processen involverade Utrikesdepartementet i diskussionerna om planerna. Eftersom det rörde sig om kärnkraft skulle projektet stöta på politiskt motstånd även utanför landets gränder; regeringen var snabb att inse detta och agera därefter.

4.4 Slutsatser och lärdomar

Projektet har drabbats av en rad motgångar och förseningar. Att det positiva beskedet från EU-kommissionen i oktober 2014 inte innebar att diskussionen lade sig har att göra med de ekonomiska kalkylerna bakom projektet. Den typ av reaktor som ska användas vid Hinkley C är tekniskt komplicerad och har visat sig svår – och dyr – att konstruera. I takt med att kostnaderna för Hinkley eskalerade blev EDF tvunget att hitta en partner att dela den ekonomiska bördan med. EDF:s problem förstärktes sedan med fallande energipriser och inhemska kostnadsdrivande åtgärder. Motståndet mot projektet från franska fackföreningar tvingade också företaget till långa samråd för att undvika en rättslig prövning.

Att projektet drivs av ett utländskt bolag, det statliga franska EDF, var samtidigt aldrig ett problem ut brittisk synvinkel. Ägarfrågan har aldrig utgjort ett hot mot projektet, av den enkla anledningen att det inte fanns några alternativ; det finns ju inte längre något brittiskt företag på området. Det som dock

regeringen ett samrådsdokument, *The Future of Nuclear Power*. Flera kärnkraftskritiska grupper inklusive Greenpeace, Jordens vänner, CND och WWF drog sig den gången snart ur samrådsprocessen, med argumentet att det föreföll som om regeringen redan hade bestämt sig om framtiden för kärnkraft.

¹⁵ <http://www.thetimes.co.uk/tto/business/industries/utilities/article3679253.ece>

¹⁶ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmenergy/117/117.pdf>

medfört förseningar och förnyade prövningar från regeringshåll har att göra med att den partner som EDF funnit som medfinansiär är ett kinesiskt statligt ägt bolag. Det är det kinesiska delägandet som gjorde att den brittiska regeringen under försommaren 2016 pausade projektet, och sedan godkände det med särskilda skrivningar för att undvika att det kinesiska delägandet blir större.

4.5 Intervjupersoner

Namn	Organisation	Datum
Anthony Gamble	EU, Competition and Trade Department, Baker & McKenzie LLP och tidigare på Department of Energy and Climate Change	2016-10-27
Nina Niejahr	EU, Competition and Trade Department, Baker & McKenzie	2016-10-17

5 Stöd till indirekt golvpris på koldioxid (SA.35449)

5.1 Bakgrund

En stor utmaning för Storbritannien är i dagsläget hur landet ska hantera sina klimat-och miljömål. För höga halter av koldioxidutsläpp har över tid varit ett stort problem och ärende SA.35449 berör hur landet valt att hantera utmaningarna. Regeringen menar att minskat användande av fossila bränslen måste åstadkommas och har beslutat om ekonomiska styrmedel för att uppnå målsättningen. Således fattades 2011 beslut om att införa ett indirekt prisgolv på användandet av fossila bränslen inom energiproduktion. Reformen har en total budget på £200 miljarder.¹⁷

Prisgolvet infördes via implementeringen av punktskatten Carbon price support (CPS), och med detta upphörde tidigare undantag från miljörelaterade skatter.¹⁸ Dessutom tillkom en reduktion av den bränsleskatt som är möjlig att få tillbaka vid användning av olja.¹⁹ Tillsammans med prispåslag på kolanvändning som är baserad på äldre EU-initiativ utgör CPS ett prisgolv som går under samlingsbegreppet Carbon price floor (CPF). Då CPS skattenivåer är satta i proportion till kolhalten i bränsleutnyttjandet vid energiproduktion utgör CPS-skatten ett direkt kostnadspåslag. CPF utgör alltså minimipriset för kolförbrukning i Storbritannien.²⁰ Ur konkurrenssynpunkt drabbas alltså alla som framställer fossilbaserad el och indirekt alla företag som använder el i sin framställning.²¹

Att tydliggöra vilka som drabbats är viktigt för att förstå Kommissionens ställningstagande i sakfrågan, och den brittiska regeringen har varit medveten om att många näringar drabbas av detta. I reformens andra steg presenterades en stödmodell som ska kompensera företag för den mer kostsamma produktionskedjan. Det är denna stödmodell som denna fallstudie belyser. Att det vidtogs åtgärder för att dessa inte skulle missgynnas av snedvridande konkurrens effekter utgjorde ett viktigt element Kommissionens bedömning viktigt i beslutet att godkänna implementeringen.²²

Ytterligare en bidragande faktor var uppfyllandet av kravet om ett nationellt gemensamt intresse. Det avser att en miljörelaterad skatt direkt eller indirekt ska leda till höjning av nivån av miljöskyddet. För att kunna påvisa detta krävs en redogörelse för de potentiellt positiva effekter som följer av miljörelaterade skatter – skatterna bör därför vara riktade mot dem som står för höga halter av koldioxidutsläpp. CPS utgör ett direkt kostnadspåslag för kolanvändning och minskar i och med det incitamenten för dess användning.

5.2 Implementeringen av statsstödet

Regeringen förberedde och beslutade 2011 om prisgolvet, men det var som nämnts också viktigt för Storbritannien att identifiera vilka aktörer som drabbades. För att bereda väg för implementeringen skedde ett omfattande arbete med att identifiera vilka företag som påverkades direkt eller indirekt av reformen, och att därefter utarbeta en stödmodell för att undvika att privat sektor skulle missgynnas.

Arbetet delegerades 2011 till dåvarande *Department of innovation, business and skill (BIS)*, sedan 2016 omstrukturerat till *Department of business, energy and industrial strategy*. I BIS mandat låg att fördela reformens omfattning, £200 miljarder, till privat sektor.

¹⁷ Call for evidence, s.3

¹⁸ Climate Change Levy, CCL

¹⁹ State aid SA.35449, s.2

²⁰ State aid SA.35449, s.2 – EU ETS är ett EU-initiativ från 2005 som syftar till att driva ner koldioxidutsläpp med ekonomiska styrmedel. EU ETS och CPS utgör tillsammans CPF

²¹ Carbon price floor: reform and other technical amendments, s.1

²² State aid SA.35449, s.7

Kartläggningen var viktig, eftersom Kommissionen har synpunkter på alla förslag som riskerar att fördela aktörer på sätt som kan ha snedvridande effekter. Utredningsfrågor som man på BIS ställde för att ta reda på hur stödet skulle fördelas var:²³

- Nödvändighet – Varför fanns det ett behov av stöd till det enskilda företaget?
- Vad skapar stödet för incitament? – Kommer det att förändra produktionsbeteendet hos företagen?²⁴
- Proportionalitet – Hur högt ska stödet vara? Hur kan vi sätta upp en modell som täcker minimibehov av ökade kostnader?
- Konkurrens – Hur påverkas marknaden? Detta innefattar både produktion och handel.

Nästa steg för att utveckla en fungerande fördelningsapparat var att inleda en dialog med företag, huvudsakligen inom energisektorn. Information inhämtades från företag rörande intensitet i elanvändningen, omfattning av handel, hur implementeringsförslaget påverkade potentiella investeringsbeslut samt synpunkter på hur dessa typer av kriterier skulle kunna implementeras. Vidare ville man få en bild av hur potentiellt framtida förhöjda elpriser skulle påverka investeringsbeslut.²⁵ Den brittiska regeringen gjorde 2007 en kartläggning av elanvändningen i energiintensiva näringssektorer, vilket avsåg perioden 2004–2007 (*Energy consumption UK*). Dessa uppgifter var visserligen till hjälp i denna utredning, men långt ifrån tillräckliga.²⁶

Därmed gavs den privata sektorn möjlighet att uttala sig om hur reformen skulle inverka på verksamheterna och även utrymme att påverka dess utformning. För att regeringen skulle kunna fatta ett beslut om hur ett effektivt stöd skulle riktas behövdes detaljerad information från den privata sektorn. Det blev därmed upp till företagen att förse *Department of innovation, business and skills (BIS)* med relevant data i så stor utsträckning som möjligt. Arbetet påbörjades våren 2011 och målsättningen var att leverera ett förslag på stödmodell i mars 2013.²⁷ Även om denna fallstudie inte har kunnat bekräfta vilka företagsrepresentanter som har deltagit i kommunikationen hanteras ärenden i statsstödsansökningar på enskild företagsnivå som regel sällan av företagsledningen. Mer framkomligt och vanligt förefaller att vara att låta så högt uppsatta anställda som möjligt, men som samtidigt befinner sig närmare de sakliga omständigheterna, handha processerna.

I de fall där det inte fanns tillräcklig data utgjorde uppgifter från *Energy consumption UK* ett komplement. En begränsning var att data inte var uppdaterad, men de fyllde ändå en funktion. Databasen gav en god överblick över den nationella energianvändningen och metoder för datainsamling och teknisk analys.²⁸

De nya miljöskatterna implementerades i april 2013, men för att ytterligare underlätta omställningen för den privata sektorn presenterades förslaget av regeringen redan i 2011 års budgetproposition.²⁹

Utöver förenlighet med rådande TFEU skulle hänsyn även tas till EU:s *emissions trading system, climate change agreements* (EU ETS). Detta introducerades 2005, och omfattar samtliga medlemsländer. EU ETS syftar till att gemensamt minska koldioxidutsläpp inom unionen, och är ytterligare en faktor som medför kostnadspåslag på användandet av kol. Det är således EU ETS och CPS som tillsammans utgör Carbon price floor (CPF).³⁰ Hur dessa två element gemensamt påverkar elpriserna var av betydelse för hur stödkriterierna utformades.

²³ Call for evidence (ETS)

²⁴ Dialogen med industrin är inte tillgänglig i denna fallstudie

²⁵ Call for evidence (ETS), s.7

²⁶ Call for evidence (ETS), s.10f

²⁷ Call for evidence (ETS), s.9

²⁸ Call for evidence (ETS), s.11

²⁹ Call for evidence (ETS), s.12

³⁰ State aid SA.35449, s.2

Inledningsvis klargjordes vilka som var berättigade till stöd och i nästa steg bestämdes hur stor ersättning som kunde betalas ut. För ett berört företag ska stödansökan visa att de totala kolkostnader som tillkommer som ett resultat av CPF vid år 2020, när stödutbetalningarna upphört, inneburit ett kostnadspåslag i eget produktionsled som utgjort minst 5 procent av bruttomervärdet (GVA) i den egna produktionen.³¹

Bruttomervärde och övriga variabler i beräkningen definieras så här:

- Konsumtion (MWh): Den genomsnittliga elförbrukningen för enskilda företag 2005–2011
- Priseffekt: Det totala prispåslaget på energi som utgörs av CPS och EU ETS så som det förväntas se ut år 2020, när stödutbetalningarna ska upphöra (med ett antagande om att elpriserna ökar med £19/MWh i 2007 års reala priser)
- Genomsnittligt bruttomervärde (GVA): Baseras på det mervärde som skapas vid produktionsintäkter beräknat på EBITDA.³² Dessutom togs hänsyn till rörliga personalkostnader. Beräkningen är gjord i reala termer 2005–2011, och baseras på 2007 års energiprisnivåer

Andel av slutgiltigt bruttomervärde kalkyleras sedan enligt följande beräkning:

$$\text{Kostnadseffekt} = \frac{\text{Konsumtion (MWh)} \times \text{Priseffekt} \left(\frac{\text{£}}{\text{MWh}} \right)}{(\text{GVA})(\text{£})} \geq 0,05^{33}$$

Varje enskilt företag som anser sig påverkat av implementeringen och som ryms inom angivna sektorer ges möjlighet att lämna in en ansökan om statsstöd till *Department of business, energy and industrial strategy*. Stödsystemet följer merkostnaderna av CPS nästintill proportionerligt. Den maximala ersättningen har inledningsvis (2014–2015) uppgått till 85 procent av CPS för att sedan fram till 2020 succesivt minskas.³⁴

CPS-skatten har inneburit att brittiska CPF överstiger EU EST. Skillnaden mellan CPF och EU EST är således implicit vad CPS motsvarar. Då ersättningen är knuten till CPS-skattens omfattning närmar sig i praktiken CPF och EU EST liknande nivåer. Hur mycket BIS maximalt valt att ersätta företagen begränsas således av ETS riktlinjer. För att effektivisera prissignalen som är påtänkt av prisgolvet kommer ersättningarna betalas ut i efterhand till mottagarna, samtidigt som beräkningarna på ersättning är baserade på historisk data. Regeringen avser också att implementera ett verktyg för efterhandskorrigering för att undvika överkompensation, samt upprätthålla ett register över stödmottagarna.³⁵

Eftersom Eus bestämmelser om statligt stöd dikterar villkoren för hur statsstöd får betalas ut till företag som påverkas av EU EST bör utvecklingen i denna process betraktas som en trevägskommunikation. Alla EUs medlemsländer är skyldiga att årligen rapportera sitt stödunderlag till Kommissionen. BIS dialog med industrin är därför att betrakta som en viktig del i regeringens uppdrag att fullgöra sitt ansvar gentemot Kommissionen. Då EU ETS och CPS är komponerade på liknande grunder och Kommissionen är i behov av samma information för att bedöma om stöd ska tillåtas för EU ETS såväl som för CPS lät den brittiska regeringen informationsinhämtningen från industrin ingå i statsstödsansökan till Kommissionen.³⁶

Då implementeringen ännu befinner sig i ett tidigt skede är det fortfarande svårt att bedöma om reformen har haft en inverkan på produktionen. Avlägsnandet av befrielsefrån CCL och det

³¹ Compensation for the indirect costs of the Carbon Price Support Mechanism and EU ETS, s.14

³² Earnings before interest, taxes, depreciation and amortisation.

³³ Compensation for the indirect costs of the Carbon Price Support Mechanism and EU ETS, s.15

³⁴ State aid SA.35449

³⁵ State aid SA.35449, s.8

³⁶ Compensation for the indirect costs of the Carbon Price Support Mechanism and EU ETS, s.25

följande införandet av CPS-skatten har varit i laga kraft sedan 2013-04-01 och verkar fram till 2020-12-31. Det är i nuläget därför svårt att spekulera i vilken utsträckning marknaden kommer att reagera.

5.3 Nyckelfaktorer bakom framgången

Kompetens i sakfrågan är självfallet en viktig faktor för att lyckas med en stor policyimplementering. Regeringen har ett centralt ansvar för kommunikationen med Kommissionen, men det var av stor vikt att delegera dialogen med den inhemska industrin till BIS. Därmed överläts utredning och beredning av förslaget till det regeringsdepartement med bredast kunskap i sakfrågan. Tidigare erfarenheter av att utreda hur mycket berörda företag använder el i sin egen produktion innebar dessutom praktiska kunskaper i hur dialogen med industrin kunde drivas effektivt.

Att CPS och EU ETS:s strukturer är lika underlättade också Kommissionens bedömning.³⁷

5.4 Slutsatser och lärdomar

- Prisolvet och ersättningsåtgärderna är inte riktade till en enskild aktör; reformen omfattar nästan hela energimarknaden och framställs som en nationell angelägenhet för att uppnå satta miljömål.
- Dialog med egen industri har i högsta grad bidragit till implementeringens utformning. I synnerhet har det haft betydelse för att utveckla behörighetskriterier för de företag som skickar in statsstödsansökningar. EUs grundprinciper för hur mycket stöd som maximalt får utbetalas har dock följts. Reformens utformning har följaktligen balanserats av både nationella och mellanstatliga inslag.
- Tidigare erfarenheter av liknande statsstödsutbetalningar har varit av betydelse för att lyckas med implementeringen.

Den brittiska staten hade tidigare erfarenhet av den empiriska underlagsinsamling som krävdes för att kunna utforma stödkriterier.

Kommissionen kunde i sin bedömningsgrund dra nytta av att CPS utformades likartat med EU EST.

5.5 Intervjuperson

Namn	Organisation	Datum
Nina Niejahr	EU, Competition and Trade Department, Baker & McKenzie	2016-10-17

³⁷ Compensation for the indirect costs of the Carbon Price Support Mechanism and EU ETS, s.25

6 Eventuellt statsstöd till Paks kärnkraftverk (SA.38454)

6.1 Bakgrund

Ungersk energi- och klimatpolitik brottas med ett antal stora utmaningar.³⁸ Till dessa hör behovet att minska importberoendet och fasa ut gammal teknik inom energiproduktionen. Att kunna upprätthålla användning av egenproducerad kärnkraft är en väg som den sittande ungerska regeringen pekar på för att kunna hantera dessa utmaningar och för att förbättra förutsättningarna för att uppnå satta klimatmål. Av den inhemska energianvändningen utgjordes 30 procent av import från andra EU-länder 2015. Den ungerska regeringen har presenterat planer att bygga två kärnkraftreaktorer med statlig helfinansiering, som till 80 procent består av ryska statslån. Reaktorerna kommer att ägas och drivas av det statligt helägda Paks 2 Nuclear Power Plant Development Private Company och är avsedda att kompensera för äldre kärnreaktorer som är planerade att tas ur bruk mellan 2032 och 2036.³⁹

Kommissionen har ifrågasatt om finansieringen av två kärnreaktorer till Paks 2 är förenligt med artikel 107 (1) TFEU beträffande eventuell snedvridning av konkurrens på privat marknad. Redan utan byggnationen av dessa två kärnreaktorer svarar Paks 2 för hälften av den inhemska elproduktionen. Mottagare av stödet var ursprungligen avsett att vara statligt ägda MVM Group, där Paks 2 inkorporerades 2012 som ett helägt dotterbolag.⁴⁰ Sedan november 2014 är det dock ett eget helägt statligt bolag utan juridisk koppling till MVM och också ensamma mottagare av det planerade finansieringsstödet i byggandet av kärnreaktor 5 och 6.

6.2 Implementering av statsstödet

De tidigare ägandeförhållandena mellan MVM och Paks 2 var avgörande för vilka som deltog i förberedelserna av förslaget.⁴¹ MVM bar ansvaret för att undersöka förutsättningarna för en ökad inhemska energiproduktion via byggandet av nya kärnreaktorer, en undersökning som MVM utförde redan 2008 och låg tillsammans med målsättningen om att upprätthålla egenproducerad kärnkraft som ett beslutsunderlag för de ryska och ungerska regeringarna när de 2014 slöt ett mellanstatligt avtal (Intergovernmental agreement – IGA) om ett gemensamt kärnenergiprogram.

IGA består av ett finansieringsförslag som är uppdelat i två delar. Till 80 procent (10 miljarder Euro, utbetalt 2014–2026) finansieras Paks 2 via ryska statslån för konstruktion och iordningställande för användning av kärnreaktorerna 5 och 6. Resterande del finansieras av ungerska statliga bidrag. Byggnationen planerades att genomföras av det offentligt ägda bolaget Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (JSC NIAEP) i Ryssland. Ägare och operatör av reaktorerna (som tidigare nämnts) avsågs bli Paks 2 i Ungern.

IGA reglerade på det sättet vad respektive regering hade som skyldighet att uppfylla. Hur programmet skulle implementeras justerades i separata avtal. EPC-kontraktet (engineering, procurement and construction contract) specificerar de tekniska detaljerna kring implementeringen. Dessutom skrevs ett avtal som berörde underhåll och användning (the O&M contract) samt ett avtal som reglerade bränsleutbudet till reaktorerna.

Ett ännu inte fullt taget steg i förberedelserna är att driva igenom förslaget i EU. Den ungerska regeringen lämnade den 22 maj 2015 sitt underlag till Kommissionen, och har sedan dess kompletterat

³⁸ Uppgifterna i detta avsnitt bygger på State Aid SA.38454 (2015/C) (ex 2015/N) – Hungary Possible aid to the oaks nuclear power station

³⁹ Kommer härnäst att refereras som Paks 2

⁴⁰ Kommer härnäst att refereras som MVM

⁴¹ Uppgifterna i detta avsnitt bygger på State Aid SA.38454 (2015/C) (ex 2015/N) – Hungary Possible aid to the oaks nuclear power station

med information vid ytterligare fyra tillfällen under 2015. Dialogen mellan den ungerska regeringen och Kommissionen är i bredare utsträckning möjlig att belysa och regeringens deltagande har också varit direkt nödvändigt.

Med sitt dataunderlag argumenterar regeringen varför statsstödsärendet inte berörs av TFEU, vilket åstadkommit via MEIP-testet. Detta test syftar till att visa att offentliga stödinvesteringar som riskerar att snedvrider konkurrens i nästa steg inte leder till ekonomiska fördelar för enskilda företag. Det innebär också att EU-stater har påtagit sig att framlägga bevis för att en privat marknadsaktör inte skulle investera i projektet som statsstödet berör under samma villkor som gäller för staten vid investeringsögonblicket. Kommissionen har dock haft synpunkter på hur testet utförts.

6.3 Nyckelfaktorer som bidragit till att beslut ännu inte fattats

Beslut i ärendet är ännu inte fattat då det informationsunderlag den ungerska regeringen har lämnat inte varit tillräckligt för att göra en bedömning om ärendet är förenligt med TFEU. Kommissionen har huvudsakligen tre invändningar:

- Är stödet nödvändigt för att uppnå målet?

Den ungerska regeringen menar att det finns ett behov att utöka kärnkraften, men för att det ska finnas förutsättning att godkänna stödutbetalningen krävs att regeringen dels tydligare påvisar hur projektet kommer att säkerställa energiförsörjningen, dels visar att den privata marknaden saknar incitament att bygga reaktorerna. Kan behovet stärkas och företags ovilja till investeringar beläggas går det att adressera ärendet som ett marknadsmisslyckande, vilket skulle innebära att statsstödet är direkt nödvändigt. Underlaget som Ungern lämnat för energibehovet anser Kommissionen dock vara otillräckligt, och huruvida det råder risk för marknadsmisslyckande har Kommissionen inte kunnat bedöma.⁴²

- Finns det en risk för snedvridning av konkurrens?

Kritiken mot MEIP-studien bottnar i stor utsträckning i att Kommissionen anser att riskerna för snedvridningen av konkurrensen såväl på inhemsk som på internationell EU-nivå underskattas, i synnerhet konkurrens effekterna på närliggande EU-länder på grund av Ungerns nuvarande energiimport. Därmed har inte skäl angetts tillfredställande nog till varför den gemensamma EU-marknaden har ett intresse i denna statsstödsinvestering. Kommissionen menar främst att det inte går att bortse från att det finns en risk att stödutbetalningen kan inskränka konkurrensen och påverka flera handelsområden.⁴³

- Är proportionen av stödet rimligt för att åstadkomma målet?

En rimlig proportionalitet i utbetalda statsstöd är en nödvändighet. Stödet måste därför begränsas till den miniminivå som är tillräcklig för att uppnå den uppsatta målsättningen. Problemet är att den ungerska staten ska stå för hela finansieringen, samtidigt som allt produktionskapital ges Paks 2. Därmed löper Paks 2 inte några som helst refinansieringsrisker, till skillnad från dess privata konkurrenter.⁴⁴ För att skapa en proportionerlig balans är en förutsättning för dessa åtgärder att statligt motkrav ställs på stödmottagaren. Står staten som ensam finansiär ska mottagaren inte behålla vinst utöver vad som krävs för att säkerställa fortsatt drift och lönsamhet. Då den ungerska regeringen inte lämnat uppgifter på motkrav gentemot Paks 2 saknar Kommissionen förutsättningar att göra en sådan bedömning.⁴⁵

⁴² State Aid SA.38454 (2015/C) (ex 2015/N) – Hungary Possible aid to the oarks nuclear power station s.26f

⁴³ State Aid SA.38454 (2015/C) (ex 2015/N) – Hungary Possible aid to the oarks nuclear power station s.24-28

⁴⁴ Betalningsförpliktelser som följd av otillräcklig likviditet eller svårigheter att uppta nya lån.

⁴⁵ State Aid SA.38454 (2015/C) (ex 2015/N) – Hungary Possible aid to the oarks nuclear power station s.27f

6.4 Slutsatser och lärdomar

Den interna implementeringsprocessen har inte gått att spåra, och informationen från Kommissionen om enskilda fall är begränsad. Även den externa kommunikationen med Kommissionen är svår att bedöma. Den ungerska regeringen har inte lämnat kompletta uppgifter i utförandet av MEIP-testet, och en bedömning kan således ännu inte genomföras på formella grunder.

Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.

Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och därigenom medverkar vi till:

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser

Om PM-serien: Exempel på publikationer i serien är metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter.

Övriga serier:

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer.

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar Direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.