



Bryssel den 17.6.2020
COM(2020) 253 final

VITBOK

om att skapa lika villkor vad gäller utländska subventioner

VITBOK

om att skapa lika villkor vad gäller utländska subventioner

Innehållsförteckning

1	Inledning	5
2	Problemformulering.....	7
2.1	Utländska subventioner riskerar att snedvrider EU:s inre marknad.....	7
2.2	Översikt över fall som innefattar utländska subventioner	9
3	Analys av luckor i lagstiftningen	10
3.1	EU:s konkurrensregler	10
3.2	EU:s handelspolitik.....	11
3.3	Offentlig upphandling.....	12
3.4	EU-finansiering.....	14
4	Ram för att hantera snedvridningar på den inre marknaden som orsakas av utländska subventioner generellt och i de särskilda fallen med förvärv och offentlig upphandling.....	14
4.1	Allmänt instrument för att fånga upp utländska subventioner (modul 1).....	15
4.1.1	Grundläggande inslag	15
4.1.2	Tillämpningsområde för modul 1	16
4.1.3	Bedömning av snedvridningar på den inre marknaden	17
4.1.4	Test av om det finns ett EU-intresse.....	19
4.1.5	Förfarande	19
4.1.6	Gottgörande åtgärder	21
4.1.7	Tillsynsmyndigheter	23
4.2	Utländska subventioner som underlättar förvärv av EU-målföretag (modul 2).....	25
4.2.1	Grundläggande inslag	25
4.2.2	Tillämpningsområde för modul 2	25
4.2.3	Bedömning av snedvridningar som rör subventionerade förvärv.....	28

4.2.4	Test av om det finns ett EU-intresse	29
4.2.5	Förfarande	30
4.2.6	Gottgörande åtgärder	31
4.2.7	Tillsynsmyndigheter	32
4.3	Utländska subventioner i samband med offentlig upphandling (modul 3).....	32
4.3.1	Inledning	32
4.3.2	Snedvridningar till följd av utländska subventioner i samband med förfaranden för offentlig upphandling	33
4.3.3	Förfarande	33
4.3.4	Utländska subventioner vid upphandling i enlighet med mellanstatliga avtal	37
5	Utländska subventioner i samband med EU-finansiering	38
5.1	Problemformulering.....	38
5.2	Ram och åtgärder för att fylla luckan i lagstiftningen	39
5.2.1	Direkt förvaltning	39
5.2.2	Delad förvaltning	41
5.2.3	Indirekt förvaltning.....	42
6	Samverkan med andra EU-instrument och internationella instrument.....	43
6.1	EU:s koncentrationsförordning.....	43
6.2	EU:s antitrustregler	43
6.3	EU:s regler om statligt stöd	44
6.4	EU:s regler för offentlig upphandling.....	44
6.5	WTO-avtalet om subventioner och utjämningsåtgärder	44
6.6	Handelspolitiska skyddsinstrument – skydd mot subventionerad import	44
6.7	Förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar	45
6.8	Bilaterala handelsavtal.....	46
6.9	Avtalet om offentlig upphandling och kapitel om upphandling i frihandelsavtal.....	47
6.10	Sektorsspecifika regler: skydd av konkurrensen inom luftfart och sjöfart	47
7	Offentligt samråd	48
	BILAGA I: DEFINITION AV UTLÄNDSK SUBVENTION	49

BILAGA II: FRÅGEFORMULÄR	51
--------------------------------	----

1 INLEDNING

Öppenhet för handel och investeringar ligger till grund för Europas välbefinnande och konkurrenskraft. Handel står för nästan 35 % av EU:s BNP, och 35 miljoner arbetstillfällen i Europa är kopplade till export. EU är världens största tillhandahållare av och ledande destination globalt för utländska direktinvesteringar¹, och 16 miljoner arbetstillfällen i Europa har koppling till detta.

En stark, öppen och konkurrenskraftig inre marknad gör det möjligt för EU-företag att verka och konkurrera globalt. Den 10 mars 2020 lade Europeiska kommissionen fram en ny industristrategi för Europa, där det fastställdes en tydlig färdplan för Europa så att den europeiska industrin skulle kunna leda den gröna och digitala omställningen på grundval av konkurrens, öppna marknader, världsledande forskning och teknik samt en stark inre marknad.

För att dra full nytta av den globala handeln kommer Europa att följa en modell med öppen strategisk autonomi. Detta innebär att ett nytt system för global ekonomisk styrning utformas och ömsesidigt gynnsamma bilaterala relationer utvecklas, samtidigt som vi skyddar oss mot illojala och otillbörliga metoder.

Öppenhet för handel och investeringar är en del av ekonomins motståndskraft, men den måste gå hand i hand med rättvisa och förutsägbara regler. Det nuvarande globala ekonomiska klimatet är det svåraste på länge. Öppenhet för handel som bygger på lika villkor ifrågasätts, liksom målet att eftersträva ömsesidigt fördelaktiga handelsförbindelser. Detta exemplifieras av statligt understödda otillbörliga handelsmetoder, som inte tar hänsyn till marknadskrafter och missbrukar befintliga internationella regler och syftar till att bygga upp en dominerande ställning inom olika ekonomiska sektorer. Sådana otillbörliga metoder går ofta ut på att skydda branscher från konkurrens genom selektivt öppnande av marknader, licensiering och andra investeringsbegränsningar samt subventioner som undergräver lika konkurrensvillkor till både statsägda och privata företag. De snedvridande ekonomiska effekterna av sådana metoder har betydelse för alla sektorer som påverkas, oavsett om de är strategiska sektorer eller inte.

I dagens sammanflätade globala ekonomi kan utländska subventioner dock snedvrider EU:s inre marknad och undergräver lika konkurrensvillkor. Det finns allt fler fall där utländska subventioner verkar ha underlättat förvärv av EU-företag, påverkat andra typer av investeringsbeslut eller snedvridit mottagarnas beteende på marknaden. Inom EU garanterar den inre marknaden och dess regelverk lika villkor för alla medlemsstater, ekonomiska aktörer och konsumenter så att de kan utnyttja EU-ekonomins omfattning och möjligheter.

¹ Utländska direktinvesteringar som innehades i resten av världen av investerare med hemvist i EU uppgick till 8,750 miljarder euro vid utgången av 2018. Samtidigt uppgick de utländska direktinvesteringar som innehades av investerare från tredjeland i EU till 7,197 miljarder euro vid utgången av 2018.
<https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/investment/>

I regelverket för den inre marknaden ingår också regler om offentlig upphandling för att säkerställa att företag får rättvis tillgång till offentliga kontrakt och att upphandlande myndigheter kan dra fördel av rättvis konkurrens.

Konkurrensreglerna har varit en del av EU:s inre marknad från början. EU:s regler om statligt stöd säkerställer i synnerhet att stöd från offentliga myndigheter är förenliga med den inre marknaden. Många utländska subventioner skulle vara problematiska om de beviljades av EU:s medlemsstater och bedömdes enligt EU:s regler om statligt stöd. EU:s regler om statligt stöd gäller dock endast offentligt stöd som beviljas av EU:s medlemsstater. Subventioner som beviljas av myndigheter i länder utanför EU faller däremot utanför EU:s kontroll av statligt stöd.

Om den inhemska marknaden i tredjeländer har en begränsad grad av öppenhet, kan detta snedvrider marknaden ytterligare. Om en mottagare inte har någon eller endast begränsad konkurrens på sin inhemska marknad, skulle den kunna utnyttja sin privilegierade ställning på andra marknader och därigenom åtnjuta en otillbörlig fördel i förhållande till andra. Utländska subventioner med ursprung i stater där tillträdet till marknaderna är stängt eller begränsat kan ha större sannolikhet att orsaka snedvridningar.

I den rådande situationen med covid-19-krisen, beviljar EU:s medlemsstater betydande belopp av statligt stöd för att stödja enskilda företag och EU:s ekonomi som helhet. Det är en situation där statligt stöd är ett oundgängligt medel som står till de offentliga myndigheternas förfogande för att stabilisera ekonomin och påskynda forskningen om coronaviruset. Samtidigt omfattas offentligt stöd även i den nuvarande situationen fortfarande av EU:s kontroll av statligt stöd, till exempel i fråga om dess proportionalitet och om minimering av eventuella snedvridande effekt på konkurrensen. Den nuvarande bedömningsramen är dessutom tillfällig och dess räckvidd är begränsad till krisåtgärder. Den rådande situationen visar på vikten av att bevara lika villkor på den inre marknaden, även under exceptionella ekonomiska omständigheter.

Syftet med denna vitbok är att inleda en bred diskussion med medlemsstaterna, andra EU-institutioner, berörda parter, inbegripet industrin, arbetsmarknadens parter, organisationer i det civila samhället, forskare, allmänheten och andra intresserade parter om hur man på bästa sätt kan hantera de utmaningar som beskrivs ovan. Resultaten av samrådet om vitboken kommer att ligga till grund för valet av det lämpligaste sättet att hantera de snedvridningar som orsakas av utländska subventioner, inbegripet lämpliga förslag till rättsliga instrument.

I vitboken beskrivs först motiven för att ta itu med utländska subventioner, och det ges exempel på vanliga typer av utländska subventioner som förefaller undergräva de lika villkoren på den inre marknaden. Sedan presenteras en analys av de rättsliga instrument som redan finns för att hantera utländska subventioner och frågan om en lucka i lagstiftningen diskuteras. Därefter lämnas preliminära materiella och formella riktlinjer för rättsliga instrument som kan åtgärda luckan i lagstiftningen i fråga om följande:

- Utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden vad gäller
 - den allmänna verksamheten på marknaden för ekonomiska aktörer som är verksamma i EU,
 - förvärv av EU-företag,

- förfaranden för offentlig upphandling.
- Utländska subventioner i samband med tillgång till EU-finansiering.

2 PROBLEMFORMULERING

2.1 Utländska subventioner riskerar att snedvrider EU:s inre marknad

EU:s regler om statligt stöd bidrar till att bevara lika villkor på den inre marknaden mellan företag när det gäller stöd som beviljas av EU:s medlemsstater. Det finns dock inga sådana regler för subventioner som myndigheter utanför EU beviljar företag som är verksamma på den inre marknaden. Denna situation kan inbegripa förhållanden där de gynnade företagen ägs eller ytterst kontrolleras av ett företag utanför EU eller av en utländsk stat.

Det finns endast begränsad information om den faktiska storleken på de utländska subventioner som beviljas. Detta beror främst på bristande insyn och en låg grad av efterlevnad² av skyldigheten att anmäla subventioner enligt avtalet om subventioner och utjämningsåtgärder³ (nedan kallat *subventionsavtalet*). Vissa rapporter från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) visar dock att statliga ingripanden verkar vara omfattande inom vissa sektorer⁴.

EU:s ekonomi är öppen för utländska investeringar. Detta återspeglas i den senaste tidens ekonomiska uppgifter. År 2016 ägdes eller kontrollerades 3 % av de europeiska företagen av investerare från länder utanför EU, vilket motsvarar 35 % av de totala tillgångarna och cirka 16 miljoner arbetstillfällen⁵. På sista tiden har det skett en ökning i investeringar även från andra tredjeländer än traditionella investerare som t.ex. Förenta staterna och Kanada. Statsägda företags investeringar har ökat snabbt under de senaste åren, liksom förekomsten av ”offshoreinvesteringar”.

Nivån på utländska direktinvesteringar i EU, dess sammansättning och de största mottagande medlemsstaterna är inte konstant utan förändras ständigt. Det återstår att se vilken omfattning

² I bakgrundsinformation som nyligen utarbetades av WTO:s sekretariat (G/SCM/W/546/Rev.10) konstateras att antalet medlemmar som inte har gjort någon anmälan ökade kraftigt mellan 1995 och 2017. I april 2019 hade 77 medlemmar i WTO ännu inte lämnat in anmälningar om subventioner för 2017 och 62 medlemmar har fortfarande inte lämnat in anmälningar om subventioner för 2015. Se även https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/scm_30apr19_e.htm

³ WTO-avtalet om subventioner och utjämningsåtgärder, 15 april 1994, Marrakeshavtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen, bilaga 1A, 1869 U.N.T.S. 14. [Återges inte i I.L.M.].

⁴ OECD uppskattade att det totala statliga stödet inom aluminiumsektorn till de företag som undersökts uppgick till mellan 20 och 70 miljarder USD under perioden 2013–2017 (beroende på hur det ekonomiska stödet beräknas). Se: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/c82911ab-en.pdf?expires=1587470829&id=id&accname=guest&checksum=CA92281E81EB5ECE7D5F87CED76198CF>.

OECD uppskattade vidare att för ett urval av 21 stora halvledarföretag översteg det totala statliga stödet 50 miljarder USD under perioden 2014–2018: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC\(2019\)9/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC(2019)9/FINAL&docLanguage=En)

⁵ Baserat på ett urval och enligt beskrivningen i https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc_157724.pdf

effekterna av covid-19-pandemin får på inflödet av utländska direktinvesteringar och på ursprunget av utländska direktinvesteringar i EU.

Större öppenhet för utländska investeringar har skapat möjligheter för EU:s ekonomi, men har också lett till ökade risker, såsom utländsk subventionering, som måste kontrolleras så att den inte undergräver konkurrenskraften och de lika villkoren på EU:s marknad. Farhågor kring subventionering kan också förvärras om offentliga företag inte omfattas av samma regler som privata företag, och om det inte finns insyn i de finansiella förbindelserna mellan staten och dess företag. Fördraget är neutralt i fråga om offentligt eller privat ägande av företag. Både offentliga och privata företag omfattas av konkurrensreglerna. Enligt insynsdirektivet⁶ är medlemsstaterna dessutom skyldiga att ge insyn i de finansiella förbindelserna mellan dem och deras offentliga företag, utöver att uppfylla öppenhetskraven enligt EU:s regler om statligt stöd⁷.

Precis som när det gäller statligt stöd som beviljas av EU:s medlemsstater, kan utländska subventioner snedvrider konkurrensen på den inre marknaden och leda till ojämlika konkurrensvillkor, som leder till att mindre effektiva aktörer växer och ökar sin marknadsandel på bekostnad av effektivare aktörer. På liknande sätt kan utländska subventioner också leda till kostsam och ofta resursslösande tävlan och till subventionskapplöpning mellan offentliga myndigheter. Bristen på insyn och ömsesidighet när det gäller tillträde till marknader i tredjeländer är ytterligare faktorer som tenderar att förvärra sådana skadliga effekter.

Utöver de generella farhågorna rörande utländska subventioner som ges till företag i EU, finns det en särskild farhåga om utländska subventioner i samband med förvärv av EU-företag och offentlig upphandling.

Vad gäller förvärv återspeglar det pris som en förvärvare är villig att betala vanligtvis de effektivitetsvinster eller de ökade intäkter som denne kan erhålla genom att förvärva tillgången. Subventionen kan dock göra det möjligt för den subventionerade förvärvaren att betala ett högre pris för att förvärva tillgången än den annars skulle ha betalat, och kan därmed snedvrider värderingen av tillgångar i EU. Utländska subventioner kan därför leda till alltför höga anskaffningspriser (överbud) och samtidigt hindra icke-subventionerade förvärvare från att uppnå effektivitetsvinster eller få tillgång till viktig teknik.

Utländska subventioner kan därför leda till en ineffektiv samlad resursfördelning och, mer specifikt, till att företag som inte får sådana subventioner förlorar konkurrenskraft och innovationspotential. I vissa fall kan beviljandet av utländska subventioner också styras av ett strategiskt mål som går ut på att etablera en stark närvaro i EU eller att främja ett förvärv och en senare tekniköverföring till andra produktionsanläggningar, eventuellt utanför EU. Det finns alltså ett särskilt behov av att säkerställa lika villkor när det gäller förvärv av EU-företag. På så sätt kan det säkerställas att alla företag konkurrerar på lika villkor om att

⁶ Kommissionens direktiv 2006/111/EG av den 16 november 2006 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet, EUT L 318, 17.11.2006, s. 17.

⁷ Detaljerad öppenhet var en av de viktigaste principerna i programmet för en reform av det statliga stödet i meddelandet om modernisering av det statliga stödet:

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_sv.html

förvärva nyckeltillgångar och att ligga i framkant vad gäller teknisk utveckling, samtidigt som man bevarar de fördelar som internationell konkurrens och inflöde av utländska direktinvesteringar ger.

EU:s upphandlingsmarknader är i stor utsträckning öppna för anbudsgivare från tredjeländer. Det faktum att anbudsinfordringar offentliggörs i hela EU garanterar insyn och skapar möjligheter för företag både i och utanför EU. Företagen i EU konkurrerar dock inte alltid på samma villkor som företag som gynnas av utländska subventioner. Företag som fått subventioner kan lämna mer fördelaktiga anbud och på så sätt antingen avskräcka icke-subventionerade företag från att alls delta eller vinna kontrakt på icke-subventionerade, mer effektiva företags bekostnad⁸. Det är därför viktigt att säkerställa att mottagare av utländska subventioner som deltar i offentliga upphandlingar i EU konkurrerar på lika villkor.

Många offentliga upphandlare har med tanke på sin budget incitament att tilldela kontrakt till anbudsgivare som erbjuder låga priser, oberoende av om dessa priser underlättas av utländska subventioner. Detta kan gälla inte bara för kontrakt som tilldelas på grundval av priset, utan även för kontrakt som tilldelas utifrån det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, eftersom kvalitetskriterier sällan kompenserar för stora prisskillnader, t.ex. sådana som kan möjliggöras genom utländska subventioner.

Samma snedvridande effekt kan uppstå när företag som gynnas av utländska subventioner söker tillgång till finansiering från EU:s budget.

2.2 Översikt över fall som innefattar utländska subventioner

Myndigheter utanför EU kan bevilja utländska subventioner av fler olika skäl, som inte nödvändigtvis är av ekonomisk natur, och det finns också flera olika sätt att ge subventioner på till ett företag i EU. Några exempel ges nedan.

För det första kan företag få subventioner för att främja sin befintliga verksamhet i EU. Utländska stater kan ge subventioner (t.ex. bidrag) eller tillhandahålla billigare finansiering till ett företag i EU (t.ex. ett dotterbolag som är beläget i EU). Utländska stater kan också ge en subvention till ett moderbolag som är beläget utanför EU (t.ex. system för bolagsbeskattning som ger selektiva incitament), vilka sedan i sin tur finansierar dotterbolaget som är beläget i EU genom koncerninterna transaktioner. Ett företag i EU kan också motta finansiering till förmånliga villkor från utländska banker direkt på uppdrag av utländska stater. Vidare kan tredjeländer ha samarbetsarrangemang med lokala myndigheter eller utvecklingsbanker i EU, och kan på så sätt kanalisera utländska subventioner genom dessa myndigheter eller banker till företag i EU⁹.

I vissa fall beviljas utländska subventioner med det uttryckliga syftet att göra det möjligt för företag att lämna anbud på offentliga kontrakt, till priser som är lägre än marknadspriset eller till och med lägre än kostnadsnivån, dvs. direkt ”underbudgivning” vilket är till skada för konkurrerande företag som inte får subventioner. Subventioner kan också generellt underlätta

⁸ En omfattande brist på information i filerna i Tender Electronic Daily (TED) gör det svårt att samla in tillförlitliga och relevanta uppgifter om offentlig upphandling i EU.

⁹ Vissa finansierings- eller samarbetsavtal kan ingås med utvecklingsbanker i EU vilka sedan kan delta i att tillhandahålla finansiering till företag i EU.

ett aggressivt marknadsbeteende. Sådant beteende, som inte drivs av sedvanliga affärsmässiga överväganden, kan drivas av strategiska mål, och syfta till att få fotfäste på strategiskt viktiga marknader eller i strategiskt viktiga regioner eller att få privilegierad tillgång till kritisk och viktig infrastruktur, inbegripet infrastruktur som regleras av direktiv 2014/25/EU.

Slutligen kan utländska subventioner också underlätta förvärv för att hjälpa företag utanför EU att expandera i EU. Myndigheter utanför EU kan försöka styra förvärv genom att erbjuda förmånlig finansiering, lånegarantier och andra medel för att minska kapitalkostnaderna. Sådana åtgärder kan direkt syfta till att stödja företags investeringar i utlandet genom särskilda skattelättnader (sänkta inkomstskatter) eller finansiering från statsstödda investeringsfonder eller mellanhänder¹⁰. Alla dessa olika tänkbara fördelar kan ha en betydande inverkan på de premier som erbjuds för förvärv. Ett betydande antal utländska direktinvesteringar görs genom finansiella offshorecentrum som kan erbjuda särskilda skattevillkor. Det kan nämnas att 10,9 %¹¹ av de utländska investerare som kontrollerar EU-företag är etablerade i sådana offshorecentrum.

3 ANALYS AV LUCKOR I LAGSTIFTNINGEN

Det finns vissa EU-instrument och internationella instrument som bör beaktas när man överväger hur de snedvridningar av konkurrensen som utländska subventioner orsakar på den inre marknaden ska hanteras. Även om sådana EU-regler och internationella regler i viss utsträckning hanterar dessa snedvridningar, visar följande analys av luckor i lagstiftningen att frågan hittills inte har hanterats på ett uttömmande sätt genom något av de befintliga instrumenten. Särskilt när utländska subventioner har formen av finansiella flöden som underlättar förvärv av EU-företag eller när de stöder driften av ett företag i EU, verkar det finnas en lucka i lagstiftningen. Detsamma gäller när utländska subventioner snedvrider förfaranden för offentlig upphandling eller när utländska subventioner ger en fördel vad gäller tillgång till ekonomiskt stöd från EU. I denna vitbok presenteras därför hur sådana nya verktyg skulle kunna utformas för att åtgärda den nuvarande luckan i lagstiftningen och för att säkerställa lika villkor på den inre marknaden.

Samtidigt kan det finnas överlappningar mellan sådana nya verktyg och befintliga regler. I avsnitt 6 förklaras dessa överlappningar mer ingående och det förklaras även hur eventuella nya verktyg skulle samverka med nuvarande EU-regler och internationella regler.

3.1 EU:s konkurrensregler

EU:s koncentrations- och antitrustregler ger kommissionen möjlighet att ingripa när koncentrationer eller företags affärsmetoder snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. Varken EU:s antitrustregler eller EU:s koncentrationskontroll tar särskild hänsyn till om en ekonomisk aktör kan ha fått utländska subventioner (även om detta i princip kan utgöra en del av bedömningen) och de ger inte kommissionen (eller medlemsstaterna) möjlighet att ingripa och fatta beslut enbart eller ens huvudsakligen på denna grund.

¹⁰ Se t.ex. Sino-CEEF-fonden (10 miljarder euro), en investeringsfond som är särskilt inrättad för investeringar i EU.

¹¹ Källa: Kommissionens gemensamma forskningscentrums databas över utländskt ägande och https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc_157724.pdf

EU:s regler om statligt stöd är tillämpliga när ekonomiskt stöd som beviljas av EU:s medlemsstater till företag snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen på den inre marknaden. Ekonomiskt stöd som beviljas av myndigheter utanför EU till företag i EU, antingen direkt eller genom deras moderbolag utanför EU, omfattas dock inte av EU:s regler om statligt stöd¹².

3.2 EU:s handelspolitik

På området för handelspolitik har EU vissa instrument till sitt förfogande för att återställa lika villkor för handel med varor och investeringar: på multilateral nivå finns subventionsavtalet och på bilateral nivå frihandelsavtal och unilaterala åtgärder såsom de handelspolitiska skyddsinstrumenten. Dessa instrument gör det möjligt för EU att reagera på illojal konkurrens när varor har tillverkats med stöd av finansiering från länder utanför EU (antisubventionsåtgärder)¹³. De åtgärder som vidtas för att motverka de otillbörliga metoderna utgörs i regel av extra importtullar på de subventioner som de utomeuropeiska konkurrenterna tar emot för att undanröja skadan.

Dessa instrument har dock sina begränsningar och gör det inte möjligt att hantera alla utländska subventioner som påverkar den inre marknaden. EU:s antidumpnings- och antisubventionsregler är tillämpliga på import av varor till EU. De omfattar dock inte handel med tjänster, investeringar eller andra finansiella flöden i samband med etablering och drift av företag i EU.

Förordningen om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen¹⁴ (nedan kallad *förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar*) är ett viktigt verktyg för att hantera risker för säkerheten eller den allmänna ordningen som utländska investeringar som riktar sig mot EU:s eller medlemsstaternas kritiska tillgångar för med sig. Tillämpningsområdet för förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar är dock begränsat till fastställandet av utländska direktinvesteringars sannolika påverkan på säkerhet och allmän ordning genom att dess effekter på bland annat kritisk infrastruktur och kritisk teknik bedöms, och förordningen är inte särskilt inriktad på att hantera snedvridningar som orsakas av utländska subventioner.

På internationell nivå kan EU väcka talan mot en WTO-medlem för överträdelser av subventionsavtalet för att få saken avgjord av en WTO-panel, särskilt när en WTO-medlem beviljar subventioner som är förbjudna enligt det avtalet, eller subventioner som orsakar effekter som är skadliga för avtalets intressen. Tillämpningsområdet för subventionsavtalet är emellertid också begränsat till handel med varor. Gats-avtalet innehåller ett inbyggt mandat

¹² Ett nytt instrument om utländska subventioner skulle inte påverka de nuvarande reglerna om antitrust och koncentrationer. När det gäller parallella förfaranden enligt förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar, koncentrationsregler och/eller ett eventuellt nytt rättsligt instrument, kommer dessa instrument att innehålla en mekanism för att hantera eventuella överlappningar och säkerställa att förfarandena är effektiva.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1036 av den 8 juni 2016 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen, EUT L 176 30.6.2016, s. 21. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1037 om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen, EUT L 176 30.6.2016, s. 55.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen, EUT L 79I, 21.3.2019, s. 1.

att utarbeta regler för subventioner på området för handel med tjänster, men hittills har inga sådana regler utarbetats.

3.3 Offentlig upphandling

EU:s befintliga rättsliga ram på området för offentlig upphandling tar inte specifikt upp snedvridningar av EU:s upphandlingsmarknader som orsakas av utländska subventioner. Eftersom de är inre marknadsinstrument innehåller EU:s direktiv om offentlig upphandling inte några särskilda regler för deltagande av ekonomiska aktörer som gynnas av utländska subventioner. Upphandlande myndigheter har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning både vid utformningen av ett förfarande för offentlig upphandling och vid utvärderingen av de anbud som lämnats in under förfarandet. Dessutom finns det inte något rättsligt krav på att upphandlande myndigheter ska undersöka förekomsten av utländska subventioner när de utvärderar anbud. Förekomsten av utländska subventioner som orsakar en snedvridning medför inte heller några särskilda rättsliga konsekvenser.

EU har inom ramen för flera internationella avtal (t.ex. avtalet om offentlig upphandling och bilaterala frihandelsavtal med kapitel om offentlig upphandling) åtagit sig att bevilja tillträde till sin marknad för offentlig upphandling för varor, tjänster och leverantörer från flera tredjeländer. I direktiven om offentlig upphandling föreskrivs således en skyldighet för offentliga upphandlare i EU att bevilja byggentreprenader, varor, tjänster och ekonomiska aktörer från de parter som har undertecknat dessa avtal en behandling som inte är mindre gynnsam än den som beviljas byggentreprenader, varor, tjänster och ekonomiska aktörer i EU, i den mån upphandlingen i fråga omfattas av dessa avtal.

Utöver denna skyldighet har ekonomiska aktörer från tredjeländer, som inte har något avtal om öppnande av EU:s upphandlingsmarknad eller vars varor, tjänster och byggentreprenader inte omfattas av något sådant avtal, inte tillgång till upphandlingsförfaranden i EU och får uteslutas¹⁵. I praktiken skulle beslut om att utesluta anbudsgivare från tredjeländer utan säkrat tillträde kunna motiveras av att utländska subventioner mottas, men i den nuvarande rättsliga ramen finns det ingen sådan koppling.

Offentliga upphandlare kan beakta förekomsten av utländska subventioner när de bedömer risker i fråga om fullgörandet av kontrakt. Mer specifikt kan offentliga upphandlare beakta att en anbudsgivare förlitar sig på subventioner när de bedömer ett anbuds övergripande ekonomiska lönsamhet. För denna bedömning ger artikel 69 i direktiv 2014/24/EU¹⁶ de upphandlande myndigheterna en möjlighet att förkasta anbud som de anser vara onormalt låga i situationer där de förklaringar och bevis som givits in av anbudsgivaren inte i tillräcklig utsträckning förklarar det låga pris som erbjuds. Om det inom ramen för denna bedömning kan fastställas att en anbudsgivare har fått statligt stöd som är oförenligt med EUF-fördraget, vilket gör det möjligt för denne att lämna ett lågt anbud, får anbudet – om ytterligare villkor är

¹⁵ Meddelande från kommissionen, *Vägledning om tillträde för anbudsgivare och varor från tredjeländer till EU:s upphandlingsmarknad*, C(2019) 5494 final, s. 6. Detta gäller inte subventionerade EU-dotterbolag till uteslutna anbudsgivare från tredjeländer.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, EUT L 94, 28.3.2014, s. 65.

uppfyllda – förkastas enbart av denna anledning¹⁷. Däremot innehåller artikel 69 i direktiv 2014/24/EU inte någon motsvarande bestämmelse om utländska subventioner som gör det möjligt för anbudsgivare att lämna låga anbud. Om beviljandet av utländska subventioner kan beaktas vid den samlade bedömningen, och de offentliga upphandlarna slutligen beslutar att förkasta ett anbud på den grunden att det är onormalt lågt, måste ett sådant förkastande motiveras genom att man visar att de utländska subventionerna hindrar anbudets lönsamhet och anbudsgivarens förmåga att fullgöra kontraktet till det (onormalt låga) pris som erbjudits¹⁸.

Offentliga upphandlare i EU uppmuntras också att kräva höga miljömässiga och sociala standarder i sina upphandlingar och att säkerställa att samma krav gäller för anbudsgivare från EU och tredjeländer. De kan använda tekniska specifikationer, kriterier för uteslutning, urval och tilldelning samt fastställa klausuler om fullgörande av kontrakt som säkerställer att höga standarder iakttas¹⁹. Även om sådana krav i praktiken kan bidra till att skapa lika villkor, är de inte utformade för att hantera de potentiellt snedvridande effekterna av utländska subventioner i allmänhet, och ännu mindre för att hantera frågan om subventionerade enheter som är etablerade i EU, eftersom de redan omfattas av samma regler som deras konkurrenter som inte får stöd.

I praktiken har offentliga upphandlare inte den information som krävs för att undersöka huruvida anbudsgivare gynnas av utländska subventioner eller för att bedöma i vilken utsträckning subventionerna leder till snedvridningar av marknader för offentlig upphandling. Offentliga upphandlare kan också ha ett kortsiktigt ekonomiskt incitament att tilldela kontrakt till sådana anbudsgivare, även om de låga priser som erbjuds beror på förekomsten av utländska subventioner.

Slutligen är det huvudsakliga syftet med instrumentet för internationell upphandling (IPI)²⁰ att ge handelspartner incitament att förhandla med EU om öppnandet av deras upphandlingsmarknader för EU-företag. Under förutsättning att detta instrument antas i sin nuvarande form, syftar det till att förbättra tillträdet till marknader för offentlig upphandling utanför EU, men det kommer inte att hantera snedvridningar av förfaranden för offentlig upphandling på den inre marknaden som uppstår till följd av utländska subventioner som beviljas företag som deltar på EU:s upphandlingsmarknader²¹.

De befintliga reglerna på området för offentlig upphandling i EU räcker inte för att hantera och avhjälpa de snedvridningar som orsakas av utländska subventioner. Om utländska

¹⁷ Artikel 69.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

¹⁸ Se vidare Meddelande från kommissionen, *Vägledning om tillträde för anbudsgivare och varor från tredjeländer till EU:s upphandlingsmarknad*, C (2019) 5494 final, avsnitt 2.

¹⁹ Meddelande från kommissionen, *Vägledning om tillträde för anbudsgivare och varor från tredjeländer till EU:s upphandlingsmarknad* C(2019) 5494 final, kapitel 3.

²⁰ Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillträdet för varor och tjänster från tredjeländer till unionens inre marknad för offentlig upphandling och förfaranden till stöd för förhandlingar om tillträde för varor och tjänster från unionen till tredjeländers marknader för offentlig upphandling, COM(2016) 34 final, 29 januari 2016. Förslaget diskuteras i rådet.

²¹ Efter kommissionens och Europeiska rådets uppmaning i mars 2019 att återuppta diskussionerna deltar medlagstiftarna för närvarande i konstruktiva diskussioner om instrumentet för internationell upphandling på grundval av kommissionens ändrade lagstiftningsförslag från 2016.

subventioner underlättar och snedvrider budgivningen i ett förfarande för offentlig upphandling i EU, verkar det därför finnas en lucka i lagstiftningen.

3.4 EU-finansiering

Tillgång till ekonomiskt stöd från EU regleras av budgetförordningen²². Avtal med tredjeländer reglerar tillgången till EU-finansiering för enheter från tredjeländer. Dessa regler kompletteras av förordningar som införts för EU:s utgiftsprogram och fonder.

Alla dessa regler innehåller bestämmelser som syftar till att skydda lika villkor, exempelvis genom att fastställa åtgärder för att begränsa konsekvenserna av onormalt låga anbud²³.

Inga av dessa regler beaktar emellertid för närvarande förekomsten av utländska subventioner och deras inverkan på ett företags förmåga att få tillgång till EU-finansiering på grundval av sådana subventioner, oavsett etableringsort.

När det gäller delad förvaltning är analysen av luckor i lagstiftningen i avsnitt 3.3 och övervägandena om EU:s regler för offentlig upphandling i denna vitbok mycket relevanta även för EU-finansiering, eftersom medlemsstaterna tillämpar dessa regler på EU-finansierade projekt som genomförs genom delad förvaltning.

4 RAM FÖR ATT HANTERA SNEDVRIDNINGAR PÅ DEN INRE MARKNADEN SOM ORSAKAS AV UTLÄNDSKA SUBVENTIONER GENERELLT OCH I DE SÄRSKILDA FALLEN MED FÖRVARV OCH OFFENTLIG UPPHANDLING

Som analysen av luckor i lagstiftningen har visat, har EU redan vissa verktyg för att hantera de snedvridningar som utländska subventioner kan orsaka på den inre marknaden, särskilt när de ges för import av varor. Det framgår dock också av analysen av luckor i lagstiftningen att de befintliga verktygen behöver kompletteras för att specifikt hantera och avhjälpa snedvridningar på EU:s inre marknad som uppstår till följd av subventioner som beviljas av myndigheter i länder utanför EU. I detta avsnitt av vitboken läggs det därför för diskussion fram en ram som skulle kunna hantera dels snedvridningar som orsakas av utländska subventioner som ges till en ekonomisk aktör på EU-marknaden (modul 1), dels snedvridningar som orsakas av utländska subventioner när det gäller förvärv av EU-målföretag (modul 2) och offentlig upphandling (modul 3). I alla modulerna är det subventionens ursprung, dvs. att den beviljas av ett tredjeland, som är den avgörande faktorn. Modulerna kan tillämpas antingen självständigt eller i kombination.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012, EUT L 193, 30.7.2018, s. 1.

²³ Se punkt 23 i bilaga I till budgetförordningen. Vid granskningen av onormalt låga anbud får den upphandlande myndigheten beakta synpunkter från anbudsgivaren angående möjligheten att anbudsgivaren erhåller ett statligt stöd i enlighet med tillämpliga regler. Den upphandlande myndigheten får utesluta ett anbud som är onormalt lågt på grund av att anbudsgivaren har fått statligt stöd om anbudsgivaren inte kan bevisa, inom en tillräcklig tidsfrist som fastställts av den upphandlande myndigheten, att det berörda stödet är förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107 i EUF-fördraget.

I det följande förklaras de olika modulerna närmare. Först anges de grundläggande inslagen i varje modul och deras respektive tillämpningsområde, de tänkbara kriterier som skulle kunna styra den behöriga tillsynsmyndighetens bedömning av förekomsten av en utländsk subvention som snedvrider den inre marknaden, förfarandet och möjliga gottgörande åtgärder.

För denna vitboks vidkommande definieras begreppet *utländsk subvention* i bilaga I.

4.1 Allmänt instrument för att fånga upp utländska subventioner (modul 1)

4.1.1 Grundläggande inslag

Modul 1 är avsedd att vara ett allmänt instrument för att hantera utländska subventioner som orsakar snedvridningar på den inre marknaden och ges till en mottagare som är etablerad eller, i vissa fall, verksam i EU²⁴.

De behöriga tillsynsmyndigheterna (kommissionen och den berörda medlemsstatens myndigheter, vilka kommer att utöva sina respektive genomdrivandebefogenheter enligt ett system där granskningen delas för att undvika dubbelarbete) får enligt denna modul agera vid alla omständigheter som de anser vara relevanta och som tyder på att en utländsk subvention beviljas en mottagare som är verksam i EU. Information kan t.ex. komma från marknadsaktörer eller medlemsstater. Ett ärende skulle inledas med en preliminär granskning av huruvida det finns en utländsk subvention som kan snedvrider den inre marknaden. Om det inte finns några farhågor efter den preliminära granskningen, eftersom det antingen inte finns någon utländsk subvention eller det inte finns några tecken på snedvridning av den inre marknaden, eller om ärendet inte är prioriterat, skulle den behöriga tillsynsmyndigheten avsluta ärendet.

Om det finns bevis som tyder på att en utländsk subvention kan snedvrider den inre marknads funktion skulle en fördjupad undersökning följa, där den behöriga tillsynsmyndigheten skulle behöva bekräfta sin preliminära slutsats att det finns en utländsk subvention som snedvrider den inre marknaden.

Om det vid den fördjupade undersökningen bekräftas att den inre marknads funktion kan ha snedvridits eller kan snedvridas genom den utländska subventionen, skulle den behöriga tillsynsmyndigheten ha möjlighet att ålägga åtgärder för att avhjälpa dessa snedvridningar på den inre marknaden ("gottgörande åtgärder"). Undersökningen skulle däremot avslutas om förekomsten av en utländsk subvention inte bekräftas, om det inte finns något tecken på snedvridning eller om man efter en avvägning kommer fram till att den eventuella snedvridning som subventionen kan medföra mildras antingen av den positiva inverkan som den understödda ekonomiska verksamheten eller investeringen kan ha inom EU eller av ett allmänintresse som erkänns av EU.

²⁴ Utländska subventioner som tillhandahålls för varor och jordbruksprodukter som importeras till EU omfattas av EU:s handelspolitiska skyddsinstrument och skulle därför inte omfattas av modul 1.

4.1.2 Tillämpningsområde för modul 1

4.1.2.1 Allmänna överväganden

Modul 1 har ett brett materiellt tillämpningsområde och skulle göra det möjligt att hantera snedvridande utländska subventioner i alla marknadssituationer²⁵. Detta innebär att modul 1 också skulle omfatta möjligheten att granska förvärv som underlättas av utländska subventioner och/eller marknadsbeteende hos en subventionerad anbudsgivare vid offentlig upphandling.

4.1.2.2 Utländska subventioner som gynnar ett företag i EU

Syftet med modul 1 är att hantera snedvridningar i EU som orsakas av utländska subventioner. För detta ändamål skulle modul 1 gälla företag som är etablerade i EU och som gynnas av utländska subventioner. Separat skulle man kunna överväga alternativet att modul 1 även omfattar vissa företag som på annat sätt är verksamma inom EU och som gynnas av utländska subventioner. Dessa två alternativ behandlas nedan. I båda alternativen skulle de behöriga myndigheterna endast ha möjlighet att vidta åtgärder om subventionen orsakar snedvridningar på den inre marknaden.

- Företag som är etablerade i EU

En utländsk subvention skulle omfattas av detta alternativ om den ger en förmån till ett företag²⁶ som är etablerat i EU. Ett företag anses vara etablerat i EU om en av dess enheter är etablerad i EU. Om subventionen beviljas en enhet som är etablerad utanför EU skulle det behöva fastställas i vilken utsträckning fördelen av den utländska subventionen kan tillskrivas den enhet som är etablerad i EU, med beaktande av relevanta kriterier såsom syftet med och villkoren för den utländska subventionen, eller den faktiska användningen av medlen (vilket framgår av t.ex. det berörda företags räkenskaper).

- Företag som är verksamma i EU

Det bör övervägas om modul 1 eventuellt ska tillämpas inte bara på företag som är etablerade i EU utan även på vissa företag som gynnas av utländska subventioner och som på annat sätt är verksamma inom EU, t.ex. när ett företag som är etablerat utanför EU strävar efter att förvärva ett EU-målföretag.

²⁵ Med ”i alla marknadssituationer” avses företag i EU, oavsett om subventionen gynnar produktionen av varor, tjänster eller investeringar i EU. Det föreslås dock att man från modul 1 utesluter utländska subventioner för varor och jordbruksprodukter som importeras till EU, vilka omfattas av EU:s antisubventionsförordning.

²⁶ Domstolen har konsekvent definierat företag som enheter som bedriver ekonomisk verksamhet och funnit att flera separata rättsliga enheter kan anses utgöra en ekonomisk enhet, vilken sedan anses utgöra det berörda företaget. I detta sammanhang anser domstolen att förekomsten av en kontrollerande andel och andra funktionella, ekonomiska eller organiska kopplingar är relevanta, se domstolens dom av den 12 september 2000, Pavlov m.fl. i de förenade målen C-180/98 till C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punkt 74, och domstolens dom av den 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punkterna 107 och 112.

4.1.2.3 Datum från vilket en subvention beviljas

En utländsk subvention skulle anses omfattas av modul 1 från och med den tidpunkt då mottagaren är berättigad att motta subventionen. Att en subvention faktiskt har utbetalats är inte en nödvändig förutsättning för att den ska omfattas av modul 1. Utbetalningen är dock relevant vid fastställandet av en lämplig gottgörelse, vilket kommer att diskuteras nedan.

4.1.3 Bedömning av snedvridningar på den inre marknaden

När det väl har fastställts att en utländsk subvention förekommer, bedömer den behöriga tillsynsmyndigheten huruvida en sådan subvention orsakar en snedvridning av den inre marknaden eller inte. Både faktiska och potentiella snedvridningar beaktas. Vissa kategorier av utländska subventioner skulle anses ha mycket stor sannolikhet att orsaka snedvridningar på den inre marknaden. Alla andra utländska subventioner skulle kräva en mer detaljerad bedömning i enlighet med indikatorer som gör det möjligt att fastställa huruvida en utländsk subvention faktiskt eller potentiellt orsakar en snedvridning av den inre marknadens funktion. Under alla omständigheter kan det berörda företaget också visa att den utländska subventionen i fråga inte kan snedvrida den inre marknaden under de särskilda omständigheter som råder i ärendet.

Generellt sett föreslås att utländska subventioner under ett visst tröskelvärde anses vara oproblematiske, eftersom de sannolikt inte orsakar snedvridningar av den inre marknadens funktion. Utländska subventioner upp till detta tröskelvärde bör presumeras inte kunna snedvrida den korrekta funktionen av den inre marknaden. Tröskelvärdet skulle kunna fastställas till ett belopp av 200 000 EUR som beviljas under en fortlöpande period av tre år. Detta belopp skulle stämma överens med det tröskelvärde för stöd av mindre betydelse som föreskrivs i EU:s regler om statligt stöd²⁷.

4.1.3.1 Kategorier av utländska subventioner som anses sannolikt snedvrida den inre marknaden

Vissa kategorier av utländska subventioner, t.ex. vissa typer av statligt stöd, skapar sannolikt snedvridningar på den inre marknaden på grund av deras karaktär och form. Dessa kategorier av utländska subventioner skulle kunna anses skapa snedvridningar på den inre marknaden, och kan bland annat omfatta följande:

- Subventioner i form av exportfinansiering, såvida inte exportfinansieringen tillhandahålls i enlighet med OECD-överenskommelsen om statsstödda exportkrediter.
- Subventioner (såsom skuldavskrivning) till företag i svårigheter, dvs. företag som inte kan erhålla långsiktig finansiering eller investeringar från oberoende kommersiella källor, såvida det inte finns en omstruktureringsplan som leder till långsiktig lönsamhet för mottagaren och innefattar ett betydande eget bidrag från denne²⁸.

²⁷ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, EUT L 352, 24.12.2013, s. 1.

²⁸ Om mottagaren är verksam inom en sektor eller industri med överkapacitet är det osannolikt att en omstruktureringsplan leder till långsiktig lönsamhet för mottagaren.

Subventioner som beviljas för att avhjälpa en allvarlig nationell eller global störning av ekonomin omfattas inte av denna kategori, om de är tidsbegränsade och proportionerliga för att avhjälpa den berörda störningen.

- Subventioner genom vilka en stat garanterar vissa företags skulder eller åtaganden utan någon begränsning i fråga om storleken på dessa skulder och åtaganden eller i fråga om garantins varaktighet.
- Driftssubventioner i form av skattelättnader, som inte är allmänna åtgärder.
- Utländska subventioner som direkt underlättar ett förvärv.

4.1.3.2 Bedömning av alla andra utländska subventioner enligt indikatorer

Även utländska subventioner som inte faller under någon av de kategorier som beskrivs ovan kan orsaka snedvridningar på den inre marknaden. Sådana utländska subventioner kan göra det möjligt för mindre effektiva aktörer att växa och öka sin marknadsandel på den inre marknaden på bekostnad av effektivare aktörer som inte får sådana subventioner. Det kan också vara så att aktörer som mottar utländska subventioner kan producera billigare och i slutändan erbjuda sina varor och tjänster till lägre priser på den inre marknaden, till skada för konkurrenter som inte får sådana subventioner. Utländska subventioner kan också göra det möjligt för mottagarna att bjuda över andra aktörer som kan vara mer effektiva när det gäller inköp av varor eller förvärv av företag.

I sådana fall, som ligger utanför de på förhand fastställda kategorierna av snedvridande subventioner, måste utländska subventioner granskas närmare för att det ska kunna bedömas om de faktiskt eller potentiellt skulle snedvrider konkurrensvillkoren på den inre marknaden.

Det förhållandet att det finns en generell brist på insyn när det gäller utländska subventioner och att den affärsmässiga verkligheten är komplex, gör det svårt att otvetydigt identifiera eller ens kvantifiera vilken påverkan specifika utländska subventioner får på den inre marknaden. För att fastställa en sådan påverkan förefaller det därför nödvändigt att använda en uppsättning indikatorer för subventionerna och den relevanta marknadssituationen. En icke uttömmande förteckning över relevanta indikatorer skulle kunna omfatta följande kriterier:

- Den berörda subventionens relativa storlek: ju större subventionens belopp är i relativa termer, desto mer sannolikt är det att den har en negativ påverkan på den inre marknaden; t.ex. för en investeringssubvention kan subventionens storlek jämföras med investeringens storlek.
- Mottagarens situation: till exempel, ju större en mottagare är, desto mer sannolikt är det att subventionen orsakar snedvridningar. Generellt kan det anses mindre sannolikt att subventioner till små och medelstora företag orsakar snedvridningar²⁹. Ju mer utnyttjad produktionskapacitet mottagaren har, desto mer sannolikt är det att en subvention orsakar snedvridningar.

²⁹ För en åtskillnad mellan små, medelstora och stora företag, se bilaga I till kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, EUT L 187 26.6.2014, s. 1.

- Situationen på den berörda marknaden: till exempel har subventioner till mottagare som är verksamma på marknader med strukturell överkapacitet större sannolikhet att orsaka snedvridningar än andra. Subventioner till mottagare som är verksamma på marknader med hög koncentrationsgrad har större sannolikhet att orsaka snedvridningar än andra. Likaså kan subventioner på snabbt växande högteknologiska marknader ha större sannolikhet att orsaka snedvridningar.
- Det berörda marknadsbeteendet, t.ex. överbud vid förvärv eller snedvridande budgivning vid upphandlingsförfaranden.
- Mottagarens verksamhetsnivå på den inre marknaden: subventioner som beviljas företag med begränsad verksamhet på den inre marknaden har mindre sannolikhet att orsaka snedvridningar på den inre marknaden.

Den behöriga tillsynsmyndighetens möjlighet att beakta huruvida mottagaren har privilegierad tillgång till sin inhemska marknad (genom åtgärder som är likvärdiga med särskilda eller exklusiva rättigheter) som leder till en artificiell konkurrensfördel som kan föras vidare till EU:s inre marknad och därigenom öka den snedvridande effekten av en subvention kommer också att övervägas.

4.1.4 *Test av om det finns ett EU-intresse*

När det har fastställts att en utländsk subvention kan snedvrider den inre marknaden, och det finns bevis för en positiv inverkan som den understödda ekonomiska verksamheten eller investeringen kan ha inom EU eller på allmänpolitiska intressen som erkänns av EU, bör snedvridningen vägas mot en sådan möjlig positiv inverkan.

Vid denna bedömning bör hänsyn tas till EU:s allmänna politiska mål, såsom att skapa arbetstillfällen, uppnå klimatneutralitet och skydda miljön, digital omvandling, allmän ordning och allmän säkerhet samt motståndskraft. Vid avvägningen av dessa överväganden mot snedvridningen skulle graden av snedvridning ha betydelse. Dessutom måste avvägningen bygga på en uppskattning av de olika intressena, inbegripet behovet av att skydda konsumenternas intressen. Om avvägningen ger vid handen att den snedvridning av den inre marknaden som orsakas av den utländska subventionen mildras i tillräcklig utsträckning av den positiva inverkan av den understödda ekonomiska verksamheten, behöver den pågående undersökningen inte gå vidare.

4.1.5 *Förfarande*

Det föreslås att förfarandet i modul 1 ska bestå av ett system i två steg, nämligen en preliminär granskning av en eventuell snedvridning av den inre marknaden till följd av förekomsten av en utländsk subvention och en fördjupad undersökning.

Den behöriga tillsynsmyndigheten kan inom ramen för denna modul ställas inför svårigheter med att få tillgång till nödvändig information, särskilt med tanke på att de myndigheter som beviljar de utländska subventionerna är belägna utanför EU och det kan vara fallet också för de enheter som subventionerna kanaliseras genom.

I detta avseende kommer lämpliga utredningsverktyg och möjligheten att begära upplysningar från marknadsaktörer i form av marknadsinformation att vara avgörande för att den behöriga tillsynsmyndigheten ska kunna agera.

Det skulle dessutom både under den preliminära granskningen och den fördjupade undersökningen finnas mekanismer för att samla in relevant information. Den behöriga tillsynsmyndigheten skulle kunna ålägga böter och förelägga viten för underlåtenhet att lämna begärda upplysningar i tid eller för lämnande av vilseledande, felaktiga eller ofullständiga upplysningar. Om upplysningar inte lämnas trots sådana sanktioner skulle den ha möjlighet att fatta beslut på grundval av tillgängliga uppgifter, i likhet med förfarandet enligt EU:s handelspolitiska skyddsinstrument och i fråga om statligt stöd. Dessutom skulle den behöriga tillsynsmyndigheten kunna ha möjlighet att genomföra utredningsbesök i lokaler i EU som tillhör den påstådda mottagaren av en utländsk subvention, och även i tredjeländer, om det tredjelandet i fråga går med på det.

4.1.5.1 Preliminär granskning av en eventuell utländsk subvention

Syftet med den preliminära granskningen är att pröva huruvida det finns en utländsk subvention till ett företag som är etablerat eller, i vissa fall, verksamt i EU vilken kan snedvrider den inre marknaden.

Om den behöriga tillsynsmyndigheten – efter den preliminära granskningen – misstänker att det finns en utländsk subvention som kan snedvrider den inre marknaden, kan den inleda en fördjupad undersökning för att bekräfta sin preliminära ståndpunkt att det finns en utländsk subvention som kan snedvrider den inre marknads funktion. Den behöriga tillsynsmyndigheten kommer att underrätta det berörda företaget, det tredjeland som påstås bevilja subventionen och, beroende på ärendet, kommissionen samt övriga medlemsstaters behöriga tillsynsmyndigheter om att en fördjupad undersökning inleds.

Om det inte finns några farhågor efter den preliminära granskningen, antingen för att det inte finns någon utländsk subvention eller för att det inte finns några tecken på snedvridning inom den inre marknaden, avslutas den preliminära granskningen, och det berörda företaget samt kommissionen och alla EU-medlemsstater underrättas om detta.

4.1.5.2 Fördjupad undersökning av en utländsk subvention

Under den fördjupade undersökningen uppmanas berörda parter att framföra sina synpunkter skriftligen och lämna upplysningar om förekomsten av en utländsk subvention och dess potentiella snedvridande effekt på den inre marknaden.

Om det berörda företaget inte lämnar de upplysningar som den behöriga tillsynsmyndigheten begärt, eller på annat sätt inte samarbetar efter bästa förmåga, kan den behöriga tillsynsmyndigheten fatta ett beslut på grundval av tillgängliga uppgifter. När den fördjupade undersökningen har avslutats fattar den behöriga tillsynsmyndigheten ett beslut.

- Om den behöriga tillsynsmyndigheten finner att det förekommer en utländsk subvention som skapar en snedvridning, ålägger den det berörda företaget att vidta gottgörande åtgärder ("beslut med gottgörande åtgärder").

- Om den finner att det förekommer en utländsk subvention som skapar en snedvridning, och det berörda företaget erbjuder åtaganden som den behöriga tillsynsmyndigheten anser vara lämpliga och tillräckliga för att mildra snedvridningen, gör den genom beslut dessa åtaganden bindande för företaget ("beslut med åtaganden").

Om det inte finns någon utländsk subvention, eller om det inte finns några tecken på möjliga eller faktiska snedvridningar på den inre marknaden i en omfattning som motiverar ett ingripande, avslutar myndigheten ärendet och underrättar det berörda företaget och alla berörda parter som deltog i förfarandet samt alla medlemsstater och kommissionen (om kommissionen inte är den behöriga tillsynsmyndigheten). Om kommissionen när den agerar som behörig tillsynsmyndighet finner att en snedvridning mildras av den positiva inverkan av den understödda ekonomiska verksamheten eller investeringen, avslutar den ärendet på samma sätt.

4.1.6 *Gottgörande åtgärder*

Gottgörande åtgärder skulle kunna åläggas för att avhjälpa de snedvridningar som orsakas av den utländska subventionen. Enligt EU:s regler om statligt stöd, måste statligt stöd som har beviljats och som inte är förenligt med EU:s regler om statligt stöd återbetalas till den medlemsstat som beviljade det. Om denna princip tillämpas på situationen med utländska subventioner skulle det innebära att de ekonomiska fördelarna med sådana subventioner bör undanröjas genom gottgörande betalningar till det tredjelandet. När det gäller utländska subventioner kan det dock ofta i praktiken vara svårt att fastställa att den utländska subventionen faktiskt och oåterkalleligt betalas tillbaka till det tredjelandet.

Det kan därför vara nödvändigt att överväga att ge den behöriga tillsynsmyndigheten möjlighet att vidta ett antal olika alternativa gottgörande åtgärder. Dessa skulle kunna sträcka sig från strukturella korrigerande åtgärder och beteendeåtgärder till gottgörande betalningar till EU eller medlemsstaterna. Vid fastställandet av lämpliga gottgörande åtgärder skulle hänsyn behöva tas till den utländska subventionens specifika egenskaper och dess snedvridande effekt på den inre marknaden. Om till exempel en utländsk subvention har underlättat ett förvärv, kan strukturella korrigerande åtgärder vara lämpligare än gottgörande betalningar.

Möjliga gottgörande åtgärder, i händelse av att gottgörande betalningar till det tredjelandet inte är lämpliga eller genomförbara, skulle kunna omfatta följande:

- Avyttring av vissa tillgångar för att begränsa kapacitet eller marknadsnärvaro, vilket kan begränsa eventuella snedvridningar på den inre marknaden, särskilt när det gäller utländska subventioner som beviljas särskilt för att främja verksamheter på den inre marknaden, med inspiration av t.ex. riktlinjerna för undsättning och omstrukturering³⁰.
- Förbud mot vissa investeringar; detta kan särskilt vara relevant om en utländsk subvention beviljats för en viss investering.

³⁰ Meddelande från kommissionen *Riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter*, EUT C 249, 31.7.2014, s. 1.

- Förbud mot det subventionerade förvärvet.
- Tredjepartstillträde, till exempel till mobilitetsappar för tillhandahållare av transporttjänster eller genom att hämta inspiration från EU:s riktlinjer för tillämpning av reglerna för statligt stöd på snabb utbyggnad av bredbandsnät³¹.
- Licensiering på skäliga, rimliga och icke-diskriminerande villkor (så kallade FRAND-villkor; fair, reasonable and non-discriminatory terms). Om till exempel ett företag får subventioner och erhåller telekomfrekvenser eller ger tillträde till nät som använder sådana frekvenser, skulle företaget kunna åläggas att licensiera dessa frekvenser till andra företag.
- Förbud mot ett specifikt marknadsbeteende som är kopplat till den utländska subventionen.
- Offentliggörande av vissa FoU-resultat, på ett sätt som gör det möjligt för andra företag att återge dem, till exempel med inspiration av kraven för viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse³² eller kraven i den allmänna gruppundantagsförordningen 651/2014³³.
- Gottgörande betalningar till EU eller till medlemsstater.

Eftersom bristande insyn generellt är en avgörande fråga, särskilt vad gäller de finansiella förbindelserna mellan tredjeländer och offentliga företag, skulle rapporterings- och insynsskyldigheter i framtiden gälla i alla ärenden där gottgörande åtgärder åläggs. Inspiration till sådana skyldigheter kan t.ex. hämtas från insynsdirektivet (2006/111/EG). Förbättrad insyn kan bidra till att undvika snedvridningar i framtiden.

Det berörda företaget kan också erbjuda åtaganden för att mildra snedvridningen. Om den behöriga tillsynsmyndigheten anser att dessa åtaganden är tillräckliga skulle den kunna göra dem bindande för företaget.

Om ett företag inte följer de gottgörande åtgärder som ålagts av den behöriga tillsynsmyndigheten eller de åtaganden som gjorts bindande för företaget, skulle den behöriga tillsynsmyndigheten, som en sanktion för bristande efterlevnad, kunna ålägga böter och förelägga viten.

De behöriga tillsynsmyndigheternas befogenheter att ålägga gottgörande åtgärder skulle vara föremål för en preskriptionstid på tio år, som börjar löpa den dag då en subvention beviljas. Varje åtgärd som vidtas av den behöriga tillsynsmyndigheten med avseende på en utländsk

³¹ Meddelande från kommissionen *EU:s riktlinjer för tillämpning av reglerna för statligt stöd på snabb utbyggnad av bredbandsnät*, EUT C 25, 26.1.2013, s. 1.

³² Meddelande från kommissionen *Kriterier vid bedömningen av förenligheten med den inre marknaden hos statligt stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse*, EUT C 188, 20.6.2014, s. 4.

³³ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187, 26.6.2014, s. 1), senast ändrad genom kommissionens förordning (EU) 2017/1084 av den 14 juni 2017, EUT L 156, 20.6.2017, s. 1.

subvention skulle innebära att preskriptionstiden avbröts. Efter varje avbrott skulle preskriptionstiden börja löpa på nytt.

4.1.7 Tillsynsmyndigheter

Det föreslås att både kommissionen och medlemsstaterna utser tillsynsmyndigheter. Mekanismer för samordning mellan kommissionen och den behöriga nationella tillsynsmyndigheten skulle införas för att säkerställa att deras respektive genomdrivandeåtgärder är samstämmiga och verkningsfulla. För ett system som det som beskrivs i denna modul ger delad behörighet mellan flera genomdrivandemyndigheter den bästa garantin för att de mest snedvridande utländska subventionerna upptäcks och hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Detta skulle göra det möjligt för både kommissionen och medlemsstaterna att utnyttja sina respektive styrkor för att säkerställa att snedvridningar som orsakas av utländska subventioner granskas på ett korrekt sätt inom EU.

Medlemsstaterna kan utgå från sina direkta kunskaper om hur deras inhemska marknader fungerar. Under vissa omständigheter kan dock utländska subventioner påverka fler än en medlemsstat. I sådana fall skulle kommissionen vara bättre lämpad att genomdriva modul 1, för att säkerställa en enhetlig tillämpning av reglerna i hela EU, med utgångspunkt i dess erfarenhet från att tillämpa handelspolitiska skyddsinstrument och regler för statligt stöd.

Varje nationell tillsynsmyndighet skulle ha befogenhet att genomdriva modul 1 inom sin jurisdiktion, vilken definieras som respektive medlemsstats territorium. Kommissionen skulle vara behörig för alla utländska subventioner som gynnar ett företag i EU, oberoende av om den berör en eller flera EU-medlemsstats territorium. Kommissionen skulle också ha exklusiv behörighet att tillämpa testet av om det finns ett EU-intresse. Medlemsstaterna får lämna synpunkter på kommissionens begäran eller på eget initiativ. Kommissionen och medlemsstaterna behåller emellertid ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att besluta att undersöka ett enskilt fall av en potentiellt snedvridande utländsk subvention.

Detta innebär att en utländsk subvention kan undersökas av

- en enda nationell tillsynsmyndighet, eller
- flera nationella tillsynsmyndigheter som agerar parallellt (om en utländsk subvention gynnar ekonomiska verksamheter i fler än en medlemsstat), eller
- kommissionen.

Mekanism för samarbete och samordning

Ett system med delad behörighet för genomdrivandet skulle kräva verkningsfulla mekanismer för samarbete mellan de olika tillsynsmyndigheterna. Samarbetet mellan kommissionen och nationella tillsynsmyndigheter skulle kunna fungera på liknande sätt som det befintliga samarbetet på antitrustområdet, som anges i förordning (EG) nr 1/2003³⁴. Detta skulle kombineras med en mekanism för samordning mellan medlemsstaterna och kommissionen

³⁴ Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget, EGT L 1, 4.1.2003, s. 1.

som vid behov sörjer för samstämmighet och samordning vid bedömningen av om en subvention förekommer. Mer specifikt med avseende på förekomsten av en subvention skulle nationella tillsynsmyndigheter samordna sig med kommissionen under den preliminära granskningen och den påföljande fördjupade undersökningen för att säkerställa ett enhetligt genomförande av subventionsdisciplin.

Det föreslås att de nationella tillsynsmyndigheterna behåller befogenheten att fortsätta handlägga sina ärenden så länge kommissionen inte inleder en fördjupad undersökning. Så snart kommissionen skulle inleda en fördjupad undersökning av en utländsk subvention skulle den dock få exklusiv befogenhet för denna och nationella tillsynsmyndigheterna skulle behöva vilandeförklara sina ärenden. De nationella tillsynsmyndigheterna skulle endast kunna fortsätta handläggningen av sina ärenden om kommissionen administrativt avslutade sin fördjupade undersökning.

För att säkerställa ett effektivt genomdrivande, skulle nationella tillsynsmyndigheter kunna begära att kommissionen inleder ett ärende. Kommissionen skulle ha befogenhet att godkänna eller avslå en sådan begäran. Det kan också vara önskvärt att överföra ett ärende från en eller flera nationella tillsynsmyndigheter till kommissionen eller vice versa. I synnerhet när två eller flera nationella tillsynsmyndigheter handlägger ett ärende som rör samma utländska subvention³⁵ framstår kommissionen som bättre lämpad att handlägga ärendet. En sådan överföring skulle kunna ske så länge ett ärende är pågående och endast om både den begärande och den anmodade myndigheten är överens.

Kommissionen och nationella tillsynsmyndigheter skulle också underrätta varandra när de påbörjar en preliminär granskning och vid inledandet av en fördjupad undersökning. De skulle kunna utbyta relevanta handlingar sinsemellan, även konfidentiell information. Under en fördjupad undersökning måste den nationella tillsynsmyndighet som agerar inhämta ett yttrande från kommissionen om huruvida det finns ett EU-intresse. Medlemsstaten är bunden av kommissionens ståndpunkt. Innan den agerande nationella tillsynsmyndigheten fattar ett beslut med gottgörande åtgärder eller ett beslut med åtaganden efter en fördjupad undersökning, rådgör den med kommissionen och underrättar alla andra nationella tillsynsmyndigheter. Kommissionen involverar i sin tur nationella tillsynsmyndigheter i sitt beslut genom att ge dem möjlighet att avge ett yttrande över ett utkast till beslut (efter en fördjupad undersökning). Om kommissionen eller de nationella tillsynsmyndigheterna inte har några farhågor i fråga om den snedvridning av konkurrensen som orsakas av en utländsk subvention och därmed avslutar ett ärende, underrättar de varandra. Ett sådant avslutande kommer inte att påverka behörigheten för någon av tillsynsmyndigheterna att fortsätta med ärendet eller att inleda samma ärende och nå en annan slutsats. I detta sammanhang bör nationella tillsynsmyndigheter se till att dra sina slutsatser i nära samarbete med kommissionen.

³⁵ Om t.ex. en subvention har beviljats ett moderbolag utanför EU, som har dotterbolag i Österrike och Tyskland, kan i princip båda dotterbolagen ha gynnats.

4.2 Utländska subventioner som underlättar förvärv av EU-målföretag (modul 2)

4.2.1 Grundläggande inslag

Modul 2 är särskilt inriktad på att hantera snedvridningar som orsakas av utländska subventioner som underlättar förvärv av EU-målföretag (enligt definitionen i avsnitt 4.2.2.1 nedan). I korthet syftar den till att säkerställa att utländska subventioner inte ger en otillbörlig fördel till mottagarna när de förvärvar (andelar av) andra företag, och den har därför snävare räckvidd än modul 1.

Utländska subventioner kan ge upphov till snedvridningar av den inre marknaden genom att underlätta förvärv av EU-målföretag. Detta kan ske antingen 1) direkt genom att en beviljad subvention är uttryckligen kopplad till ett visst företagsförvärv, eller 2) indirekt genom att förvärvarens finansiella styrka i praktiken ökas, vilket i sin tur skulle underlätta ett förvärv.

Inom ramen för denna modul skulle den behöriga tillsynsmyndigheten på förhand granska planerade förvärv som innefattar eventuella utländska subventioner enligt en mekanism för obligatorisk anmälan. Granskningsförfarandet skulle genomföras i två steg: en preliminär granskning och, i relevanta fall, en fördjupad undersökning.

Om den behöriga tillsynsmyndigheten på grundval av en preliminär granskning har tillräckliga bevis för att det förvärvande företaget gynnas av utländska subventioner som underlättar förvärvet, skulle den kunna inleda en fördjupad undersökning. Om det inte finns tillräckligt underlag som motiverar att en sådan undersökning av förvärvet inleds, skulle den behöriga tillsynsmyndigheten inte vidta några ytterligare åtgärder utan avsluta ärendet administrativt.

Om den behöriga tillsynsmyndigheten efter den fördjupade undersökningen finner att ett förvärv underlättas genom utländska subventioner och snedvrider den inre marknaden, skulle den ha följande två möjligheter: godta åtaganden från den anmälade parten som verkningsfullt avhjälper snedvridningen eller, som en sista utväg, förbjuda förvärvet.

För att säkerställa ett verkningsfullt genomförande skulle den behöriga tillsynsmyndigheten också ha rätt att på eget initiativ granska ett förvärv som borde ha anmälts av förvärvaren men som inte anmälts, inte heller efter det att det har genomförts. En sådan granskning skulle kunna leda till att förvärvet förbjuds eller, om det redan har genomförts, upplöses.

4.2.2 Tillämpningsområde för modul 2

Syftet med modul 2 är att hantera snedvridningar som orsakas av utländska subventioner som underlättar förvärv av EU-målföretag.

I avsnitt 4.2.2.1 definieras begreppen *förvärv*, *EU-målföretag* och *potentiellt subventionerade förvärv* för tillämpningen av modul 2. I avsnitt 4.2.2.2 beskrivs de två händelser som potentiellt kan utlösa kravet på obligatorisk förhandsanmälan. Slutligen presenteras i avsnitt 4.2.2.3 tröskelvärden som är avsedda att anpassa tillämpningsområdet för modul 2 till de mest problematiska förvärven.

4.2.2.1 Definitioner

Förvärv

Vid tillämpningen av denna modul skulle ett *förvärv* definieras som

- förvärv – direkt eller indirekt – av kontroll över ett företag,³⁶ eller
- förvärv – direkt eller indirekt – av minst [en viss procentandel] % av aktierna eller rösträtterna eller på annat sätt av ”väsentligt inflytande” i ett företag³⁷.

Modul 2 omfattar därför förvärv av betydande men möjligen icke-kontrollerande minoritetsrättigheter eller aktieinnehav.

EU-målföretag

Det föreslås att *EU-målföretag* definieras som varje företag som är etablerat i EU och som uppnår ett visst tröskelvärde för omsättning i EU, men även andra kriterier kan övervägas (se avsnitt 4.2.2.3).

Potentiellt subventionerade förvärv

Potentiellt subventionerade förvärv skulle definieras som planerade förvärv av ett EU-målföretag, där en part har fått ett finansiellt bidrag från ett statligt organ i ett tredjeland (såsom beskrivs närmare i definitionen av utländska subventioner i bilaga I).

Det föreslås att den relevanta perioden för att ha mottagit ett sådant finansiellt bidrag begränsas till de sista [tre] kalenderåren före anmälan och finansiella bidrag som beviljats efter anmälan och upp till ett år efter det att förvärvet avslutats, för det fall att det finansiella bidraget beviljas vid ett senare tillfälle. Ett exempel på den sistnämnda situationen är en situation där det finns ett politiskt åtagande att tillhandahålla ett sådant finansiellt bidrag under de kommande månaderna.

4.2.2.2 Krav på förhandsanmälan

Anmälningsskyldigheten skulle omfatta potentiellt subventionerade förvärv, dvs. fall där en anmälare har erhållit ett finansiellt bidrag från en myndighet i ett tredjeland under de senaste tre åren eller förväntar sig ett sådant bidrag under det kommande året (enligt definitionen ovan).

Anmälningarna skulle därför inriktas på potentiellt problematiska förvärv, nämligen förvärv som underlättas av ett finansiellt bidrag från en myndighet i ett tredjeland.

³⁶ Vägledning om begreppet *kontroll* finns i kommissionens konsoliderade tillkännagivande om behörighet enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer, EUT C 95, 16.4.2008, s. 1.

³⁷ Syftet med detta andra alternativ är att täcka förvärv av ägarintressen som kan ge ett väsentligt inflytande över ett företag utan att behöva dra någon slutsats om förekomsten av kontroll. Det skulle dock behöva säkerställas att *väsentligt inflytande* definieras så att det inte råder tveksamheter om behovet att anmäla. I detta avseende kan det förekomma ett antal ”förebyggande” anmälningar från företag som vill ha rättslig säkerhet.

Samtidigt skulle en begränsning av anmälningsskyldighetens omfattning till potentiellt subventionerade förvärv innebära att man förlitar sig på en viss grad av självbedömning från företagens sida. Företagen skulle behöva avgöra i vilken utsträckning de har mottagit finansiella bidrag från myndigheter i tredjeland för att veta om de behöver anmäla ett förvärv. Detta skulle medföra en risk för fel eller kringgående eftersom det kan vara så att företagen inte känner till sådant offentligt stöd eller inte är villiga att avslöja det.

Till skillnad från definitionen av *utländsk subvention* bör dock begreppet *finansiellt bidrag* från myndigheter i tredjeländer (som återfinns i bilaga I som en del av definitionen av utländska subventioner) vara mer objektivt och mindre kontroversiellt, eftersom det lämnar bedömningen av huruvida bidraget kan betraktas som en subvention öppen. Definitionen anpassas också till andra allmänt använda begrepp som också hänvisar till finansiella bidrag (t.ex. enligt WTO:s regler och EU:s regler om statligt stöd). Det verkar därför rimligt att anta att parterna bör vara medvetna om att de erhållit någon form av finansiellt bidrag från en myndighet i ett tredjeland under de tre senaste åren (eller att de kommer att göra det under det kommande året).

Dessutom skulle den behöriga tillsynsmyndigheten ha strikta (och därmed avskräckande) verktyg för att hantera fall där förvärvare underlåter att anmäla anmälningspliktiga förvärv. Förvärvare som underlåter att anmäla skulle särskilt riskera betydande böter och en skyldighet att upplösa transaktionen.

4.2.2.3 Tröskelvärden

Den ram som beskrivs ovan kan omfatta tröskelvärden så att den bättre kan inriktas på de subventionerade förvärv som potentiellt kan leda till problem. Tröskelvärdenas faktiska storlek skulle särskilt bero på vilka alternativ som väljs i fråga om EU-målföretag, den händelse som utlöser kravet på anmälan och lämpliga behöriga tillsynsmyndigheter (se avsnitt 4.2.7).

För det första skulle EU-målföretaget – varje företag som är etablerat i EU – kunna definieras genom en hänvisning till olika tröskelvärden för att säkerställa att alla förvärv av intresse fångas upp (dvs. en transaktion som uppnår något av tröskelvärdena skulle granskas):

- Ett kvalitativt tröskelvärde som hänvisar till alla tillgångar som sannolikt kan generera en betydande omsättning i EU i framtiden³⁸ och/eller ett kvantitativt tröskelvärde som fastställs med hänvisning till transaktionens värde.
- Ett kvantitativt tröskelvärde baserat på omsättning, som skulle kunna fastställas till exempelvis 100 miljoner euro, men andra värden, tröskelvärden eller alternativa metoder kan också övervägas. Generellt sett leder ett lägre tröskelvärde för omsättning till att ett eventuellt nytt instrument får större räckvidd och riskerar att omfatta fler potentiellt mindre relevanta förvärv. Omvänt minskar ett högre tröskelvärde för omsättning den administrativa bördan med ett system för förhandsanmälan, men kanske inte längre täcker potentiellt relevanta förvärv.

³⁸ Detta skulle kunna fastställas med hänsyn till intresset av att granska transaktioner som påverkar företag som har kritiska tillgångar eller som har låg omsättning men hög tillväxt eller stora utsikter till teknisk utveckling, som kan vara av särskilt ekonomiskt eller strategiskt intresse.

Vilket tröskelvärde som än väljs måste en balans uppnås mellan ändamålsenlighet och effektivitet.

För det andra skulle den händelse som utlöser kravet på anmälan av potentiellt subventionerade förvärv kunna begränsas till förvärv som underlättas av en viss volym av finansiella bidrag från myndigheter i tredjeländer. Detta skulle till exempel kunna vara fallet när det samlade belopp av finansiella bidrag som det förvärvande företaget mottagit under de tre kalenderår som föregår anmälan överstiger ett visst belopp eller en viss procentandel av priset för förvärvet. Eftersom det rör sig om en händelse som utlöser kravet på anmälan, måste dessa kriterier definieras tydligt³⁹.

Slutligen är det sannolikt att vart och ett av dessa tröskelvärden är beroende av vilken tillsynsmyndighet som anförtros genomförandet av modul 2. De tröskelvärden som anges ovan skulle kunna tillämpas om kommissionen hade exklusiv behörighet att genomföra modul 2. Det kan dock vara lämpligare med lägre tröskelvärden i de fall där behörigheten skulle vara delad med eller exklusiv för medlemsstaterna (se avsnitt 4.2.7), för att ta hänsyn till att medlemsstaternas ekonomier är mindre i förhållande till EU-ekonomin som helhet.

Utöver de kvantitativa tröskelvärden som anges ovan kan vissa kvalitativa kriterier läggas till för att möjliggöra en bättre balans mellan att fånga upp potentiella snedvridningar och begränsa bördan för företagen och tillsynsmyndigheterna.

4.2.3 *Bedömning av snedvridningar som rör subventionerade förvärv*

Subventionerade förvärv kan snedvrida konkurrensen när det gäller investeringsmöjligheter på den inre marknaden. Ett exempel på en sådan snedvridning är möjligheten för en subventionerad förvärvare att bjuda över konkurrenter vid förvärv av ett företag. Sådana överbud snedvrider kapitalfördelningen och undergräver de möjliga fördelarna med förvärvet, till exempel i form av effektivitetsvinster.

Den rättsliga normen för den behöriga tillsynsmyndighetens bedömning av förvärvet skulle vara den snedvridning av den inre marknaden som uppstår genom att förvärvet underlättas genom utländska subventioner. Med andra ord skulle en behörig tillsynsmyndighet behöva visa dels att ett förvärv skulle underlättas av en utländsk subvention, dels den snedvridning av den inre marknaden som detta ger upphov till.

Utländska subventioner kan underlätta ett förvärv antingen direkt eller i praktiken. Subventioner som direkt underlättar förvärvet är subventioner som tillhandahålls för förvärvet (om kopplingen till förvärvet kan fastställas). Med tanke på den allvarliga skada de orsakar för de likvärdiga villkoren för investeringar, skulle utländska subventioner som direkt underlättar förvärv normalt anses snedvrida den inre marknaden.

³⁹ Liksom enligt ovan skulle syftet med detta tröskelvärde för finansiella bidrag vara att anpassa instrumentets räckvidd. I synnerhet skulle ett lägre tröskelvärde för finansiella bidrag säkerställa att instrumentets räckvidd är tillräckligt omfattande för att täcka alla eventuellt problematiska subventionerade förvärv. Omvänt skulle ett högre tröskelvärde för finansiella bidrag för modul 2 säkerställa att den administrativa bördan med ett system för förhandsanmälan begränsas till de få potentiellt subventionerade förvärv som med mycket stor sannolikhet är problematiska.

Ett underlättande i praktiken skulle uppstå i fall där utländska subventioner ökar förvärvarens finansiella styrka. Vid ett underlättande i praktiken måste utländska subventioner granskas närmare för att det ska kunna bedömas om de faktiskt eller potentiellt snedvrider konkurrensvillkoren på den inre marknaden.

Det förhållandet att det finns en generell brist på insyn när det gäller utländska subventioner och att den affärsmässiga verkligheten är komplex, gör det svårt att otvetydigt identifiera vilken påverkan specifika subventionerade förvärv ger upphov till. För att fastställa en sådan snedvridning förefaller det därför nödvändigt att använda en uppsättning indikatorer för det subventionerade förvärvet och den relevanta marknadssituationen. En icke uttömmande förteckning över relevanta indikatorer skulle kunna omfatta följande kriterier:

- Den berörda subventionens relativa storlek: ju större subventionens belopp är i relativa termer, desto mer sannolikt är det att den har en negativ påverkan på den inre marknaden.
- Mottagarens situation: till exempel, ju större EU-målföretaget eller förvärvaren är, desto mer sannolikt är det att det subventionerade förvärvet är snedvridande. På liknande sätt, ju mer utnyttjad produktionskapacitet EU-målföretaget eller förvärvaren har, desto mer sannolikt är det att ett subventionerat förvärv orsakar snedvridningar.
- Situationen på den eller de berörda marknaderna: till exempel, subventionerade förvärv där EU-målföretaget är verksamt på marknader med strukturell överkapacitet har större sannolikhet att orsaka snedvridningar än andra. På liknande sätt har subventionerade förvärv där EU-målföretaget är verksamt på marknader med hög koncentrationsgrad större sannolikhet att orsaka snedvridningar än andra. Likaså kan subventioner på snabbt växande högteknologiska marknader ha större sannolikhet att orsaka snedvridningar. Förekomsten av konkurrerande bud är en aspekt av bedömningen av huruvida det finns en snedvridning på den inre marknaden, utan att vara avgörande i sig.
- De berörda parternas verksamhetsnivå på den inre marknaden: subventionerade förvärv där parterna, särskilt målföretaget, har begränsad verksamhet på den inre marknaden i jämförelse med deras globala verksamhet har mindre sannolikhet att snedvrider den inre marknaden.

Den behöriga tillsynsmyndighetens möjlighet att beakta huruvida mottagaren har privilegierad tillgång till sin inhemska marknad (genom åtgärder som är likvärdiga med särskilda eller exklusiva rättigheter) som leder till en artificiell konkurrensfördel som kan föras vidare till EU:s inre marknad och därigenom öka den snedvridande effekten av en subvention kommer också att övervägas. Om den behöriga tillsynsmyndigheten konstaterar att ett förvärv direkt eller i praktiken har underlättats av utländska subventioner och snedvridit den inre marknaden, får den ålägga gottgörande åtgärder som förklaras nedan (se avsnitt 4.2.6).

4.2.4 Test av om det finns ett EU-intresse

Liksom inom ramen för modul 1 skulle den snedvridning som konstaterats vägas mot den positiva inverkan som investeringen kan ha inom EU eller för allmänpolitiska intressen som erkänts av EU (se avsnitt 4.1.4).

4.2.5 Förfarande

Genom modul 2 införs ett system för anmälan i två steg.

I ett första steg skulle förvärvare vara skyldiga att lämna in ett kort informationsmeddelande till den behöriga tillsynsmyndigheten. Detta meddelande skulle innehålla den grundläggande information som den behöriga tillsynsmyndigheten behöver för att identifiera möjliga problematiska transaktioner som innefattar utländska subventioner. Det skulle till exempel, för både det förvärvande och det förvärvade företaget, kunna innehålla vissa av eller alla följande uppgifter:

- Rättslig information, inbegripet information om ägande och styrning.
- Information om finansiering.
- Information om omsättning för de senaste tre åren (i EU och globalt).
- Beskrivning av verksamheten (i EU och globalt).
- Finansiering av transaktionen.
- Förvärvarens viktigaste samlade finansieringskällor.
- Finansiella bidrag från myndigheter i tredjeland som mottagits för transaktionen.
- Eventuella finansiella bidrag från myndigheter i tredjeland som mottagits under de senaste tre åren.
- Information om alternativa potentiella förvärvare av målföretaget under de senaste tre åren, inbegripet eventuella bud som har mottagits som en del av förfarandet för försäljning av målföretaget.

En kort sammanfattning av det föreslagna förvärvet skulle kunna offentliggöras för att ge berörda parter möjlighet att lämna synpunkter inom en angiven tidsfrist.

Inom ramen för ett system med förhandsanmälan skulle det finnas en period med s.k. genomförandeförbud; förvärvare skulle inte få avsluta transaktionen under [x] arbetsdagar efter det att den behöriga tillsynsmyndigheten mottagit en fullständig anmälan. För att upprätthålla integriteten i systemet för undersökning och förhandsanmälan, skulle perioden med genomförandeförbud vid behov kunna förlängas, i den mån parterna inte lämnar korrekta upplysningar i rätt tid.

Under den tiden skulle den behöriga tillsynsmyndigheten granska informationen och skulle i ett andra steg kunna besluta att inleda en fördjupad undersökning, om den hade tillräckliga bevis som tydde på att det förvärvande företaget kan ha gynnats av utländska subventioner som underlättar förvärvet.

Om den behöriga tillsynsmyndigheten inte inleder en fördjupad undersökning skulle parterna tillåtas att avsluta transaktionen när den inledande perioden med genomförandeförbud efter anmälan löpt ut, utan att det påverkar andra rättsliga skyldigheter (såsom EU:s koncentrationskontroll eller granskning av utländska direktinvesteringar, om tillämpliga). På vederbörligen motiverad begäran av förvärvaren skulle den inledande perioden med genomförandeförbud dessutom kunna hävas – eller förvärvare tillåtas att avsluta transaktionen utan att behöva vänta på att perioden löper ut – av den behöriga tillsynsmyndigheten.

Om den behöriga tillsynsmyndigheten inleder en fördjupad undersökning skulle genomförandeförbudet förlängas: parterna skulle inte kunna avsluta transaktionen förrän [x] arbetsdagar efter det att den behöriga tillsynsmyndigheten mottagit fullständiga upplysningar.

Som i den preliminära fasen skulle genomförandeförbudet vid behov kunna förlängas för att upprätthålla integriteten i systemet för undersökning och förhandsanmälan.

Den fördjupade undersökningen skulle leda till tre möjliga resultat:

- För det första skulle den behöriga tillsynsmyndigheten kunna konstatera att det inte föreligger någon snedvridning (genom underlättande av ett förvärv) och besluta att inte motsätta sig ett förvärv.
- För det andra skulle den behöriga tillsynsmyndigheten kunna anta ett villkorat beslut om godkännande som gör de åtaganden förvärvaren erbjudit rättsligt bindande. Sådana korrigerande åtgärder skulle verkningsfullt behöva avhjälpa den snedvridning som uppstått genom det underlättade förvärvet.
- För det tredje skulle den behöriga tillsynsmyndigheten kunna anta ett beslut som förbjuder den föreslagna transaktionen, om den finner att utländska subventioner underlättar förvärvet och ger upphov till en snedvridning av den inre marknaden som inte kan avhjälpas med åtaganden.

För att säkerställa att systemet med obligatorisk förhandsanmälan är ändamålsenligt och för att undvika kringgående, skulle den behöriga tillsynsmyndigheten kunna inleda en undersökning på eget initiativ av ett förvärv som omfattas av modul 2 i fall där förvärvaren inte anmäler ett anmälningsskyldigt förvärv.

Den behöriga tillsynsmyndigheten skulle också kunna inleda ett administrativt förfarande för överträdelse av förfaranderegler, till exempel om det finns tecken på att parternas inlagor innehåller vilseledande eller ofullständiga upplysningar, om det finns tecken på att bindande åtaganden inte har genomförts korrekt eller om en transaktion inte har anmälts men detta borde ha skett. Sanktionerna för en överträdelse av förfaranderegler bör ha en avskräckande verkan⁴⁰.

Förfarandet skulle därför skapa de nödvändiga mekanismerna för att samla in relevant information, i form av strikta sanktioner om ofullständiga eller felaktiga upplysningar lämnas och ett genomförandeförbud som hindrar att förvärv genomförs innan kommissionen fattar ett beslut.

4.2.6 *Gottgörande åtgärder*

Förvärvaren kan erbjuda lämpliga åtaganden för att avhjälpa de snedvridningar som orsakas av de utländska subventionerna. Om den behöriga tillsynsmyndigheten anser att dessa åtaganden är verkningsfulla skulle den göra dem bindande för förvärvaren i sitt beslut.

I detta avseende skulle avsnitt 4.1.6 om gottgörande åtgärder enligt modul 1 i princip gälla i tillämpliga delar. Det kan dock finnas vissa skillnader mellan de två modulerna i detta avseende. Det är i praktiken mindre troligt att gottgörande betalningar och insynskrav är verkningsfulla gottgörande åtgärder i modul 2. Därför är det troligt att åtagandena inriktas på strukturella korrigerande åtgärder.

⁴⁰ Dessa böter är sanktioner för överträdelser av förfaranderegler och bötesbeloppet kan därför överstiga det fastställda subventionsbeloppet.

4.2.7 Tillsynsmyndigheter

I detta avsnitt behandlas den institutionella ramen för att hantera utländska subventioners påverkan på den inre marknaden. Det diskuteras i vilken utsträckning behörigheten kan läggas på EU-nivå eller på medlemsstatsnivå, eller delas mellan de två nivåerna.

Det är mer komplext att dela ett system med förhandskontroll av förvärv som bygger på anmälan mellan flera myndigheter, jämfört med ett system som modul 1, särskilt på grund av betydande tidspress. Det skulle kräva att det inrättas flera administrativa mekanismer för att hantera anmälningar inom korta tidsfrister, att lämpliga tröskelvärden fastställs för varje myndighet och att komplexa system för hänskjutande inrättas för fall där tröskelvärdena inte leder till en lämplig ärendefördelning. Det kan också bli svårare att uppnå konsekvens mellan de olika tillsynsmyndigheterna.

Mot bakgrund av ovanstående föreslås att kommissionen kan göras exklusivt ansvarig för att genomdriva modul 2 med förhandsanmälan av förvärv. Ett sådant centraliserat system på EU-nivå skulle leda till lägre allmänna genomdrivandekostnader, både för offentliga myndigheter och företag, och ökad rättssäkerhet. Ett sådant system skulle i synnerhet säkerställa att det finns ett system med kontroll vid en enda instans i EU av förvärv som överstiger vissa tröskelvärden och att man undviker att företag måste ha kontakt med flera myndigheter i medlemsstaterna samtidigt avseende ett och samma förvärv. Man skulle också undvika att medlemsstaterna skulle behöva inrätta 27 liknande centraliserade administrativa strukturer för förhandskontroll, särskilt när det ännu inte finns tillräcklig erfarenhet för att avgöra hur många förvärv som kommer att visa sig påverkas negativt av utländska subventioner. Medlemsstaterna skulle vara delaktiga genom en informationsmekanism i början av kommissionens förfarande och under förfarandets gång, och de skulle rådfrågas om slutliga beslut efter fördjupade undersökningar.

Om modul 2 kombineras med modul 1 skulle medlemsstaterna i vilket fall som helst kunna granska förvärv på eget initiativ, även under de tröskelvärden som fastställs i modul 2, vilket säkerställer ett verkningsfullt system för kontroll av utländska subventioner med övergripande begränsade administrativa kostnader för offentligt genomdrivande.

4.3 Utländska subventioner i samband med offentlig upphandling (modul 3)

4.3.1 Inledning

Inrättandet av en inre marknad för offentlig upphandling är en av de största framgångarna med den inre marknaden. Det faktum att anbudsinfordringar offentliggörs i hela EU garanterar insyn och skapar möjligheter för företag både i och utanför EU. EU:s regler för offentlig upphandling säkerställer rättvisa villkor för alla ekonomiska aktörer som konkurrerar om projekt på EU:s upphandlingsmarknad och säkerställer lika villkor för tillgången till offentliga kontrakt.

I förfarandet för offentlig upphandling kan tilldelningskriterier, till exempel sociala eller miljömässiga kriterier, tekniska specifikationer och/eller villkor för fullgörande av kontraktet, bidra till att säkerställa lika villkor.

Regelverket för offentlig upphandling är beroende av andra EU-instrument för att motverka eventuella snedvridningar av konkurrensen och upprätthålla lika konkurrensvillkor i

praktiken. Exempelvis säkerställer kontrollen av statligt stöd att anbudsgivare inte får statligt stöd som är oförenligt med EU:s inre marknad och som kan snedvrider konkurrensen i ett visst upphandlingsförfarande.

Denna modul, som ska genomföras med hjälp av ett lämpligt rättsligt instrument (se avsnitt 4.3.3.3), säkerställer att utländska subventioner kan hanteras inom ramen för enskilda förfaranden för offentlig upphandling. Offentliga upphandlare i EU skulle åläggas att utesluta ekonomiska aktörer från förfaranden för offentlig upphandling om de har mottagit snedvridande utländska subventioner. Denna nya grund för uteslutning skulle kunna dels tillämpas på det berörda förfarandet dels även leda till uteslutning från senare upphandlingsförfaranden, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. Tillämpningsområdet för denna grund för uteslutning kommer att definieras mot bakgrund av EU:s internationella skyldigheter enligt WTO:s avtal om offentlig upphandling (GPA) och olika bilaterala avtal som ger tillträde till EU:s upphandlingsmarknad.

4.3.2 Snedvridningar till följd av utländska subventioner i samband med förfaranden för offentlig upphandling

En särskild översyn av snedvridningar inom offentlig upphandling skulle syfta till att bevara lika villkor på detta specifika område. Även om förekomsten av den utländska subventionen (förekomsten av det finansiella bidraget och förmånen) skulle fastställas enligt samma principer som de som beskrivs i bilaga I till detta dokument, skulle avsaknaden eller förekomsten av den utländska subventionens effekt därför bedömas i förhållande till ett visst upphandlingsförfarande. Det är nödvändigt att fastställa huruvida den utländska subventionen underlättar deltagandet i förfarandet för offentlig upphandling, dvs. om den gör det möjligt för den ekonomiska aktör som gynnas av subventionen att delta i förfarandet, till skada för icke-subventionerade företag. Därför kan utländska subventioner vid upphandling ge upphov till en snedvridning av upphandlingsförfarandet, antingen direkt, genom att uttryckligen skapa en koppling mellan subventionen och ett visst upphandlingsprojekt eller indirekt, genom att i praktiken öka mottagarens finansiella styrka. Om detta gör det möjligt för mottagaren att lämna ett anbud som annars – utan subventionen – skulle vara ekonomiskt mindre hållbart, särskilt vid budgivning som ligger betydligt under marknadspriset eller under kostnadsnivån, kan en snedvridning presumeras föreligga. I andra fall kan snedvridningen prövas i enlighet med de principer och kriterier som anges i avsnitt 4.1.3 i den mån de är relevanta och kan visa att den utländska subventionen underlättar deltagandet i förfarandet för offentlig upphandling⁴¹.

4.3.3 Förfarande

4.3.3.1 Inledande av förfarandet

Ekonomiska aktörer som deltar i förfaranden för offentlig upphandling skulle, när de lämnar anbud, behöva anmäla till den upphandlande myndigheten om de, inbegripet någon av konsortiets medlemmar eller underleverantörer och leverantörer, har erhållit ett finansiellt bidrag i den mening som avses i bilaga I under de tre år som föregår deltagandet i förfarandet och om ett sådant finansiellt bidrag förväntas tas emot under fullgörandet av kontraktet.

⁴¹ För att säkerställa att de upphandlande myndigheterna tillämpar en enhetlig metod för att bedöma snedvridningar planeras en enhetlig metod/vägledning för de upphandlande myndigheterna.

För att inrikta förfarandet på endast sådana utländska subventioner vid offentlig upphandling som kan snedvrida upphandlingsförfarandet, och för att begränsa den administrativa bördan för offentliga upphandlare och behöriga tillsynsmyndigheter, skulle tröskelvärden och ytterligare villkor för anmälningar kunna införas, t.ex. enligt följande:

- Den relevanta subventionsperioden skulle kunna begränsas, t.ex. till en period av [tre] kalenderår före dagen för anmälan upp till och med det år som följer på det förväntade fullgörandet av kontraktet.
- Anmälan skulle kunna krävas endast om det utländska finansiella bidraget överstiger ett visst värde.
- Ett tröskelvärde skulle kunna fastställas som är högre än de tröskelvärden som har fastställts för tillämpningen av direktiven om offentlig upphandling.

Syftet med att införa dessa villkor och tröskelvärden skulle vara att inrikta instrumentet på de mest relevanta fallen. Generellt sett leder ett lägre tröskelvärde för anmälan och avsaknaden av de ovannämnda villkoren till att instrumentet får större räckvidd och riskerar att omfatta fler potentiellt mindre relevanta deltagare i förfaranden för offentlig upphandling. Omvänt minskar ett högre tröskelvärde för anmälan, inklusive de villkor som anges ovan, den administrativa bördan med ett system för förhandsanmälan, men kanske inte längre täcker alla potentiellt relevanta förfaranden. Om subventionerad budgivning i förfaranden för offentlig upphandling faller utanför modul 3 finns det fortfarande en möjlighet att fånga upp sådant beteende inom modul 1 om det orsakar snedvridningar på den inre marknaden.

I allmänhet bör anmälan innehålla de upplysningar som behövs för att bedöma om den ekonomiska aktören gynnas av utländska subventioner vid upphandlingsförfarandet. En fullständig anmälan måste innehålla åtminstone följande:

- Rättslig information, inbegripet information om ägande och styrning vad gäller anbudsgivaren, eventuella konsortiemedlemmar och de underleverantörer och leverantörer som har mottagit utländska finansiella bidrag.
- De viktigaste samlade finansieringskällorna för anbudet.
- Det samlade belopp av finansiella bidrag som mottagits under de senaste tre åren.
- Utländska finansiella bidrag som mottagits specifikt för deltagandet i förfarandet för offentlig upphandling.
- Utländska finansiella bidrag som kommer att mottas under det förväntade fullgörandet av kontraktet.

Efter att ha granskat om anmälan är fullständig, skulle den upphandlande myndigheten översända anmälan till den behöriga tillsynsmyndigheten (se avsnitt 4.3.3.2 nedan), så att denna kan undersöka uppgifterna i anmälan och bedöma om en utländsk subvention förekommer. Av öppenhetsskäl skulle anmälningarna offentliggöras.

Strikta och avskräckande verktyg bör införas för att hantera fall där ekonomiska aktörer underlåter att uppfylla anmälningsskyldigheten eller där de lämnar oriktiga upplysningar. I synnerhet skulle underlåtenhet att uppfylla anmälningsskyldigheten kunna beivras av den upphandlande myndigheten med betydande böter och i allvarliga fall med uteslutning från upphandlingsförfarandet eller avslutande av ett pågående kontrakt.

Ett krav på förhandsanmälan i fall av ett subventionerat deltagande i förfaranden för offentlig upphandling skulle kräva en viss grad av självbedömning från de ekonomiska aktörernas sida. De kommer behöva avgöra i vilken utsträckning de har mottagit utländska finansiella bidrag för att veta huruvida det finns ett krav att anmäla anbudet, som inbegriper ett finansiellt bidrag. En sådan självbedömning medför en betydande risk för fel och avsiktligt kringgående från ekonomiska aktörers sida, eftersom det kan vara så att de inte känner till att sådant finansiellt bidrag finns eller inte är villiga att avslöja det för de upphandlande myndigheterna.

Tredje parter och konkurrenter har därför rätt att underrätta den upphandlande myndigheten om att en anmälan borde ha gjorts i förfarandet. Sådana inlagor måste vara motiverade och innehålla preliminära bevis för behovet av anmälan.

4.3.3.2 Den behöriga tillsynsmyndighetens undersökning och samspelet med det pågående upphandlingsförfarandet

Det föreslås att i likhet med modul 1 både kommissionen och de nationella myndigheterna ges befogenheter, och att systemet också möjliggör samordning så att samstämmighet uppnås. Samarbetet mellan kommissionen och nationella tillsynsmyndigheter skulle kunna fungera på ett sätt som liknar det befintliga samarbetet på antitrustområdet i enlighet med förordning (EG) nr 1/2003⁴².

När en fullständig anmälan har mottagits översänder den upphandlande myndigheten anmälan till den behöriga tillsynsmyndigheten på medlemsstatsnivå, så att denna kan undersöka uppgifterna i anmälan och bedöma om en utländsk subvention förekommer. Den får också varna den nationella tillsynsmyndigheten i situationer där den har tillräckligt sannolika indikationer på att en anbudsgivare har mottagit en utländsk subvention som den inte har anmält.

Undersökningen kommer att genomföras i två steg med en preliminär granskning och en fördjupad undersökning. Vid den preliminära granskningen kommer den nationella tillsynsmyndigheten att försöka inhämta alla nödvändiga upplysningar om förekomsten av en utländsk subvention och på vilka villkor den har beviljats. Om den nationella tillsynsmyndigheten vid den preliminära granskningen konstaterar att det inte finns någon utländsk subvention, underrättar den den upphandlande myndigheten om denna slutsats och om att den inte har för avsikt att inleda en fördjupad undersökning. Om den nationella tillsynsmyndigheten däremot vid den preliminära granskningen konstaterar att det kan finnas en utländsk subvention, inleder den en fördjupad undersökning för att bekräfta förekomsten av en utländsk subvention. I båda fallen underrättar den nationella tillsynsmyndigheten kommissionen, den upphandlande myndigheten och alla behöriga tillsynsmyndigheter i övriga medlemsstater om detta genom ett sammanfattande meddelande.

Efter det fördjupade förfarandet kan den nationella tillsynsmyndigheten antingen dra slutsatsen att det inte finns någon utländsk subvention i upphandlingsförfarandet eller besluta att det finns en utländsk subvention (se avsnitt 4.3.3.3). I båda fallen, och innan denna slutsats meddelas den upphandlande myndigheten, underrättar den nationella tillsynsmyndigheten

⁴² Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget, EGT L 1, 4.1.2003, s. 1.

emellertid kommissionen om att ett utkast till beslut föreligger, och säkerställer därmed att dess beslut fattas i nära samarbete med kommissionen.

Syftet med granskningen är att säkerställa att förfarandena för offentlig upphandling försenas så lite som möjligt. Därför skulle det införas strikta tidsfrister, t.ex. högst [15] arbetsdagar för den nationella tillsynsmyndighetens preliminära granskning och [högst tre månader] för en fördjupad undersökning. Om kommissionen när den underrättas om det slutliga beslutet inte samtycker till den nationella tillsynsmyndighetens bedömning, förlängs tidsfristen för den fördjupade undersökningen.

Under undersökningen får den upphandlande myndigheten inte tilldela kontraktet till den ekonomiska aktör som är under utredning⁴³. I övrigt fortsätter upphandlingsförfarandet. Detta får följande konsekvenser:

- Efter att ha gjort anmälan och översänt denna till den behöriga tillsynsmyndigheten bör den upphandlande myndigheten fortsätta med utvärderingen av anbudet.
- Den kan fastställa den ekonomiska aktör som kontraktet skulle tilldelas på grundval av utvärderingen utan att beakta en eventuell snedvridande utländsk subvention.
- Om denna ekonomiska aktör inte är en ekonomisk aktör som är under utredning, kan den upphandlande myndigheten tilldela kontraktet och avsluta upphandlingsförfarandet. Den underrättar i så fall den behöriga tillsynsmyndigheten om detta.
- Om den ekonomiska aktör som ska tilldelas kontraktet är en ekonomisk aktör som är under utredning, måste upphandlingsförfarandet tillfälligt avbrytas till dess att den behöriga tillsynsmyndigheten har slutfört sin granskning av den utländska subventionen och översänt sitt yttrande till den upphandlande myndigheten.

4.3.3.3 Gottgörande åtgärder

Om tillsynsmyndigheten vid sin granskning bekräftar att den ekonomiska aktören har mottagit en utländsk subvention, skulle den upphandlande myndigheten avgöra huruvida denna subvention har snedvridit förfarandet för offentlig upphandling. Om så är fallet kommer den att utesluta den ekonomiska aktören från det pågående upphandlingsförfarandet.

Man kan också överväga att införa en bestämmelse om uteslutande av en sådan ekonomisk aktör från framtida upphandlingsförfaranden under högst [3] år. Under denna period kommer den ekonomiska aktören att ges tillfälle att visa att den inte längre gynnas av en snedvridande utländsk subvention när den deltar i ett förfarande för offentlig upphandling, och om aktören kan visa detta kan den delta i framtida upphandlingsförfaranden.

Närmare bestämt:

⁴³ Man skulle kunna tänka sig att häva det tillfälliga avbrytandet under vissa klart definierade omständigheter, så att den upphandlande myndigheten kan fortsätta upphandlingsförfarandet trots den pågående granskningen. Särskilda omständigheter skulle särskilt kunna kopplas till brådskande situationer eller ekonomiska risker i samband med nödvändig finansiering av ett projekt. I sådana fall måste undersökningens intressen vägas mot de risker som är förknippade med eventuella konsekvenser, ekonomiska eller andra, som orsakas av förseningar i förfarandet. Riktlinjer skulle kunna utfärdas med tydliga regler för att häva det tillfälliga avbrytandet.

- Om tillsynsmyndigheten kommer fram till att det inte finns någon utländsk subvention i upphandlingsförfarandet kommer den att underrätta den upphandlande myndigheten om denna slutsats genom ett beslut. I detta fall kommer den upphandlande myndigheten inte att utesluta den berörda ekonomiska aktören från förfarandet för offentlig upphandling (såvida inte den upphandlande myndigheten finner en annan grund för uteslutning än förekomsten av en snedvridande utländsk subvention, enligt EU:s lagstiftning om offentlig upphandling).
- Om tillsynsmyndigheten däremot kommer fram till att det finns en utländsk subvention, kommer den att underrätta den upphandlande myndigheten om denna slutsats. Den upphandlande myndigheten avgör då på grundval av en enhetlig metod⁴⁴ huruvida subventionen har snedvridit förfarandet för offentlig upphandling och, om så är fallet, ålägger den subventionerade aktören gottgörande åtgärder. De gottgörande åtgärderna i samband med upphandlingsförfaranden består av att den subventionerade anbudsgivaren utesluts från det pågående förfarandet för offentlig upphandling och eventuellt även från framtida förfaranden för offentlig upphandling inför samma myndighet under en viss tid.

Införandet av denna grund för uteslutande syftar till att säkerställa lika villkor mellan de anbudsgivare som gynnas av statligt stöd och de som gynnas av utländska subventioner. Det nuvarande regelverket för offentlig upphandling innehåller inte någon särskild grund för att utesluta mottagare av statligt stöd som är oförenligt med EU:s regler⁴⁵. För att säkerställa en icke-diskriminerande och likvärdig behandling måste effekterna av denna grund för uteslutande för företag som omfattas av förfaranden för statligt stöd beaktas.

Beslutet skulle vara föremål för rättsmedel.

4.3.4 *Utländska subventioner vid upphandling i enlighet med mellanstatliga avtal*

Vissa upphandlingar, särskilt för stora infrastrukturprojekt, kan organiseras inom ramen för mellanstatliga avtal med länder som inte omfattas av EU:s upphandlingssystem. Anbudsförfaranden enligt sådana avtal är undantagna från EU:s lagstiftning om offentlig upphandling enligt de villkor som anges i artikel 9 i direktiv 2014/24/EU⁴⁶. Det mellanstatliga avtalet måste vara avsett för de undertecknande parternas gemensamma genomförande eller utnyttjande av ett projekt, och avtalets system för upphandling måste vara förenligt med EU-fördraget. I likhet med vad som gäller för upphandling som omfattas av upphandlingsdirektiven, finns det ingen särskild granskning av utländska subventioner och deras snedvridande effekt på upphandling enligt sådana avtal. För att säkerställa lika villkor även för upphandlingar enligt sådana avtal är det lämpligt att tillämpa den föreslagna metoden även på upphandlingar enligt dessa avtal. På grund av dessa avtals särskilda karaktär bör den behöriga tillsynsmyndigheten i dessa fall vara kommissionen.

⁴⁴ En sådan metod skulle kunna anges i en vägledning som utformas för att säkerställa en enhetlig praxis för bedömningar av snedvridningar i hela EU.

⁴⁵ Som anges i avsnitt 3.3 är de nuvarande EU-reglerna begränsade till möjligheten att förkasta ett onormalt lågt anbud i situationer där det låga priset beror på statligt stöd.

⁴⁶ Och i artikel 20 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG, EUT L 94 28.3.2014, s. 243.

5 UTLÄNDSKA SUBVENTIONER I SAMBAND MED EU-FINANSIERING

5.1 Problemformulering

Ekonomiska aktörer bör konkurrera om ekonomiskt stöd från EU på lika villkor oberoende av unionsinstrument (både för intern och extern politik) och genomförandemetoder. EU-finansiering bör inte bidra till att gynna företag som har fått snedvridande utländska subventioner framför andra företag.

Vid delad förvaltning har vissa medlemsstater och anbudsgivare uppmärksammat kommissionen på anbud med särskilt låga priser som lämnats av företag utanför EU vid upphandlingsförfaranden. De frågor som tas upp i samband med förfaranden för offentlig upphandling i avsnitten 3.3 och 4.3 är också relevanta för delad förvaltning.

Vilka metoder som är lämpliga för att hantera den eventuella snedvridningen av de lika villkoren när det gäller EU-finansiering genom utländska subventioner i tilldelningsförfaranden måste bedömas noggrant beroende på instrumentets specifika karaktär och de underliggande kostnaderna jämfört med de förväntade effekterna av åtgärderna.

Vid upphandling efterfrågar den upphandlande myndigheten anbud för varor och tjänster från ekonomiska aktörer på marknaden. Utländska subventioner som gynnar vissa anbudsgivare kan snedvrida upphandlingsförfarandet. Utöver den faktiska tilldelningen kan finansiering som betalas ut genom upphandling snedvrida konkurrensen och undergräva lika villkor på den inre marknaden, om sådan finansiering påverkas av utländska subventioner.

Ekonomiska aktörer som är etablerade i EU och som ägs eller ytterst kontrolleras av ett företag utanför EU eller en utländsk stat har rätt att delta i EU:s finansieringsförfaranden (såvida de inte har blivit uteslutna). Företag som är etablerade utanför EU har också rätt att delta i de upphandlingsförfaranden som inleds av EU:s institutioner om ett avtal med det tredjelandet om offentlig upphandling ger dem rätt att göra detta.

I båda dessa scenarier kan dessa ekonomiska aktörer, på grund av att de får utländska subventioner, antingen lämna ett onormalt lågt anbud eller på annat sätt ha möjlighet att bjuda under andra anbudsgivare och därigenom hindra konkurrenterna. Risken för att utländska subventioner snedvrider upphandlingsförfaranden finns därför oberoende av var den ekonomiska aktören är etablerad.

I motsats till upphandling, gäller vid förfaranden för beviljande av bidrag att unionen bidrar till ett projekt eller program som genomför unionens politiska mål. Dessa verksamheter gäller i allmänhet stöd till icke-statliga organisationer, offentliga eller delvis offentliga myndigheter, grundläggande forsknings- och utvecklingsverksamhet osv. genom ett bidrag som utformats för att delvis ersätta kostnader som uppkommit för enheter som är verksamma inom icke marknadsinriktad verksamhet eller verksamhet före utsläppande på marknaden. När det gäller EU-medel som genomförs genom indirekt förvaltning anförtror EU genomförandet av budgeten till en rad olika partner, där vissa är offentligrättsliga organ i tredjeländer och internationella organisationer, inbegripet internationella finansinstitut. Även om målet bör vara att alla former av utbetalning av EU-medel bör vara föremål för likvärdiga åtgärder för att undvika snedvridande effekter av utländska subventioner, har vissa anförtrordade enheter begränsningar med avseende på förvaltningen, och det kan därför vara så att de inte kan genomföra EU-specifik politik fullt ut.

I detta skede är därför förslagen till möjliga åtgärder mest utvecklade i fråga om upphandling, där frågan om påverkan på en rättvis konkurrens är mest tvingande och där det finns en betydande samstämmighet med de allmänna övervägandena om upphandling (modul 3 ovan).

Berörda parter uppmanas också att lämna synpunkter på hur de överväganden om utländska subventioner som tas upp i denna vitbok skulle kunna behandlas i fråga om bidrag (i alla förvaltningsformer) eller indirekt förvaltning.

5.2 Ram och åtgärder för att fylla luckan i lagstiftningen

5.2.1 Direkt förvaltning

5.2.1.1 Upphandling

Reglerna i budgetförordningen om tillträde till upphandling gäller alla EU-institutioner som genomför EU:s budget⁴⁷.

Om det multilaterala avtalet om offentlig upphandling inom ramen för Världshandelsorganisationen är tillämpligt, kommer möjligheten att delta i upphandling att vara öppen för ekonomiska aktörer med säte i de länder som har ratificerat detta avtal på de villkor som anges däri. Avtalet om offentlig upphandling ger tillgång till vissa upphandlingsförfaranden som kommissionen, Europeiska utrikestjänsten och rådet inleder för egen räkning.

Enheter som är etablerade i vissa tredjeländer kan beviljas tillgång till EU-finansiering genom särskilda eller bilaterala avtal⁴⁸. Ekonomiska aktörer som är etablerade i länder som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) har full tillgång till EU:s upphandlingar.

EU-budgeten bör användas i överensstämmelse med principen om sund ekonomisk förvaltning: varje ekonomisk aktör bör ha möjlighet att lägga fram det bästa anbudet för EU:s budget och konkurrera om EU-finansiering på lika villkor.

För upphandling inom ramen för direkt förvaltning i EU, föreskrivs i budgetförordningen att samma standarder ska gälla som de som gäller för upphandlande myndigheter enligt upphandlingsdirektiven. Ett rättsligt instrument som antas för att specifikt ta itu med problemet med snedvridande utländska subventioner skulle också avspeglas vid EU-institutionernas upphandlingar eller återges i budgetförordningen. Vissa avvikelser från det som sägs ovan (t.ex. när det gäller regler om nationalitet och ursprung) gäller för upphandling som avser EU:s yttre åtgärder.

Frågan om utländska subventioner bör hanteras genom en anpassning av grunderna för uteslutning i den reviderade rättsliga ram som gäller för EU-institutionerna. Som en följd av

⁴⁷ Dessa regler återspeglas också i den förlaga till kravspecifikationer som finns på BudgWeb och som ska användas av alla kommissionens avdelningar.

⁴⁸ Enligt artikel 176.1 i budgetförordningen ska ”deltagande i upphandlingsförfaranden [...] på lika villkor vara öppet för alla fysiska och juridiska personer som omfattas av fördragen, samt för alla fysiska och juridiska personer etablerade i ett tredjeland som har ingått ett särskilt avtal med unionen i fråga om upphandling enligt de villkor som anges i ett sådant avtal. Deltagandet ska även vara öppet för internationella organisationer.”

detta bör en anbudsgivare som har fått snedvridande utländska subventioner uteslutas från pågående och framtida upphandlingsförfaranden under en viss tidsperiod. Ett system med krav på förhandsanmälan bör införas för vissa typer av kontrakt (t.ex. över vissa tröskelvärden eller inom vissa sektorer – se nedan). När anbudsgivare lämnar anbud skulle de tillsammans med anbudet behöva anmäla om de, inbegripet någon konsortiemedlem, underleverantör eller leverantör, har mottagit ett finansiellt bidrag i den mening som avses i bilaga I under de tre år som närmast föregår deltagandet i förfarandet och om ett sådant finansiellt bidrag förväntas tas emot under fullgörandet av kontraktet. Som en allmän regel bör stegen i förfarandet anpassas på lämpligt sätt till de som planeras för nationella upphandlande myndigheters upphandling i avsnitt 4.3 ovan.

Om det konstateras att en utländsk subvention föreligger kommer det sedan att bedömas om den utländska subventionen snedvrider upphandlingsförfarandet. Om den gör det, utesluts anbudsgivaren från förfarandet.

Om det är fråga om betydande utgifter eller högteknologiska, kapitalintensiva eller snabbt växande marknader, får upphandlande myndigheter dessutom genomföra preliminära marknadsundersökningar. Verktuget föreskrivs redan i budgetförordningen⁴⁹ och bör användas för att samla in information om marknaderna och dess viktigaste aktörer. Detta skulle i sin tur ge den upphandlande myndigheten möjlighet att skraddarsy förfarandet och förhindra eventuella snedvridningar som utländska subventioner kan medföra.

5.2.1.2 Bidrag

Bidrag är direkta finansiella bidrag från EU-budgeten som beviljas en tredje part som bedriver verksamhet som främjar unionens politik.

Beroende på programmets karaktär innehåller reglerna för bidrag vanligen vissa villkor för deltagande av enheter från tredjeländer. För att vara berättigade till finansiering krävs till exempel ofta att man ska vara etablerad i ett EES-/Efta-land eller i ett land som har ingått ett särskilt avtal med EU.

Därför konkurrerar sökande som är etablerade i EU och i tredjeländer, i tillämpliga fall, om bidrag.

Problem som uppkommer på grund av utländska subventioner kan hanteras genom uteslutningskriterierna på liknande sätt som det som anges för upphandling i avsnitt 5.2.1.1. När en sökande ger in sin ansökan bör den anmäla till den beviljande myndigheten om den har fått en utländsk subvention. Tröskelvärden liknande dem som diskuteras i avsnitt 4.3.3.1 skulle kunna tillämpas⁵⁰.

Den utanordnare som ansvarar för förfarandet bör översända anmälan till tillsynsmyndigheten för bedömning av om en utländsk subvention förekommer. Det kommer att behövas tidsfrister för förfarandet för att det ska vara effektivt. Om tillsynsmyndigheten har fattat ett beslut om förekomsten av en snedvridande utländsk subvention, måste frågan om huruvida den

⁴⁹ Se artikel 166.1 i budgetförordningen.

⁵⁰ Nedanstående villkor har i tillämpliga delar hämtats från avsnittet om upphandling i vitboken. Bidrag omfattas dock av principen om medfinansiering, som kräver finansiella bidrag från tredje parter i flera fall. I sådana fall måste subventioner bedömas med hänsyn till detta särskilda krav i tilldelningsförfarandet.

utländska subventionen snedvrider eller sannolikt kommer att snedvrida bidragsförfarandet bedömas.

Till exempel bör sökande, när de ger in en ansökan om EU-bidrag med en budget med kostnader, ange om de har mottagit ett finansiellt bidrag i den mening som avses i bilaga I under de tre år som närmast föregår deltagandet i förfarandet och om ett sådant finansiellt bidrag förväntas tas emot under fullgörandet av kontraktet. Om det konstateras att en utländsk subvention föreligger kommer det sedan att bedömas om den utländska subventionen snedvrider tilldelningsförfarandet. Om den gör det, utesluts sökanden från förfarandet.

Anpassningar av det ovan beskrivna systemet skulle kunna övervägas för scenarier som påverkar beviljande av bidrag, t.ex. forskningskonsortier där majoriteten av deltagarna är från EU.

5.2.2 Delad förvaltning

5.2.2.1 Upphandling

Vid delad förvaltning delas ansvaret för genomförandet av EU:s budget mellan kommissionen och medlemsstaterna.

De största fonderna är för närvarande fonderna för den gemensamma jordbrukspolitiken (Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling⁵¹) och de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna).

ESI-fonderna är EU:s viktigaste investeringsverktyg, med cirka 350 miljarder euro tillgängliga för perioden 2014–2020 inom ramen för sammanhållningspolitiken (från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Sammanhållningsfonden och Europeiska socialfonden) för att stödja ekonomisk återhämtning och konkurrenskraft på ett socialt, inkluderande och miljövänligt sätt.

Användningen av ESI-fonderna under den nuvarande programperioden styrs av förordningen om gemensamma bestämmelser⁵² och tillhörande fondspecifika förordningar. Liknande program planeras för nästa fleråriga budgetram 2021–2027. Dessutom kommer den europeiska återhämtningen från den ekonomiska kris som orsakats av covid-19-pandemin att stödjas av nya program som finansieras genom Next Generation EU och som omfattas av delad förvaltning (faciliteten för återhämtning och resiliens och React EU)⁵³.

Vid delad förvaltning uppstår frågan om deltagande av företag som gynnas av utländska subventioner till projekt som medfinansieras av t.ex. Eruf eller Sammanhållningsfonden oftast

⁵¹ Ejflu är en del av ESI-fonderna.

⁵² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006, EUT L 347 20.12.2013, s. 320.

⁵³ Jfr kommissionens meddelande *EU vid ett vägskil – bygga upp och bygga nytt för nästa generation* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_20_940

i samband med förfaranden för offentlig upphandling där en offentlig myndighet som är mottagare av EU-finansiering inleder ett anbudsförfarande, t.ex. för en stor investering i infrastruktur. Sådana förfaranden omfattas av medlemsstaternas regler för offentlig upphandling som införlivar direktiv 2014/24/EU. Omkring hälften av sammanhållningsfonderna, som står för mer än 200 miljarder euro (med nationell medfinansiering) under nuvarande finansieringsperiod, används av nationella och regionala myndigheter genom förfaranden för offentlig upphandling.

De frågor som tas upp i samband med sådana förfaranden för offentlig upphandling som genomförs av nationella myndigheter beskrivs i avsnitten 3.3 och 4.3 och de åtgärder som införts för att hantera utländska subventioner enligt de allmänt tillämpliga reglerna för offentlig upphandling bör också tillämpas för att förhindra att EU-medel som används genom upphandling bidrar till snedvridningar på den inre marknaden.

5.2.2.2 Bidrag

Samma principer som i avsnitt 5.2.1.2 skulle gälla i tillämpliga delar för bidrag som beviljas inom ramen för delad förvaltning.

5.2.3 Indirekt förvaltning

När det gäller EU-medel som genomförs genom indirekt förvaltning anförtror EU genomförandet av budgeten till en rad olika genomförandepartner, där vissa är offentligrättsliga organ i tredjeländer och internationella organisationer, inbegripet internationella finansinstitut, under förutsättning att de säkerställer en kontrollerat likvärdig skyddsnivå av EU:s budget. Allt mer EU-medel fördelas via budgetgarantier för att mobilisera privata investeringar (t.ex. Efsi, InvestEU, EFHU). Återhämtningspaketet stärker ytterligare dessa instrument och det föreslås inom ramen för InvestEU att man investerar i viktiga värdekedjor som är avgörande för Europas framtida motståndskraft och strategiska autonomi. Nödvändiga krav som rör kontrollen av intermediärer (fonder, företag för särskilda ändamål m.fl.), kommer att fastställas av berörda styrande organ och i sekundärlagstiftning, med full respekt för den rättsliga ramen. Sådana krav skulle kunna inbegripa frågor som rör mottagande av utländska subventioner.

Det finns ett stort intresse av att se till att reglerna för internationella finansinstitut som genomför projekt som stöds genom EU:s budget, t.ex. EIB eller EBRD när det gäller extern finansiering (utanför EU), följer en strategi avseende utländska subventioner som motsvarar den som presenteras i denna vitbok.

Om genomförandepartner gynnas av ekonomiskt stöd från EU, kan de uppmanas att strama upp sin upphandlingspolicy för att ta itu med onormalt låga anbud, som kan vara ett resultat av utländska subventioner, och att regelbundet rapportera till Europeiska kommissionen om hur de hanterar sådana fall i praktiken. Parallellt med det offentliga samrådet om denna vitbok kommer kommissionen att inleda en dialog med dessa partner om denna fråga. Vissa anförtrordade enheter kan behöva särskilda arrangemang för att genomföra EU:s politiska mål med tanke på vissa begränsningar i förvaltningen.

Såsom beskrivs i analysen av luckor i lagstiftningen kan det uppstå en överlappning mellan å ena sidan befintliga EU-instrument och internationella instrument och å andra sidan de nya åtgärderna för utländska subventioner. Det är därför viktigt att fastställa förhållandet och samspelet mellan de olika instrumenten.

Den rättsliga grunden för ett förslag till rättsligt instrument om utländska subventioner kommer att bero på dess syfte och innehåll. Det nya instrumentet kommer under alla omständigheter att respektera fördragen fullt ut (och särskilt vara förenligt med de grundläggande friheterna i fördraget, såsom etableringsfriheten, om företaget är etablerat i EU – artiklarna 49 och 54 i EUF-fördraget – och den fria rörligheten för kapital mellan medlemsstater och tredjeländer, som skyddas genom artikel 63 i EUF-fördraget). Det kommer också att uppfylla EU:s internationella skyldigheter (i synnerhet de som ingår i WTO:s allmänna tjänstehandelsavtal (Gats), WTO:s avtal om offentlig upphandling (GPA), WTO-avtalet om subventioner och utjämningsåtgärder och de frihandelsavtal som Europeiska unionen har ingått med ett stort antal länder.

6.1 EU:s koncentrationsförordning

EU har ett system för koncentrationskontroll som fastställs i rådets förordning (EG) nr 139/2004⁵⁴ och som inrättar ett system med förhandsanmälan och förhandsgodkännande av ändringar i kontrollen över företag som överskrider vissa tröskelvärden för omsättning i EU. Koncentrationer förklaras förenliga med den inre marknaden endast om de inte påtagligt hämmar en effektiv konkurrens. Även om subventioner kan beaktas vid bedömningen av till exempel den sammanslagna enhetens finansiella styrka i förhållande till sina konkurrenter, är analysen av påtagligt hinder för effektiv konkurrens inriktad på konkurrensstrukturen på en viss marknad, inte på förekomsten eller effekterna av utländska subventioner som sådana. Ett nytt instrument skulle därför vara ett komplement till koncentrationsförordningen, eftersom det har ett annat syfte. Om ett visst förvärv måste anmälas enligt både ett sådant nytt instrument och koncentrationsförordningen, skulle anmälan och den eventuella bedömningen behandlas parallellt, men separat från varandra enligt respektive instrument.

6.2 EU:s antitrustregler

EU har ett system med antitrustregler som fastställs i artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget och som förbjuder samordnade förfaranden mellan företag som har till syfte eller resultat att snedvrider konkurrensen inom den inre marknaden, samt missbruk av en dominerande ställning. Undantag från förbudet mot samordnade förfaranden får beviljas om de på vissa villkor bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen av varor eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande. Antitrustreglerna omfattar alla typer av konkurrensbegränsande beteende på marknaden, men de tar inte hänsyn till om marknadsbeteendet är kopplat till subventioner som beviljats av en medlemsstat eller av myndigheterna i ett tredjeland. Ett nytt instrument skulle därför vara ett komplement till EU:s

⁵⁴ Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer, EUT L 24, 29.1.2004, s. 1.

nuvarande antitrustregler med särskild inriktning på snedvridningar som orsakas av utländska subventioner⁵⁵.

6.3 EU:s regler om statligt stöd

EU har ett system för kontroll av statligt stöd som fastställs i artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget och som tillämpas när ekonomiskt stöd beviljas av en EU-medlemsstat till ett företag eller en företagsgrupp och leder till en fördel som snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Ett nytt instrument skulle därför vara separat från EU:s regler om statligt stöd, eftersom det skulle tillämpas endast om det ekonomiska stödet ges i form av en subvention som beviljas av ett tredjeland.

6.4 EU:s regler för offentlig upphandling

EU:s befintliga regelverk för offentlig upphandling innehåller inte några särskilda regler för deltagande av ekonomiska aktörer som gynnas av utländska subventioner. I denna vitbok föreslås en särskild modul angående snedvridningar i samband med offentlig upphandling. Syftet är att inrätta ett riktat rättsligt instrument som säkerställer lika villkor på den inre marknaden. Med detta särskilda syfte kompletterar det EU:s befintliga regelverk för offentlig upphandling.

Ett rättsligt instrument skulle införa en möjlighet att utesluta subventionerade anbudsgivare från ett pågående förfarande för offentlig upphandling. Därför skulle en ny lagstadgad grund för uteslutning införas, som kompletterar de grunder för uteslutning som anges i upphandlingsdirektiven. Om den upphandlande myndigheten utesluter en anbudsgivare skulle detta vara föremål för prövning enligt nationella regler, i enlighet med bestämmelserna i direktiven om rättsmedel, 89/665/EEG och 92/13/EEG⁵⁶.

6.5 WTO-avtalet om subventioner och utjämningsåtgärder

Definitionen av en subvention i subventionsavtalet överensstämmer i stort sett med den definition av en subvention som anges i bilagan och som skulle kunna införlivas i ett nytt instrument. Ett undantag är ett finansiellt bidrag i form av inköp av tjänster. Subventionsavtalet omfattar dock endast subventionerad import av varor från tredjeländer. Det är därför inte tillämpligt på subventioner som avser handel med tjänster och på utländska subventioner som ges för att stödja etablering och drift av företag i EU och som inte medför någon handel med varor.

6.6 Handelspolitiska skyddsinstrument – skydd mot subventionerad import

EU:s lagstiftning om subventioner och utjämningsåtgärder grundas på de regler som föreskrivs i subventionsavtalet. Om varor importeras till EU och det finns tillräckliga bevis

⁵⁵ Ett nytt instrument om utländska subventioner skulle inte påverka de nuvarande reglerna om antitrust och koncentrationer.

⁵⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling, EUT L 335, 20.12.2007, s. 31.

som tyder på att de gynnas av utländska utjämningsbara subventioner, är det möjligt att inleda en antisubventionsundersökning⁵⁷.

Som en allmän regel inleds utredningar efter ett klagomål som getts in av den industri i EU som tillverkar samma produkt som den som importeras till EU. Under särskilda omständigheter kan kommissionen också välja att inleda en undersökning på eget initiativ⁵⁸. Undersökningen kommer att fastställa i) om det förekommer subventioner som gynnar import från ett tredjeland, ii) faktisk skada eller hot om skada för en EU-industri som konkurrerar med importen, iii) ett orsakssamband mellan den subventionerade importen och skadan, och iv) huruvida det ligger i EU:s intresse att vidta korrigerande åtgärder. Om ovanstående villkor är uppfyllda inför kommissionen utjämningsåtgärder, normalt sett till en nivå som motsvarar storleken på den subventionering som fastställts för importen.

Lämpliga förslag till rättsliga instrument, som kommer att utarbetas i enlighet med de skyldigheter som följer av subventionsavtalet, särskilt artikel 32.1 i detta, skulle komplettera EU:s handelspolitiska skyddsinstrument. EU kan med stöd av antisubventionsförordningen vidta åtgärder mot subventionerad import av varor från ett tredjeland, men inte mot subventioner i samband med handel med tjänster eller utländska subventioner som ges för att stödja etablering och drift av företag i EU och som inte medför någon handel med varor. Ett nytt instrument skulle däremot omfatta subventioner till ett företag som orsakar snedvridningar inom den inre marknaden. Kommissionen skulle dock kunna använda sig av de erfarenheter som vunnits i ett ärende om handelspolitiska skyddsåtgärder som vägledning för sin bedömning inom ramen för ett sådant nytt instrument, t.ex. bedömningen av om det finns en utländsk subvention.

6.7 Förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar

Förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar är tillämplig på alla utländska direktinvesteringar i EU som sannolikt kan inverka på säkerheten eller den allmänna ordningen. En undersökning inleds antingen genom en medlemsstats anmälan om att en utländsk direktinvestering är föremål för granskning inom ramen för en nationell kontrollmekanism, eller av kommissionen eller en medlemsstat som på eget initiativ begär upplysningar om en utländsk direktinvestering som inte är föremål för granskning.

Bedömningen bör syfta till att avgöra om en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerheten eller den allmänna ordningen. I förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar finns en icke uttömmande förteckning över faktorer som kan beaktas, t.ex. potentiella effekter på kritisk infrastruktur, kritisk teknik, tillgång på kritiska insatsvaror, åtkomst till känslig information samt mediernas frihet och mångfald. Det är också möjligt att beakta ytterligare faktorer, t.ex. om investeraren direkt eller indirekt kontrolleras av en utländsk regering, om den tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkar på säkerhet eller allmän ordning i en medlemsstat eller om det finns en allvarlig risk för att den utländska investeraren ägnar sig åt olaglig eller kriminell verksamhet. Bedömningen av om en investerare kontrolleras av en utländsk regering kan bygga på en rad olika indikatorer. En

⁵⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1037 av den 8 juni 2016 om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen, EUT L 176, 30.6.2016, s. 55.

⁵⁸ Detta sker dock inte i praktiken, eftersom kommissionen vanligtvis inte har tillgång till bevis på den skada som vållats en inhemsk industri i unionen.

indikator är att investeraren har fått betydande finansiering. Detta är dock bara en av de möjliga indikatorer som man bör ta hänsyn till, och är inte likvärdigt med att införa en kontroll av utländska subventioner enligt förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar, som skulle vara fallet genom det eventuella förslaget till rättsligt instrument.

Den nya rättsliga ordningen skulle komplettera förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar. För det första, medan förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar gör det möjligt att bedöma risker för säkerheten eller den allmänna ordningen, skulle man med det nya instrumentet bedöma potentiella snedvridningar på den inre marknaden. För det andra, medan förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar är inriktad på kritiska tillgångar, som t.ex. kritisk infrastruktur och kritisk teknik (på grund av att förordningen är inriktad på investeringar som sannolikt kan inverka på säkerheten eller den allmänna ordningen), skulle det nya instrumentet i princip inte vara begränsat till kritiska tillgångar. För det tredje, medan förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar omfattar alla typer av utländska direktinvesteringar, är den utlösande faktorn för det nya instrumentet utländska subventioner, vilka kan vara kopplade till en investering men inte behöver vara det.

Det kan uppstå en överlappning med modul 2 (och eventuellt med modul 1), om en utländsk direktinvestering utgör ett förvärv som underlättas av en utländsk subvention och som väcker farhågor med avseende på säkerhet och allmän ordning. Detta kan leda till parallella förfaranden om ett utländskt understött förvärv anmäls till de relevanta offentliga myndigheterna både enligt förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar och enligt ett nytt instrument om utländska subventioner. Om förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar och ett nytt instrument tillämpades parallellt skulle det ske på ett oberoende sätt eftersom de har olika syften.

6.8 Bilateral handelsavtal

EU har ingått olika frihandelsavtal. Det rör sig om allt från handelsavtal som främst syftar till att avskaffa eller begränsa tullar på varor till tullunionsavtal och till och med avtal som ger ett omfattande tillträde till den inre marknaden. I samband med utvidgningen har EU ingått stabiliserings- och associeringsavtal. I sina internationella avtal tillämpar EU i stora drag två olika sätt att hantera subventioner: den så kallade ”WTO plus-strategin” (subventionsavtalet tillsammans med ett ytterligare förbud mot de skadligaste subventionerna, insynskrav och bilateralt samråd) och den så kallade ”statligt stöd-strategin” (regler som liknar EU:s regler om statligt stöd).

Beroende på vilket avtal det är fråga om, kan det med båda dessa strategier bli överlappningar med ett nytt instrument. WTO plus-strategin gör det i princip möjligt att fånga upp subventioner med negativ inverkan på handel och investeringar mellan de avtalsslutande parterna. En subvention som omfattas av något av de avtal som följer WTO plus-strategin skulle därför i princip också kunna omfattas av ett nytt instrument (om t.ex. en utländsk stat beviljar en subvention till ett inhemskt företag som med hjälp av subventionen förvärvar ett EU-målföretag, skulle subventionen i princip omfattas av både handelsavtalet och ett nytt instrument). Även i ”statligt stöd-strategin” är sådana överlappningar möjliga, eftersom de respektive avtalen gör det möjligt att fånga upp statligt stöd som påverkar handeln mellan de två avtalsslutande parterna (om t.ex. en utländsk stat beviljar statligt stöd till en utländsk

tjänsteleverantör som också är etablerad i EU, skulle det statliga stödet i princip omfattas av både handelsavtalet och ett nytt instrument). I en situation med sådana överlappningar kan en pågående åtgärd enligt ett eventuellt nytt instrument tillfälligt upphävas om det visar sig vara lämpligare att hantera den snedvridning som uppstått genom den utländska subventionen enligt bestämmelserna om tvistlösning eller samråd i respektive handelsavtal. Åtgärden kan återupptas och gottgörande åtgärder kan åläggas eller åtaganden antas i två alternativa scenarier: 1) Tvistlösningen enligt handelsavtalet har avslutats och har lett till slutsatsen att en överträdelse föreligger men den felande parten vidtar inga korrigerande åtgärder. 2) Den snedvridning som orsakats av den utländska subventionen har inte undanröjts inom 12 månader från det att åtgärden tillfälligt upphävdes.

6.9 Avtalet om offentlig upphandling och kapitel om upphandling i frihandelsavtal

Det avtal om offentlig upphandling som ingåtts inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO) gör det möjligt för aktörer från de övriga 19 parterna i WTO-avtalet att lämna anbud på vissa offentliga kontrakt i EU, och för företag i EU att lämna anbud på kontrakt hos de andra 19 WTO-parterna. Dessutom innehåller flera frihandelsavtal särskilda kapitel om upphandling. Avtalet om offentlig upphandling och frihandelsavtalens kapitel om offentlig upphandling är inte automatiskt tillämpliga på all offentlig upphandling för samtliga parter. Förteckningar över omfattning avgör vilka offentliga enheter som måste följa reglerna i avtalen och i vilken utsträckning deras upphandlingar är öppna för deltagande för ekonomiska aktörer från de övriga parterna i avtalet om offentlig upphandling och frihandelsavtalen. Endast upphandlingar som överskrider de tröskelvärden som anges i varje parts förteckning över omfattning omfattas. Uteslutande av anbudsgivare enligt det föreslagna instrumentet för upphandling måste vara förenligt med EU:s åtaganden för de upphandlingar som omfattas, särskilt artikel VIII i avtalet om offentlig upphandling och motsvarande bestämmelser i frihandelsavtal.

6.10 Sektorsspecifika regler: skydd av konkurrensen inom luftfart och sjöfart⁵⁹

Enligt förordning (EU) 2019/712 får kommissionen genomföra undersökningar och anta gottgörande åtgärder om den konstaterar att metoder förekommer som snedvrider konkurrensen genom diskriminering eller genom subventioner mellan EU-lufttrafikföretag och lufttrafikföretag från tredjeländer och som orsakar eller riskerar att orsaka skada för EU-lufttrafikföretag.

Undersökningen inleds när det finns prima facie-bevisning för förekomsten av en metod som snedvrider konkurrensen och som orsakar eller riskerar att orsaka skada för EU-lufttrafikföretag. Fastställandet av skada inbegriper en undersökning av i) situationen för de berörda EU-lufttrafikföretagen, och ii) den allmänna situationen på de marknader för lufttransporttjänster som påverkas.

⁵⁹ När det gäller sektorsspecifika regler kan unionen vidta åtgärder mot skadligt prissatta fartyg vars försäljning under normalvärdet vållar unionsindustrin skada, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1035 av den 8 juni 2016 om skydd mot skadlig prissättning av fartyg, EUT L 176, 30.6.2016, s. 1. Även om denna förordning formellt har trätt i kraft har den aldrig tillämpats eftersom dess tillämpning är beroende av att Förenta staterna ratificerar OECD:s skeppsbyggnadsavtal.

Det föreslås att situationer som omfattas av tillämpningsområdet för förordning (EU) 2019/712 ska undantas från tillämpningsområdet för ett eventuellt nytt instrument.

Enligt förordning 4057/86⁶⁰ får kommissionen genomföra en undersökning och vidta gottgörande åtgärder om den konstaterar att metoder förekommer som snedvrider konkurrensen inom sjöfartssektorn genom icke-kommersiella fördelar som ett land utanför EU beviljar fartygsägare från tredjeland.

Undersökningen inleds antingen efter ett klagomål eller när en medlemsstat har bevis för både illojal prissättning och för skada som detta gett upphov till. Undersökningen av skada omfattar den prissättning som erbjuds av konkurrenter till fartygsägare i EU och effekten av denna prissättning, som analyserats med hjälp av olika ekonomiska indikatorer.

Det föreslås att situationer som omfattas av tillämpningsområdet för förordning 4057/86 ska undantas från tillämpningsområdet för ett eventuellt nytt instrument.

7 OFFENTLIGT SAMRÅD

Kommissionen vill gärna få synpunkter på förslagen i vitboken genom ett öppet offentligt samråd som finns tillgängligt på https://ec.europa.eu/info/consultations_en För att strukturera berörda parter synpunkter innehåller bilaga II ett frågeformulär som berörda parter uppmanas att svara på.

Det går att lämna synpunkter inom ramen för samrådet till och med den 23 september 2020. Det är normal praxis för kommissionen att offentliggöra synpunkter som inkommit i samband med ett offentligt samråd. Det är dock möjligt att begära att synpunkterna eller delar av dessa förblir konfidentiella. Om så är fallet, ange tydligt på första sidan av din inlägga med synpunkter att du begär att den inte ska offentliggöras. I det fallet bör också en icke-konfidentiell version av synpunkterna översändas till kommissionen för offentliggörande.

⁶⁰ Council Regulation (EEC) No 4057/86 of 22 December 1986 on unfair pricing practices in maritime transport (ej översatt till svenska), EGT L 378, 31.12.1986, s. 14.

BILAGA I: DEFINITION AV UTLÄNDSK SUBVENTION

En *utländsk subvention* i den mening som avses i denna vitbok avser ett finansiellt bidrag från en stat eller ett offentligt organ i ett tredjeland⁶¹, som medför en förmån för en mottagare⁶² och som, rättsligt eller faktiskt, är begränsat till en enskild enhet eller industri eller till en grupp av enheter eller industrier.

Utländska subventioner skulle omfattas av ett eventuellt nytt instrument endast i den mån de direkt eller indirekt orsakar snedvridningar inom den inre marknaden. Den nuvarande definitionen omfattar således i) utländska subventioner som beviljas direkt till företag som är etablerade i EU, ii) utländska subventioner som beviljas ett företag som är etablerat i ett tredjeland där en sådan subvention används av en närstående part som är etablerad i EU, och iii) utländska subventioner som beviljas ett företag som är etablerat i ett tredjeland där en sådan subvention används för att underlätta ett förvärv av ett EU-företag eller deltagande i förfaranden för offentlig upphandling.

Det finansiella bidraget kan ha olika former. Det kan till exempel bestå av följande:

- Överföring av medel eller förpliktelser (kapitaltillskott, bidrag, lån, lånegarantier, skattemässiga incitament, kvittning av driftsförluster, ersättning för ekonomiska ålägganden påförda av myndigheter, skuldavskrivning eller skuldomläggning).
- Eftersänkta eller ej indrivna offentliga intäkter, t.ex. en skattemässigt förmånlig behandling eller skattemässiga incitament såsom skattereduktioner.
- Tillhandahållande av varor eller tjänster eller inköp av varor och tjänster.

Vid fastställandet av huruvida ett finansiellt bidrag ger ett företag eller en industri en förmån bör, beroende på det finansiella bidragets form, följande beaktas: sedvanlig investeringspraxis hos privata investerare, finansieringsvillkor som kan erhållas på marknaden⁶³, adekvat ersättning för en viss vara eller tjänst. Om det inte finns några direkt jämförbara riktmärken är det möjligt att göra justeringar av befintliga riktmärken⁶⁴ eller fastställa marknadsvillkor på grundval av allmänt accepterade bedömningsmetoder⁶⁵. I denna vitbok presumeras att utländska subventioner under ett tröskelvärde på 200 000 euro till ett företag under en period av tre år inte skapar snedvridningar på den inre marknaden.

⁶¹ Enligt denna definition kan ett privat organ som anförtratts funktioner som normalt ligger inom statens kompetens eller som styrs av den tredje staten också bevilja en *utländsk subvention*.

⁶² Mottagaren kan vara ett företag som är etablerat i EU eller i ett tredjeland.

⁶³ Finansiering som ges till ett EU-företag i euro bör jämföras med riktmärken på EU-marknaden som är relevanta för finansiering i euro. Finansiering som ges till ett företag i ett tredjeland bör jämföras med ett lämpligt riktmärke på den marknaden.

⁶⁴ Till exempel: om det finns ett befintligt riktmärke för finansiering med en kortare löptid, kan detta befintliga riktvärde ändå användas som utgångspunkt med en justering av lånets löptid.

⁶⁵ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT C 262, 19.7.2016, s. 1.

Det föreslagna begreppet *utländsk subvention* bygger på de definitioner av en subvention som anges i EU:s antisubventionsförordning⁶⁶ och i EU:s förordning om skydd av konkurrensen inom luftfarten⁶⁷. De definitionerna bygger också på den definition av subvention som anges i relevanta WTO-regler, särskilt i subventionsavtalet, samtidigt som de medger att en subvention kan beviljas direkt eller indirekt till ett företag som är verksamt inom EU. Den främsta skillnaden är att en utländsk subvention är ett finansiellt bidrag som direkt eller indirekt gynnar ett företag i EU som erbjuder varor eller tjänster eller är verksamt inom investeringar, medan subventioner enligt de två förordningarna och subventionsavtalet normalt beviljas mottagare utanför EU.

Definitionen gör det också möjligt för kommissionen att stödja sig på slutsatser i handelspolitiska skyddsinstrument enligt EU:s antisubventionsförordning och EU:s förordning om skydd av konkurrensen inom luftfarten (för närmare uppgifter, se avsnitt 6, samverkan med andra EU-instrument).

⁶⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1037 av den 8 juni 2016 om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen, EUT L 176, 30.6.2016, s. 55.

⁶⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/712 av den 17 april 2019 om skydd av konkurrensen inom luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 868/2004, EUT L 123, 10.5.2019, s. 4.

BILAGA II: FRÅGEFORMULÄR

Frågorna nedan bör besvaras genom det särskilda offentliga samråd om denna vitbok som finns på [webbplatsen EU Survey](#).

Inledning

1. Presentera dig själv och förklara varför du är intresserad av att delta i samrådet.

Frågor angående de tre modulerna

Allmänna frågor

1. Anser du att det finns ett behov av nya rättsliga instrument för att hantera snedvridningar på den inre marknaden som uppstår till följd av subventioner som beviljas av myndigheter utanför EU ("utländska subventioner")? Förklara närmare och ge exempel på tidigare snedvridningar till följd av utländska subventioner.
2. Anser du att den ram som läggs fram i vitboken på ett lämpligt sätt tar itu med de snedvridningar på den inre marknaden som orsakas av utländska subventioner? Förklara närmare.

Modul 1

1. Anser du att modul 1 på ett lämpligt sätt hanterar snedvridningar av den inre marknaden orsakade av utländska subventioner när de beviljas företag i EU?
2. Instämmer du med det förfarande som presenteras i vitboken, dvs. undersökningsförfarande i två steg, den behöriga myndighetens utredningsverktyg osv.? (Se avsnitt 4.1.5 i vitboken)
3. Instämmer du med de materiella bedömningskriterier (avsnitt 4.1.3) och den förteckning över gottgörande åtgärder (avsnitt 4.1.6) som presenteras i vitboken?
4. Anser du att det skulle vara användbart med ett test av om det finns ett EU-intresse när det gäller allmänna politiska mål (avsnitt 4.1.4) och vad anser du i så fall bör tas med som kriterier i detta test?
5. Anser du att modul 1 även bör omfatta subventionerade förvärv (t.ex. de som ligger under det tröskelvärde som anges i modul 2)? (avsnitt 4.1.2.)
6. Anser du att det bör finnas ett lägsta tröskelvärde för undersökningen av utländska subventioner enligt modul 1, och i så fall, instämmer du med det sätt som det presenteras på i vitboken (avsnitt 4.1.3)?
7. Håller du med om att ansvaret för genomdrivande enligt modul 1 bör delas mellan kommissionen och medlemsstaterna (avsnitt 4.1.7)?

Modul 2

1. Anser du att modul 2 på ett lämpligt sätt hanterar snedvridningar av den inre marknaden genom utländska subventioner som underlättar förvärv av företag som är etablerade i EU (EU-målföretag)?

2. Instämmer du med förfarandet i modul 2, dvs. ett system för obligatorisk förhandsanmälan, ett förfarande för undersökning i två steg, den behöriga myndighetens utredningsverktyg osv. (se avsnitt 4.2.5 i vitboken)
3. Instämmer du med tillämpningsområdet för modul 2 (avsnitt 4.2.2) när det gäller
 - definitionen av förvärv
 - definitionen av och tröskelvärdena för EU-målföretaget (4.2.2.3)
 - definitionen av potentiellt subventionerade förvärvNär det gäller tröskelvärden, lämna dina synpunkter på lämpliga tröskelvärden.
4. Anser du att modul 2 bör innehålla en anmälningsskyldighet för alla förvärv av EU-målföretag eller endast för potentiellt subventionerade förvärv (avsnitt 4.2.2.2)?
5. Instämmer du med de materiella bedömningskriterierna enligt modul 2 (avsnitt 4.2.3) och den förteckning över gottgörande åtgärder (avsnitt 4.2.6) som presenteras i vitboken?
6. Anser du att det skulle vara användbart med ett test av om det finns ett EU-intresse när det gäller allmänna politiska mål (avsnitt 4.2.4) och vad anser du i så fall bör tas med som kriterier i detta test?
7. Håller du med om att kommissionen bör ha ansvaret för genomdrivande enligt modul 2 (avsnitt 4.2.7)?

Modul 3

1. Anser du att det finns ett behov av att vidta särskilda åtgärder mot snedvridningar som orsakas av utländska subventioner i samband med offentlig upphandling? Förklara närmare.
2. Anser du att den ram som föreslås för offentlig upphandling i vitboken på ett lämpligt sätt tar itu med de snedvridningar som orsakas av utländska subventioner i samband med offentlig upphandling? Förklara närmare.
3. Anser du att det föreslagna samspelet mellan de upphandlande myndigheterna och tillsynsmyndigheterna är lämpligt, t.ex. när det gäller att avgöra om den utländska subventionen snedvrider det berörda förfarandet för offentlig upphandling?
4. Anser du att det finns andra frågor rörande offentlig upphandling och utländska subventioner som bör behandlas utöver dem som tas upp i denna vitbok?

Samspel mellan modulerna 1, 2 och 3

1. Anser du att
 - a. modul 1 bör fungera som en fristående modul,
 - b. modul 2 bör fungera som en fristående modul,
 - c. modul 3 bör fungera som en fristående modul,
 - d. modulerna 1, 2 och 3 bör kombineras och fungera tillsammans?

Frågor om utländska subventioner i samband med EU-finansiering

1. Anser du att det finns ett behov av ytterligare åtgärder för att hantera potentiella snedvridningar på den inre marknaden som uppstår till följd av subventioner som beviljas av myndigheter utanför EU när det särskilt gäller EU-finansiering? Förklara närmare.

2. Anser du att den ram för EU-finansiering som läggs fram i denna vitbok på ett lämpligt sätt tar itu med de potentiella snedvridningar som orsakas av utländska subventioner i detta sammanhang? Förklara närmare.