Jordbruksverket

Bilaga
Datum
2026-10-29

Bilaga 20. Statligt stöd för åtgärder för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken i NRPP

Inledning

Syftet med denna text är att belysa de frågeställningar och gränsdragningsproblem som identifierats i arbetet med statsstödsbedömningarna och som kräver ytterligare analys. Genomgången syftar särskilt till att uppmärksamma områden där rättsläget eller de praktiska tillämpningsförutsättningarna inte är fullt ut klarlagda. Det finns därför behov av fortsatta ställningstaganden och fördjupade bedömningar även efter oktober 2026. Vissa frågor är gemensamma för flera åtgärder, medan andra är åtgärdsspecifika. Eftersom statsstödsregelverket är komplext och bedömningar av regelverkets tillämpning i hög grad sker på stödmottagarens risk är det särskilt viktigt att vara medveten om de osäkerheter som finns. Detta motiverar en restriktiv hållning till osäkra tolkningar och ett behov av noggranna överväganden innan sådana läggs till grund för stödutformningen.

Sammanfattningsvis är det en fördel om stöden utformas så att de ligger inom tillämpningsområdet för artikel 42 i EUF-fördraget. Då är det tillräckligt att följa CFP-regelverket, vilket ofta ger mer ändamålsenliga förutsättningar för stöden.

De rättsliga ramarna

Statsstöd innebär att offentliga medel används för att gynna vissa företag eller viss verksamhet. För att det ska vara fråga om statsstöd måste ett antal kriterier vara uppfyllda. Bland annat ska verksamheten som åtgärden riktar sig mot bedriva ekonomisk verksamhet (företagskriteriet). Åtgärden ska också ge mottagaren en fördel (gynnandekriteriet). Statsstöd får bara lämnas om det godkänts av kommissionen på förhand eller har utformats enligt särskilda undantagsregler exempelvis genom gruppundantagsförordningar.

Inom fiskeri- och vattenbrukssektorn är framför allt gruppundantagsförordningen för fiske- och vattenbrukssektorn (FIBER)[1] aktuell. Den 1 januari 2027 träder en ny allmän gruppundantagsförordning (GBER) i kraft, vilken förväntas ge utökade

[1] Kommissionens förordning (EU) 2022/2473 av den 14 december 2022 genom vilken vissa kategorier av stöd till företag som är verksamma inom produktion, beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

möjligheter att ge stöd till fiskeri- och vattenbrukssektorn. Det senaste utkastet för GBER från juli 2026 har därför också beaktats inom ramen för detta arbete.

Därutöver har kommissionen reglerat att stöd under vissa belopp får lämnas utan anmälan genom de minimis-förordningarna. Detta eftersom beloppen anses vara så pass låga att de inte påverkar konkurrensen i unionen och därmed inte utgör statliga stöd.

Av artikel 42 i EUF-fördraget följer dessutom att statsstödsreglerna inte gäller för stöd till produktion av och handel med jordbruksprodukter enligt bilaga I till EUF-fördraget (här ingår produkter från fiske och vattenbruk). Undantaget omfattar alltså stöd till företag inom fiskeri- och vattenbrukssektorn. Detta gäller under förutsättning att stöden utformas i enlighet med CFP-förordningen och tas in i NRP-planen.[2]

Utgångspunkterna för Jordbruksverkets arbete med statsstödsbedömningar

I arbetet med att ta fram förslag till åtgärder som ska ingå i NRP-planen har Jordbruksverket strävat efter att statsstödsgrunderna ska användas i följande ordning:

- i första hand undantaget för primärproduktion (artikel 42-undantaget)
- i andra hand gruppundantagsförordningarna
- i tredje hand de minimis-förordningarna
- i sista hand statsstödsgodkännande.

Undantaget för primärproduktion bör vara huvudalternativet vid valet av statsstödsgrund. Varje avsteg från det alternativet innebär att handläggningen blir mer komplicerad med längre handläggningstider som följd.

Gruppundantagsförordningarna är förhållandevis väl avgränsade vad gäller villkor och till vilka stödmottagare som stöd får lämnas. Dessa förordningar sätter därför tydligare ramar för utformningen av stöden än vad undantaget för primärproduktion gör. En tillämpning av gruppundantagsförordningarna ger en tydlig grund för stöden och innebär att den mer omfattande och tidskrävande process som ett statsstödsgodkännande från kommissionen medför kan undvikas. Även om det kan behövas mindre anpassningar av stöden för att de ska passa in i gruppundantagsförordningarna bör det alternativet användas framför de minimis eller statsstödsgodkännande. Det krävs starka skäl för att få statsstödsgodkännanden för liknande stöd eftersom kommissionen medvetet har utformat gruppundantagen på visst sätt.

[2] Detta framgår av artikel 3a i förslaget till CFP-förordning.

De minimis-förordningarna bör som utgångspunkt inte användas som statstödsgrund, då de innehåller relativt låga takbelopp och eftersom stödmottagarens stödutrymme påverkas av stöd som mottagits under den föregående treårsperioden. Eftersom flera myndigheter lämnar stöd enligt de minimis-regelverken kan ett företags tillgängliga stödutrymme redan vara helt eller delvis förbrukat när Jordbruksverket prövar en ansökan. Därtill finns en risk att nationella takbelopp uppnås. Om det inträffar kan inga ytterligare stöd enligt den aktuella de minimis-förordningen lämnas i Sverige.

Inom de minimis förordningarna används även en särskild definition av företag som innebär att flera företag kan räknas som ett företag inom ramen för de minimis regelverket. Exempelvis bedöms samtliga företag inom en koncern som ett företag.

Utifrån de stödtak och vissa administrativa krav som finns i förordningarna är det nödvändigt att i förväg sätta ett exakt stödbelopp för varje företag som mottar stöd enligt de minimis. Att fastställa det beloppet blir problematiskt inom de åtgärder som har flera aktiva aktörer inom ramen för samma projekt eftersom det ställer krav på myndigheten att bedöma hur stor del av stödbeloppet som tillfaller varje enskild aktör. Detsamma gäller när stödet lämnas till en stödmottagare, men andra företag indirekt får fördelar av stödet.

Erfarenheter från tidigare krisstöd visar att de minimis-regelverken ofta behöver användas till dessa stöd. Det finns därför skäl att, när andra rättsliga grunder är tillgängliga, begränsa användningen av de minimis för att bevara stödutrymme för framtida krissituationer. De stöd som Jordbruksverket normalt avser att lämna uppgår dessutom ofta till högre belopp än vad de minimis-regelverken medger. Högre stödbelopp kan också bidra till ökad måluppfyllelse och lägre administrativ kostnad per utbetald krona.

Statsstödsgodkännande bör i normalfallet vara ett sistahandsalternativ eftersom processen är administrativt resurskrävande, kan medföra långa handläggningstider och innebär en osäkerhet kring om stödordningen kommer att godkännas. Om stödet utformas i enlighet med kommissionens riktlinjer eller rambestämmelser kan processen dock vara enklare.

Vid valet av statsstödsgrund bör både administrativa konsekvenser och effekter för måluppfyllelsen beaktas. Det är också en fördel om antalet tillämpliga statsstödsgrunder hålls så begränsat som möjligt för att skapa en mer överskådlig och effektiv stödhantering.

Undantaget för primärproduktionen

Flera av de åtgärder som Jordbruksverket föreslår ska ingå i NRP-planen under kapitlet om genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken är utformade på ett sådant sätt att det framgår tydligt att stödet endast får gå till produktion av och

handel med fiskeri- och vattenbruksprodukter. För dessa åtgärder kan artikel 42-undantaget tillämpas. Det gäller framförallt

- stöd för investeringar i fiske och vattenbruk,
- stöd för etablering av vattenbruk,
- stöd till producentorganisationer och för bildande av sådana organisationer,
- stöd för certifiering
- stöd för tillfälligt upphörande av fiskeverksamhet, och
- stöd till förädling i första bearbetningsledet.

För dessa stöd är statsstödsreglerna alltså inte en begränsande faktor.

Vad gäller stöd för investeringar i hamnar och landningsplatser är det tydligt att stödet inte omfattas av artikel 42-undantaget. För detta stöd används i stället artikel 29 i FIBER som grund.

I andra fall är det inte lika tydligt om och i så fall i vilken omfattning som artikel 42-undantaget kan tillämpas. En sådan gränsdragningsproblematik uppstår framför allt för stöden till kompetensutveckling och innovation. En mer genomgående utredning av statsstödsgrunder behöver därför göras vad gäller dessa åtgärder. De övergripande frågeställningarna beskrivs i denna bilaga, medan mer detaljerade resonemang och bedömningar redovisas i respektive åtgärdstext. Jordbruksverket har kommit en bit på vägen i detta arbete men vad gäller flera frågor krävs det ytterligare utredning för att säkerställa stödens förenlighet med statsstödsreglerna.

Flera av stöden är även tänkta att gå till offentliga aktörer och organisationer där Jordbruksverket överväger om stöd bara ska ges i den mån dessa aktörer inte är att anses som företag och därigenom inte är statsstöd. Detta är bl.a. relevant för stöd för datainsamling, för kontroll och tillsyn till myndigheter, för insamling av akvatiskt skräp, för att skydda, bevara och återställa akvatisk mångfald samt för genomförande av havsmiljödirektivet. Om stöd även ska beviljas till aktörer som bedriver ekonomisk verksamhet och därmed är att anse som företag så behöver det göras en bedömning av om det finns någon lämplig statsstödsgrund.

Identifierade tolkningsfrågor

Jordbruksverket har identifierat följande områden som berör flera åtgärder och där det krävs ytterligare utredning och ställningstaganden.

Gränserna för artikel 42-undantaget

Det finns svårigheter i avgränsningen mellan de fall där artikel 42 i EUF-fördraget är en tillräcklig grund för stöd och de fall där ytterligare statsstödsgrunder behöver

tillämpas. Frågan aktualiseras i de fall då stödet inte tydligt går till produktion av och handel med jordbruksprodukt enligt bilaga I till EUF-fördraget.

Ett exempel på en fråga som vi ställs inför återkommande är om det är tillräckligt att ett stöd resulterar i en vara eller tjänst (t.ex. ett IT-system) som endast kan användas i produktion av eller handel med jordbruksprodukter för att artikel 42-undantaget ska vara tillämpligt. I detta fall finns det en koppling till handel eller produktion med jordbruksprodukter men den är inte entydig.

Det saknas generellt avgöranden från tribunalen och EU-domstolen som berör gränserna för artikel 42-undantaget jämfört med andra statsstödsgrunder. Den vägledning från kommissionen som finns att tillgå i dessa frågor är också begränsad och översiktlig.

Intermediärer

En intermediär är ett mellanled som får stödet utbetalat till sig men som kanaliserar det vidare så att den inte själv får någon ekonomisk fördel. Det krävs inte någon statsstödsgrund för intermediären utan bara för den slutliga mottagaren. Det är inte tydligt vad som krävs för att ett stöd ska anses ha kanaliserats fullt ut till de slutliga mottagarna.

I en del av Jordbruksverkets stöd betalas stödet ut till andra aktörer än till de som är tänkta att få fördelen. Det är vanligt inom stöd till kompetensutveckling och innovation. Det kan till exempel röra sig om att stöd betalas ut till en organisation som anordnar en kurs för primärproducenter till ett subventionerat pris.

En fråga som uppkommit är vilka kostnader stöd får ges för utan att det gör intermediären till en egen stödmottagare, det vill säga utan att den får en fördel. Eventuellt kan en jämförelse göras med vilka kostnader som stöd kan ges för till intermediärer i artiklar i FIBER.

En annan komplex fråga är om det finns några krav på hur intermediärer ska utses för att säkerställa att de inte får några ekonomiska fördelar.

Indirekta fördelar

En indirekt fördel uppkommer när stödet lämnas till ett företag, men ett annat företag ändå gynnas ekonomiskt av stödet. Detta kan till exempel vara fallet om ett villkor för det direkta stödet, rättsligt eller faktiskt, är inköp av varor eller tjänster som endast produceras av vissa företag (till exempel endast företag som är etablerade i vissa områden).

En sekundär ekonomisk effekt är däremot en fördel som uppkommer som en följd av en stödåtgärd utan att företaget är mottagare av stödet eller särskilt gynnas av åtgärden. Sådana effekter kan exempelvis bestå i ökad efterfrågan på varor eller tjänster som uppstår till följd av den verksamhet som stöds. Enligt kommissionens

praxis innebär förekomsten av sådana sekundära ekonomiska effekter i sig inte att företaget ska anses ha fått statligt stöd. En indirekt fördel föreligger ändå om åtgärden kanaliserar sina sekundära ekonomiska effekter vidare mot identifierbara företag eller grupper av företag.

Vid statsstödsbedömningen måste man därför på förhand bedöma vem som faktiskt får den ekonomiska fördelen, inte bara vem som formellt tar emot stödet.

Det är inte tydligt var gränsen ska dras mellan en indirekt fördel och en sekundär effekt. Kommissionens vägledning innehåller endast ett exempel på vad som kan utgöra en sekundär effekt, vilket gör det svårt att dra slutsatser om vilka ytterligare effekter som kan omfattas.

Mot denna bakgrund kan det finnas behov av ytterligare analys för att bedöma i vilka situationer en ekonomisk fördel för företag ska anses vara en indirekt fördel av stödåtgärden och i vilka situationer den endast utgör en sekundär effekt som faller utanför statsstödsreglernas tillämpningsområde.

Offentliga aktörer, ideella föreningar m.fl.

I flera av de åtgärder som Jordbruksverket föreslår ingår myndigheter, universitet, högskolor, vetenskapliga institut och ideella föreningar i kretsen av stödmottagare. Under förutsättning att dessa aktörer inte bedriver ekonomisk verksamhet[3] så är det inte fråga om statsstöd.

Det kan dock förekomma att dessa i vissa fall agerar som ekonomiska aktörer på en marknad. Om dessa aktörer bedriver ekonomisk verksamhet är de att betrakta som företag i statsstödsrättslig mening, oavsett om det sker med eller utan vinstsyfte. En särskild aspekt att vara medveten om är också att offentliga aktörer som bedriver ekonomisk verksamhet enligt statsstödsreglerna normalt kommer att betraktas som stora företag. Såvida dessa aktörer inte är intermediärer kan det få betydelse för vilka statsstödsbestämmelser som kan tillämpas och vilka stödnivåer som är möjliga.

Så långt det är möjligt bör stöden, framför allt villkoren för att vara berättigad till ett stöd, utformas på ett sådant sätt att det säkerställs att stödet endast går till icke-ekonomisk verksamhet.

Kommissionens vägledning av vad som är icke-ekonomisk verksamhet är begränsad.

[3] Med ekonomisk verksamhet avses i statsstödssamanhang avses inte en viss organisationsform. Avgörande är om aktören tillhandahåller varor eller tjänster på en marknad.

Stöd till stora företag som faller utanför artikel 42 i EUF-fördraget

Inom vissa åtgärder finns önskemål om att lämna stöd till stora företag.

För stöd som lämnas enligt artikel 42 i EUF-fördraget finns inga statsstödsrättsliga begränsningar kopplat till storleken på företag. Inom ramen för gruppundantagsförordningarna är det dock vanligt förekommande att stödmöjligheten är begränsad till mikro, små- och medelstora företag. I de minimis förordningarna finns ingen uttrycklig reglering om företagens storlek men regelverkets inbyggda begränsningar medför att möjligheterna att ge stöd till stora företag är begränsade. Vid ett statsstödsgodkännande finns större utrymme för medlemsstaten att argumentera för behovet av stöd till stora företag men kommissionens huvudinställning är ofta att stora företag inte har samma behov av stöd som mindre företag vilket gör att det fortfarande föreligger vissa osäkerheter även vid statsstödsgodkännanden.

Detta innebär sammantaget att det är svårt att hitta statsstödsgrunder för stora företag som faller utanför artikel 42 och samtidigt möjliggöra en god måluppfyllelse i de stöd som lämnas.

En möjlig lösning skulle vara att istället konstruera stöden så att stora företag får agera som intermediärer, se ovanstående avsnitt om intermediärer. Ett annat alternativ som innefattar ett mindre risktagande är att stora företag inte tillåts söka stöd men att de mindre företag som söker stöd kan köpa in tjänster från de stora företagen i den mån det behövs. Här behöver dock kontrolleras att hanteringen inte blir ett sätt för att kringgå syftet med regelverken.