

## HFD 2018 ref. 82

**Fråga om tolkningen av konkurrensvillkoret i regelverket om sjöfartsstöd. Även fråga om nationella domstolars roll vid tillämpning av de unionsrättsliga reglerna om statligt stöd.**

2 § förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 20 december 2018 följande dom (mål nr 1642-17 och 1643-17).

### **Bakgrund**

#### *Statligt stöd till sjötransport*

Sjötransport är en sektor som är utsatt för internationell konkurrens. Handelsflottorna i EU:s medlemsstater möter sedan lång tid tillbaka konkurrens från fartyg registrerade i länder utanför EU där det kan finnas mer förmånliga skatteregler och där lönekostnaderna är lägre. Med syfte att förbättra konkurrenskraften har medlemsstater vidtagit olika åtgärder för att stödja den egna sjötransportsektorn.

En åtgärd som innebär att det lämnas statligt stöd till företag kan i vissa fall vara tillåten men måste godkännas av EU-kommissionen innan den får genomföras. Kommissionen har utarbetat riktlinjer på sjötransportområdet som syftar till att samordna medlemsstaternas åtgärder. Av riktlinjerna framgår att syftet med statligt stöd på området är att främja konkurrenskraften hos medlemsstaternas flottor på den globala sjöfartsmarknaden.

Syftet med det svenska sjöfartsstödet är att stärka den svenska sjöfartens konkurrenskraft. Sjöfartsstödet innebär att stöd lämnas till arbetsgivare för skatt på sjöinkomst och för kostnader för arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift. Stödet är godkänt av EU-kommissionen.

Sjöfartsstöd lämnas till bl.a. juridiska personer som har eller har haft sjömän anställda för arbete ombord på svenskregistrerade fartyg. Ett av villkoren för stöd är att fartyget i sin näringsverksamhet används i trafik som är utsatt för internationell konkurrens på sjöfartsmarknaden, det s.k. konkurrensvillkoret. Villkoret måste vara uppfyllt under minst en månads sammanhängande tid för att sjöfartsstöd ska lämnas.

#### *Den nu aktuella ansökan om sjöfartsstöd*

Fartyget Sigrid ägs av Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB), som i sin tur ägs av ett antal bolag verksamma inom kärnkrafts-

industrin. Fartyget uppfyller de särskilda krav som uppställs för transport av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Fartyget utför huvudsakligen detta slags transporter från svenska kärnkraftverk till SKB:s anläggningar för mellan- och slutförvaring i Forsmark och Oskarshamn. Fartyget transporterar även motsvarande typ av gods för andra svenska och utländska kraftbolags räkning, i den mån SKB får sådana uppdrag. Med undantag för sommarperioden är fartyget i princip alltid fullt bemannat för att kunna avsegla så snart fartyget får ett uppdrag.

Driften och bemanningen av fartyget Sigrid sköts av Furetank Rederi AB. Furetank är således arbetsgivare för de anställda ombord och ansökte i denna egenskap om att beviljas sjöfartsstöd.

Delegationen för sjöfartsstöd förklarade att Furetank var berättigat till sjöfartsstöd för fartyget Sigrid. Delegationen erinrade om att rätten till sjöfartsstöd skulle bedömas månadsvis i samband med att stödbeloppet fastställdes slutligt.

Furetank inkom med underlag för fastställande av stödbeloppet för månaderna september–december 2014. Rederiet yrkade att sjöfartsstöd skulle utbetalas med sammanlagt drygt två miljoner kr för denna period.

Genom två olika beslut fastställde Delegationen för sjöfartsstöd det slutliga stödbeloppet till Furetank för september och oktober 2014 samt november och december 2014 till noll kr för respektive månad. Som skäl för besluten angav delegationen bl.a. följande. Eftersom fartyget huvudsakligen transporterar gods för SKB:s ägares räkning är det fråga om interna transporter av gods för de svenska kraftbolagen. Endast i undantagsfall utförs transporter på den öppna marknaden för externa kunders räkning. Under de aktuella perioderna uppfyllde fartyget Sigrid inte villkoret att ha använts i trafik som är utsatt för internationell konkurrens.

Furetank överklagade besluten till förvaltningsrätten, som bedömde att fartyget Sigrid hade använts i trafik som är utsatt för internationell konkurrens. Domstolen menade att konkurrensvillkoret får anses vara uppfyllt om den som ansöker om stöd kan göra sannolikt att liknande transporter sker med andra fartyg på den internationella sjöfartsmarknaden. Eftersom bolaget hade visat på fall där utländska fartyg hade fått transportuppdrag som fartyget Sigrid hade kunnat ta och att SKB aktivt hade sökt andra uppdrag åt fartyget under aktuell period var villkoret uppfyllt. Förvaltningsrätten upphävde därför de överklagade besluten och överlämnade målen till delegationen för prövning av övriga förutsättningar för sjöfartsstöd.

Delegationen för sjöfartsstöd överklagade till kammarrätten, som upphävde domen och fastställde delegationens beslut. Kammarrätten uttalade att eftersom reglerna om sjöfartsstöd utgör ett undantag från förbudet mot statligt stöd bör en restriktiv tolkning göras då stödet i annat fall kan komma att utgöra otillåtet statligt stöd till enskilda företag. Vid tolkningen bör även beaktas att stödet inte får påverka övriga medlemsstaters ekonomi negativt

eller medföra någon risk för snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna i en större utsträckning än vad som ligger i det gemensamma intresset. Kammarrätten ansåg mot denna bakgrund att konkurrensvillkoret ska tolkas på så sätt att den trafik som fartyget faktiskt har använts i under aktuell period ska ha varit utsatt för internationell konkurrens. Fartyget hade under den aktuella perioden till största delen genomfört uppdrag för ägarnas räkning och det hade inte visats att dessa uppdrag hade erhållits i konkurrens med andra aktörer. Det externa uppdrag fartyget hade haft under november 2014 uppfyllde inte kravet på användning under minst en månads sammanhängande tid. Kammarrätten ansåg därför att fartyget inte i tillräcklig omfattning hade använts i trafik som varit utsatt för internationell konkurrens.

### **Yrkanden m.m.**

*Furetank Rederi AB* yrkar i första hand att rederiets rätt till sjöfartsstöd för september–december 2014 ska fastställas i enlighet med bolagets ansökningar. I andra hand yrkar *Furetank* att målen ska återförvisas till Delegationen för sjöfartsstöd för förnyad prövning. Bolaget anför bl.a. följande.

Konkurrensvillkoret måste anses vara uppfyllt om den trafik som fartyget används i är utsatt för internationell konkurrens i den meningen att transporterna kan utföras med fartyg under annat lands flagg. Det finns flera utländska fartyg som uppfyller de höga säkerhetskrav som gäller för transporter av radioaktivt gods och som också utför transporter motsvarande de som fartyget *Sigrid* används för.

Med kammarrättens tolkning av konkurrensvillkoret blir rätten till sjöfartsstöd beroende av marknadens efterfrågan av fartyget vid varje givet tillfälle. Arbetsgivare med fartyg i samma slags trafik får inte heller samma möjligheter till sjöfartsstöd eftersom rätten till stöd blir beroende av på vilket sätt uppdrag erhålls, ägarförhållandena och hur driften av fartyget organiserats.

*Delegationen för sjöfartsstöd* anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Konkurrensvillkoret bör tolkas på så sätt att fartyget rent faktiskt måste ha använts till transporter som är konkurrensutsatta. Bara de externa uppdrag som fartyget faktiskt utför kan därför ge rätt till stöd eftersom SKB i de fallen har fått uppdragen i konkurrens med utländska aktörer. Förhållandena visar att fartyget normalt sett inte används och inte heller är avsett att användas i trafik som är utsatt för konkurrens.

### **Skälen för avgörandet**

#### *Frågan i målen*

Frågan i målen gäller innebörden av villkoret att ett fartyg används i trafik som är utsatt för internationell konkurrens.

### *Rättslig reglering*

Enligt 2 § första stycket förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd lämnas sjöfartsstöd till bl.a. juridiska personer som har eller har haft sjömän anställda för arbete ombord på svenskregistrerade fartyg. Som ett av flera villkor för stöd gäller att fartyget i sin näringsverksamhet används i trafik som är utsatt för internationell konkurrens på sjöfartsmarknaden. Av andra stycket samma paragraf framgår att villkoret måste vara uppfyllt under minst en månads sammanhängande tid och att stöd lämnas endast för tid när villkoret är uppfyllt.

### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

Nationella domstolars roll vid tillämpning av de unionsrättsliga reglerna om statligt stöd

Kammarrätten har – med hänvisning till de unionsrättsliga reglerna om statligt stöd – gjort tolkningen att konkurrensvillkoret i 2 § förordningen om sjöfartsstöd bara är uppfyllt om den trafik som fartyget faktiskt har använts i under den aktuella perioden har varit utsatt för internationell konkurrens.

Unionsrättsliga bestämmelser om statligt stöd finns bl.a. i artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget.

Artikel 107.1 innehåller ett generellt förbud mot statligt stöd. Av artikel 107.2 och 107.3 framgår emellertid att statligt stöd i vissa fall är eller kan anses förenligt med den inre marknaden och i så fall är tillåtet.

Åtgärder som innebär statligt stöd måste emellertid enligt artikel 108.3 anmälas av medlemsstaten för att förhandsgranskas och godkännas av EU-kommissionen. Granskning måste ske såväl när medlemsstaten önskar införa en stödordning som när denna ska ändras. Innan kommissionen granskat och godkänt medlemsstatens åtgärd kan den nationella stödordningen inte genomföras av medlemsstaten.

Av EU-domstolens avgöranden framgår att inom ramen för systemet med kontroll av statligt stöd har de nationella domstolarna och EU-kommissionen olika och kompletterande roller (se DEI och kommissionen mot Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, EU:C:2016:797, p. 95–99 och där anmärkta rättsfall).

Enligt denna rollfördelning är de nationella domstolarna inte behöriga att avgöra om ett statligt stöd är förenligt med den inre marknaden. Den prövningen är endast EU-kommissionen behörig att utföra. Kommissionens beslut kan dock överprövas av tribunalen och EU-domstolen.

De nationella domstolarnas uppgift är – utöver de situationer som avser återbetalning av olagligt stöd – i stället att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter om en medlemsstat åsidosätter

skyldigheten att i förväg anmäla åtgärden till EU-kommissionen enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget, dvs. att medlemsstaten inte iakttar genomförandeförbudet. Detta gäller fram till dess att kommissionen fattar det slutliga beslutet om en viss åtgärd.

Nationella domstolar kan för det angivna ändamålet behöva avgöra tvister i vilka de tvingas tolka och tillämpa begreppet stöd, för att kunna fastställa om en statlig åtgärd borde ha anmälts till EU-kommissionen eller inte. För det fall den nationella domstolen finner att en åtgärd borde ha anmälts i förväg till kommissionen ankommer det på domstolen att kontrollera om den berörda medlemsstaten har fullgjort denna skyldighet och, om så inte är fallet, konstatera att åtgärden är olaglig.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att förevarande mål inte avser en sådan situation där kammarrättens uppgift varit att ta ställning till om sjöfartsstödet är en åtgärd som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, dvs. ett statligt stöd, och i sådant fall om förhandsförfarandet i artikel 108.3 iakttagits.

Kammarrätten har enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte heller haft anledning att vid tolkningen av konkurrensvillkoret i 2 § förordningen om sjöfartsstöd grunda bedömningen på bestämmelser som det enbart ankommer på EU-kommissionen att tillämpa.

Det svenska sjöfartsstödet har i olika omgångar granskats och godkänts av EU-kommissionen och kammarrätten har haft att utgå från detta vid tolkningen av förordningstexten.

#### Tolkningen av konkurrensvillkoret i förordningen om sjöfartsstöd

Det finns inga förarbetsuttalanden som ger vägledning om hur konkurrensvillkoret i 2 § förordningen om sjöfartsstöd ska förstås. Tolkningen bör därför grundas på bestämmelsens ordalydelse och syfte.

Enligt det aktuella villkoret ska fartyget användas ”i trafik” som är utsatt för internationell konkurrens. Ordalydelsen ger enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening närmast stöd för att det är den typ av trafik som fartyget normalt sett används i som ska vara utsatt för internationell konkurrens snarare än att varje enskilt transportuppdrag ska ha erhållits i konkurrens.

Av betydelse är även att en tolkning av konkurrensvillkoret som innebär att varje enskilt transportuppdrag som fartyget utför måste ha föregåtts av en konkurrensutsättning inte framstår som ändamålsenlig givet de konsekvenser som ett sådant synsätt för med sig beträffande möjligheterna att få ta del av stödet.

Mot denna bakgrund bör enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening konkurrensvillkoret förstås på så sätt att den typ av trafik som fartyget används i ska vara utsatt för internationell konkurrens. Det har således inte någon betydelse hur varje enskilt transportuppdrag erhållits och inte heller om fartyget utför uppdrag åt sin ägare eller åt någon annan. Däremot krävs att sökanden

visar att liknande transporter utförs av andra fartyg på den internationella sjöfartsmarknaden.

Bedömningen i detta fall

Fartyget Sigrid har sedan det togs i trafik och under den aktuella tidsperioden använts för att transportera kärnbränsle och radioaktivt avfall. Det har inte framkommit anledning att ifrågasätta bolagets uppgifter om att det finns utländska fartyg på sjöfartsmarknaden som uppfyller de höga säkerhetskrav som gäller för transporter av detta slag och som också genomför den typ av specialtransporter som fartyget Sigrid utför.

Den typ av trafik som fartyget Sigrid normalt sett används i är således utsatt för internationell konkurrens. Delegationen för sjöfartsstöd har därför inte haft fog för att på den angivna grunden fastställa Furetanks stödbelopp till noll kr för de aktuella månaderna. Kammarrättens dom ska därför upphävas och förvaltningsrättens domslut fastställas.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens domslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Classon, Andersson, Svahn Starrsjö* och *von Essen*. Föredragande var justitisekreteraren Emilia Franke.

---

#### ***Förvaltningsrätten i Falun (2016-02-26, ordförande Lidman):***

Delegationen har i sina beslut ansett att då transporter av gods i första hand skett inom ägarens elkraftföretag att fartyget Sigrid således inte har utfört transporter som är utsatta för internationell konkurrens. Enligt förvaltningsrättens mening är detta en snäv tolkning av villkoret och den stämmer inte överens med det övergripande syftet med regleringen om sjöfartsstöd. Förvaltningsrätten anser mot bakgrund av ovanstående att ”fartyget i sin näringsverksamhet används i trafik som är utsatt för internationell konkurrens på sjöfartsmarknaden” ska tolkas så att rekvisitet anses uppfyllt om den som söker om sjöfartsstöd kan göra sannolikt att fartyget används i trafik och utför transporter som är utsatta för internationell konkurrens genom att visa på att liknande transporter sker med andra fartyg. Av handlingarna i målet framgår att rederiet har räknat upp ett antal exempel på transporter där utländska fartyg har fått uppdrag som fartyget Sigrid hade kunnat ta. Detta har delegationen inte bemött. Rederiet har även lämnat underlag som visar att de varit aktivt sökande efter andra bevakningsuppdrag. Delegationen har genom sitt

förklaringsbesked uppgett att rederiet på de grunder som då förelåg ansågs uppfylla de krav som framgår av 2 § i förordningen om sjöfartsstöd. Fartyget Sigrid genomför, av vad som framgår av handlingarna i målet, samma typ av transporter under de perioder som rederiet sedan har sökt sjöfartsstöd. Det är således enligt förvaltningsrättens mening ostridigt i målet att rederiet har använt fartyget Sigrid till transporter där det föreligger internationell konkurrens. Huruvida dessa transporter är upphandlade eller inte föranleder ingen annan bedömning. Till följd av detta ska besluten upphävas och målen överlämnas till Delegationen för fortsatt handläggning. – Förvaltningsrätten upphäver besluten och överlämnar målen till Delegationen för sjöfartsstöd för prövning av om övriga förutsättningar för sjöfartsstöd enligt rederiets ansökningar är uppfyllda.

***Kammarrätten i Sundsvall, (2017-03-08, Lif, Ebbing och Sandberg):***

Statligt stöd till företag är som huvudregel förbjudet enligt EU-rätten men en mängd undantag förekommer, bl.a. sjöfartsstöd. Med anledning av att reglerna om sjöfartsstöd utgör ett undantag från förbudet mot statligt stöd bör en restriktiv tolkning göras då det i annat fall kan komma att utgöra otillåtet statligt stöd till enskilda företag jfr, artikel 107.1 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Vid tolkning bör även beaktas att stödet inte får påverka övriga medlemsstaters ekonomi negativt eller medföra någon risk för snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna i en större utsträckning än vad som ligger i det gemensamma intresset. Därutöver måste statligt stöd alltid begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå dess syfte, jfr Europeiska kommissionens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport (2004/C 13/03) p. 2. Syftet med sjöfartsstöd är att främja konkurrenskraften hos gemenskapens flottor på den globala sjöfartsmarknaden, jfr prop. 2012/13:144 s. 4.

Mot den bakgrunden anser kammarrätten att rekvisitet ”fartyget i sin näringsverksamhet används i trafik som är utsatt för internationell konkurrens på sjöfartsmarknaden” ska tolkas på så sätt att rekvisitet är uppfyllt om den trafik fartyget rent faktiskt använts i under den ansökta perioden varit utsatt för internationell konkurrens. Kan sökanden visa att uppdragen som genomförts under den aktuella perioden tilldelats i konkurrens med andra företag eller aktörer så är rekvisitet i denna del uppfyllt.

I förevarande fall har fartyget Sigrid under de aktuella perioderna till största delen genomfört uppdrag för sina ägare. Furetank Rederi AB har inte lämnat in något underlag som visar att fartyget Sigrid fått dessa uppdrag i konkurrens med andra aktörer. Tvärtom talar mycket för att anledningen till att fartyget erhållit uppdragen är att fartyget ägs av uppdragsgivarna. Att SKB aktivt sökt andra uppdrag åt fartyget Sigrid under perioden saknar därmed betydelse i sammanhanget. Att det finns uppgifter om att andra företag våren 2014 genomfört uppdrag åt fartygets ägare som fartyget Sigrid hade kunnat få saknar även det betydelse med anledning av kammarrättens tolkning av det aktuella rekvisitet.

Enbart den 1–8 november 2014 har fartyget Sigrid använts i ett externt uppdrag där Studsvik Nuclear AB har varit en av uppdragsgivarna. Av handlingarna i målen framgår att fartyget fått uppdraget efter att ha lämnat offert i konkurrens med andra. Emellertid uppfyller fartyget då inte rekvisitet att villkoren måste vara uppfyllda under minst en månads sammanhängande tid för att sjöfartsstöd ska lämnas.

Därmed kan fartyget Sigrid inte anses ha använts i trafik som är utsatt för internationell konkurrens på sjöfartsmarknaden under september–december 2014 i den omfattningen att sjöfartsstöd kan lämnas. Överklagandet ska därför bifallas och Trafikverkets beslut den 22 december 2014 och den 10 februari 2015 ska fastställas. – Kammarrätten ändrar förvaltningsrättens dom och fastställer Trafikverkets beslut den 22 december 2014 och den 10 februari 2015.