

System för hantering av subventioner inklusive statsstödsanalys

Delprojekt i uppdraget att genomföra åtgärder i
vildsvinspaketet inom ramen för livsmedelsstrategin



Denna titel kan laddas ner från: [Livsmedelsverkets webbsida](#).

Citera gärna Livsmedelsverkets texter, men glöm inte att uppge källan. Bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten. Det innebär att du måste ha upphovsmannens tillstånd att använda dem.

© Livsmedelsverket, 2020.

ISSN 1104-7089

Innehåll

1. Sammanfattning.....	5
2. Inledning.....	7
2.1 Bakgrund	7
2.2 Uppdraget.....	7
2.3 Metod	8
2.4 Avgränsning.....	9
3. Utgångspunkter avseende de föreslagna subventionerna	10
3.1 Subventioner av trikinalyser – gällande rätt, omfattning och mottagare.....	10
3.2 Subventioner av cesiumanalyser – gällande rätt, omfattning och mottagare.....	13
3.3 Subventioner för hantering av vissa animaliska biprodukter – gällande rätt, omfattning och mottagare.....	14
4. Statsstödsanalys av de föreslagna subventionerna	19
4.1 Översikt över EU:s regler om statligt stöd.....	19
4.1.1 Grundläggande bestämmelser.....	19
4.1.2 Stöd av mindre betydelse	21
4.1.3 Gruppundantag.....	23
4.1.4 Kommissionens riktlinjer för statligt stöd	24
4.2 Analys av statsstödsreglernas tillämplighet på de föreslagna subventionerna	26
4.2.1 Omfattas subventionerna av artikel 107.1 i EUF-fördraget?	26
4.2.2 Omfattas de föreslagna subventionerna av en förordning om stöd av mindre betydelse?	31
4.2.3 Omfattas de föreslagna subventionerna av ett gruppundantag?	35
4.2.4 Kan kommissionen förväntas godkänna de föreslagna subventionerna?	36
4.3 Sammanfattande bedömning av de föreslagna subventionernas förenlighet med statsstödsreglerna	40
5. System för hantering av de föreslagna subventionerna	42
5.1 Livsmedelsverkets förslag på system	42
5.2 För- och nackdelar med förslaget.....	43
5.3 Nödvändig administration och kostnader kopplade till subventionssystemet.....	44

1. Sammanfattning

I denna rapport presenterar Livsmedelsverket ett förslag på ett system för hantering av subventioner av trikinanalyser, cesiumanalyser och hantering av visst animaliskt avfall avseende vildsvin.

Livsmedelsverket utför även en statsstödsanalys för samtliga subventioner.

Livsmedelsverket har därvid behövt göra vissa antaganden vad avser regleringen på området, som håller på att utarbetas, och den närmre utformningen av subventionerna. Livsmedelsverkets förslag utgår från att utbildade jägare kommer att tillåtas leverera små mängder kött från vildsvin till konsumenter och att samtliga jägare kommer att tillåtas leverera små mängder vildsvin till lokala detaljhandelsanläggningar, och som gäller idag, ett obegränsat antal vildsvin till vilthanteringsanläggningar. Livsmedelsverket utgår vidare från att det kommer att krävas en genomförd trikinanalys, och om vildsvinet har fällts i ett definierat nedfallsområde, även en cesiumanalys, för att vildsvinskött ska få säljas.

Subventionsmottagare ska enligt Livsmedelsverkets uppfattning, under dessa förutsättningar, vara utbildade jägare, vilthanteringsanläggningar och detaljhandelsanläggningar. Eftersom subventionernas syfte är att underlätta avsättningen av vildsvinskött med bibehållen livsmedelssäkerhet bör enligt Livsmedelsverkets uppfattning endast aktörer som lagligen kan omsätta vildsvinskött omfattas. Att subventionera trikinanalyser, cesiumanalyser och hanteringen av vissa animaliska biprodukter för aktörer som inte lagligen kan omsätta vildsvinskött gynnar enligt Livsmedelsverkets uppfattning inte avsättningen av vildsvinskött med bibehållen livsmedelssäkerhet. Ytterligare ett argument för att enbart låta utbildade jägare omfattas av subventionerna är att incitamentet för jägare att genomgå den särskilda utbildningen då ökar. Subventionen föreslås utgå med ett fast belopp per genomförd analys respektive destruerad slaktkropp.

De föreslagna subventionerna bedöms uppfylla samtliga rekvisit i artikel 107.1 i EUF-fördraget¹ och utgör därmed statsstöd. Sådana jägare som saknar möjlighet att omsätta vildsvinskött ska dock inte anses utgöra företag i statsstödsrättslig bemärkelse. Om subventionerna skulle omfatta även jägare som inte genomgått utbildningen eller inledas innan en möjlighet för jägare att omsätta vildsvinskött införs, skulle stöd till jägare utan en sådan möjlighet inte utgöra statsstöd i den mening som avses i artikel 107.1.

Statsstödsregleringen medför en anmälningsplikt till kommissionen och ett genomförandeförbud till dess att kommissionen har godkänt den planerade åtgärden, om inget undantag finns, exempelvis i en förordning om stöd av mindre betydelse eller en gruppundantagsförordning.

Några tillämpliga undantag i någon av kommissionens gruppundantagsförordningar har inte kunnat identifieras.

De föreslagna subventionerna bedöms omfattas av den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse och bedöms rymmas inom det individuella beloppstak som slås fast i den förordningen.

¹ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Förordningen medför administrativa krav vad avser information som ska lämnas till subventionsmottagare och övervakning av att förordningens villkor uppfylls.

Det bedöms som osäkert om kommissionen skulle godkänna de föreslagna stödåtgärderna om dessa anmäldes till kommissionen. Därför rekommenderar Livsmedelsverket att de föreslagna stödåtgärderna underkastas de administrativa krav som uppställs i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse. Då uppfylls samtliga krav och villkor i den förordningen och därmed behöver stödåtgärderna inte anmälas till kommissionen.

Livsmedelsverket föreslår i första hand att subventionerna hanteras i det samlade digitala system som Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) utreder förutsättningarna för. Detta förutsätter att även vilthanteringsanläggningar och detaljhandelsanläggningar kan registreras i samma system. En tydlig fördel med att subventionerna hanteras på detta sätt är att merparten av den information som behövs för beviljandet av subventionerna redan finns i systemet, vilket håller nere handläggningskostnaderna. Ett något längre tidsperspektiv förutsätts dock eftersom ett samlat digitalt system först behöver utvecklas. Om samtliga jägare ska få ta del av subventionerna är det enligt Livsmedelsverkets uppfattning bättre att hanteringen sker i ett separat digitalt system.

Livsmedelsverket föreslår att Statens jordbruksverk (Jordbruksverket), som har stor erfarenhet av att hantera subventioner, ska vara ansvarig myndighet att handlägga och administrera de föreslagna subventionerna. Jordbruksverkets system är dock föråldrade och Jordbruksverket har i nuläget utmaningar med att anpassa befintliga system till uppdragen som förvaltande myndighet och utbetalande organ för EU-stöd enligt EU:s gemensamma jordbruks- och landsbygdsolitik, även kallad CAP (Common Agricultural Policy). Det är därför inte okomplicerat för Jordbruksverket att åta sig uppdraget. Livsmedelsverket anser dock att fördelarna med att Jordbruksverket ska ansvara för hanteringen av subventionerna väger över.

Administreringen av subventionerna kommer att medföra kostnader för utveckling och handläggning som inte kan förväntas rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

2. Inledning

I denna avdelning beskrivs uppdraget och bakgrunden till uppdraget. Vidare beskrivs den metod som har valts och de avgränsningar som har gjorts av uppdraget.

2.1 Bakgrund

Livsmedelsverket upprättade den 16 december 2019 rapporten Avsättning av svenskt vildsvinskött, med anledning av ett uppdrag från regeringen att analysera möjligheterna att förenkla förfaranden för avsättning av vildsvinskött.² I rapporten föreslog Livsmedelsverket att ett antal åtgärder skulle övervägas för att en ökad mängd vildsvinskött med bibehållen livsmedelssäkerhet ska kunna nå konsumenter. Bland dessa åtgärder fanns förslaget att en utbildad jägare med tillstånd ska kunna leverera små mängder vildsvinskött direkt till konsumenter och att jägare ska kunna leverera små mängder vildsvin med päls till en lokal vilthanterande detaljhandelsanläggning. En annan åtgärd som Livsmedelsverket föreslog var statligt subventionerade cesiumanalyser för vildsvin fällda inom ett definierat nedfallsområde, statligt subventionerade trikinanalyser och statliga subventioner för hantering av animaliska biprodukter avseende riskavfall från vildsvin.

Livsmedelsverket har utöver det ovan nämnda uppdraget vid två tidigare tillfällen (2008 och 2010) fått i uppdrag av regeringen att överväga möjligheten för jägare att sälja mindre mängder vildsvin och kött av vildsvin utan krav på besiktning i vilthanteringsanläggningar. Livsmedelsverkets rapporter, Redovisning av regeringens uppdrag i fråga om villkor för försäljning av produkter av vildsvin, upprättad den 30 september 2009, och Redovisning av regeringens andra uppdrag i fråga om villkor för försäljning av produkter av vildsvin, upprättad den 30 maj 2011, har dock inte lett till några åtgärder.

2.2 Uppdraget

Regeringen gav den 9 april 2020 Livsmedelsverket i uppdrag att utreda och lämna förslag på ett system för hantering av subventioner avseende vildsvin för trikinanalyser, cesiumanalyser och hantering av riskavfall.³ Uppdraget är en del i uppdraget att genomföra åtgärder i vildsvinspaketet inom ramen för livsmedelsstrategin. Hantering av riskavfall⁴ omfattar destruktion av slaktkroppar med tillhörande organ som innehåller trikiner eller har en cesiumhalt som överstiger 1 500 Bq/kg kött. Förslaget ska inkludera vem som ska administrera subventionerna och kostnader förknippade med detta. Vidare ska förslaget inkludera en statsstödsanalys för samtliga subventioner. Slutligen ska förslaget utformas med hänsyn till att uppnå en låg administrativ börda för alla inblandade aktörer. Uppdraget ska genomföras i samarbete med Jordbruksverket.

² Se regeringens beslut dnr N2018/04065/DL och N2018/01954/DL.

³ Se regeringens beslut dnr N2020/01010/DL.

⁴ I den fortsatta framställningen använder Livsmedelsverket istället för uttrycket riskavfall det mer neutrala uttrycket animaliska biprodukter.

Samtidigt som det nu aktuella uppdraget tilldelades Livsmedelsverket ett uppdrag att ta fram ett underlag för en svensk anmälan till kommissionen om nationella bestämmelser som möjliggör för jägare att överlämna små mängder vildsvinskött direkt till konsument och små mängder vildsvin med päls till lokala detaljhandelsanläggningar. I det uppdraget ingår att lämna förslag på såväl förordningsändringar som nya föreskrifter. Detta nämns eftersom en möjlighet för jägare att överlämna små mängder vildsvinskött direkt till konsument och små mängder vildsvin till lokala detaljhandelsanläggningar enligt Livsmedelsverkets uppfattning påverkar vem som ska vara mottagare av de aktuella subventionerna. Livsmedelsverket utgår i denna rapport från att det kommer att finnas en möjlighet för jägare att överlämna små mängder vildsvin till lokala detaljhandelsanläggningar och för utbildade jägare kommer det dessutom att vara möjligt att överlämna små mängder vildsvinskött direkt till konsument. Med små mängder vildsvin avses små mängder primärprodukter av vildsvin och alltså inte levande vildsvin.

I sammanhanget ska också nämnas att regeringen gett SVA i uppdrag att utreda förutsättningarna att skapa ett samlat digitalt system för spårbarhet av vildsvinskött under 2020–2021 inom ramen för livsmedelsstrategin.⁵ Det digitala systemet ska medföra att spårbarheten upprätthålls för varje nedlagt vildsvin, från jägare till konsument.

2.3 Metod

Uppdraget inleddes genom ett samrådsmöte inom Livsmedelsverket för att diskutera hur uppdraget bäst skulle kunna utföras. Vid mötet diskuterades översiktligt olika tänkbara system för att hantera de aktuella subventionerna samt för- och nackdelar med dessa. I en myndighetsövergripande referensgrupp, där representanter för Jordbruksverket, SVA och Länsstyrelsen i Kronobergs län deltagit, har Livsmedelsverkets förslag diskuterats, för att bedöma vilka aspekter som behöver vidareutvecklas och eventuella risker och svagheter som finns hos förslaget. Information i avsnitt som särskilt berör Jordbruksverkets ansvarsområden och förslag som involverar Jordbruksverket har stämts av med Jordbruksverket under arbetets gång.

Beträffande statsstödsanalysen omfattar analysen en genomgång av de primära bestämmelserna om statsstöd i EUF-fördraget. Vidare omfattar statsstödsanalysen även relevanta bestämmelser i kommissionens förordningar om stöd av mindre betydelse, kommissionens s.k. gruppundantagsförordningar, kommissionens riktlinjer och relevant praxis. På så sätt har Livsmedelsverket kunnat bedöma hur ett stödsystem som omfattar de aktuella subventionerna behöver utformas för att överensstämma med EU:s statsstödsregler. Livsmedelsverket har även kunnat skapa sig en uppfattning av hur de föreslagna subventionerna skulle bedömas av kommissionen. Livsmedelsverket har fått stöd av kompetens hos Tillväxtverket vid genomförandet av statsstödsanalysen. Slutsatserna är dock Livsmedelsverkets egna.

Mot bakgrund av den tidsmässiga ramen för uppdraget har synpunkter från berörda företag inte inhämtats.

⁵ Se regeringens uppdrag dnr N2020/01013/DL.

2.4 Avgränsning

För att få en förståelse för hur systemet för subventionerna behöver utformas och för att utreda frågor som har betydelse för statsstödsanalysen, har Livsmedelsverket översiktligt redogjort för de bestämmelser som omgärdar trikinanalyser, cesiumanalyser och hanteringen av animaliska biprodukter vad avser vildsvin som har trikiner alternativt en cesiumhalt⁶ som överstiger 1 500 Bq/kg. Livsmedelsverket har därvid tagit ställning till vilka som kan bli aktuella som stödmottagare och, i den mån det låter sig göras, gjort en uppskattning av subventionernas omfattning.

Beträffande den del av uppdraget som avser genomförandet av en statsstödsanalys, påverkas analysen av att den närmre utformningen av subventionerna ännu inte har utarbetats. Vissa omständigheter som påverkar omfattningen av subventionerna, främst hur jägares möjligheter att leverera små mängder vildsvin och kött från vildsvin direkt till detaljhandelsanläggningar respektive konsumenter kommer att se ut, är ännu inte klarlagda. Vidare är förutsättningarna för samt den närmre utformningen av det samlade digitala system som SVA:s uppdrag avser ännu inte färdigställda. Det föreligger även svårigheter med att bedöma i vilken mån subventionerna kan komma att tas i anspråk och de subventionsberättigande kostnaderna behöver i vissa fall utredas ytterligare.

Mot denna bakgrund har Livsmedelsverket behövt göra ett antal antaganden och avseende statsstödsanalysen utgått från de förslag som Livsmedelsverket förespråkar. Den tid som har beretts uppdraget har vidare inte varit tillräcklig för att utföra en djup och fullständig analys av statsstödsfrågan. Den statsstödsanalys som har genomförts är därför, förutom att den är behäftad med osäkerhet mot bakgrund av att flera faktiska omständigheter kring de föreslagna subventionerna i nuläget är okända, till vissa delar översiktlig.

Livsmedelsverket har inte gjort ingående jämförelser av för- och nackdelar som utgår från flera olika förslag på system. Livsmedelsverket har istället valt ut det lämpligaste systemet utifrån de parametrar som Livsmedelsverket har att beakta, och analyserar samt beskriver för- och nackdelar med det systemet. Mot bakgrund av att detta system förutsätter att ett samlat digitalt system för spårbarhet finns på plats, beskriver Livsmedelsverket dock också hur ett separat digitalt system för att hantera subventioner skulle kunna se ut.

⁶ Med cesium avses isotopen cesium-137.

3. Utgångspunkter avseende de föreslagna subventionerna

I detta avsnitt fastslås vissa utgångspunkter avseende de föreslagna subventionerna. Detta inkluderar en genomgång av den reglering som omgärdar trikinanalyser och cesiumanalyser av vildsvin samt hanteringen av animaliska biprodukter från vildsvin som har trikiner och en cesiumhalt som överstiger 1 500 Bq/kg. Vidare behandlas även vilka som kan bli aktuella som mottagare av subventionerna. I den mån det är möjligt görs en uppskattning av vilka subventionsbelopp som bedöms kunna bli aktuella hos respektive aktör samt den totala subventionskostnaden. Dessa utgångspunkter behövs både för genomförandet av den efterföljande statsstödsanalysen och för förståelsen av det förslag på system för hanteringen av subventionerna som därefter presenteras.

3.1 Subventioner av trikinanalyser – gällande rätt, omfattning och mottagare

Trikiner är en rundmask som kan infektera flera olika däggdjur, bl.a. vildsvin och människor. Smittan överförs av millimeterlånga larver som ligger ihoprullade och inkapslade i värddjurets muskler. Om en människa eller ett annat däggdjur äter infekterat obehandlat kött utvecklas larverna i tarmkanalen hos den nya värden till vuxna köns mogna maskar. Maskarna producerar nya larver som borrar sig genom tarmväggen och sprids via blodet bl.a. till musklerna. Där kapslas larverna in och kan vara smittsamma under lång tid. Ytterligare information om trikiner finns på SVA:s webbplats.⁷

Skyldigheten att genomföra provtagning av slaktkroppar från bl.a. vildsvin för trikiner framgår av artikel 2.2 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1375 om fastställande av särskilda bestämmelser för offentlig kontroll av trikiner i kött. Skyldigheten förutsätter att det är fråga om en verksamhet som omfattas av offentlig kontroll och provtagningen ska tas som ett led i besiktningen efter slakt. Vilthanteringsanläggningar har därmed en skyldighet att utföra provtagning i enlighet med förordningen vad avser vilt som hanteras på anläggningen. Jägares leveranser av frilevande vilt eller kött från frilevande vilt direkt till konsumenter eller till lokala detaljhandelsanläggningar som levererar direkt till konsumenter omfattas inte av provtagningsskyldigheten som fastslås i förordningen.⁸

I nuläget finns det inte något undantag som möjliggör för jägare att leverera små mängder vildsvin med päls eller kött från sådana djur direkt till konsumenten eller till lokala detaljhandelsanläggningar. Med gällande reglering måste därmed allt vildsvinskött som säljs passera en vilthanteringsanläggning och testas därmed för trikiner.⁹

⁷ <https://www.sva.se/djurhalsa/djursjukdomar-a-o/trikiner-hos-vildsvin-och-andra-svenska-djur/>.

⁸ Som anges i skäl 24 för förordningen tillämpas förordning (EG) nr 853/2004 inte på frilevande vilt eller kött från frilevande vilt som levereras direkt till konsumenten eller till lokala detaljhandelsanläggningar som levererar direkt till konsumenter. I skälet anges vidare att det därför bör vara medlemsstaternas ansvar att vidta nationella åtgärder för att minska riskerna för att trikinmittat vildsvinskött når ut till konsumenten.

⁹ 61 och 63 §§ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien och artikel 2.2 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1375 om fastställande av särskilda bestämmelser för offentlig kontroll av trikiner i kött.

En jägare kan dock utan hinder av bestämmelserna ovan använda kött från vildsvin för konsumtion inom sitt eget privathushåll.¹⁰ Livsmedelsverket har vidare gjort bedömningen att obesiktat kött från nedlagda vildsvin kan fördelas mellan medlemmarna i ett jaktlag, se Livsmedelsverkets vägledning Jägarens direkta leveranser av små mängder vilt och kött av vilt. Eftersom denna hantering inte omfattas av offentlig kontroll finns inget lagstadgat krav att analysera för trikiner. I vägledningen rekommenderar Livsmedelsverket dock att de djurslag som kan ha trikiner, bl.a. vildsvin, alltid provtas och undersöks för förekomst av dessa parasiter.

Det förslag som Livsmedelsverket förespråkar är att det ska vara tillåtet för utbildade jägare¹¹ att överlämna små mängder vildsvinskött direkt till konsument och tillåtet för samtliga jägare att överlämna små mängder vildsvin med päls direkt till lokala detaljhandelsanläggningar. Små mängder vildsvinskött föreslogs i Livsmedelsverkets rapport Avsättning av svenskt vildsvinskött motsvara upp till 10 vuxna vildsvin per år. Små mängder vildsvin med päls föreslogs motsvara upp till 50 vuxna vildsvin per år. Två årsvingar föreslogs motsvara ett vuxet vildsvin. Som tidigare kommer mängden vildsvin som jägare kan lämna till vilthanteringsanläggningar att vara obegränsad.

Livsmedelsverket anser vidare att utbildade jägare enbart ska få sälja vildsvinskött direkt till konsumenter om slaktkroppen har analyserats för trikiner. Om en jägare levererar vildsvin till en vilthanteringsanläggning eller en detaljhandelsanläggning, ska den aktuella anläggningen utföra erforderliga analyser.

Livsmedelsverket anser att endast sådana aktörer som har möjlighet att sälja vildsvinskött ska vara subventionsmottagare. Det betyder att endast sådana jägare som är utbildade och har rätt att leverera vildsvinskött till konsumenter ska omfattas av subventionen. Detta beror på att subventionens syfte främst är att underlätta avsättningen av vildsvinskött med bibehållen livsmedelssäkerhet. En jägare som inte är utbildad kommer inte att kunna sälja vildsvinskött, utan är hänvisad till att sälja ett nedlagt vildsvin till en vilthanteringsanläggning eller en detaljhandelsanläggning. I den situationen är det den aktuella anläggningen som ska utföra erforderliga analyser. Subventioner till jägare som inte är utbildade skulle därmed endast subventionera vildsvinskött som används i den aktuella jägarens egna hushåll. Enligt Livsmedelsverket skulle en sådan subvention inte gynna avsättningen av vildsvinskött på marknaden.

Ytterligare ett argument som talar för att endast utbildade jägare ska få ta del av subventionen, är att detta ökar incitamentet hos jägare att genomgå den aktuella utbildningen.

Aktuella som mottagare av subventioner av trikinester är därmed enligt Livsmedelsverkets uppfattning utbildade jägare, vilthanteringsanläggningar och detaljhandelsanläggningar.

Livsmedelsverket föreslår att ett fast belopp per trikinanalys ska utgöra det belopp som subventioneras. Detta belopp föreslås baseras på den genomsnittliga kostnaden för analysen och ska uppdateras vid behov. Mot bakgrund av att Livsmedelsverket bedömer att en stor majoritet av subventionsmottagarna kommer att redovisa mervärdesskatt, anser Livsmedelsverket att kostnaden ska

¹⁰ Artikel 1.2 a i förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien och av artikel 1.3 a i förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för animaliska livsmedel samt 4 § livsmedelslagen (2006:804).

¹¹ Med utbildade jägare avses jägare som har genomgått en särskild utbildning, vilket föreslås vara en förutsättning för tillstånd att leverera vildsvinskött direkt till konsumenter. Det som avses är alltså inte sådan utbildning som genomförs för att erhålla jägarexamen.

utgå från den genomsnittliga kostnaden exklusive mervärdesskatt. Sådana mottagare som inte redovisar mervärdesskatt ska dock kunna få ett tilläggsbelopp som motsvarar mervärdesskatten.

Livsmedelsverket kommer i denna framställning att utgå från de uppgifter som anges i Livsmedelsverkets rapport Avsättning av svenskt vildsvinskött, i vilken kostnaden för analys av ett trikinprov hos ett ackrediterat laboratorium uppges vara cirka 100 kr.¹² En noggrann kartläggning av den nuvarande genomsnittskostnaden behöver dock genomföras.

Jaktåret 2019/20 uppgick avskjutningen till ca 146 000 vildsvin, enligt uppgifter från Svenska Jägareförbundet, vilket utgjorde en ökning på 30 % jämfört med förgående år.¹³ Livsmedelsverket har i rapporten Avsättning av svenskt vildsvinskött gjort bedömningen att avskjutningen kan behöva öka till minst 150 000 vildsvin per år för en balanserad vildsvinspopulation.¹⁴ Denna bedömning är osäker eftersom den bygger på vildsvinspopulationens storlek och det inte finns någon tillförlitlig statistik kring detta. Vid en förnyad beräkning med uppdaterade siffror bedömer Livsmedelsverket dock att avskjutningen kan behöva öka till minst 170 000 vildsvin per år för en balanserad vildsvinspopulation.¹⁵ Den totala kostnaden för att subventionera trikinanalyser avseende samtliga skjutna vildsvin kan med utgångspunkt i den bedömningen beräknas uppgå till 17 000 000 kr per år. Hur många av dessa vildsvin som kommer att läggas ned av jägare som inte är utbildade och varken nå vilthanteringsanläggningar eller detaljhandelsanläggningar och därmed inte omfattas av den föreslagna subventionen är dock mycket svårt att bedöma.

En utgångspunkt för beräkningen av de stödberättigade kostnaderna för trikinanalyser per år och utbildad jägare kan tas i att utbildade jägare enligt förslaget i Livsmedelsverkets rapport Avsättning av svenskt vildsvinskött ska få leverera kött motsvarande sammanlagt 10 vildsvin till konsumenter per år. Samtliga utbildade jägare kommer sannolikt inte att fylla denna kvot, vilket medför att antalet analyser för vissa jägare blir färre. Antalet analyser kan också bli fler än 10 om samtliga eller delar av de nedlagda vildsvinen är årsungar, vilket kan leda till det dubbla antalet analyser. Vildsvin som visar sig ha trikiner eller en halt av cesium som överstiger 1500 Bq/kg kan vidare inte levereras till konsumenter. Sådana vildsvin har en utbildad jägare möjlighet att ersätta av andra vildsvin till dess att kvoten för hur många vildsvin som får levereras är fylld för den aktuella jägaren. Livsmedelsverket anser att det är rimligt att vid beräkningarna av stödbeloppet utgå från 10 vildsvin per jägare och år. Subventionsbeloppet avseende trikinanalyser per jägare och år kommer då att uppgå till 1 000 kr (100 kr x 10).

I Livsmedelsverkets rapport Avsättning av svenskt vildsvinskött har en kartläggning gjorts av den mängd vildsvin som har hanterats av vilthanteringsanläggningar under 2018.¹⁶ Av den kartläggningen framgick att fem vilthanteringsanläggningar har tagit emot mellan 1 000 och 3 000 vildsvin under året, 10 vilthanteringsanläggningar har tagit emot mellan 100 och 1 000 vildsvin och resterande 49 anläggningar har tagit emot mellan 1 och 100 vildsvin. En utgångspunkt avseende hur stora subventionsbelopp som kan bli aktuella för vilthanteringsanläggningar per år kan tas i denna statistik.

¹² Livsmedelsverkets rapport Avsättning av svenskt vildsvinskött, s. 71.

¹³ Uppgifterna kommer från Svenska Jägareförbundets webbplats, <https://rapport.viltdata.se/statistik/>.

¹⁴ Bedömningarna och prisuppgifterna i stycket kommer från Livsmedelsverkets rapport Avsättning av svenskt vildsvinskött, s. 71.

¹⁵ Livsmedelsverket har även kontaktat Svenska Jägareförbundet som gör bedömningen att sannolikt något fler än 150 000 vildsvin i dagsläget behöver läggas ned per år, kanske 20 000 fler, för att uppnå en stabil vildsvinspopulation.

¹⁶ Livsmedelsverkets rapport Avsättning av svenskt vildsvinskött, s. 35.

Subventionsbeloppen avseende trikinalyser per vilthanteringsanläggningar och år skulle då variera mellan 100 kr och 300 000 kr.

Hur stora subventionsbelopp avseende trikinalyser det skulle kunna bli fråga om för enskilda detaljhandelsanläggningar per år är svårt att uttala sig om, eftersom det är svårt att bedöma hur många vildsvin som kommer att levereras direkt från jägare till sådana anläggningar.

3.2 Subventioner av cesiumanalyser – gällande rätt, omfattning och mottagare

Efter Tjernobyloolyckan 1986 spreds olika radioaktiva ämnen i naturen och kontaminerade stora områden i Europa. Idag är cesium-137, som har en halveringstid på 30 år, den enda isotop med kvarvarande effekt som finns kvar i det svenska ekosystemet. Halterna av cesium i de flesta livsmedel har sjunkit och är i de flesta fall under de fastställda gränsvärdena. Under de senaste åren har dock överskridanden av gränsvärdet observerats i kött från vildsvin från nedfallsdrabbade områden. Det är framförallt kött från vildsvin nedlagda i vissa geografiska områden i Västmanlands, Uppsala och Gävleborgs län som kan innehålla höga cesiumhalter.¹⁷

Vildsvinskött som innehåller cesium i halter högre än det nationella gränsvärdet 1 500 Bq/kg får inte släppas ut på marknaden, dvs. varken säljas eller skänkas bort, vilket följer av 10 § 5 livsmedelslagen (2006:804) och Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2012:3) om främmande ämnen i livsmedel. Något lagstadgat krav på att utföra cesiumanalyser avseende vissa livsmedel finns inte i nuläget, utan det är den som släpper ut livsmedel på marknaden som har att se till att lagstiftningens krav är uppfyllda.

Det förslag som Livsmedelsverket förespråkar är att cesiumanalyser ska vara obligatoriska avseende vildsvin som fälls i definierade nedfallsområden, inklusive en zon som motsvarar vildsvinens hemområde. Dessa analyser ska subventioneras med statliga medel. Beträffande vildsvin som fälls i andra områden ska cesiumanalyser inte vara obligatoriska och inte heller subventioneras, eftersom detta skulle medföra en omotiverad övertestning på skattebetalarnas bekostnad. Aktuella som mottagare av subventioner av cesiumanalyser bör, på samma grunder som redovisats i stycket ovan, vara utbildade jägare, vilthanteringsanläggningar och detaljhandelsanläggningar.

Livsmedelsverket föreslår att ett fast belopp per cesiumanalys ska utgöra det belopp som subventioneras. Detta belopp föreslås baseras på den genomsnittliga kostnaden för analysen, exklusive mervärdesskatt, och ska uppdateras vid behov. Sådana mottagare som inte redovisar mervärdesskatt ska kunna få ett tilläggsbelopp som motsvarar mervärdesskatten. Livsmedelsverket kommer i denna framställning att utgå från de uppgifter som anges i Livsmedelsverkets rapport Avsättning av svenskt vildsvinskött, enligt vilka en cesiumanalys som utförs av ett ackrediterat laboratorium kostar cirka 400 kr.¹⁸ En noggrann kartläggning av den genomsnittliga kostnaden behöver dock göras.

¹⁷ Uppgifterna i stycket kommer från rapporten Cesium-137 i livsmedel - riskhanteringsrapport Livsmedelsverkets rapportserie nummer 19 del 1 – 2017.

¹⁸ Uppgifterna i stycket om omfattning och pris kommer från Livsmedelsverkets rapport Avsättning av svenskt vildsvinskött, s. 70.

Avskjutningen i Uppsala län, Västmanlands län och Gävleborgs län uppgick jaktåret 2019/20 till drygt 12 000 vildsvin.¹⁹ Livsmedelsverket har i rapporten Avsättning av svenskt vildsvinskött gjort bedömningen att det, med ett ökat jakttryck, maximalt kan komma att röra sig om 15 000 vildsvin som fälls årligen i nedfallsområdet.²⁰ Den totala kostnaden om samtliga cesiumanalyser subventioneras kan då beräknas uppgå till 6 000 000 kr per år (15 000 x 400 kr = 6 000 000 kr).

Precis som beträffande trikinanalyserna är det dock mycket svårt att ha en uppfattning om hur många av de vildsvin som läggs ned i de definierade områdena som kommer att omfattas av subventionen och hur många som kommer att nedläggas av jägare som inte har genomgått utbildningen och varken nå vilthanteringsanläggningar eller detaljhandelsanläggningar och därmed inte omfattas.

För utbildade jägare som är verksamma i de aktuella områdena kan en utgångspunkt avseende de årliga subventionsbeloppen för cesiumanalyser tas i antalet nedlagda vildsvin som kan levereras inom ramen för möjligheten för jägare att leverera små mängder vildsvinskött direkt till konsumenter, dvs. sammanlagt motsvarande 10 vildsvin. Precis som beträffande trikinanalyserna kan antalet cesiumanalyser bli lägre än 10 om leveranskvoten inte fylls och högre än 10 om årsungar läggs ned och analys svar medför att vildsvin inte kan levereras till en konsument. Vidare blir antalet cesiumanalyser lägre om jägaren även jagar i andra områden än nedfallsområden. Med en utgångspunkt i de 10 vildsvin som årligen kan levereras till konsumenter skulle subventionsbeloppen avseende cesiumanalyser per år och utbildad jägare uppgå till 4 000 kr.

Med en utgångspunkt i den statistik som beskrivits i stycke 3.1 ovan, enligt vilken antalet vildsvin som hanteras på vilthanteringsanläggningar varierar mellan ett vildsvin och 3 000 vildsvin per anläggning och år, skulle subventionsbeloppet per anläggning och år kunna variera mellan 400 kr och 1 200 000 kr (400 kr x 3 000 = 1 200 000 kr), om samtliga vildsvin som de största vilthanteringsanläggningarna hanterat skulle ha nedlagts inom det definierade geografiska området.

Precis som beträffande trikinanalyser är det svårt att uttala sig om hur stora subventionsbelopp avseende cesiumanalyser det skulle kunna bli fråga om för enskilda detaljhandelsanläggningar per år.

3.3 Subventioner för hantering av vissa animaliska biprodukter – gällande rätt, omfattning och mottagare

Hantering av animaliska biprodukter regleras främst i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel.

I skälen för förordningen anges att animaliska biprodukter av nedlagt vilt till följd av de potentiella riskerna för livsmedelskedjan bör omfattas av förordningen endast om lagstiftningen om livsmedelshygien gäller utsläppande på marknaden av sådant vilt och berör verksamhet i vilthanteringsanläggningar.²¹

¹⁹ Uppgifterna kommer från Svenska Jägareförbundets webbplats, <https://rapport.viltdata.se/statistik/>.

²⁰ Livsmedelsverkets rapport Avsättning av svenskt vildsvinskött, s. 70.

²¹ Skäl 13 för förordning (EG) nr 1069/2009.

Hela kroppar eller delar från vilda djur undantas från tillämpningsområdet för förordningen, utom när dessa misstänks vara smittade med eller påverkade av en sjukdom som kan överföras till människor eller djur.²² Undantaget omfattar emellertid inte kroppar eller delar av frilevande vilt. Frilevande vilt omfattas alltså som huvudregel av förordning (EG) nr 1069/2009. I förordningen ges ingen definition av begreppet frilevande vilt. Inte heller anges att definitionen av frilevande vilt ska vara den som anges i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung. Mot bakgrund av den hänvisning som görs till lagstiftningen om livsmedelshygien i skälen för förordning (EG) nr 1069/2009 framstår dock detta som sannolikt.²³ Definitionen av frilevande vilt är i förordning (EG) nr 853/2004 vilda hov- och klövdjur samt hardjur och landlevande däggdjur som är föremål för jakt i syfte att användas som livsmedel och anses vara frilevande vilt enligt tillämplig lagstiftning i den berörda medlemsstaten.²⁴ Definitionen omfattar alltså vildsvin, som är ett vilt klövdjur, som är föremål för jakt i syfte att användas som livsmedel.

De animaliska biprodukter som uppstår av en vilthanteringsanläggnings hantering av vildsvin omfattas därmed av förordning (EG) nr 1069/2009.

Enligt den hantering som föreskrivs i förordning (EG) nr 1069/2009 ska animaliska biprodukter delas upp i tre kategorier med hänsyn till graden av risk för människors och djurs hälsa.²⁵ Kategori 2-material omfattar bland annat djur eller delar av djur som har dött på annat sätt än genom att slaktas eller nedläggas för att användas som livsmedel, inklusive djur som har avlivats som ett led i sjukdomsbekämpning, produkter av animaliskt ursprung som förklarats otjänliga som livsmedel eftersom de innehåller främmande föremål och animaliska biprodukter som inte är varken kategori 1-produkter eller kategori 3-produkter.²⁶ Vildsvin och vildsvinskött som omfattas av förordningen och innehåller trikiner och/eller halter av cesium överskridande 1 500 Bq/kg klassas i denna kategori.

Bestämmelser om bortskaffande och användning av kategori 2-material finns i artikel 13 i förordning (EG) nr 1069/2009. Kategori 2-material kan t.ex. bortskaffas som avfall genom förbränning. Enligt artikel 19.1 b i förordning (EG) nr 1069/2009 kan den behöriga myndigheten meddela undantag från bl.a. artikel 13 och istället ge tillstånd till bortskaffande genom bränning eller nedgrävning på platsen eller på annat sätt under officiell tillsyn som förhindrar överföring av risker för människors och djurs hälsa av bl.a. kategori 2-material i avlägsna områden.

Beträffande vilthanteringsanläggningar har Jordbruksverket meddelat föreskrifter enligt vilka animaliska biprodukter som har uppstått vid vilthanteringsanläggningar får grävas ned.²⁷ Vilthanteringsanläggningar har alltså möjlighet att antingen gräva ned sina animaliska biprodukter eller bortskaffa dem på de sätt som anges i artikel 13 i förordning (EG) nr 1069/2009.²⁸ Beroende på

²² Artikel 2.2 a i förordning (EG) nr 1069/2009.

²³ Skäl 13 för förordning (EG) nr 1069/2009.

²⁴ Avsnitt 1 punkt 1.5 i bilaga I till förordning (EG) nr 853/2004.

²⁵ Artikel 7.1 i förordning (EG) nr 1069/2009.

²⁶ Artikel 9 i förordning (EG) nr 1069/2009.

²⁷ 2 kap. 23 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2006:84) om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur, senast omtryckt genom SJVFS 2014:43.

²⁸ Djur som misstänks eller som officiellt har bekräftats vara infekterade med transmissibel spongiform encefalopati, TSE, enligt förordning (EG) nr 999/2001 får dock inte enligt förordning (EG) nr 1069/2009 grävas ned, vilket också anges i 23 § andra stycket SJVFS 2006:84).

var vilthanteringsanläggningen är belägen och den mängd biprodukter som det är fråga om kan det vara så att nedgrävning inte är ett alternativ. Vidare måste de krav som ställs i miljölagstiftningen iakttagas vid nedgrävningen.

Beträffande jägare finns ett undantag enligt vilket förordningen inte ska tillämpas på hela kroppar eller delar från frilevande vilt som efter att ha nedlagts inte har samlats in enligt god jaktсед, utan att det påverkar tillämpningen av förordning (EG) nr 853/2004.²⁹ Det finns också ett undantag enligt vilket animaliska biprodukter av frilevande vilt och kött från frilevande vilt som omfattas av undantaget i artikel 1.3 e i förordning (EG) nr 853/2004 undantas från tillämpningen av förordning (EG) nr 1069/2009.³⁰

Animaliska biprodukter av små mängder vildsvin och kött från vildsvin som jägare levererar direkt till lokala detaljhandelsanläggningar respektive utbildade jägare levererar direkt till konsumenter omfattas alltså av detta undantag och förordning (EG) nr 1069/2009 blir inte tillämplig.

Beträffande jägares hantering av vildsvin som faller utanför förordning (EG) nr 1069/2009, ska de animaliska biprodukterna hanteras i enlighet med god jaktсед, vilket kan innebära att slaktkroppar inklusive organ ska grävas ned. Nedgrävning är vad Jordbruksverket rekommenderar avseende kadaver från djur som har angripits av parasiter, exempelvis rävs-kabb. Den enskilde jägaren kan dock trots detta naturligtvis välja att hantera animaliska biprodukter av vildsvin som innehåller trikiner eller halter av cesium överstigande 1 500 Bq/kg på det sätt som föreskrivs i förordning (EG) nr 1069/2009.

Beträffande sådana animaliska biprodukter av vildsvin som uppstår hos en lokal detaljhandelsanläggning, blir förordningens bestämmelser om hantering av kategori 2-material inte tillämpliga, under förutsättning att det är fråga om ett vildsvin som har levererats inom ramen för undantaget för små mängder. Däremot om det är fråga om vildsvinskött som levereras från en vilthanteringsanläggning, då omfattas hanteringen hos detaljhandelsanläggningen av förordningens bestämmelser. Eftersom cesium- och trikinanalyser dock i detta fall ska ske hos vilthanteringsanläggningen innan leverans till detaljhandelsanläggningen, bör animaliska biprodukter av vildsvin som innehåller trikiner eller halter av cesium överstigande 1 500 Bq/kg inte uppkomma hos en detaljhandelsanläggning med anledning av leveranser från en vilthanteringsanläggning. Precis som utbildade jägare kan detaljhandelsanläggningar välja att hantera animaliska biprodukter i enlighet med förordning (EG) nr 1069/2009, även vad avser animaliska biprodukter som inte omfattas av förordningen.

En kostnad är kopplad till att bortskaffa animaliska biprodukter som avfall vid en godkänd anläggning för destruktion eller återvinning. Denna kostnad är beroende av var i landet och vilken kategori av animaliska biprodukter det är fråga om. Det förekommer också att vilthanteringsanläggningar inte sorterar materialet utan skickar allt som kategori 1-material, dvs. med den högsta riskklassen, eftersom det då enbart blir en fraktkostnad. En snittkostnad har uppgetts vara cirka 3.50 kr per kg för vilthanteringsanläggningar.³¹

²⁹ Artikel 2 b i förordning (EG) nr 1069/2009.

³⁰ Artikel 2 c i förordning (EG) nr 1069/2009.

³¹ Livsmedelsverkets rapport Avsättning av svenskt vildsvinskött, s. 42.

Beträffande möjligheten att gräva ned animaliska biprodukter har det dock inte framkommit att detta är förenat med en direkt kostnad. Det förekommer att kommuner tar ut en avgift för handläggningen av ett s.k. anvisningsärende, i vilket en plats för nedgrävning för exempelvis en vilthanteringsanläggning anvisas. Denna avgift är dock en förutsättning för att möjliggöra nedgrävning av vilthanteringsanläggningens samtliga animaliska biprodukter och inget som uppstått på grund av eller har en koppling till hanteringen av just vildsvin som har trikiner eller en cesiumhalt som överstiger 1 500 Bq/kg. För att kostnader för hanteringen av animaliska biprodukter från vildsvin med trikiner och en cesiumhalt som överstiger 1 500 Bq/kg ska kunna subventioneras krävs att sådana kostnader kan separeras från övriga avfallshanteringskostnader. En närmare undersökning av hur stora avgifter som kan kopplas till hanteringen i Sveriges kommuner skulle behöva genomföras för att Livsmedelsverket ska kunna slå fast under vilka omständigheter hanteringen är avgiftsbelagd och i så fall vilka kostnader den innebär.

Om de aktuella animaliska biprodukterna hanteras genom nedgrävning föreslår Livsmedelsverket mot bakgrund av denna osäkerhet att det inte ska utgå någon subvention. Livsmedelsverket föreslår alltså att endast kostnader som uppkommer genom att animaliska biprodukter destrueras vid en godkänd anläggning för destruktion eller återvinning subventioneras.

Frågan om tänkbara mottagare av subventioner för hantering av animaliska biprodukter från vildsvin med trikiner eller en cesiumhalt som överstiger 1 500 Bq/kg är främst vilthanteringsanläggningar, som dock även har möjlighet att gräva ned animaliska biprodukter. Kostnader för hantering av sådana biprodukter för utbildade jägare och detaljhandelsanläggningar kan också uppkomma, även om dessa i vissa fall inte omfattas av förordning (EG) nr 1069/2009.

Precis som beträffande subventionerna av trikinanalyser och cesiumanalyser föreslår Livsmedelsverket att subventionen ska utgå med ett fast belopp per destruerad djurkropp. Subventionsbeloppet föreslås baseras på den genomsnittliga kostnaden för hantering av kategori 2-avfall i enlighet med artikel 13 i förordning (EG) nr 1069/2009, exklusive mervärdesskatt, och ska uppdateras vid behov. En noggrann undersökning av hur stor denna kostnad är behöver utföras. Sådana mottagare som inte redovisar mervärdesskatt ska kunna få ett tilläggsbelopp som motsvarar mervärdesskatten.

Enligt den statistik som publiceras på SVA:s hemsida har mellan fem och nio fall av trikiner hos vildsvin upptäckts per år under 2017-2019.³² Kostnaden för att hantera animaliska biprodukter avseende vildsvin som har trikiner framstår därmed som försumbar. Beträffande hur många vildsvin som kommer att visa sig ha en för hög cesiumhalt är detta svårare att bedöma.

Strålsäkerhetsmyndigheten har, i samarbete med jägare, genomfört mätningar av cesium i vildsvinskött.³³ I områden som drabbats mest av nedfall efter Tjernobylyckan anges att en stor andel av de provtagna vildsvinen har en cesiumhalt som överskrider försäljningsgränsvärdet 1 500 Bq/kg. Mätningar under längre tid i ett mindre område med nedfall efter Tjernobylyckan indikerar dock att det finns en årstidsvariation.³⁴

³² <https://www.sva.se/djurhalsa/smittlage/trikinfynd-hos-vildsvin-och-bjorn/>.

³³ <https://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/omraden/miljoovervakning/radioaktiva-amnen/cesium-137-i-vildsvinskott/>.

³⁴ Under månaderna januari-april är medelvärdet cirka 4 600 Bq/kg, medan medelvärdet för månaderna september-oktober är cirka 550 Bq/kg. Cirka 2/3 av proven överskred gränsvärdet under vintermånaderna, medan endast 2 av 48 prov överskred gränsvärdet under höstmånaderna.

Sammanfattningsvis är bedömningarna av de stödberättigade kostnader som kan uppstå hos de olika aktörerna vad avser hanteringen av de aktuella animaliska biprodukterna behäftade med en mycket stor osäkerhet.

4. Statsstödsanalys av de föreslagna subventionerna

I detta avsnitt ges först en översiktlig och allmän genomgång av de centrala bestämmelserna i den EU-rättsliga statsstödsregleringen. Därefter behandlas regleringen om stöd av mindre betydelse samt relevanta gruppundantagsförordningar och riktlinjer. Slutligen görs en analys av statsstödsreglernas tillämplighet på de föreslagna subventionerna, där Livsmedelsverket tar ställning till om subventionerna omfattas av statsstödsbestämmelserna och om något undantag från anmälningsplikten i så fall kan tänkas vara tillämpligt. En bedömning görs därefter av om kommissionen kan förväntas godkänna de föreslagna subventionerna. Slutligen görs en sammanfattande bedömning av subventionernas förenlighet med EU:s regler om statligt stöd.

4.1 Översikt över EU:s regler om statligt stöd

4.1.1 Grundläggande bestämmelser

Den primära EU-rättsliga regleringen av statliga stöd finns i artikel 107 och 108 i EUF-fördraget. Huvudregeln, att statligt stöd är förbjudet inom EU, framgår av artikel 107.1. I bestämmelsen slås fast att om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

För att en åtgärd ska omfattas av artikel 107.1 krävs att följande kumulativa rekvisit är uppfyllda.

Det ska röra sig om ett stöd i form av en ekonomisk fördel.

Stödet ska beviljas av staten och utgå med statliga medel.

Stödet ska gynna vissa företag eller viss produktion (även kallat selektivitetskriteriet).

Stödet ska snedvrida eller riskera att snedvrida konkurrensen samt påverka handeln mellan medlemsstater.

Rekvisiten, som kommer att behandlas mer ingående nedan, ska bedömas utifrån objektiva faktorer, utan något skönsmåttigt utrymme.³⁵ Ingen hänsyn tas till orsaken eller syftena med de aktuella åtgärderna, utan åtgärderna definieras i förhållande till deras verkningar.³⁶ Om en stödåtgärd inte uppfyller samtliga rekvisit, spelar det ingen roll att åtgärden exempelvis gynnar vissa företag eller har ett visst politiskt syfte, den utgör ändå inte statsstöd i den mening som avses i artikel 107.1. Att en

³⁵ Mål T-67/94 *Ladbroke Racing mot kommissionen* [1998] ECR II-1, p. 52.

³⁶ Mål 173/73 *Italien mot kommissionen* [1974] ECR 709, p. 13.

åtgärd omfattas av bestämmelsen, medför vidare inte automatiskt att det är fråga om ett otillåtet stöd, utan åtgärden kan ändå vara tillåten.

I artikel 107.2 finns en uppräknad av stödåtgärder som är förenliga med den inre marknaden och därför tillåtna. Bestämmelsen har inte någon betydelse för denna framställning, eftersom de föreslagna subventionerna inte omfattas av de uppräknade undantagen.

Av större betydelse får artikel 107.3, enligt vilken olika kategorier av stöd kan anses förenliga med den inre marknaden. Bestämmelsen kan användas som ett instrument för att balansera ett visst stöds fördelar mot dess negativa effekter på konkurrensen och ger kommissionen möjlighet att ta hänsyn till om stödet motiveras av viktiga hänsyn, t.ex. miljöhänsyn eller om åtgärden är ett nödvändigt och lämpligt sätt att hantera ett marknadsmisslyckande.³⁷ För den fortsatta analysen är främst artikel 107.3 c aktuell, som möjliggör för kommissionen att godkänna stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

I artikel 108 fastslås en möjlighet för kommissionen att kontrollera och ingripa vid vidtagna åtgärder som omfattas av artikel 107.1. Enligt artikel 108.2 kan kommissionen bl.a. besluta att en medlemsstat ska upphäva eller ändra vissa stödåtgärder som den inte anser är förenliga med den inre marknaden. Av artikel 108.3 framgår att kommissionen ska underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107, ska den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 2. Vidare anges i artikel 108.3 att medlemsstaten i fråga inte får genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut.³⁸

Med stöd av artikel 109 i EUF-fördraget har kommissionen bemyndigats att anta förordningar om undantag från anmälningskyldigheten. Kommissionen har också antagit riktlinjer, rekommendationer, tillkännagivanden och meddelanden för att underlätta tillämpningen av statsstödsreglerna.

Regleringen i artikel 107–109 är generellt utformad och omfattar som utgångspunkt stöd i alla sektorer. Av artikel 107 framgår dock att bestämmelsen bara ska tillämpas om inte annat anges i fördraget. Jordbrukssektorn är särskilt reglerad i fördraget och, som följer av artikel 42, ska bestämmelserna om konkurrensreglerna tillämpas på jordbruksproduktion eller handel med jordbruksprodukter, endast i den mån Europaparlamentet och rådet beslutar om detta.

Kommissionens kompetens att kontrollera stöd till jordbrukssektorn grundas därför på sekundärlagstiftning. Statsstödsreglerna är dock i praktiken tillämpliga på en stor del av produktionen av och handeln med jordbruksprodukter. Utgångspunkten tas i artikel 211.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter som slår fast att artiklarna 107–109 i EUF-fördraget ska tillämpas på produktion av och handel med jordbruksprodukter.

³⁷ Indén, EU:s statsstödsrätt, 2013, s. 25.

³⁸ I detta sammanhang kan också nämnas att statsstöd som har lämnas i strid med genomförandeförbudet är olagligt och i normalfallet ska återkrävas av den som har lämnat det, vilket framgår av lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Utöver de specifika undantag som finns på området,³⁹ är en generell regel att kommissionen inte får godkänna statsstöd som är oförenliga med bestämmelserna om en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter eller som skulle hindra den att fungera tillfredsställande.⁴⁰

Beträffande subventioner som avser företag som är verksamma inom produktion av och handel med jordbruksprodukter, och utan att något specifikt undantag är tillämpligt, är artikel 107–109 i EUF-fördraget alltså tillämpliga. I sammanhanget ska därför kommissionens förordningar om stöd av mindre betydelse och s.k. gruppundantagsförordningar nämnas, eftersom dessa förordningar kan medföra att en stödåtgärd inte behöver anmälas till kommissionen trots att rekvisiten i artikel 107.1 är uppfyllda.

4.1.2 Stöd av mindre betydelse

En stödåtgärd kräver inte en anmälan till kommissionen och godkännande om den omfattas av regleringen om stöd av mindre betydelse, även kallat försumbart stöd eller de minimis-stöd.

Kommissionen har beslutat om fyra olika förordningar om stöd av mindre betydelse.⁴¹ Av betydelse för den fortsatta statsstödsanalysen är kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse, och kommissionens förordning (EU) nr 1408/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn, den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn.

Den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse omfattar stöd till företag inom alla sektorer, dock med vissa undantag. Aktuellt för denna framställning är att stöd till företag som är verksamma inom primärproduktion av jordbruksprodukter inte omfattas.⁴²

Den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn omfattar stöd inom sektorn för primärproduktion av jordbruksprodukter. Bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter omfattas dock inte, med tanke på likheten mellan bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter och andra produkter. Dessa produkter omfattas av den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse, under förutsättning att stödbeloppet inte fastställs på grundval av priset på

³⁹ T.ex. är direktstöd till jordbrukare i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitikens undantagna från artiklarna 10–109 EUF-fördraget. Även sådana stödåtgärder som vidtas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 och helt eller delvis finansieras av unionen, undantas. Vissa specificerade nationella stödåtgärder undantas också, t.ex. avseende Sverige undantas i artikel 213 i förordning (EU) nr 1307/2013 produktion och saluföring av renar.

⁴⁰ Se punkt 50, Europeiska unionens riktlinjer för statligt stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden 2014–2020 och mål C-464/09 P Holland Malt v kommissionen [2010] ECR I-12443, p. 49-51.

⁴¹ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, kommissionens förordning (EU) nr 1408/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn, kommissionens förordning (EU) nr 717/2014 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn och kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

⁴² Artikel 1.b i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

eller mängden sådana produkter som köps från primärproducenter eller släpps ut på marknaden av de berörda företagen och att stödet varken helt eller delvis överförs till primärproducenter.⁴³

Enligt den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse ska stödåtgärder inte anses uppfylla samtliga kriterier i artikel 107.1 i fördraget och omfattas därför inte av anmälningskyldigheten enligt artikel 108.3, om de krav som ställs i den förordningen uppfylls.⁴⁴ Ett framträdande krav som uppställs är att det totala stödet av mindre betydelse som ges av en medlemsstat till ett enda företag inte överstiger 200 000 euro under en period av tre beskattningsår.

Den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse på jordbruksområdet medför motsvarande undantag som den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse, med den skillnaden att det sammanlagda stödbeloppet som ett företag får beviljas är 20 000 euro under en period om tre beskattningsår.⁴⁵ Därutöver finns ett nationellt tak, enligt vilket det totala värdet av stöd av mindre betydelse som en medlemsstat beviljar företag inom jordbrukssektorn under en period på tre beskattningsår inte får överstiga det värde som är särskilt fastställt för varje medlemsstat.⁴⁶ För Sveriges del är detta belopp, som framgår av bilaga I till förordningen, 79 184 750 euro.⁴⁷

Gemensamt för båda förordningarna gäller att om det totala stödbeloppet överstiger den summa som högst får betalas ut till ett företag under en treårsperiod genom att ett nytt stöd beviljas, omfattas inte någon del av det nya stödet av förordningen, utan hela stödet ska anmälas till kommissionen.⁴⁸

För att en stödåtgärd ska omfattas av förordningarna krävs vidare att det är fråga om stöd för vilket det är möjligt att i förväg beräkna den exakta bruttobidragsekvivalenten utan att göra någon riskbedömning (s.k. genomsynligt stöd).⁴⁹

Det är också värt att notera att båda förordningarna innehåller detaljerade bestämmelser om kumulering, främst att stöd av mindre betydelse inte får kumuleras med statligt stöd som avser samma stödberättigande kostnader, om sådan kumulering överstiger den högsta relevanta stödnivå eller det högsta tillåtna stödbelopp som gäller i varje enskilt fall på grundval av en gruppundantagsförordning eller ett beslut som antagits av kommissionen.⁵⁰ Förordningarna innehåller också detaljerade bestämmelser om övervakning, som bl.a. avser vilken information det mottagande företaget ska ges

⁴³ Skäl 5 för den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn.

⁴⁴ Artikel 3 i den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn.

⁴⁵ Artikel 3.2 i den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn.

⁴⁶ Artikel 3.3 i den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn, jämte bilagan till förordningen.

⁴⁷ En medlemsstat har dock möjlighet att besluta att det totala stöd av mindre betydelse som beviljas ett enskilt företag inte får överstiga 25 000 euro under en period på tre beskattningsår och att det totala ackumulerade stöd av mindre betydelse som beviljas under tre beskattningsår inte får överstiga den nationella övre gräns som fastställs i bilaga II, vilket för Sveriges del är 95 021 700 euro, se artikel 3.3 a i den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn. Sverige har dock inte upprättat ett sådant nationellt centralt register som krävs för att få besluta om detta.

⁴⁸ Artikel 3.7 i den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn och artikel 3.7 i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

⁴⁹ Artikel 4 i den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn och artikel 4 i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

⁵⁰ Artikel 5.3 i den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn och artikel 5.2 i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

och medlemsstatens skyldighet att kontrollera att beloppsgränserna inte överskrids innan ett stöd beviljas.⁵¹

4.1.3 Gruppundantag

Om taket för den aktuella förordningen om stöd av mindre betydelse överskrids, finns ytterligare en möjlighet enligt vilken stödåtgärden kan undantas från kravet att notifiera kommissionen. Om de villkor som uppställs i en av kommissionens gruppundantagsförordningar⁵² är uppfyllda, undantas stödåtgärden från anmälningsskyldigheten.

Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, den allmänna gruppundantagsförordningen, är tillämplig för de kategorier av stödändamål och på de villkor som särskilt anges i förordningen.

De ändamål som omfattas av gruppundantag anges i artikel 1. Som exempel kan nämnas regionalstöd, stöd till små och medelstora företag, stöd till miljöskydd och stöd för att avhjälpa skador som orsakats av vissa naturkatastrofer. För att en stödåtgärd ska vara undantagen måste den omfattas av någon av de särskilda stödkategorierna och uppfylla både de allmänna villkor och de särskilda villkor för den aktuella stödkategorin som anges i förordningen.⁵³ Förordningen har en begränsad räckvidd för stöd som beviljas inom sektorn för primär jordbruksproduktion och innehåller även vissa undantag avseende stöd som beviljas inom sektorn för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter.⁵⁴

Därutöver ska kommissionens förordning (EU) nr 702/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, den särskilda gruppundantagsförordningen för jordbrukssektorn, nämnas. Den förordningen är bl.a. tillämplig på stöd till mikroföretag samt små och medelstora företag som är verksamma inom jordbrukssektorn, dvs. primär jordbruksproduktion, bearbetning av jordbruksprodukter och saluföring av jordbruksprodukter. Vissa artiklar ska dock endast tillämpas på sådana företag som är verksamma inom primär jordbruksproduktion.⁵⁵

Precis som den allmänna gruppundantagsförordningen innehåller den särskilda gruppundantagsförordningen för jordbrukssektorn stödkategorier med särskilda villkor för när och hur stöd kan beviljas. Under förutsättning att stödet uppfyller både förordningens allmänna villkor och de

⁵¹ Se artikel 6 i den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn och artikel 6 i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

⁵² Värda att nämna är kommissionens tre gruppundantagsförordningar som har beslutats med stöd av ett bemyndigande från rådet enligt artikel 109 i EUF-fördraget: kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, kommissionens förordning (EU) nr 1388/2014 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 och kommissionens förordning nr 702/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁵³ Artikel 3 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

⁵⁴ Artikel 1.3 b och c i den allmänna gruppundantagsförordningen.

⁵⁵ Artikel 1 i kommissionens förordning (EU) nr 702/2014.

särskilda villkor som gäller för den relevanta stödkategorin, undantas stödet från anmälningsplikten i artikel 108.3 EUF-fördraget.⁵⁶

Allmänna villkor som uppställs är exempelvis att stödets ska vara överblickbart och ha stimulanseffekt.⁵⁷ Det finns också bestämmelser om att en sammanfattande information om stödet eller stödordningen ska skickas till kommissionen senast tio dagar innan stödet beviljas eller stödordningen träder i kraft.⁵⁸ Samma information ska också offentliggöras av medlemsstaten på en övergripande webbplats för statligt stöd.⁵⁹ Därutöver finns bestämmelser om övervakning, bl.a. ska en årlig rapport skickas till kommissionen om tillämpningen av förordningen.⁶⁰ Vidare ska detaljerade register föras med den information och de handlingar som behövs för att fastställa att alla villkor i förordningen är uppfyllda.⁶¹

Som exempel på särskilda stödkategorier kan nämnas stöd för investeringar i samband med bearbetning av jordbruksprodukter och saluföring av jordbruksprodukter, stöd för att kompensera för skador som orsakats av en allvarlig klimathändelse som kan likställas med en naturkatastrof och stöd för kostnaderna för förebyggande, kontroll och utrotning av djursjukdomar.

Om inget undantag vare sig i en förordning om stöd av mindre betydelse eller en gruppundantagsförordning är tillämpligt måste stödåtgärden anmälas till kommissionen, som i enlighet med artikel 107.3 i EUF-fördraget kan bevilja ett undantag efter att den granskat åtgärden eller åtgärderna. I denna bedömning finns ett betydande skönsmåssigt utrymme för kommissionen.⁶² Om det är fråga om ett stöd som inte omfattas av något gruppundantag, kommer kommissionen ofta tillämpa någon av sina riktlinjer för att avgöra om stödåtgärden kan beviljas.⁶³

4.1.4 Kommissionens riktlinjer för statligt stöd

För de vanligaste stödområdena har kommissionen utfärdat riktlinjer som klargör reglerna.⁶⁴ Aktuella för den fortsatta framställningen är Europeiska unionens riktlinjer för statligt stöd inom jordbruks- och skogssektorn och på landsbygden 2014-2020, som nedan benämns som riktlinjerna. Riktlinjerna omfattar statligt stöd för primär jordbruksproduktion, bearbetning av jordbruksprodukt som till resultat ger en annan jordbruksprodukt och saluföring av jordbruksprodukter.⁶⁵

Riktlinjerna redogör på samma sätt som kommissionens riktlinjer för statligt stöd på övriga områden, för de gemensamma bedömningsprinciperna som kommissionen tillämpar när den avgör om en åtgärd

⁵⁶ Artikel 3 i den särskilda gruppundantagsförordningen för jordbrukssektorn.

⁵⁷ Artikel 5 och 6 i den särskilda gruppundantagsförordningen för jordbrukssektorn.

⁵⁸ Artikel 9.1 i den särskilda gruppundantagsförordningen för jordbrukssektorn.

⁵⁹ Artikel 9.2 i den särskilda gruppundantagsförordningen för jordbrukssektorn.

⁶⁰ Artikel 12 i den särskilda gruppundantagsförordningen för jordbrukssektorn.

⁶¹ Artikel 13 i den särskilda gruppundantagsförordningen för jordbrukssektorn.

⁶² Mål C-225/91 *Matra mot kommissionen* [1993] ECR I3203, p. 23-25.

⁶³ Bacon, *European Union Law of State Aid*, 3 uppl., 2017, s. 99.

⁶⁴ Se t.ex. Europeiska unionens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010, Europeiska unionens riktlinjer för statligt regionalstöd för 2014–2020, Europeiska unionens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 och Europeiska unionens riktlinjer för statligt stöd inom jordbruks- och skogssektorn och på landsbygden 2014-2020.

⁶⁵ Punkt 20 i riktlinjerna.

är förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3. Därefter fastslås de särskilda villkor som gäller för olika specifika stödkategorier.

Beträffande de gemensamma bedömningsprinciperna framgår följande. Vid bedömningen av om en anmäld stödåtgärd kan anses vara förenlig med den inre marknaden analyserar vanligtvis kommissionen om stödåtgärdens utformning garanterar att stödåtgärdens positiva effekt när det gäller att nå ett mål av gemensamt intresse är större än dess negativa effekter på handel och konkurrens.⁶⁶ Vidare anges att kommissionen kommer att anse en stödåtgärd förenlig med fördraget endast om den uppfyller vart och ett av följande kriterier:

- a) Bidrag till ett väldefinierat mål av gemensamt intresse: en statlig stödåtgärd måste syfta till ett mål av gemensamt intresse i enlighet med artikel 107.3 i fördraget.
- (b) Behov av statligt ingripande: en statlig stödåtgärd måste vara inriktad på en situation där stödet kan åstadkomma en konkret förbättring som marknaden inte klarar på egen hand, genom att åtgärda ett väldefinierat marknadsmisslyckande.
- (c) Stödåtgärdens lämplighet: den föreslagna stödåtgärden måste vara ett lämpligt policyinstrument med hänsyn till målet av gemensamt intresse.
- (d) Stimulanseffekt: stödet måste ändra det eller de berörda företagens beteende på ett sådant sätt att de inleder ytterligare verksamhet som de inte skulle bedriva eller som de skulle bedriva endast i begränsad utsträckning eller på ett annat sätt.
- (e) Stödets proportionalitet (begränsning av stödet till vad som är absolut nödvändigt): stödbeloppet måste begränsas till det minimum som krävs för att uppmuntra till verksamhet i den berörda sektorn.
- (f) Undvikande av betydande otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel mellan medlemsstater: de negativa effekterna av stödet måste vara tillräckligt begränsade, så att det övergripande resultatet av åtgärden blir positivt.
- (g) Genomsynligt stöd: medlemsstaterna, kommissionen, ekonomiska aktörer och allmänheten måste lätt ha tillgång till alla relevanta akter och till relevant information om det stöd som beviljas inom ramen för dessa.⁶⁷

De gemensamma bedömningsprincipernas betydelse för de föreslagna subventionerna kommer att behandlas mer ingående nedan.

I riktlinjerna anges vidare att syftet med stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden är att säkerställa en livskraftig livsmedelsproduktion och främja en effektiv och hållbar resursanvändning för att uppnå en smart och hållbar tillväxt.⁶⁸

Det bör också nämnas att artikel 107.3 normalt sett inte är tillämplig på driftsstöd, dvs. stöd som syftar till att befria ett företag från kostnader som detta normalt skulle ha burit inom ramen för den

⁶⁶ Punkt 38 i riktlinjerna.

⁶⁷ Punkt 39 i riktlinjerna.

⁶⁸ Punkt 43 i riktlinjerna.

löpande driften eller dess normala verksamhet.⁶⁹ För att inte kategoriseras som driftsstöd måste stödåtgärden kunna kopplas till främjandet av specifika investeringar, projekt eller aktiviteter.⁷⁰ Anledningen till detta är att driftstöd i princip snedvrider konkurrensen i den sektor som den beviljas och utan att uppnå de mål som artikel 107.3 syftar till.⁷¹ Driftstöd kan dock beviljas för vissa exceptionella horisontella syften. Ett sådant exempel är driftsstöd för produktion, bearbetning och saluföring för att dämpa de särskilda svårigheter som jordbruksproduktionen i de yttersta randområdena drabbas av.⁷²

Om den planerade stödåtgärden inte uppfyller de kriterier som uppställs i riktlinjerna eller det inte finns några riktlinjer som avser den typen av stödåtgärd, kommer kommissionen istället att tillämpa artikel 107.3 direkt, med beaktande av reglerna i artiklarna 107–109 i fördraget, den gemensamma jordbrukspolitik, och, om det är möjligt, riktlinjerna genom analogi. I så fall måste medlemsstaten kunna visa att stödåtgärden uppfyller de gemensamma bedömningsprinciperna.⁷³

4.2 Analys av statsstödsreglernas tillämplighet på de föreslagna subventionerna

4.2.1 Omfattas subventionerna av artikel 107.1 i EUF-fördraget?

Som har redogjorts för ovan omfattas en stödåtgärd av artikel 107.1 om samtliga av bestämmelsens rekvisit är uppfyllda. Den första frågan blir då om stödåtgärderna utgör ett stöd i form av en ekonomisk fördel, i den mening som avses i bestämmelsen. Begreppet omfattar inte enbart subventioner, utan också andra ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget och som därigenom är av samma karaktär som subventioner och har samma effekter.⁷⁴

Endast stöd till företag regleras i EU-rätten, vilket betyder att stöd till andra enheter inte omfattas av statsstödsbestämmelserna.⁷⁵ Företagsbegreppet, i den mening som avses i EUF-fördragets statsstödsbestämmelser, ges en vid tolkning på så sätt att begreppet omfattar varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och hur den finansieras.⁷⁶ Begreppet ekonomisk verksamhet utgör all verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad.⁷⁷

⁶⁹ Mål C T-177/10 Alcoa Trasformazioni mot kommissionen EU:T:2014:897, p. 92. Se även Bacon, *European Law of State Aid*, 3 uppl., 2017, s. 101.

⁷⁰ Mål C-458/09 Italien mot kommissionen EU:C:2011:769, p. 46. och kommissionens beslut (EU) 2015/658 Hinkley Point C [2015] OJ L109/44 p. 344-347.

⁷¹ Mål C-156/98 Tyskland mot kommissionen [2000] ECR I-6857 p. 30, och mål T-348/04 SIDE mot kommissionen [2008] II-625, p. 99.

⁷² Punkt 474 i riktlinjerna.

⁷³ Punkt 30 i riktlinjerna.

⁷⁴ Mål 30/59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg, EU:C:1961:2.

⁷⁵ Om det är fråga om en stödordning är det tillräckligt att företag gynnas, även om också enheter som inte anses utgöra företag gynnas. Se mål C-66/02 Italien mot kommissionen [2005] ECR I-10901, p 91-92.

⁷⁶ Mål C-41/90 Höfner & Elsie ECLI:EU:C:1991:161, p. 21. Se även artikel 1 i bilaga 1 till den särskilda gruppundantagsförordningen för jordbrukssektorn där det förutom definitionen anges att som företag anses således sådana enheter som utövar ett hantverk eller annan verksamhet enskilt eller inom familjen, personsammanslutningar eller föreningar som bedriver en regelbunden ekonomisk verksamhet.

⁷⁷ Mål C-288/11 Mitteldeutsche Flughafen mot kommissionen EU:C:2012:821, p. 50.

Detta företagsbegrepp ska alltså inte blandas ihop med livsmedelsföretagarbegreppet i livsmedelslagstiftningen, som definieras i artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet. Ställningstagandet att jägare som levererar små mängder vilt eller viltkött inte ska anses utgöra ett livsmedelsföretag har därför ingen påverkan på om en jägare ska anses utgöra ett företag i den mening som avses i stadsstödsregleringen.

Det stadsstödsrättsliga företagsbegreppet tar vidare sikte på innehållet i en enskild aktivitet och är dessutom ett föränderligt koncept på så sätt att en enhet kan anses utgöra ett företag avseende en viss aktivitet, medan samma enhet inte anses utgöra ett företag avseende andra aktiviteter som enheten också utför.⁷⁸ I en sådan situation anses enheten utgöra ett företag i statsstödsrättslig bemärkelse enbart om den aktuella stödåtgärden gynnar den ekonomiska aktiviteten.

Som har diskuterats ovan gynnar de föreslagna subventionerna utbildade jägares försäljning av vildsvinskött. Det framstår som ett rimligt antagande att utbildade jägare som säljer vildsvinskött ska anses omfattas av företagsbegreppet i den mening som avses i statsstödsregleringen, eftersom försäljning av vildsvinskött är en ekonomisk verksamhet. Det är dock fråga om enskilda som inte normalt omfattas av företagsbegreppet. Beträffande sådana utbildade jägare som endast omsätter vildsvinskött motsvarande något enstaka eller ett par vildsvin per år skulle det kunna diskuteras om dessa verkligen ska anses omfattas av företagsbegreppet eller om den omständigheten att det då är fråga om en begränsad och oregelbunden ekonomisk verksamhet kan medföra att de inte omfattas av företagsbegreppet. Det framstår dock som sannolikt att de jägare som har valt att utbilda sig för att få möjlighet att leverera vildsvin direkt till konsumenter kommer att göra detta i en inte alltför blygsam omfattning. Det framstår vidare som komplicerat att skapa ett system som skiljer på utbildade jägare som levererar motsvarande ett mindre antal vildsvin och sådana som utnyttjar möjligheten att leverera vildsvinskött till konsumenter till fullo. Livsmedelsverket utgår därför, i en något försiktig bedömning, från att de utbildade jägare som blir aktuella som subventionsmottagare också ska anses vara företag i stadsstödsrättslig bemärkelse.

Om samtliga jägare skulle utgöra subventionsmottagare, skulle sådana jägare som inte har möjlighet att sälja vildsvinskött, inte omfattas av företagsbegreppet.⁷⁹ En stödordning som gynnar både sådana jägare som ska anses utgöra företag och som inte gör det, omfattas dock av statsstödsreglerna.⁸⁰ Vilthanteringsanläggningar och detaljhandelsanläggningar får i alla bemärkelser anses utgöra företag.

För att det ska vara fråga om en fördel som omfattas av artikel 107.1 måste åtgärden dels leda till en förbättring av företagets ekonomiska position, och dessutom måste förbättringen eller fördelen vara sådan att företaget inte hade erhållit den enligt normala marknadsvillkor.⁸¹

⁷⁸ Generaladvokatens förslag till avgörande förslag till avgörande i mål C-475/99 *Ambulanz Glöckner* EU:C:2001:284, p. 72.

⁷⁹ Även avsättning av vildsvin till vilthanteringsanläggningar och detaljhandelsanläggningar är naturligtvis ekonomisk verksamhet, men som har utvecklats ovan gynnar inte de föreslagna stödåtgärderna den ekonomiska verksamheten, eftersom det i den situationen är anläggningen som utför erforderliga analyser har att hantera eventuella animaliska biprodukter efter ett positivt analysbesked.

⁸⁰ Se mål C-66/02 *Italien mot kommissionen* [2005] ECR I-10901, p 91-92.

⁸¹ Se t.ex. mål C-39/94 *SFEI* [1996] ECR-I-3547, p. 60, och mål C-533/12 *P SNMC och Frankrike mot kommissionen*, p. 30.

Statlig kompensation för specifika kostnader eller nackdelar måste inte nödvändigtvis anses medföra en ekonomisk fördel enligt artikel 107.1, exempelvis om det är fråga om ett undantag från en kostnad som inte normalt sett ska bäras av ett företag.⁸²

I sammanhanget bör dock nämnas att frågan om huruvida statlig finansiering av screeningtest för transmissibel spongiform encefalopati, TSE, hos nötkreatur utgör statligt stöd har prövats av EU-domstolen. I mål C-270/15 Belgien mot kommissionen⁸³ avfärdade EU-domstolen argumenten att kompensation för kostnader för TSE-test inte skulle utgöra ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 eftersom finansiering av kostnaden inte var harmoniserad inom EU och kostnaderna härrörde från myndigheterna. Tvärtom bedömde domstolen att extra kostnader som följer av skyldigheter enligt lag eller andra föreskrifter och som är en naturlig del av att utöva en reglerad ekonomisk verksamhet till sin art är kostnader som företagen normalt ska bära.⁸⁴ Enligt domstolen saknar det alltså betydelse för kvalificeringen som kostnader som företagen normalt ska bära att dessa kostnader härrör från åtgärder som myndigheter vidtar som ett led i sin myndighetsutövning eller att medlemsstaterna är fria att stå för dessa kostnader på grund av att finansieringen inte är harmoniserad inom EU.⁸⁵

Mot denna bakgrund är det svårt att komma till någon annan slutsats beträffande statlig finansiering av trikinanalyser och cesiumanalyser. Även dessa kostnader får anses utgöra en naturlig del av att utöva en reglerad ekonomisk verksamhet på området och utgör sådana kostnader som företag normalt ska bära. Detsamma gäller kostnader för hantering av animaliska biprodukter som härrör från vildsvin med trikiner eller som har en cesiumhalt som överstiger 1 500 Bq/kg. De föreslagna subventionerna får därmed sammanfattningsvis anses innefatta stöd till företag i form av en ekonomisk fördel.

Nästa rekvisit att behandla blir att stödet ska utgå från staten och med hjälp av statliga medel. Eftersom de föreslagna subventionerna kommer att beslutas av staten och finansieras med hjälp av medel som utgår från statsbudgeten, är dessa rekvisit uppfyllda.

Därefter följer det s.k. selektivitetskriteriet, att stödet ska gynna vissa företag eller viss produktion. När ett stöd ges till ett enskilt företag kan stödet antas vara selektivt. När det däremot är frågan om en generell stödordning krävs det, om stödordningen ger en fördel med allmän räckvidd, att den enbart gynnar vissa företag eller vissa branscher.⁸⁶ De nu föreslagna subventionerna får anses ge fördelar med en allmän räckvidd. Alla aktörer som uppfyller de uppställda rekvisiten och har kostnader för trikinanalyser eller cesiumanalyser avseende vildsvin ska enligt förslaget kunna få dessa kostnader subventionerade. Detsamma gäller den föreslagna subventioneringen av kostnader för hanteringen av animaliska biprodukter.

⁸² I mål C-237/04 Enirisorse [2006] ECR I-2843 behandlades en lag som gav italienska aktieägare en särskild möjlighet till utträde, förutsatt att de betalar de andelar som ännu inte betalats, som de inte skulle ha haft om lagen hade antagits. Det ansågs dock inte utgöra en fördel vare sig för aktieägarna eller företaget i den mening som avses i statsstödsregleringen eftersom lagen endast förhindrade att företagets budget skulle belastas med en kostnad som i en normal situation inte skulle ha uppstått. Lagen syftade därmed inte till att minska de kostnader som bolaget normalt sett skulle ha haft.

⁸³ Mål C-270/15 Belgien mot kommissionen EU:C:2016:489.

⁸⁴ Mål C-270/15 Belgien mot kommissionen EU:C:2016:489, p. 36.

⁸⁵ Mål C-270/15 Belgien mot kommissionen EU:C:2016:489, p. 38.

⁸⁶ Mål C-15/14 P Kommissionen mot MOL Magyar EU:C:2015:365, p. 60.

Frågan blir då om åtgärderna enbart gynnar vissa företag eller branscher. Denna bedömning görs med utgångspunkt från företag som befinner sig i motsvarande legala och faktiska situation, vilket i sin tur fastställs mot bakgrund av stödåtgärdens mål.⁸⁷ Om det inte finns några andra företag som är i motsvarande legala och faktiska situation är åtgärden alltså inte selektiv, oavsett vilka effekter stödåtgärderna får.

Vilka som ska anses befinna sig i motsvarande legala och faktiska situation som de som omfattas av de föreslagna stödåtgärderna kan i och för sig diskuteras. Det framstår dock som rimligt att argumentera att jägare som inte omsätter vildsvinskött utan endast annat viltkött samt vilthanteringsanläggningar och detaljhandelsanläggningar som inte tar emot vildsvin från jägare befinner sig i motsvarande legala och faktiska situation som sådana företag som gör det. Subventionsmottagarna får då en fördel som inte erbjuds de andra företagen. Eftersom de analyser som subventionsmottagarna är skyldiga att genomföra innan deras varor får säljas ställs kostnadsfritt till deras förfogande, medan de andra företagen saknar en sådan möjlighet, framstår det som rimligt att åtgärderna ska anses vara selektiva. Detsamma gäller hanteringen av vissa animaliska biprodukter, som kostnadsfritt erbjuds subventionsmottagarna, medan en sådan möjlighet inte erbjuds de andra företagen. Åtgärderna kan vidare inte motiveras med hänvisning till arten av eller strukturen på det system som åtgärderna utgör en del av, som annars kan medföra att åtgärder inte anses selektiva.⁸⁸

Nästa steg blir att ta ställning till om de föreslagna åtgärderna snedvrider eller riskerar att snedvrída konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstater. Dessa två rekvisit är besläktade med varandra och behandlas ofta tillsammans, men principiellt är det fråga om två separata rekvisit som båda måste vara uppfyllda för att det ska vara fråga om ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1.⁸⁹ Bedömningen ska vanligtvis göras innan det aktuella stödet verkställs. Någon verklig effekt behöver inte påvisas,⁹⁰ utan det är tillräckligt att stödåtgärderna är sådana att de kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrída konkurrensen.⁹¹

Även om det är fråga om en åtgärd som redan har verkställts, ska analysen av dess effekter göras utifrån de förutsättningar som gällde innan åtgärden verkställdes. Anledningen till detta är att en medlemsstat som inte har notifierat en stödåtgärd inte ska hamna i en bättre position än en medlemsstat som har uppfyllt sin skyldighet att inte genomföra planerade åtgärder innan kommissionen har fattat det slutliga beslutet i saken.⁹² Det kan alltså inte påverka bedömningen att det i efterhand har kunnat fastslås att en åtgärd inte påverkade konkurrensen eller handeln mellan medlemsstater.

Om bedömningen görs att stödmottagarens ställning stärks i förhållande till dess konkurrenter, vilket får anses uppfyllt om åtgärden leder till att stödmottagarens finansiella ställning som helhet förbättras

⁸⁷ Se t.ex. mål C-88/03 Portugal mot kommissionen EU:C:2006:511, p. 56. Och Mål C-409/00 Spanien mot kommissionen [2003] ECR I-1487, p. 41.

⁸⁸ Mål 173/73 Italien mot kommissionen [1974] ECR 709, p. 15.

⁸⁹ Mål T-298/97 Alzetta m.fl. mot kommissionen [2000] ECR II-2319, p. 81 "i regel oskiljaktigt sammanbundna", mål T-50/06 RENV II Irland mot kommissionen EU:T:2016:227, p. 113, samma formulering.

⁹⁰ Mål C-372/97 Italien mot kommissionen [2004] ECR I-3679, p. 44.

⁹¹ Mål C480/09 P AceaElectrabel mot kommissionen [2010] ECR I-3355, p. 102.

⁹² Mål C-351/98 Spanien mot kommissionen [2002] ECR I-8031, p. 66-67.

gentemot konkurrenternas, får åtgärden anses riskera att snedvrída konkurrensen.⁹³ Sådant stöd som syftar till att befria företag från kostnader som de normalt borde ha burit inom ramen för den löpande driften eller deras normala verksamhet, får därför i princip anses snedvrída konkurrensvillkoren.⁹⁴ Som konstaterats ovan, får kostnader för trikinanalyser, cesumanalyser och hantering av animaliska biprodukter anses vara sådana kostnader som normalt ska bäras inom ramen för den löpande driften. Eftersom subventionerna avser att befria jägare, vilthanteringsanläggningar och detaljhandelsanläggningar från dessa kostnader får åtgärden anses riskera att snedvrída konkurrensen.

EU:s kontrollmöjligheter gäller enbart stödåtgärder som riskerar att påverka handeln mellan medlemsstater. Det s.k. samhandelskriteriet avgränsar därmed EU:s jurisdiktion på området och kommissionen saknar alltså befogenhet att ingripa mot en statlig åtgärd om detta villkor inte är uppfyllt.⁹⁵ Det är uppenbart att rekvisitet är uppfyllt om stödmottagaren är ett företag som ägnar sig åt gränsöverskridande aktiviteter eller om den sektor som påverkas karakteriseras av en betydande handel mellan medlemsstaterna.⁹⁶

Även om stödmottagaren inte för ut sina produkter till andra medlemsstater kan stödet ändå påverka handeln mellan medlemsstaterna på så sätt att inhemsk produktion ökar, vilket kan få som effekt att företag i andra medlemsstater får mindre möjligheter att föra ut sina produkter till marknaden i den medlemsstaten.⁹⁷ Det är därför tillräckligt att visa att den relevanta marknaden är öppen för internationell konkurrens för att stödet ska kunna anses snedvrída konkurrensen på bekostnad av ekonomiska aktörer som kan komma från andra medlemsstater.⁹⁸ Det kan också vara så att stödet möjliggör för ett företag att engagera sig i gränsöverskridande aktiviteter.⁹⁹ Särskilt om stödet lämnas till företag som agerar på en marknad med överskotts kapacitet¹⁰⁰ eller om stödmottagare är lokaliserade nära en gräns mellan två medlemsstater¹⁰¹ är det sannolikt att stödet anses ha en påverkan på handeln mellan medlemsstaterna.¹⁰² Även relativt små stödbelopp kan påverka handeln om stödet ges till alla eller en stor del av små företag i en sektor som präglas av stor konkurrens.¹⁰³

Utbildade jägare kommer enligt förslaget att kunna leverera små mängder vildsvinskött till konsumenter och små mängder vildsvin direkt till lokala detaljhandelsanläggningar. I kommissionens riktlinjer för tillämpningen av vissa bestämmelser i förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien anges att en leverans av små mängder primärprodukter ibland kan utföras över gränser, särskilt när producentens gård ligger i närheten av gränsen till en annan medlemsstat. Det kan tänkas att även

⁹³ Mål 730/79 Philip Morris mot kommissionen [1980] ECR 2671, p. 11.

⁹⁴ Mål C-494/06 P Kommissionen mot Italien och Wam [2009] ECR I-3639, p. 54.

⁹⁵ Mål T-93/02 Confédération nationale du Crédit mutuel [2005] ECR II-142, p. 82.

⁹⁶ Mål C-114/00 Spanien mot kommissionen [2002] ECR I-7657, p. 65.

⁹⁷ Mål 102/87 Frankrike mot kommissionen [1988] ECR 4067, p. 19.

⁹⁸ Mål T-177/07 Mediaset mot kommissionen [2010] ECR II-2341, p. 156-157.

⁹⁹ Mål C-148/04 Unicredito Italiano [2005] ECR I-11137, p. 58.

¹⁰⁰ Mål T-55/99 CETM mot kommissionen [2000] ECR II-3207, p. 86-87.

¹⁰¹ Mål C-310/99 Italien mot kommissionen [2002] ECR I-2289, p. 84-85.

¹⁰² Bacon, European Union Law of State Aid, 3 uppl., 2017, s. 87.

¹⁰³ Mål T-254/00 Hotel Cipriani mot kommissionen [2008] ECR II-3269, p. 247.

leveranser av små mängder kött av vilt kan utföras över gränser,¹⁰⁴ särskilt om jägaren jagar nära gränsen till en annan medlemsstat.

Leverans av vildsvin till detaljhandelsanläggningar får dock endast ske till lokala sådana. Livsmedelsverket har tolkat begreppet lokal i relation till vilt på så sätt att en lokal detaljhandelsanläggningen kan ligga var som helst i Sverige.¹⁰⁵ I Livsmedelsverkets rapport Avsättning av svenskt vildsvinskött föreslogs att lokal i lokal detaljhandelsanläggning skulle förstås på så sätt att anläggningen skulle ligga i samma eller angränsande län som det fällda vildsvinet.¹⁰⁶ Begreppet lokal detaljhandelsanläggning omfattar inte detaljhandelsanläggningar i utlandet. Viss gränsöverskridande försäljning för detaljhandelsanläggningar i Sverige, särskilt för sådana som är belägna nära en gräns, kan dock förekomma. Vilthanteringsanläggningar kan vidare fritt engagera sig i gränsöverskridande handel med vildsvin och vildsvinskött, vilket inte kommer att ändras i och med förslaget om att ge utbildade jägare möjligheter att leverera små mängder vildsvin och kött från vildsvin direkt till konsument och detaljhandel.

Marknaden är också öppen för internationell konkurrens och införsel av vildsvinskött från andra medlemsstater förekommer, främst från Tyskland och Polen.¹⁰⁷ Sammantaget framstår det som sannolikt att de föreslagna stödåtgärderna skulle anses ha en påverkan på handeln mellan medlemsstaterna, trots att en stor del av företagen är mycket små och kommer att motta relativt blygsamma belopp.

Sammanfattningsvis gör Livsmedelsverket bedömningen att de föreslagna subventionerna får anses uppfylla samtliga rekvisit i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Subventionerna utgör därmed statsstöd i den mening som avses i bestämmelsen. Därmed behöver utredas om de föreslagna stödåtgärderna måste notifieras till kommissionen enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget eller om något undantag är tillämpligt.

4.2.2 Omfattas de föreslagna subventionerna av en förordning om stöd av mindre betydelse?

Grunderna i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse och i den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn har översiktligt redogjorts för ovan.

Den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse omfattar inte stöd till företag som är verksamma inom primärproduktion av jordbruksprodukter.¹⁰⁸ Med jordbruksprodukter avses produkter som förtecknas i bilaga I till EUF-fördraget, med undantag av fiskeri- och vattenbruksprodukter som omfattas av förordning (EG) nr 104/2000.¹⁰⁹ Till dessa räknas bl.a. levande djur, kött, fläsk, andra ätbara djurdelar och animaliska produkter.

¹⁰⁴ Detta förutsätter förstås att sådana leveranser är tillåtna i den andra medlemsstaten.

¹⁰⁵ Livsmedelsverkets vägledning Jägarers direkta leveranser av små mängder kött och vilt, s. 12.

¹⁰⁶ Livsmedelsverkets rapport Avsättning av svenskt vildsvinskött, s. 12.

¹⁰⁷ Se Livsmedelsverkets rapport, Avsättning av svenskt vildsvinskött, s. 35-36. Mer än 2 000 ton vildsvinskött har införts årligen under åren 2015-2017.

¹⁰⁸ Artikel 1.1 b i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

¹⁰⁹ Artikel 2.1 a i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

Vad som avses med primärproduktion definieras inte i vare sig den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse eller den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn. En allmän definition av begreppet primärproduktion finns i artikel 3.17 i förordning (EG) nr 178/2002, enligt vilken primärproduktion är produktion, uppfödning eller odling av primärprodukter inklusive skörd, mjölkning och produktion av livsmedelsproducerande djur före slakt. Jakt, fiske och insamling av vilda produkter omfattas också.

Med tanke på likheterna mellan bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter och andra produkter omfattas dock bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter av den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda.¹¹⁰ Bearbetning definieras som varje process som en jordbruksprodukt undergår där den produkt som blir resultatet av processen också är en jordbruksprodukt, med undantag för verksamheter på jordbruksföretaget som är nödvändiga för att förbereda en animalie- eller växtprodukt för försäljning i första ledet.¹¹¹ En primärproducentens försäljning i första ledet till återförsäljare och förädlare ska i detta sammanhang inte ses som saluföring.¹¹²

Vilthanteringsanläggningars och detaljhandelsanläggningarnas verksamhet utgör inte primärproduktion. Deras verksamhet får närmast anses utgöra bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter. Eftersom inget av de föreslagna stödbeloppen fastställs på grundval av priset på eller mängden sådana produkter som köps från primärproducenter eller släpps ut på marknaden och inte heller helt eller delvis överförs till primärproducenter omfattas de föreslagna subventionerna till vilthanteringsanläggningar och detaljhandelsanläggningar av den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.¹¹³

En jägare är en primärproducent av vilt. Sådana förberedelser som en jägare måste utföra för att förbereda sina produkter för försäljning i första ledet anses inte utgöra sådan bearbetning eller saluföring att den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse blir tillämplig.

Beträffande den uppstyckning som görs för att omvandla ett vildsvin till kött som kan säljas direkt till en konsument, är detta dock inte en normal rutinverksamhet på primärproduktionsnivå. Färskt kött är inte heller en primärprodukt.¹¹⁴ Det framstår därmed som rimligt att en jägare som nedlägger och styckar vildsvin, samt säljer köttet, ska ses som ett företag som dels bedriver verksamhet inom primärproduktion, jakt, och dels verksamhet i form av bearbetning och saluföring av jordbruksprodukten färskt kött, som alltså inte är en primärprodukt.

I en sådan situation kan den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse tillämpas om medlemsstaten på lämpligt sätt, till exempel genom åtskillnad mellan verksamheterna eller uppdelning av kostnaderna, ser till att stöd av mindre betydelse inte beviljas för verksamheten inom de sektorer som inte omfattas av denna förordning.¹¹⁵ Eftersom de kostnader som subventioneras är kostnader som

¹¹⁰ Se skäl 7 och artikel 1.1 c i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

¹¹¹ Artikel 2 b i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

¹¹² Artikel 2 c i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

¹¹³ Villkoren anges i artikel 1.1 c i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

¹¹⁴ Se kommissionens riktlinjer för tillämpningen av vissa bestämmelser i förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien s. 9.

¹¹⁵ Artikel 1.2 i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

kan uppkomma för en jägare med anledning av försäljning av vildsvinskött till en konsument, men som inte uppkommer för en jägare med anledning av försäljning av en primärprodukt av vildsvin till en vilthanteringsanläggning eller detaljhandelsanläggning, framstår det enligt Livsmedelsverkets uppfattning som rimligt att den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse tillämpas. I skälen för förordningen anges dock att om det inte kan garanteras att verksamheterna inom sektorer för vilka lägre tak för stöd av mindre betydelse gäller verkligen får stöd av mindre betydelse endast upp till dessa lägre tak, bör det lägsta taket tillämpas på alla de verksamheter som företaget bedriver.¹¹⁶

Den stora skillnaden beträffande vilken förordning som blir tillämplig är främst att ett högre beloppstak om 200 000 euro per treårsperiod och företag tillämpas om den allmänna förordningen blir tillämplig jämfört mot beloppstaket om 20 000 euro per treårsperiod och företag om den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn tillämpas. Därutöver är det enbart beträffande den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn som det även finns ett nationellt tak för samtliga subventioner på området, som måste beaktas.

En utgångspunkt för subventionsbeloppen kan, som Livsmedelsverket har redogjort för ovan, tas i att utbildade jägare enligt förslaget tillåts leverera kött motsvarande 10 vildsvin till konsumenter. Om dessa 10 vildsvin skulle analyseras för både trikiner och cesium skulle den subventionsberättigade kostnaden utgöra ca 5 000 kr (10 x 400 kr + 10 x 100 kr=5 000 kr). Även om en jägare enbart skulle nedlägga årsungar, vilket kan leda till en fördubbling av analyserna och de subventionsberättigade kostnaderna till 10 000 kr¹¹⁷, och med hänsyn tagen till möjligheten att nedlägga och analysera ytterligare vildsvin istället för sådana vildsvin som inte har kunnat levereras, finns ett stort beloppsmässigt utrymme kvar.

Hur stora belopp som kan bli aktuella att subventionera per utbildad jägare och år avseende hanteringen av vissa animaliska biprodukter är visserligen behäftad med en stor osäkerhet. Trots denna osäkerhet bedöms de föreslagna subventionerna gott och väl rymmas även inom det individuella taket på 200 000 euro per företag och treårsperiod. Även med den lägre individuella beloppsgränsen om 20 000 euro per företag och treårsperiod som blir aktuell om den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn skulle tillämpas, skulle de föreslagna subventionerna till utbildade jägare gott och väl rymmas.

Beträffande de allra flesta vilthanteringsanläggningar framstår det som att samtliga föreslagna subventioner kommer att rymmas inom beloppstaket. Som har redogjorts för ovan finns dock ett fåtal vilthanteringsanläggningar som hanterar en stor mängd vildsvin. De anläggningar som, enligt den statistik som Livsmedelsverket för, har hanterat mer än 1 000 vildsvin är belägna i Skåne län, Kronobergs län, Jönköpings län och Kalmar län. De ligger alltså inte nära de geografiska områden där ett vildsvin ska ha fällts för att cesiumanalyser ska subventioneras. Det kan naturligtvis inte uteslutas att jägare väljer att transportera vildsvin till en anläggning i ett annat län, men det framstår inte som sannolikt att detta skulle ske i en hög utsträckning.

Även med en fortsatt koncentration av vildsvinshanteringen på vissa vilthanteringsanläggningar och med den osäkerhet som finns beträffande den mängd vildsvin som kommer att hanteras på respektive

¹¹⁶ Skäl 11 för den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

¹¹⁷ 10 000 kr motsvarar ca 980 euro med den växlingskurs som råder den 10 november 2020.

anläggning framstår det inte som sannolikt att de föreslagna stödåtgärderna kommer att överstiga beloppstaket per företag och treårsperiod i mer än ett fåtal fall.

För detaljhandelsanläggningar är det, som nämnts ovan, svårt att göra en prognos av hur stora subventionsbelopp det skulle kunna bli fråga om. Subventionerna blir av naturliga skäl även i detta fall beroende av mängden vildsvin som tas emot. En jägare kan enligt förslaget leverera högst 50 vildsvin per år till en detaljhandelsanläggning, men i ett område med en stor vildsvinspopulation skulle många jägare kunna välja att leverera till samma detaljhandelsanläggning. Det framstår dock som sannolikt att de aktuella subventionerna skulle rymmas inom beloppstaket, särskilt i områden där subventioner av cesiumanalyser inte är aktuella.

Viktigt är dock att det är det sammanlagda stödet av mindre betydelse under en treårsperiod som räknas,¹¹⁸ dvs. även annat stöd av mindre betydelse som beviljas företaget kommer alltså att läggas till de subventionsbelopp som beviljas genom de nu föreslagna subventionerna.

Som ett enda företag räknas vidare vid tillämpningen av den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse enheter som har minst ett av följande förhållanden till varandra:¹¹⁹

- a) Ett företag innehar majoriteten av aktieägarnas eller delägarnas röster i ett annat företag.
- b) Ett företag har rätt att utse eller entlediga en majoritet av ledamöterna i ett annat företags styrelse, ledning eller tillsynsorgan.
- c) Ett företag har rätt att utöva ett bestämmande inflytande över ett annat företag enligt ett avtal som är slutet med detta eller enligt en bestämmelse i det företags stadgar.
- d) Ett företag som är aktieägare eller delägare i ett annat företag förfogar till följd av en överenskommelse med andra aktieägare eller delägare i företaget ensamt över en majoritet av rösterna för aktierna eller andelarna i det företaget.

Företag som har någon av de förbindelser som nämns i leden a–d i första stycket till ett eller flera andra företag ska alltså anses vara ett enda företag.

Med reservation för att de aktuella företagen kan ha mottagit stöd av mindre betydelse genom andra stödåtgärder, bedömer Livsmedelsverket att det framstår som sannolikt att de föreslagna subventionerna rymms inom den föreskrivna beloppsgränsen om 200 000 euro under en treårsperiod.

Dock uppställs administrativa krav avseende övervakning i förordningarna om stöd av mindre betydelse som måste upprätthållas.¹²⁰ Ett krav som uppställs är att företag skriftligen ska underrättas om det planerade stödbeloppet och dess karaktär av stöd av mindre betydelse innan det beviljas.

Vidare ställs krav på att medlemsstaten innan stödet beviljas ska få en skriftlig redogörelse eller en redogörelse i elektronisk form från det berörda företaget för allt annat stöd av mindre betydelse enligt denna förordning eller andra förordningar om stöd av mindre betydelse som mottagits under de två

¹¹⁸ Artikel 3.2 i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

¹¹⁹ Artikel 2.2 i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

¹²⁰ Artikel 6.1 i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse. Motsvarande gäller enligt artikel 6.1 i den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn.

föregående beskattningsåren och det innevarande beskattningsåret. Alternativt kan en medlemsstat upprätta ett centralt register över stöd av mindre betydelse som innehåller fullständiga uppgifter om samtliga stöd av mindre betydelse som beviljats av myndigheter i medlemsstaten och då bortfaller kravet på en skriftlig redogörelse när registret omfattar en treårsperiod.¹²¹ Något sådant register har Sverige dock inte upprättat.

Ytterligare ett krav som uppställs är att en medlemsstat ska bevilja ett nytt stöd av mindre betydelse först efter att ha kontrollerat att detta inte medför att det totala belopp av stöd av mindre betydelse som beviljas det berörda företaget når upp till en nivå som överskrider det relevanta taket och att samtliga villkor i förordningen är uppfyllda.¹²²

Dessa krav innebär en administrativ börda både för de berörda företagen och för den myndighet som administrerar subventionerna, vilket medför att det finns skäl att se över om andra alternativ finns, främst om de föreslagna stödåtgärderna omfattas av ett undantag i någon av kommissionens gruppundantagsförordningar.

4.2.3 Omfattas de föreslagna subventionerna av ett gruppundantag?

Beträffande den allmänna gruppundantagsförordningen är det svårt att inordna de föreslagna subventionerna under en stödkategori. Det framgår vidare tydligt av de särskilda bestämmelser för respektive stödkategori att varken undantaget för stöd till små och medelstora företag eller undantaget för stöd till miljöskydd, som framstår som tänkbara, kan tillämpas.¹²³

Frågan blir då om de aktuella subventionerna ryms inom ett undantag i den särskilda gruppundantagsförordningen för jordbrukssektorn.

Den stödkategori som framstår som mest aktuell är stöd för kostnader för förebyggande, kontroll och utrotning av djursjukdomar och skadegörare på växter och stöd för att kompensera för skador orsakade av djursjukdomar eller skadegörare på växter. Närmare bestämmelser avseende denna stödkategori finns i artikel 26. Kostnaden för trikinalys är en kostnad för kontroll av en djursjukdom som skulle kunna omfattas av artikel 26. Det krävs dock att stödet utbetalas som en del av ett offentligt program på unionsnivå, nationell nivå eller regional nivå för kontroll av djursjukdomen eller som en nödgärd som ålagts av en behörig myndighet. Det är inte fråga om en nödgärd och det är inte heller fråga om ett offentligt program för kontroll av djursjukdomen, utan om åtgärder för att underlätta avsättningen av vildsvinskött. Denna bestämmelse kan därmed enligt Livsmedelsverkets uppfattning inte anses uppfyllt vad avser de föreslagna stödåtgärderna.

Därutöver omfattas enbart stöd till företag som är verksamma inom primär jordbruksproduktion av denna artikel. Som har konstaterats i avsnitt 4.2.2 ovan, är jägare primärproducenter av vilt. De föreslagna stödåtgärderna gynnar dock inte primärproduktionen eller försäljningen av vilt, eftersom en trikinalys inte ska utföras innan försäljning av vildsvin till en vilthanteringsanläggning eller detaljhandelsanläggning. Stödåtgärderna gynnar istället försäljningen av vildsvinskött, som inte är en

¹²¹ Artikel 6.2 i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse. Motsvarande gäller enligt artikel 6.1 i den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn.

¹²² Artikel 6.3 i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse. Motsvarande gäller enligt artikel 6.3 i den särskilda förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn.

¹²³ Se artikel 17-20 och artikel 36-49 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

primärprodukt, till konsumenter. Därutöver omfattas varken vilthanteringsanläggningar och detaljhandelsanläggningar eller subventionerna av cesiumanalyser eller hantering av animaliska bifallsprodukter av artikeln. Det framstår därmed inte som en framkomlig väg att utnyttja undantaget i artikel 26. Någon annan tillämpbar stödkategori i den särskilda gruppundantagsförordningen för jordbrukssektorn har inte kunnat identifieras.

De två aktuella alternativ som därmed finns är att antingen underkasta förslaget de administrativa krav som krävs för att den allmänna förordningen om stöd av minde betydelse ska kunna tillämpas eller anmäla de föreslagna stödåtgärderna till kommissionen i enlighet med artikel 108.3 i fördraget och invänta ett eventuellt godkännande.

4.2.4 Kan kommissionen förväntas godkänna de föreslagna subventionerna?

Som nämnts ovan avser riktlinjerna statligt stöd för primär jordbruksproduktion, bearbetning av en jordbruksprodukt som till resultat ger en annan jordbruksprodukt och saluföring av jordbruksprodukter.¹²⁴ De föreslagna subventionerna omfattas därmed av riktlinjernas tillämpningsområde och måste dels uppfylla de allmänna bedömningsprinciperna och därutöver de specifika villkor som anges för varje stödkategori för att godkännas med stöd av riktlinjerna.

Den första gemensamma bedömningsprincipen som kommissionen beaktar är om stödåtgärden bidrar till ett väldefinierat mål av allmänt intresse. Syftet med stöd inom jordbrukssektorn är att säkerställa en livskraftig livsmedelsproduktion och främja en effektiv och hållbar resursanvändning för att uppnå en smart och hållbar tillväxt.¹²⁵ Stöd inom jordbrukssektorn bör vidare vara nära knutet till den gemensamma jordbrukspolitiken, överensstämma med de mål för landsbygdsutveckling som avses i punkt 10 i riktlinjerna och vara förenliga med reglerna om den samlade marknadsordningen för jordbruksprodukter.

Som anges i punkt 10 ska landsbygdsutvecklingspolitiken 2014–2020 bidra till följande mål:

- Främja jordbrukets konkurrenskraft,
- säkerställa hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder, och
- uppnå en balanserad territoriell utveckling av landsbygdsekonomier och landsbygdssamhällen, inbegripet skapande och upprätthållande av sysselsättning.

Det övergripande syftet med de föreslagna subventionerna är att underlätta avsättningen av svenskt vildsvinskött. Ett syfte är dock också att motivera jägare till att nedlägga fler vildsvin och därmed komma tillrätta med de negativa effekter en för stor vildsvinsstam har på flera områden i samhället, bl.a. jordbruket. Stödåtgärderna kan sammantaget anses bidra till målet att säkerställa en livskraftig livsmedelsproduktion både genom att underlätta utnyttjandet av den livsmedelsresurs som vildsvin utgör och genom att minska den skada en för stor vildsvinsstam har på jordbrukssektorn. Att vildsvinskött avsätts som livsmedel är vidare en effektiv och hållbar förvaltning av naturresurser. Subventionerna skulle därmed kunna anses bidra till att främja jordbrukets konkurrenskraft och

¹²⁴ Punkt 20 i riktlinjerna.

¹²⁵ Punkt 43 i riktlinjerna

säkerställa en hållbar förvaltning av naturresurser. Såvitt kan bedömas står stödåtgärderna inte i strid med reglerna om den samlade marknadsordningen för jordbruksprodukter.

Därefter följer den allmänna bedömningsprincipen att det ska finnas ett behov av statligt stöd. I riktlinjerna utvecklas detta genom att följande anges. Beträffande behovet av statligt stöd ska detta inriktas på situationer där stödet kan medföra en materiell förbättring i fall där marknaden inte själv klarar av uppgiften.¹²⁶ Statliga stödåtgärder kan under vissa omständigheter korrigera marknadsmisslyckanden och därigenom bidra till bättre fungerande marknader och ökad konkurrenskraft.¹²⁷

Trots en ökande vildsvinsstam i Sverige och den livsmedelsresurs som vildsvinskött utgör når endast en mindre del av vildsvinsköttet konsumentmarknaden. Detta skulle kunna framstå som ett marknadsmisslyckande. Problematiken kring vildsvin är dock inte gemensam för samtliga EU-länder, utan vildsvinspopulationen varierar länderna emellan och möjligheterna till jakt och avsättning av vildsvinskött har reglerats på olika sätt. En berättigad fråga skulle kunna vara om vildsvinssituationen i Sverige inte främst är ett resultat av den valda regleringen och alltså inte ett marknadsmisslyckande. Det skulle därför kunna ifrågasättas om det finns ett reellt behov av statligt stöd i den uppkomna situationen, eller om det skulle gå att komma tillrätta med problematiken på andra sätt, exempelvis genom en mer förmånlig reglering av jägares möjligheter att sälja vildsvin och vildsvinskött direkt till detaljhandelsanläggningar respektive konsumenter, vilket också planeras. Det kan också konstateras att antalet nedlagda vildsvin även utan vidtagna åtgärder har ökat kraftigt under jaktåret 2019/2020.

En annan övergripande bedömningsprincip rör stödets lämplighet. Beträffande stödets lämplighet måste den föreslagna stödåtgärden enligt riktlinjerna vara ett lämpligt policyinstrument med hänsyn till det berörda politiska målet.¹²⁸ En stödåtgärd kommer inte att anses vara förenlig om samma positiva bidrag till målen för den gemensamma jordbrukspolitikerna kan uppnås med andra, mindre snedvridande policyinstrument eller andra, mindre snedvridande stödtyper. I riktlinjerna anges att det är viktigt att ha i åtanke att det kan finnas andra, bättre lämpade instrument för att uppnå dessa mål, såsom lagstiftning, marknadsbaserade instrument och utveckling av infrastruktur.¹²⁹

Riktlinjerna anger vidare att vad gäller flera kategorier av stöd, exempelvis stöd för säljfrämjande åtgärder och stöd för att kompensera för kostnader för förebyggande och utrotning av djursjukdomar och skadegörare på växter och stöd till animaliesektorn, måste stödet beviljas till de slutliga stödmottagarna indirekt, som naturaförmån, i form av subventionerade tjänster. I dessa fall betalas stödet ut till leverantören av den berörda tjänsten eller verksamheten.¹³⁰

Frågan om de föreslagna stödåtgärdernas lämplighet skulle behöva analyseras närmare innan en anmälan till kommissionen skulle kunna bli aktuell, särskilt beträffande frågan om stödåtgärdernas syften kan uppnås med mindre snedvridande instrument, exempelvis lagstiftning. Livsmedelsverket

¹²⁶ Punkt 53 i riktlinjerna.

¹²⁷ Punkt 54 i riktlinjerna.

¹²⁸ Punkt 56 i riktlinjerna.

¹²⁹ Punkt 56 i riktlinjerna.

¹³⁰ Punkt 64 i riktlinjerna.

har i rapporten Avsättning av svenskt vildsvinskött även redogjort för ett flertal andra åtgärder som avser att uppnå samma syften.

Ytterligare en övergripande bedömningsprincip rör stödets stimulansseffekt. Stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden kan enligt riktlinjerna endast anses förenligt med den inre marknaden om det har en stimulansseffekt. En stimulansseffekt föreligger om stödet ändrar företagets beteende på ett sådant sätt att företaget inleder ytterligare verksamhet som bidrar till utvecklingen av sektorn som det utan stöd inte skulle ha inlett, eller som det skulle ha inlett endast i begränsad utsträckning eller på ett annat sätt. Stödet får dock inte subventionera kostnader för en verksamhet som företaget i alla händelser skulle ha ådragit sig och får inte kompensera för den normala affärsrisken vid ekonomisk verksamhet.¹³¹

Ensidiga statliga stödåtgärder som endast har till syfte att förbättra företags finansiella situation, men som inte på något sätt bidrar till sektorns utveckling, och i synnerhet stöd som enbart beviljas på grundval av pris, kvantitet, produktionsenhet eller enhet av produktionsmedel, anses enligt riktlinjerna utgöra driftstöd som inte är förenligt med den inre marknaden, om inte undantag uttryckligen medges i unionslagstiftningen eller i riktlinjerna. Sådana stödåtgärder kan vidare på grund av sin karaktär även inverka störande på de mekanismer som reglerar organisationen av den inre marknaden.¹³²

I riktlinjerna anges vidare att kommissionen endast godkänner stöd för att underlätta iakttagande av obligatoriska normer i den utsträckning det uppfyller målen för landsbygdsutvecklingspolitiken.¹³³

De nu föreslagna stödåtgärderna har en tydlig driftstödsliknande karaktär. De subventionerade kostnaderna har inte någon koppling till främjandet av specifika investeringar, projekt eller aktiviteter utan syftar till att avlasta de aktuella företagen från kostnader som är normala inom den verksamhet som de bedriver. Såväl trikinalyserna som cesiumanalyserna är, respektive föreslås att bli, obligatoriska normer. Det blir då särskilt viktigt att det kan visas att de föreslagna stödåtgärderna varaktigt och effektivt kan bidra till sektorns utveckling. Att fler vildsvin läggs ned har visserligen en positiv effekt på jordbrukssektorn på så sätt att vildsvinsstammen minskar och därmed minskar också de problem som en stor vildsvinsstam medför. Det ekonomiska incitament som subventionerna medför för jägare, vilthanteringsanläggningar och detaljhandelsanläggningar att avsätta mer vildsvinskött kommer dock att upphöra när stödåtgärderna upphör. Det framstår som avgörande att kunna presentera goda argument till stöd för att åtgärderna kan bidra till en varaktig effekt hos sektorn, eftersom stödåtgärderna sannolikt annars inte kommer att godkännas. Frågan om subventionernas varaktiga effekt på sektorn skulle mot denna bakgrund behöva analyseras närmare.

En annan gemensam bedömningsprincip rör stödets proportionalitet. Stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden anses vara proportionerligt om stödbeloppet per stödmottagare är begränsat till det minimum som behövs för att uppnå det gemensamma eftersträvade målet.¹³⁴ För att stödet ska vara proportionerligt anser kommissionen i princip att stödbeloppet inte bör

¹³¹ Punkt 66 i riktlinjerna.

¹³² Punkt 67 i riktlinjerna.

¹³³ Punkt 68 i riktlinjerna.

¹³⁴ Punkt 81 i riktlinjerna.

överstiga de stödberättigande kostnaderna.¹³⁵ En förutsättning för att stödet ska anses proportionerligt får anses vara att de stödberättigade kostnaderna har utretts tillräckligt och beräknats korrekt.¹³⁶ Vidare föreslår Livsmedelsverket fasta subventionsbelopp som bygger på en genomsnittlig kostnad. Det finns då en risk för att vissa subventionsmottagare överkompenseras. Livsmedelsverket anser dock att fördelarna med fasta subventionsbelopp överväger nackdelarna, vilket utvecklas i stycke 5.2 nedan.

En sista gemensam bedömningsprincip som ska vara uppfylld för att stödet ska vara förenligt är att de negativa effekterna av stödåtgärden när det gäller snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln mellan medlemsstater är begränsade och uppvägs av de positiva effekterna i form av bidrag till målet av gemensamt intresse.¹³⁷

I riktlinjerna utvecklas detta på så sätt att det anges gälla som en utgångspunkt att om stödet är välriktat, proportionerligt och begränsat till de extra netto kostnaderna, mildras de negativa effekterna av stödet och risken för att stödet otillbörligt snedvrider konkurrensen kommer att bli mer begränsad. Vidare fastställer kommissionen högsta tillåtna stödnivåer. Dessa stödnivåer är ett grundläggande krav för proportionalitet, vars syfte är att förhindra att statligt stöd används till projekt där förhållandet mellan stödbelopp och stödberättigande kostnader ska anses vara mycket högt och med särskilt stor sannolikhet snedvridande. Kommissionen uttalar vidare att generellt gäller att ju större positiva effekter det understödda projektet sannolikt ger upphov till och ju större det sannolika behovet av stöd är, desto högre är taket för stödnivån.¹³⁸

Livsmedelsverkets bedömning är att de negativa effekterna av de föreslagna subventionerna på handel och konkurrens får anses vara relativt små och att de kan uppvägas av de positiva effekter i form av den ökade omsättningen av vildsvinskött samt en minskad vildsvinsstam, som subventionerna bedöms ge upphov till. Däremot medför de synpunkter som kommissionen skulle kunna tänkas ha beträffande behovet av statsstöd, de föreslagna subventionernas lämplighet och den omständigheten att de har en driftsstödsliknande karaktär en betydande osäkerhet i bedömningen.

Därutöver anser Livsmedelsverket att de föreslagna subventionerna svårigen låter sig kategoriseras under någon av riktlinjernas särskilda stödkategorier. Närmast tillämpbara förefaller stödkategorierna stöd för kostnader för förebyggande, kontroll och utrotning av djursjukdomar och skadegörare på växter och stöd för att kompensera för skador orsakade av djursjukdomar eller skadegörare på växter, som behandlas i punkterna 364–382, samt stöd för säljfrämjande åtgärder till förmån för jordbruksprodukter, som behandlas i punkterna 452–470. De föreslagna subventionerna uppfyller dock inte de särskilda villkor som uppställs för dessa stödkategorier.¹³⁹

Detta betyder att kommissionen vid en anmälan av de föreslagna subventionerna sannolikt skulle bedöma åtgärderna direkt utifrån artikel 107.3 c. För att kommissionen ska godkänna subventionerna krävs då att det kan visas att det statliga stödet uppfyller de ovan diskuterade gemensamma

¹³⁵ Punkt 82 i riktlinjerna.

¹³⁶ Jfr punkt 84 i riktlinjerna.

¹³⁷ Punkt 108 i riktlinjerna.

¹³⁸ Punkt 110 i riktlinjerna.

¹³⁹ Se särskilt punkt 366 b och punkt 454 i riktlinjerna.

bedömningsprinciperna.¹⁴⁰ Som har konstaterats ovan finns en betydande osäkerhet kring om flera av de gemensamma bedömningsprinciperna kan anses vara uppfyllda.

4.3 Sammanfattande bedömning av de föreslagna subventionernas förenlighet med statsstödsreglerna

Som har konstaterats i stycke 4.2.1 skulle de föreslagna subventionerna sannolikt bedömas utgöra statsstöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Om utbildade jägare, i motsats till den något försiktiga bedömning som Livsmedelsverket har gjort, inte ska anses utgöra företag i stadstödsrättslig bemärkelse omfattas dock inte subventioner till utbildade jägare av EU:s statsstödsregler. Jägare som saknar möjlighet att avsätta vildsvinskött ska inte anses utgöra företag i statsstödsrättslig bemärkelse. Om även sådana jägare som saknar möjlighet att avsätta vildsvinskött ska vara subventionsmottagare, omfattas alltså inte subventioner till dessa av EU:s statsstödsregler.

Utifrån de bedömningar som har gjorts i stycke 4.2.2 framstår det som troligt att de föreslagna subventionerna kommer att omfattas av den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse och rymmas inom det relevanta beloppstaket i den förordningen. Det kan dock förekomma enstaka fall där inte samtliga subventioner rymms, exempelvis om det är fråga om ett företag som har redan har mottagit större belopp i form av stöd av mindre betydelse eller en vilthanteringsanläggning som hanterar en stor mängd vildsvin och är belägen i ett område där cesiumanalyser subventioneras.

Om de villkor som ställs i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse uppfylls ska de föreslagna subventionerna inte anses uppfylla samtliga kriterier i artikel 107.1 i fördraget och omfattas då inte av anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 i fördraget. De administrativa krav som förordningen för med sig innebär dock en viss administrativ börda såväl för de företag som vill ta del av subventionerna som för den myndighet som administrerar subventionerna. Detta betyder att det ur administrativ synvinkel vore fördelaktigt om de föreslagna stödåtgärderna kunde genomföras utan att förordningen tillämpas. Det är också tänkbart att det sker en ökad koncentrerings av vildsvinshanteringen på enstaka företag, vilket skulle betyda att fler företag inte skulle kunna få samtliga stödberättigade kostnader subventionerade i enlighet med de föreslagna subventionerna.

Det finns enligt Livsmedelsverkets bedömning inte något undantag som omfattar de föreslagna subventionerna i kommissionens gruppundantagsförordningar.

Med anledning av de negativa aspekter ur administrationshänseende som kraven i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse för med sig skulle en anmälan till kommissionen framstå som fördelaktig, under förutsättning att kommissionen kan förväntas godkännas de föreslagna stödåtgärderna. Som har konstaterats ovan kan de föreslagna stödåtgärderna inte godkännas med stöd av riktlinjerna. Det finns vidare en betydande osäkerhet kring om kommissionen, vid en direkttillämpning av artikel 107.3 c, skulle anse att de föreslagna subventionerna uppfyller de gemensamma bedömningsprinciperna. Särskilt gäller detta avseende bedömningen av om det finns ett behov av de föreslagna subventionerna, om de är lämpliga samt om de har en stimulanseffekt.

¹⁴⁰ Punkt 30 i riktlinjerna.

Mot denna bakgrund anser Livsmedelsverket att det inte framstår som ändamålsenligt att anmäla de föreslagna subventionerna till kommissionen för godkännande. Livsmedelsverket anser istället att systemet för att hantera subventionerna ska utformas på ett sådant sätt att de administrativa krav som uppställs i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse kan tillgodoses.

5. System för hantering av de föreslagna subventionerna

I detta avsnitt presenteras Livsmedelsverkets förslag på system för subventioner av trikinanalyser, cesiumanalyser och hantering av animaliska biprodukter från vildsvin som har trikiner eller en cesiumhalt som överstiger 1 500 Bq/kg. För- och nackdelar med förslaget beskrivs och nödvändig administration som inkluderar vem som ska ansvara för systemet samt kostnader för detta analyseras.

5.1 Livsmedelsverkets förslag på system

Livsmedelsverket föreslår i första hand att subventionerna ska administreras i det samlade digitala system för spårbarhet av vildsvinskött som SVA utreder förutsättningarna för.

De aktuella aktörerna, dvs. utbildade jägare, vilthanteringsanläggningar och detaljhandelsanläggningar, uppmanas i samband med registreringen att ange sina bankuppgifter i det samlade digitala systemet och får i samband med registreringen motta information om subventionerna i enlighet med artikel 6.1 i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse.

Efter att ett analysvar avseende en cesium- eller trikinanalys rapporteras in i det samlade digitala systemet, kontrolleras om de uppställda rekvisiten kring den aktuella subventionen är uppfyllda och om en beviljad subvention utifrån den information som finns i systemet kommer att leda till att ett beloppstak överskrids. Om rekvisiten är uppfyllda och subventionen inte bedöms leda till att ett beloppstak överskrids skickas ett meddelande till den aktuella aktören i vilket denne informeras om att rekvisiten för att få motta subventionen är uppfyllda, under förutsättning att det stöd av mindre betydelse som har mottagits under de två föregående beskattningsåren och det innevarande beskattningsåret redovisas och att det aktuella subventionsbeloppet inte medför att det relevanta beloppstaket överskrids. I meddelandet finns förifyllt de subventionsbelopp som har beviljats aktören under den aktuella tidsperioden i det samlade digitala systemet. Om inga ytterligare subventionsbelopp har mottagits kan aktören kryssa i en ruta att informationen är korrekt. I annat fall ska uppgifterna kompletteras. Efter mottagen bekräftelse eller komplettering från aktören och kontroll av att det nya stödet inte medför att det relevanta taket överskrids, betalas subventionen ut till den aktuella jägaren, vilthanteringsanläggningen eller detaljhandelsanläggningen.

Om något av analysvaren är positivt uppkommer frågan om subventioner för hantering av vissa animaliska biprodukter. Livsmedelsverket föreslår att uppgifter om en destruerad djurkropp i form av ett kvitto från en godkänd anläggning för återvinning eller destruktion rapporteras in i det samlade digitala system som SVA utreder förutsättningarna för och att handläggningen av dessa subventioner i övrigt går till på samma sätt som handläggningen av subventionerna av trikin- och cesiumanalyser. Under förutsättning att den aktuella aktören lämnar uppgifter om tidigare mottaget stöd av mindre betydelse och att det beviljade stödbeloppet inte medför att ett beloppstak överskrids utbetalas alltså det fastställda subventionsbeloppet till den aktuella utbildade jägaren, vilthanteringsanläggningen eller detaljhandelsanläggningen.

Om bedömningen istället görs att hanteringen av subventionerna ska ske i ett separat digitalt system kommer de uppgifter som krävs för att subventionerna ska kunna beviljas att behöva inhämtas kontinuerligt. Initialt kan detta inhämtande av uppgifter ske manuellt. Den myndighet som får uppdraget kan anpassa de befintliga system som myndigheten har för att administreringen ska kunna ske så smidigt och kostnadseffektivt som möjligt. Den ansvariga myndigheten har också att väga utvecklingskostnader mot handläggningskostnader för att komma fram till vilken grad av automatiserad handläggning som är motiverad. Innan digitala system har utvecklats kan all handläggning behöva ske manuellt.

5.2 För- och nackdelar med förslaget

Livsmedelsverket förespråkar i första hand att subventionerna administreras i ett samlat digitalt system för spårbarhet och att de regeländringar som planeras för att jägare, med bibehållen livsmedelssäkerhet, ska kunna leverera små mängder vildsvinskött till konsumenter och små mängder vildsvin till lokala detaljhandelsanläggningar, finns på plats innan subventionerna inleds. Detta beror på att Livsmedelsverket anser att subventionerna under dessa förutsättningar på bästa sätt kan tillgodose syftet att underlätta avsättningen av svenskt vildsvinskött med bibehållen livsmedelssäkerhet. Vidare kan subventionerna då administreras med lägre handläggningskostnader.

Den fördel som finns med att subventionerna administreras i det samlade digitala systemet för spårbarhet är att den information som behövs för beviljandet av subventionerna, med undantag av bekräftelse eller komplettering av redan mottagna subventioner, redan finns i systemet. Detta underlättar handläggningen. Ett sådant system förutsätter dock ett längre tidsperspektiv, eftersom ett samlat digitalt system tar tid att utveckla. För att fördelarna ska uppnås krävs också att samtliga subventionsmottagare registreras i det samlade digitala systemet. Det framstår dock inte som ändamålsenligt att registrera samtliga jägare i ett sådant samlat digitalt system för spårbarhet, eftersom detta även skulle innefatta sådana jägare som överhuvudtaget inte levererar vildsvin eller vildsvinskött utanför sitt eget hushåll. Om samtliga jägare ska få ta del av subventionerna är det enligt Livsmedelsverkets uppfattning bättre att hanteringen sker i ett separat digitalt system.

Livsmedelsverket föreslår att subventionerna ska betalas ut utan någon särskild ansökan från den enskilde. Om en stödberättigad kostnad rapporteras in i systemet ska alltså myndigheten ex officio pröva om en subvention kan beviljas. Därmed erhålls ett administrativt enkelt system för de enskilda aktörerna och en kostnadseffektiv hantering. Eftersom det är frågan om en förmån kan det inte anses föreligga någon nackdel för enskild med en sådan hantering.

Emellertid krävs dock, innan en subvention kan beviljas till en aktör som ska anses vara ett företag i stadsstödrättslig mening, att aktören både har informerats och själv har lämnat den information som krävs för att villkoren om övervakning i den aktuella förordningen om stöd av mindre betydelse ska vara uppfyllda. Livsmedelsverket är medveten om att detta medför ett visst merarbete för aktörerna och såväl merarbete som handläggningskostnader för den ansvariga myndigheten. Eftersom Livsmedelsverket inte bedömer att de föreslagna subventionerna lagligen kan genomföras på något annat sätt är denna administration dock nödvändig. Genom att ett meddelande skickas ut med förfyllda uppgifter om vilka subventioner som aktören redan har mottagit inom systemet under den aktuella tidsperioden, förenklas dock uppgiftslämnandet för aktören.

Livsmedelsverket föreslår vidare att systemet för hantering av subventioner för trikin- och cesiumanalyser samt hantering av vissa animaliska biprodukter bygger på principen om fasta subventionsbelopp. Ett system med fasta subventionsbelopp tillmötesgår önskemålet om att ersättningen ska vara enkel och överskådlig för den enskilde. En annan fördel är att en fast ersättning oftast är enkel att administrera och följa upp.

Om ersättningen skulle ta hänsyn till kostnadsskillnaderna med full kostnadstäckning hos olika laboratorier finns en risk för att kostnaden för analyser över tid skulle öka och subventionerna skulle då kunna rubba de inbyggda marknadsmekanismerna. För att nå en rimlig kostnadstäckning med fasta subventionsbelopp är det istället viktigt att den prövande myndigheten fastställer ett subventionsbelopp som bygger på den genomsnittligt beräknade styckkostnaden och att beloppet stäms av och uppdateras vid behov. Ett system med fasta subventionsbelopp som baseras på en genomsnittlig kostnad innebär visserligen en risk för såväl överkompensation som underkompensation för vissa subventionsmottagare. Livsmedelsverket anser dock att fördelarna med ett sådant system väger tyngre än den risken.

Om subventionerna skulle inledas omgående, dvs. innan såväl det samlade digitala systemet som de planerade nya bestämmelserna finns på plats, skulle subventioner till jägare kunna administreras på ett betydligt enklare sätt. Eftersom jägare i nuläget inte har någon möjlighet att avsätta vildsvinskött, ska de inte ses som företag i statsstödsrättslig bemärkelse och omfattas därmed inte av den EU-rättsliga statsstödsregleringen. De administrativa krav som uppställs i den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse behöver således inte i nuläget upprätthållas för de subventioner som riktar sig till jägare. De administrativa kraven behöver dock upprätthållas beträffande de subventioner som riktar sig till vilthanteringsanläggningar. Eftersom lokala detaljhandelsanläggningar inte i nuläget har möjlighet att ta emot vildsvin från jägare skulle några subventioner till sådana anläggningar inte bli aktuella till dess att en sådan möjlighet har införts.

Det skulle dock leda till problem om utbildade jägare därefter gavs möjlighet att leverera små mängder vildsvinskött till konsumenter, eftersom de då skulle riskera att utgöra företag i statsstödsrättslig bemärkelse. I samband med att utbildade jägare ges möjlighet att leverera vildsvinskött direkt till konsumenter skulle de administrativa krav som uppställs i förordningen behöva införas avseende subventionerna till utbildade jägare eftersom subventioner som ges till utbildade jägare annars sannolikt skulle utgöra otillåtet statsstöd.

5.3 Nödvändig administration och kostnader kopplade till subventionssystemet

Flera olika myndigheter är tänkbara för uppgiften att administrera subventionerna, eftersom flera olika myndigheters ansvarsområden berörs, främst länsstyrelsernas, Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets. Livsmedelsverket anser att hanteringen ska skötas av en central myndighet, vilket underlättar skapandet av en enhetlig hantering.

Livsmedelsverket föreslår att Jordbruksverket ska ansvara för administreringen av subventionerna. Anledningen till detta är att Jordbruksverket har stor erfarenhet av stöd och subventioner och i

dagsläget administrerar ett flertal subventioner enligt förordningar om stöd av mindre betydelse.¹⁴¹ Hanteringen skulle därmed i ett uppbyggnadsskede innebära mindre kostnader för Jordbruksverket, som redan har erfarenhet av liknande subventioner och kompetens i form av handläggare som är vana att hantera frågeställningar rörande subventioner, än om uppdraget ges till en myndighet som saknar sådan erfarenhet och kompetens. Om subventionerna ska hanteras i ett separat digitalt system har Jordbruksverket befintliga system som kan användas.

Uppdraget korrelerar även väl med Jordbruksverkets uppgifter att arbeta för en hållbar utveckling och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna.¹⁴² Uppdraget har även en anknytning till Jordbruksverkets regeringsuppdrag att under 2020 utlysa medel för åtgärder som bidrar till att mer vildsvinskött når konsumenter.¹⁴³

Vid samråd med Jordbruksverket kring detta förslag har det lyfts fram att Jordbruksverkets system är föråldrade och att Jordbruksverket i nuläget har utmaningar med att anpassa befintliga system till uppdragen som förvaltande myndighet och utbetalande organ för EU-stöd enligt EU:s gemensamma jordbruks- och landsbygdsolitik, även kallad CAP (Common Agricultural Policy). Det är därför inte okomplicerat för Jordbruksverket att åta sig detta uppdrag. Dessa utmaningar är något som måste tas i beaktande inför beslutet om vilken myndighet som ska ansvara för hanteringen av subventionerna. Livsmedelsverket anser dock trots detta att Jordbruksverket är den myndighet som är bäst lämpad att administrera subventionerna och att fördelarna med att Jordbruksverket utför denna uppgift väger tyngre.

Den administration som är nödvändig är den administration som krävs för att den ansvariga myndigheten med en godtagbar säkerhet ska kunna fastställa att den enskilda aktören uppfyller villkoren för att vara stödmottagare och har haft stödberättigande kostnader. Därutöver måste de administrativa villkoren i den tillämpliga förordningen om stöd av mindre betydelse upprätthållas.

Under förutsättning att subventionerna kan administreras inom det samlade digitala systemet kan handläggningskostnaderna hållas nere till ett minimum. För den ansvariga myndigheten kommer dock hanteringen oavsett hur systemet utformas att medföra kostnader för handläggning och utveckling, som inte kan anses försumbara och inte heller kan antas rymmas inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar. Hur stora dessa kostnader blir är beroende av ett flertal omständigheter som, utöver vilket system som väljs, har med myndighetens befintliga förutsättningar att göra. Kostnaderna kan därför bäst uppskattas av den myndighet som får uppdraget.

¹⁴¹ Exempel är stöd till inköp av testutrustning för utförande av funktionstest enligt förordning (1987:1179) om statsbidrag till företag som utför funktionstest av lantbrukssprutor samt stöd som ges enligt förordning (2015:406) om stöd till landsbygdsutveckling, förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen respektive förordning (2015:407) om lokalt ledd utveckling.

¹⁴² 1 § förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

¹⁴³ Se regeringens beslut dnr N2020/01012/DL.

