EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.7.2026
COM(2026) 368 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförande och verkställighet av förordning (EU) 2022/2560 av den 14 december 2022 om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden

{SWD(2026) 183 final}

1. INLEDNING

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2560 av den 14 december 2022 om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden[1] (*förordningen om utländska subventioner* eller *förordningen*) antogs för att hantera snedvridningar av den inre marknaden till följd av subventioner som tredjeländer beviljar företag som bedriver ekonomisk verksamhet i Europeiska unionen (*unionen*). Förordningen om utländska subventioner syftar till att säkerställa lika villkor på den inre marknaden genom att göra det möjligt för Europeiska kommissionen (*kommissionen*) att identifiera, bedöma och, när så krävs, vidta åtgärder mot utländska subventioner.

Innan förordningen om utländska subventioner antogs var det möjligt för företag som verkade i unionen att finansiera ekonomisk verksamhet på den inre marknaden med subventioner beviljade av tredjeländer. Detta gällde samtliga sektorer i ekonomin och omfattade bland annat deltagande i offentliga upphandlingsförfaranden, förvärv av företag och annan ekonomisk verksamhet i unionen. Sådana utländska subventioner omfattades inte av unionens regler om statligt stöd. Unionens rättsliga ram saknade mekanismer för att hantera snedvridningar av den inre marknaden orsakade av denna typ av utländska subventioner, eftersom traditionella handelspolitiska skyddsmekanismer är tillämpliga endast på import av handelsvaror. Förordningen om utländska subventioner utformades som ett övergripande instrument avsett att komplettera unionens befintliga koncentrations- och antitrustbestämmelser och bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och handelspolitik i syfte att bevara rättvis konkurrens och den inre marknadens integritet.

Förordningen om utländska subventioner bygger på icke-diskriminering och objektiva kriterier. Den omfattar alla sektorer och all ekonomisk verksamhet och är inriktad på snedvridningar av den inre marknaden orsakade av alla typer av utländska subventioner. Förordningen om utländska subventioner tillämpas i full överensstämmelse med internationella förpliktelser. Kommissionens åtagande för konstruktiv dialog och samarbete med myndigheter och ekonomiska aktörer i tredjeländer ligger fast. Samtidigt kommer kommissionen att fortsätta att använda samtliga utredningsverktyg och förfaranden i förordningen om utländska subventioner för att säkerställa att den tillämpas på ändamålsenligt sätt och att lika villkor råder på den inre marknaden.

Syftet med denna rapport är att presentera resultaten av den första översynen av förordningen om utländska subventioner för Europaparlamentet och rådet.

Rapporten har utarbetats i enlighet med artikel 52.2 i förordningen om utländska subventioner, där det anges att kommissionen ska se över hur den genomför och verkställer förordningen, särskilt när det gäller tillämpningen av artiklarna 4, 5, 6 och 9, och de tröskelvärden för anmälan som anges i artiklarna 20.3, 28.1 och 28.2 i förordningen om utländska subventioner. I samband med översynen bör kommissionen också rapportera om utvecklingen i de internationella förbindelserna när det gäller tredjeländers system för kontroll av subventioner.

Förordningen om utländska subventioner trädde i kraft den 13 januari 2023 och började tillämpas den 13 juli 2023. Den skyldighet att förhandsanmäla koncentrationer som anges i artikel 21 i förordningen om utländska subventioner och de förfaranden för offentlig upphandling som anges i artikel 28 började tillämpas den 13 oktober 2023. Denna rapport

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2560 av den 14 december 2022 om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden (EUT L 330, 23.12.2022, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj.

omfattar alltså de tre första åren av genomförande och verkställighet av förordningen om utländska subventioner.

Förordningen om utländska subventioner verkställs uteslutande av kommissionen. GD Konkurrens ansvarar för tillämpningen av förordningen om utländska subventioner på koncentrationer och för den allmänna användningen av mekanismen för utredningar på eget initiativ. GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag ansvarar för tillämpningen av förordningen om utländska subventioner på offentliga upphandlingsförfaranden och för användningen av mekanismen för utredningar på eget initiativ i samband med offentliga upphandlingsförfaranden och liknande användning av offentliga medel. Denna ansvarsfördelning avspeglar respektive avdelnings erfarenhet inom konkurrenstillsyn och offentlig upphandling och bidrar till en enhetlig tillämpning av förordningen om utländska subventioner.

Kommissionens översyn av den första tidens genomförande och verkställighet av förordningen om utländska subventioner bygger på en kombination av kvalitativa och kvantitativa underlag, inbegripet information som erhållits genom den översynsstudie av förordningen som genomförts av en extern uppdragstagare[2]. I översynen beaktas också bidrag till kommissionens offentliga samrådsverksamhet (ett riktat offentligt samråd, ett offentligt frågeformulär för att få specifik återkoppling om genomförandet av förordningen och en inbjudan att lämna synpunkter)[3] samt kommissionens interna översyn av sin egen praxis.

Sammantaget indikerar den första tidens genomförande och verkställighet av förordningen om utländska subventioner att instrumentet är ändamålsenligt och bidrar till målet att bibehålla lika villkor på den inre marknaden. När det gäller förhandsanmälningar av koncentrationer och offentliga upphandlingar har kommissionen redan inlett flera fördjupade utredningar enligt förordningen, varav vissa avslutats med åtaganden från parternas sida om att ta itu med de snedvridningar av den inre marknaden till följd av utländska subventioner som identifierats. När det gäller förfaranden på eget initiativ har kommissionen inlett flera fördjupade utredningar som fortfarande pågår vid tidpunkten för rapportens offentliggörande samt använt sin behörighet att genomföra inspektioner och att begära in anmälningar. Enligt den återkoppling som inkommit från berörda parter erkänner och stöder de målen för förordningen om utländska subventioner. Berörda parter hävdar också att förordningen om utländska subventioner skapar oproportionerliga kostnader, särskilt i samband med förfarandena för förhandsanmälan. De efterlyser en förenkling av reglerna och större rättssäkerhet gällande vissa av förordningens begrepp.

I det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar finns mer detaljerad information från översynen.

---

2 *Multiple Mixed Framework Contract for the Provision of Expert Consultancy Services and Studies in the Context of Investigations and Enforcement Related to Foreign Subsidies* (inte översatt till svenska) (COMP/2023/OP/0017).

3 Sammanfattande rapport om det offentliga samrådet om översynsrapporten för förordningen om utländska subventioner, tillgänglig via portalen Kom med synpunkter Utländska subventioner – översynsrapport, offentligt samråd.

2. RESULTAT AV ÖVERSYNEN

2.1. Tidigt genomförande av förordningen om utländska subventioner och kommissionens åtgärder för att erbjuda berörda parter vägledning

2.1.1. Kommissionens åtgärder

Den 10 juli 2023 antog kommissionen genomförandeförordning (EU) 2023/1441 om närmare bestämmelser för kommissionens förfaranden enligt förordningen om utländska subventioner (*genomförandeförordningen*). I genomförandeförordningen fastställs också åtföljande formulär för förhandsanmälningar till kommissionen enligt förordningen om utländska subventioner [4]. Tack vare genomförandeförordningen och de åtföljande formulären kunde de anmälningsbaserade förfarandena för verkställighet snabbt tas i bruk.

Sedan förordningen om utländska subventioner trädde i kraft har kommissionen vidtagit flera åtgärder för att erbjuda berörda parter större öppenhet och mer vägledning, såsom beskrivs mer specifikt nedan.

I juli 2024, ett år efter det att förordningen om utländska subventioner började tillämpas, offentliggjordes ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar med inledande förtydliganden av viktiga begrepp i förordningen [5]. Dokumentet innehöll tidiga fingervisningar om tolkningen av materiella begrepp i förordningen och, i synnerhet, de faktorer som kommer att beaktas vid bedömning av huruvida en snedvridning föreligger och den metod som kommer att tillämpas för avvägningstestet.

På kommissionens webbplats finns en uppsättning frågor och svar specifikt om förordningen om utländska subventioner (*frågor och svar om förordningen om utländska subventioner*) som uppdateras regelbundet av kommissionens avdelningar [6]. Uppdateringarna rör frågor som återkommande uppstår i praktiken. De ger ytterligare vägledning om en rad olika ämnen, såsom förfarandeaspekter och rättsliga aspekter (t.ex. anmälningsskyldighet, undantag enligt genomförandeförordningen, beräkning av tröskelvärden och utländska ekonomiska bidrag).

I januari 2026 offentliggjorde kommissionen riktlinjerna för förordningen om utländska subventioner, en viktig milstolpe när det gäller att öka förutsägbarheten och öppenhet för berörda parter[7]. Riktlinjerna ger berörda parter vägledning avseende bedömningar av snedvridningar av den inre marknaden som orsakas av utländska subventioner, avvägningstestet och kommissionens behörighet att begära in anmälningar av koncentrationer eller offentliga upphandlingsförfaranden som understiger de fastställda tröskelvärdena.

---

4 Bilaga I till genomförandeförordningen rör FS-CO-formuläret för anmälningar av koncentrationer enligt förordningen om utländska subventioner och bilaga II FS-PP-formuläret för anmälningar i samband med offentliga upphandlingsförfaranden enligt den förordningen. Genomförandeförordningen rör också regler om tillgång till handlingar i ärendet och hantering av konfidentiell information, krav på öppenhet, regler för beräkning av tidsfrister samt kommissionens utredningsprocess, inbegripet förfaranden för att föreslå åtaganden för det företag som är föremål för utredning.

5 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Initial clarifications on the application of Article 4(1), Article 6 and Article 27(1) of Regulation (EU) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market* (inte översatt till svenska), SWD(2024) 201 final.

6 Webbplatsen för GD Konkurrens – frågor och svar om förordningen om utländska subventioner. Webbplatsen för GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag – frågor och svar om förordningen om utländska subventioner.

7 Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för tillämpningen av vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2560 om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden, C(2026) 42 final.

Slutligen offentliggör kommissionen regelbundet information om ärenden, icke-konfidentiella versioner av sina beslut i fördjupade utredningar enligt förordningen om utländska subventioner (samt sammanfattningar av besluten i öppna fördjupade utredningar) och särskilda kortfattade dokument om den politiska utvecklingen på specifika områden (t.ex. de hundra första dagarna av förordningens verkställighet[8], riktlinjerna för förordningen[9] och kommissionens ärendepraxis (t.ex. dokumentet om det första antagna slutgiltiga beslutet med åtaganden enligt kapitlet om koncentrationer i förordningen i ärende FS.100011)[10]. För koncentrationsförfaranden har GD Konkurrens dessutom ett särskilt register för förordningen om utländska subventioner som stärker öppenheten och ger allmänheten tillgång till information om pågående koncentrationsärenden enligt förordningen efter det att de formellt anmälts[11].

Kommissionens avdelningar för också en dialog med medlemsstaterna via ett särskilt nätverk där nationella kontaktpunkter och expertgrupper inom kommissionen ingår samt med berörda parter, såsom rättstillämpare och näringslivsorganisationer, via konferenser om olika frågor med koppling till förordningen om utländska subventioner och skapar på detta sätt större klarhet kring kommissionens praxis.

2.1.2. Resultat av översynen

De åtgärder som kommissionen vidtagit för att ge ytterligare vägledning om förordningen om utländska subventioner har välkomnats och setts som positiva. I översynen framhålls dock områden där berörda parter anser att rättssäkerheten behöver öka. Det gäller i synnerhet ett antal materiella begrepp i förordningen och analysramens tillämpning i enskilda ärenden. Nedan följer ett antal specifika exempel.

När det gäller begreppet utländska ekonomiska bidrag från tredjeländers myndigheter i artikel 3 i förordningen om utländska subventioner erkänner berörda parter behovet av en bred definition av utländska ekonomiska bidrag, som kan innefatta ett brett spektrum av åtgärder, för att upptäcka potentiellt snedvridande subventioner. Återkopplingen indikerar dock också att den breda definitionen är en utmaning när företag behöver samla in relevant information om utländska ekonomiska bidrag från flera jurisdiktioner och fastställa omfattningen av sin rapporteringsplikt för att göra förhandsanmälningar enligt förordningen om utländska subventioner.

När det gäller bedömningen av snedvridning enligt artikel 4 i förordningen rapporterar berörda parter att de har svårt att förutsäga begreppets tillämpning i enskilda ärenden. Det faktum att kommissionens beslutspraxis vid tidpunkten för samrådsverksamheten inför rapportens utarbetande var begränsad anges som en bidragande faktor till denna osäkerhet.

När det gäller utländska subventioner som mest sannolikt är snedvridande för den inre marknaden (artikel 5 i förordningen om utländska subventioner) påpekar berörda parter att de visserligen ses som en användbar indikator, men att det fortfarande råder viss osäkerhet kring subventioner som ”direkt underlättar en koncentration” eller som ”gör det möjligt för ett företag att lämna ett otillbörligt fördelaktigt anbud”.

---

8 *Competition FSR brief* (nr 1, februari 2024) – *The Foreign Subsidies Regulation – 100 days since the start of the notification obligation for concentrations* (inte översatt till svenska).

9 *Competition FSR brief* (nr 1, mars 2026) – *Guidelines on the implementation of the Foreign Subsidies Regulation ('FSR Guidelines') – Shedding light on key concepts* (inte översatt till svenska).

10 *Competition FSR brief* (nr 1, December 2025) – *The e&/PPF Telecom case – Interference on the foreign subsidies line to the EU* (inte översatt till svenska).

11 GD Konkurrens undersöker för närvarande möjligheterna att öka öppenheten i ärenden som rör offentliga upphandlingar utan att äventyra konfidentialiteten för nationella upphandlingsförfaranden.

När det gäller balanstestet i artikel 6 i förordningen välkomnar berörda parter möjligheten till genomförande av sådana tester inom ramen för förordningen. Testets praktiska relevans bedöms dock vara begränsad eftersom det ännu saknas exempel på hur det i praktiken skulle tillämpas av kommissionen.

2.2. Det tidiga verkställandet av förordningen om utländska subventioner visar att instrumentet är ändamålsenligt

Kommissionen verkställer förordningen om utländska subventioner huvudsakligen genom följande tre förfaranden:

a) **Förhandsanmälan med uppskjutande verkan för koncentrationer** där minst ett av de företag som slås samman, det förvärvade företaget eller det gemensamma företaget är etablerat i unionen och har en sammanlagd omsättning i unionen på minst 500 miljoner euro och där parterna i koncentrationen erhållit sammanlagda utländska ekonomiska bidrag på över 50 miljoner euro under de tre år som föregår ingåendet av avtalet, tillkännagivandet av det offentliga budet eller förvärvet av en kontrollerande andel.

b) **Förhandsanmälan med uppskjutande verkan för offentliga upphandlingsförfaranden** där kontraktets uppskattade värde är minst 250 miljoner euro – eller 125 miljoner euro för upphandlingar uppdelade i delar, och där den anbudslämnande parten och dess huvudunderleverantörer och huvudleverantörer erhållit sammanlagda utländska ekonomiska bidrag på minst 4 miljoner euro under de tre år som föregår anmälan. I fall där parterna i den offentliga upphandlingen inte når upp till tröskelvärdet 4 miljoner euro i utländska ekonomiska bidrag måste de ändå lämna in en försäkran.

c) Ett **förfarande på eget initiativ** för utredning av alla övriga marknadssituationer, där kommissionen kan inleda utredningar på eget initiativ.

Sammantaget visar översynen av det tidiga verkställandet av förordningen om utländska subventioner att instrumentet är ändamålsenligt och fungerar väl i praktiken. Förordningen erkänns som ett effektivt verktyg vars antagande fyllt en tidigare lucka i lagstiftningen. Målet att säkerställa lika villkor på den inre marknaden anses dessutom vara legitimt och proportionerligt. Verkställandet av förordningen om utländska subventioner har gått stadigt framåt sedan den började tillämpas, i takt med att kommissionen har skaffat sig värdefull erfarenhet av tillämpningen av dess materiella och förfarandemässiga bestämmelser.

2.2.1. Utredningar på eget initiativ enligt förordningen om utländska subventioner

2.2.1.1. Information om ärenden

Kommissionen bedömer kontinuerligt om det finns tillräcklig bevisning för att motivera att en utredning på eget initiativ inleds, på grundval av kommissionens egen analys, information från berörda parter och utredningar baserade på marknadsinformation, efter vad som är tillämpligt.

Vid tidpunkten för rapportens offentliggörande har kommissionen inlett fördjupade utredningar i enlighet med artikel 10.3 i förordningen i två ärenden.

a) **Ärende FS.100068** – **Nuctech** – Den 11 december 2025 inledde kommissionen en fördjupad utredning för att bedöma huruvida Nuctechs verksamhet inom

tillverkning och försäljning av system för upptäckt av hot och tillhandahållande av relaterade tjänster i unionen gynnades av utländska subventioner som skulle kunna orsaka snedvridningar på den inre marknaden. De möjliga utländska subventionerna har formen av bidrag, förmånliga skatteåtgärder och förmånlig finansiering som kan ha förbättrat Nuctechs konkurrensläge på den inre marknaden och inverkat negativt på konkurrensen[12]. Ärendet inleddes i april 2024 med antagandet av ett beslut om att Nuctech skulle underkasta sig inspektioner i enlighet med artikel 14.3 i förordningen om utländska subventioner (*inspektionsbeslutet*).

b) **Ärende FS.100143** – **Goldwind** – Den 3 februari 2026 inledde kommissionen en fördjupad utredning för att bedöma Goldwinds verksamhet inom tillverkning och försäljning av vindturbiner och tillhandahållande av relaterade tjänster inom EU. De möjliga utländska subventionerna innefattar bidrag, förmånliga skatteåtgärder och förmånlig finansiering i form av lån. Kommissionen hyser preliminära farhågor om att dessa utländska subventioner kan ha förbättrat Goldwinds konkurrensläge på den inre marknaden med potentiella negativa effekter på konkurrensen[13].

2.2.1.2. Prövning av unionsdomstolarna

I samband med utredningar på eget initiativ har vissa utredningsåtgärder från kommissionen prövats av unionsdomstolarna.

a) **Mål T-284/24** – **Nuctech** – I maj 2024 väckte Nuctech talan vid tribunalen för att få kommissionens inspektionsbeslut ogiltigförklarat[14]. Samtidigt ansökte Nuctech också om interimistiska åtgärder för uppskov med tillämpningen av kommissionens inspektionsbeslut till dess att huvudförfarandet avslutats[15]. I augusti 2024 avslog tribunalens ordförande ansökan om interimistiska åtgärder[16], vilket efter överklagande bekräftades av domstolens vice ordförande i mars 2025[17]. Vid tidpunkten för offentliggörande av denna rapport pågår det förfarande där talan väckts i syfte att få inspektionsbeslutet upphävt fortfarande vid domstolen.

b) **Mål T-335/26** – **Goldwind** – I maj 2026 väckte Goldwind talan vid tribunalen för att få kommissionens begäran om upplysningar[18] upphävd och begärde interimistiska åtgärder för uppskov med dess tillämpning[19]. Begäran om upplysningar översändes inom ramen för den fördjupade utredningen av Goldwinds verksamhet i vindkraftssektorn i unionen i ärende FS.100143. Vid tidpunkten för rapportens offentliggörande pågår förfarandena avseende båda ansökningarna fortfarande vid tribunalen.

---

12 Sammanfattande tillkännagivande om inledande av en fördjupad utredning i ärendet FS.100068 – NUCTECH i enlighet med artikel 10.3 d i förordning (EU) 2022/2560, OJEU C/2026/545.

13 Sammanfattande tillkännagivande om inledande av en fördjupad utredning i ärendet FS.100143 – Goldwind i enlighet med artikel 10.3 d i förordning (EU) 2022/2560, OJEU C/2026/1120.

14 Mål T-284/24, Nuctech Warsaw och Nuctech Netherlands/kommissionen, OJ C, C/2024/4107, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4107/oj.

15 Mål T-284/24 R, Nuctech Warsaw Company Limited Sp. z o.o. och Nuctech Netherlands BV/kommissionen, ECLI:EU:T:2024:564.

16 Mål T-284/24 R, Beslut meddelat av tribunalens ordförande den 12 augusti 2024, OJ C, C/2024/5824, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5824/oj.

17 Mål C-720/24 P(R), beslut av domstolens vice ordförande den 21 mars 2025, ECLI:EU:C:2025:205.

18 Mål T-335/26, Goldwind Science & Technology/kommissionen, huvudförfarande, ansökan inlämnad 29 maj 2026.

19 Mål T-335/26 R, Goldwind Science & Technology/kommissionen, ansökan om interimistiska åtgärder, inlämnad 29 maj 2026.

2.2.1.3. Resultat av översynen

Genom ett förfarande på eget initiativ kan kommissionen bedöma och ta itu med potentiellt snedvridande utländska subventioner som rör vilken marknadssituation som helst och vilken ekonomisk verksamhet som helst på den inre marknaden. Resultaten av översynen visar att mekanismen för utredningar på eget initiativ fungerar som avsett och att de relevanta bestämmelserna utgör en ändamålsenlig ram för arbetet i riktning mot förordningens mål att säkerställa lika villkor på den inre marknaden.

Även om det faktum att utredningar pågår inte på förhand avgör resultaten av dessa kan det konstateras att förordningen har gjort det möjligt för kommissionen att agera på grundval av tillräckliga indikationer på att det förekommer utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden. Utan förordningen hade kommissionen inte kunnat genomföra dessa utredningar och bedöma huruvida snedvridningar på den inre marknaden orsakats av utländska subventioner. Återkopplingen från berörda parter indikerar att det råder osäkerhet kring varaktigheten hos utredningar på eget initiativ. De tidiga erfarenheterna av verkställandet av förordningen visar dock att utredningarnas varaktighet varierar och att de tar längre tid i synnerhet i ärenden där företagen som utreds tar längre tid på sig att tillhandahålla de upplysningar som begärs. I vissa fall påverkas tidsplanen också av att talan väckts vid unionens domstolar.

2.2.2. Förhandsanmälan av koncentrationer enligt förordningen om utländska subventioner

2.2.2.1. Information om ärenden

Skyldigheten att förhandsanmäla koncentrationer började gälla den 13 oktober 2023, och den 31 maj 2026 hade 273 formella anmälningar inkommit till kommissionen. Av dessa ärenden avslutades 247 stycken efter preliminär granskning och fyra drogs tillbaka under den preliminära granskningsfasen. I 19 ärenden pågick den preliminära granskningen fortfarande.

I följande tre ärenden inledde kommissionen fördjupade utredningar:

a) **Ärende FS.100011** – **e& / PPF Telecom**: Detta ärende gällde en transaktion där PPF Telecom Group (med undantag för koncernens tjeckiska verksamhet), en teleoperatör i Tjeckien, Bulgarien, Ungern, Serbien och Slovakien, skulle förvärvas av Emirates Telecommunications Group (e&), en operatör baserad i Förenade Arabemiraten. Kommissionen upptäckte utländska subventioner i form av en obegränsad statlig garanti, bidrag och lån, vilka konstaterades kunna snedvrida konkurrensen på den sammanslagna enhetens nivå, efter transaktionen. För att ta itu med dessa problem åtog sig parterna att avlägsna den statliga garantin och att tillämpa isärhållningsskyldigheter mellan e& och målföretagets verksamhet i unionen. Den slutliga icke-konfidentiella versionen av beslutet med åtaganden har offentliggjorts på GD Konkurrens webbplats[20].

b) **Ärende FS.100156** – **ADNOC / Covestro**: Detta ärende gällde Abu Dhabi National Oil Companys (ADNOC) förvärv av den tyska kemikalieproducenten Covestro. Kommissionen fann att utländska subventioner, bl.a. en obegränsad statlig garanti till ADNOC och en ökning av Covestros kapital, orsakade snedvridningar av såväl förvärvsprocessen som verksamheten efter förvärvet.

[20] Kommissionens beslut av den 24 september 2024 som finner att de utländska subventionerna i koncentrationen inte snedvrider den inre marknaden med de bindande åtagandena (ärende FS.100011 – e&/PPF Telecom Group), C(2024) 6745 final.

Parterna åtog sig att ändra ADNOCS bolagsordning för att ta bort den statliga garantin och att bevilja marknadsaktörer licens för vissa av Covestros patent. En preliminär icke-konfidentiell version av beslutet med åtaganden har offentliggjorts på GD Konkurrens webbplats[21].

c) **FS.100253** – **JD.COM / CECONOMY**: Detta ärende rör en transaktion där JD.com, ett företag som ingår i en kinesiskbaserad koncern som bedriver detaljhandel och driver en e-handelsplattform i Kina, ämnar förvärva CECONOMY AG, en tysk återförsäljare specialiserad på hemelektronik och hushållsapparater. Kommissionen fann under den preliminära granskningen tillräckliga indikationer på utländska subventioner med snedvridande effekter på unionens inre marknad och inledde den 28 maj 2026 en fördjupad utredning. Vid tidpunkten för offentliggörande pågår den fördjupade utredningen fortfarande.

Under den period som omfattas av översynen har kommissionen inte utövat sin befogenhet enligt artikel 21.5 att begära in anmälningar av koncentrationer som understiger tröskelvärdena för behörighet.

2.2.2.2. Resultat av översynen

De tidiga erfarenheterna av förordningens förfaranden för anmälning av koncentrationer visar att instrumentet är ändamålsenligt. Nedan beskrivs de viktigaste punkterna från översynen.

Antalet anmälningar (omkring 100 om året) har överstigit kommissionens ursprungliga prognos (30–40 anmälningar om året, enligt uppskattningen i den konsekvensbedömning som åtföljde förslaget till förordningen) [22] . För omkring 97 % av de anmälda koncentrationerna avslutade kommissionen ärendet efter en preliminär granskning, utan att inleda någon fördjupad utredning. Denna andel stämmer överens med utfallet av de ärenden som granskades och godkändes i fas I enligt förordning (EG) 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (*koncentrationsförordningen*)[23].

Vid tidpunkten för offentliggörande hade kommissionen inlett tre fördjupade utredningar, där två avslutats med villkorat godkännande efter åtaganden från de anmälande parterna att åtgärda potentiella snedvridningar av marknaden till följd av utländska subventioner. När det gällde en av koncentrationerna pågick den fördjupade utredningen fortfarande.

Förordningen om utländska subventioner har gjort det möjligt för kommissionen att granska koncentrationer, avgöra om det i samband med en koncentration förekommer utländska subventioner som faktiskt eller potentiellt kan orsaka snedvridningar på den inre marknaden och ta itu med dem genom förordningens regleringsprocess. De två slutförda ärendena med åtaganden illustrerar hur viktig förordningen är för säkerställandet av lika villkor och skickar en signal till förvärvare att unionen visserligen är öppen för investeringar, men att de investeringar som görs kommer att granskas med avseende på

21 Kommissionens beslut av den 14 november 2025 som finner att de utländska subventionerna i koncentrationen inte snedvrider den inre marknaden med de bindande åtagandena (ärende FS.100156 – ADNOC/COVESTRO), C(2025) 7800 final/2.

22 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, *Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market* (inte översatt till svenska).

23 Andelen koncentrationer som befanns vara förenliga med den inre marknaden enligt artikel 6.1 b i koncentrationsförordningen utan åtaganden i första fasen av en utredning enligt den förordningen har under de senaste fem åren legat på mellan 93 % och 99 % på årsbasis enligt officiell statistik som offentliggjorts på kommissionens webbplats.

förekomsten av utländska subventioner för att säkerställa att de inte snedvrider den inre marknaden.

Berörda parter anser att tröskelvärdet för omsättning i unionen är ett tydligt och lämpligt sätt att identifiera relevanta transaktioner. De välkomnade också förordningens sätt att hantera gemensamma företag, där omsättningen beräknas för själva det gemensamma företaget snarare än för moderbolagen[24], vilket har minskat antalet anmälningspliktiga transaktioner jämfört med koncentrationsförordningen.

Det tidiga verkställandet belyser värdet av interaktion med kommissionens ärendegrupper före anmälan, vilket anmälande parter i stor utsträckning använder sig av och stöder. Berörda parter har lovordat ärendegrupperna för deras lyhördhet, som gjort anmälningsprocessen tydligare och effektivare. Berörda parter välkomnade också de undantag från rapporteringsskyldigheterna som anges i genomförandeförordningen och möjligheten att begära dispens för viss information från kommissionen.

Resultaten av översynen belyser också två huvudproblem för berörda parter. Det första har att göra med den insamling av information om utländska ekonomiska bidrag som företag behöver genomföra inför en anmälan. Berörda parter ser detta som en resurskrävande process som omfattar information som enligt deras synsätt inte nödvändigtvis är relevant för att kunna identifiera risker för snedvridning. Det andra problemet har att göra med en upplevd osäkerhet kring kommissionens befogenhet att begära in anmälningar. Den ses som ett potentiellt störningsmoment i transaktionsplanering och riskbedömning, trots sitt legitima mål, nämligen att fånga upp koncentrationer som understiger tröskelvärdet men som skulle kunna omfatta snedvridande utländska subventioner.

2.2.3. Inlämningar vid offentliga upphandlingsförfaranden enligt förordningen om utländska subventioner

2.2.3.1. Information om ärenden

Enligt kapitel 4 i förordningen om utländska subventioner måste ekonomiska aktörer lämna in en anmälan eller försäkran om utländska ekonomiska bidrag när de deltar i större offentliga upphandlingar, närmare bestämt upphandlingar där kontraktets uppskattade värde överstiger 250 miljoner euro, eller 125 miljoner euro för upphandlingar uppdelade i delar, och där den ekonomiska aktören erhållit sammanlagda utländska ekonomiska bidrag på minst 4 miljoner euro per tredjeland under de föregående tre åren.

Från det att anmälningsskyldigheten började gälla den 13 oktober 2023 till den 31 maj 2026 mottog kommissionen 5 150 inlämnade handlingar från ekonomiska aktörer i 863 olika offentliga upphandlingsförfaranden, varav 4 293 var försäkringar, 733 anmälningar och 124 inlämningar före anmälan. I fyra av dessa ärenden inledde kommissionen fördjupade utredningar, varav en resulterade i ett slutgiltigt beslut med åtaganden, medan tre lades ned sedan de ekonomiska aktörerna dragit sig ur de offentliga upphandlingsförfarandena.

a) **Ärende FSP.100147 – Tillhandahållande av rullande järnvägsmateriel i Bulgarien** – Kommissionen inledde den 16 februari 2024 en fördjupad utredning för att bedöma huruvida CRRC Qingdao Sifang, som ingår i koncernen CRRC och som är ett kinesiskt statsägt företag, erhöll utländska subventioner som möjliggjorde för företaget att lämna ett otillbörligt fördelaktigt anbud för ett bulgariskt järnvägsprojekt. Den 26 mars 2024 avslutades ärendet utan antagande

[24] Det gemensamma företagets egen omsättning anses vara en bättre indirekt indikator på självständig ekonomisk verksamhet snarare än bara underställda funktioner.

av slutgiltigt beslut i enlighet med artikel 31 i förordningen, sedan den ekonomiska aktören dragit sig ur upphandlingsförfarandet.

b) **Ärendena FSP.100151 och FSP.100154** – **Konstruktion, uppförande och drift av en solcellspark i Rumänien** – Den 3 april 2025 inledde kommissionen två fördjupade utredningar för att bedöma huruvida i) Shanghai Electric UK Ltd. och Shanghai Electric Hong Kong International Engineering Company och ii) ENEVO Group – LONGi Solar Technologie Consortium hade fått potentiellt snedvridande subventioner i det öppna offentliga upphandlingsförfarandet för konstruktion, uppförande och drift av en solcellspark i Rumänien. Den 7 juni 2024 avslutades båda ärendena utan antagande av slutgiltiga beslut i enlighet med artikel 31 i förordningen, sedan de ekonomiska aktörerna dragit sig ur upphandlingsförfarandet.

c) **Ärende FSP.103117 – utformning och konstruktion, förvärv av fordon och underhållstjänster för den lila tunnelbanelinjen i Lissabon i Portugal –** Anbudet från konsortiet under ledning av Mota-Engil Engenharia e Construção, S.A. (*Mota-Engil*) godkändes med villkor den 21 april 2026. Förfarandet gällde det öppna offentliga upphandlingsförfarandet för ett kontrakt för utformning och konstruktion, förvärv av fordon och underhållstjänster för den lila tunnelbanelinjen i Lissabon som skulle tilldelas av Metropolitano de Lisboa E.P.E. I det anbud som lämnades in av Mota-Engil förlitade sig företaget på Portugal CRRC, ett företag som ingår i koncernen CRRC, som huvudunderleverantör för tillhandahållande av rullande materiel och relaterade tjänster. Kommissionen fann bevis för att det förekom utländska subventioner i form av statliga bidrag, skatteåtgärder och ersättning för offentliga kontrakt som överstiger den omsättning som skulle ha uppnåtts i ett konkurrensutsatt, transparent och icke-diskriminerande förfarande, vilket möjliggjorde för Portugal CRRC att ge konsortiet under ledning av Mota-Engil ett fördelaktigt erbjudande och i nästa skede för konsortiet att lämna ett otillbörligt fördelaktigt anbud och därmed snedvrida konkurrensen i det offentliga upphandlingsförfarandet. För att åtgärda dessa problem åtog sig Mota-Engil att ersätta Portugal CRRC med polska Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz Spółka Akcyjna (*PESA*) under hela kontraktets genomförandeperiod. Vid tidpunkten för offentliggörande hade den slutgiltiga icke-konfidentiella versionen av beslutet med åtaganden ännu inte offentliggjorts.

Utöver dessa fördjupade utredningar förklarade kommissionen två anbud ogiltiga eftersom de var ofullständiga.

a) **Ärendena FSP.101606 och FSP.101626 – Beslut om att förklara anbud ogiltiga** – Besluten rörde ärende FSP.101606, som handlade om ett anbud för uppförande av en lång tunnel i en upphandling i Polen, och ärende FSP.101626, som handlade om ett anbud för tillhandahållande av datorer och arbetsstationer i en upphandling i Frankrike. I vart och ett av dessa ärenden utfärdade kommissionen ett beslut där de inlämnade handlingarna från respektive ekonomisk aktör förklarades vara ofullständiga och aktören ålades att lämna in en fullständig anmälan inom tio arbetsdagar. Eftersom aktören i båda ärendena underlät att lämna in en fullständig anmälan inom tidsfristen utfärdade kommissionen i mars 2025 beslut som förklarade de båda anbuden ogiltiga. I slutändan avvisade de upphandlande myndigheterna de ogiltiga anbuden och båda de ekonomiska aktörerna uteslöts från de offentliga upphandlingsförfarandena.

Kommissionen har också, enligt artikel 29.8 i förordningen om utländska subventioner, befogenhet att begära förhandsanmälan av utländska ekonomiska bidrag i ett

upphandlingsförfarande som inte når upp till de relevanta tröskelvärdena. Under översynsperioden har kommissionen för första gången utövat denna befogenhet.

a) **Ärende FSP.103175 – Begäran om förhandsanmälan –** Begäran utfärdades i november 2025 och omfattade två offentliga upphandlingsförfaranden för anläggning av delar av en motorväg i Kroatien. Eftersom den ekonomiska aktör som var skyldig att lämna in en förhandsanmälan inte uppfyllde anmälningsskyldigheten utfärdade den berörda upphandlande myndigheten en begäran till den ekonomiska aktören om att denna skulle lämna in den anmälan som saknades, i enlighet med artikel 29.3 i förordningen. I slutändan ansåg den upphandlande myndigheten att anbudet var ogiltigt, olämpligt och tekniskt oacceptabelt och uteslöt den ekonomiska aktören från förfarandet.

2.2.3.2. Resultat av översynen

Kommissionens tidiga verkställande av förordningen om utländska subventioner visar att ramen är ändamålsenlig och uppfyller sina mål, även om det skulle vara värdefullt med ytterligare förfiningar.

Systemet har visat sig vara effektivt; det har fungerat för hantering av fler inlämningar än väntat, medan fördjupade granskningar har genomförts endast i ett begränsat antal fall. Utöver fördjupade utredningar, ogiltighetsärenden och en begäran om förhandsanmälan illustreras förordningens avskräckande effekt i ärenden där ekonomiska aktörer som varit ovilliga att dela information om de utländska ekonomiska bidrag de erhållit dragit sig ur offentliga upphandlingsförfaranden och därigenom främjat rättvisare konkurrens.

Kommissionen har klarat korta tidsfrister och slutfört preliminära granskningar inom 20 arbetsdagar, trots en komplex förfarandemässig ram. Detta har välkomnats av berörda parter eftersom det stärkt rättssäkerheten för företagen och underlättat ett smidigt genomförande av upphandlingsförfaranden. Vidare har kommissionens konsekventa vägledning till medlemsstaterna och regelbundna och konstruktiva dialog med berörda parter välkomnats brett och främjat större klarhet och samarbete i genomförandet av ramen.

Vissa utmaningar kvarstår dock, särskilt gällande kunskapsluckor hos upphandlande myndigheter samt underlåtenhet från ekonomiska aktörers sida att uppfylla anmälningsskyldigheten. En jämförelse mellan de mer omfattande upphandlingsförfaranden som offentliggjorts via Tenders Electronic Daily (TED)[25] och de som genererat minst en inlämning i enlighet med förordningen om utländska subventioner antyder en trend mot minskad efterlevnad. Efter en avsevärd ökning av anmälningarna enligt förordningen från 40 % till 70 % under de första två åren av verkställandet föll efterlevnaden till 45 % i slutet av 2025.

Bland de viktigaste problemen som tas upp av berörda parter är den administrativa bördan för ekonomiska aktörer, som, enligt dem, uppstår till följd av breda rapporteringsskyldigheter, komplexa tröskelvärden för rapportering och komplexa inlämningsformulär. Svårigheter att identifiera och rapportera utländska ekonomiska bidrag leder ofta till ofullständig dokumentation, vilket innebär att kommissionen måste samla in de uppgifter som saknas under den preliminära granskningen. De korta tidsfristerna, som accentueras av avsaknaden av ”stoppa klockan”-mekanism, sätter press på bedömningarna, särskilt i komplexa ärenden.

25 TED – Offentlig upphandling i EU, tillägget till *Europeiska unionens officiella tidning* – TED.

Trots att framsteg har gjorts när det gäller att ge vägledning och öka öppenheten anser berörda parter fortfarande att det behövs riktade förbättringar och förenklingar av den nuvarande ramen samt stärkt öppenhet för att stödja ett mer enhetligt verkställande och större förutsägbarhet.

2.3. Utvecklingen i tredjeländers system för kontroll av subventioner

Enligt artikel 52.2 i förordningen om utländska subventioner ska kommissionen i samband med översynen också rapportera om utvecklingen i de internationella förbindelserna när det gäller tredjeländers system för kontroll av subventioner.

I studien för översyn av förordningen bedöms därför också utvecklingen i de internationella förbindelserna när det gäller tredjeländers system för kontroll av subventioner. Resultaten avseende denna fråga presenteras mer ingående i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

Sammanfattningsvis visar granskningen av denna utveckling att det inte skett någon avsevärd utveckling när det gäller tredjeländers system för kontroll av subventioner sedan förordningen antogs. Det innebär att förordningen fortfarande är relevant för att hantera de snedvridningar på den inre marknaden som orsakas av utländska subventioner och som inte fångas upp av unionens traditionella handelspolitiska skyddsmekanismer.

Det är dock fortfarande viktigt att fortsätta övervaka denna utveckling, särskilt mot bakgrund av den industripolitik som håller på att utvecklas i tredjeländer och potentiella framtida reformer på internationell nivå.

3. BEDÖMNING AV FÖRORDNINGENS ÄNDAMÅLSENLIGHET

Översynens resultat visar att det övergripande målet med förordningen fortfarande är giltigt och att det är allmänt erkänt att förordningen bidrar till att upprätthålla lika villkor på den inre marknaden.

När det gäller de materiella begreppen i förordningen rapporterade berörda parter ett behov av ökad rättssäkerhet och klarhet, vilket är typiskt i samband med genomförandet av en ny rättslig ram. I detta hänseende har kommissionen tagit ett antal initiativ för att skapa större klarhet kring begreppen i förordningen, såsom offentliggörandet av riktlinjerna om utländska subventioner nyligen, offentliggörandet av de icke-konfidentiella versionerna av de slutgiltiga besluten i kommissionens fördjupade utredningar, regelbundna uppdateringar av frågorna och svaren om förordningen samt offentliggörande av kortfattade dokument om förordningen. Kommissionen kommer att fortsätta arbeta med dessa initiativ framöver. Kommissionen förväntar sig också att uppbyggnaden av en beslutspraxis kommer att öka tydligheten för berörda parter och bidra till en bättre förståelse av specifika begrepp i förordningen.

Kommissionen kommer också att fortsätta att interagera med berörda parter och medlemsstater kring förordningen.

På grundval av översynens resultat är det inte motiverat att göra några strukturella förändringar av förordningen.

I linje med kommissionens prioriteringar för 2024–2029 granskades vid översynen även administrativa bördor för företag, däribland små och medelstora företag, i genomförandeprocessen.

3.1. Gällande förfarandet på eget initiativ i förordningen

Översynen indikerar att målet med förordningens förfarande på eget initiativ och dess roll är allmänt erkända.

Det faktum att två ärenden som inletts på kommissionens initiativ nyligen övergått till fördjupade utredningar i enlighet med artikel 10.3 i förordningen ger ytterligare inblickar i kommissionens metod för bedömning av potentiellt snedvridande utländska subventioner.

När det gäller de bekymmer med längden på utredningarna på eget initiativ som uttrycks av berörda parter konstaterar kommissionen att detta till största delen förklaras av enskilda ärendens komplexitet, väckande av talan vid unionsdomstolarna samt graden av samarbetsvilja hos de företag som är föremål för utredning.

Mot bakgrund av ovan anser kommissionen att inga omedelbara åtgärder behöver vidtas avseende förfarandet på eget initiativ. Kommissionen kommer att fortsätta att utnyttja detta förfarande fullt ut närhelst det behövs för att säkerställa att den inre marknaden och EU:s konkurrenskraft och ekonomiska säkerhet inte undergrävs av snedvridande utländska subventioner. Kommissionen kommer att fortsätta sina ansträngningar för att öka öppenheten och ge större insyn i sin metod för ärenden på eget initiativ, i linje med den praxis som beskrivs i den här rapporten och det åtföljande arbetsdokumentet.

3.2. Gällande anmälningar av koncentrationer i enlighet med förordningen

Såsom bekräftas av översynen utgör förfarandet för förhandsanmälan av koncentrationer fortfarande ett viktigt verktyg för förordningens verkställighet som gör det möjligt för kommissionen att identifiera och ta itu med snedvridande utländska subventioner i samband med koncentrationer och innan de genomförs.

Kommissionen noterar samtidigt berörda parters återkoppling om den administrativa bördan i samband med insamlingen av uppgifter om utländska ekonomiska bidrag i syfte att anmäla koncentrationer i enlighet med förordningen. På grundval av denna återkoppling kommer kommissionen eventuellt att överväga möjliga justeringar av det förfarandemässiga upplägget i syfte att minska den administrativa bördan och underlätta efterlevnaden utan att äventyra förordningens ändamålsenlighet.

Därutöver kommer kommissionen att fortsätta att arbeta för att säkerställa öppenhet kring förordningens verkställighet. Det kommer att ske exempelvis genom uppdateringar av frågorna och svaren om förordningen, ytterligare kortfattade dokument om viktiga ämnen i samband med förordningen samt snabba offentliggöranden av ärenderelaterad information.

3.3. Gällande anmälan vid offentliga upphandlingsförfaranden

Som översynen bekräftar är förfarandet för förhandsanmälan vid offentlig upphandling en viktig komponent i förordningens ram, som gör det möjligt för kommissionen att upptäcka och ta itu med potentiellt snedvridande utländska subventioner även i samband med offentliga upphandlingar av stort värde. Samtidigt tycks erfarenheterna från det tidiga verkställandet och återkopplingen från berörda parter indikera att dokumentationskraven i samband med anmälan av utländska ekonomiska bidrag, i synnerhet arbetet med formulär FS-PP och den informationsinsamling som det kräver, eventuellt skapar en oproportionerlig börda för ekonomiska aktörer.

För att ta itu med dessa problem utan att äventyra förordningens ändamålsenlighet kommer kommissionen eventuellt att överväga justeringar av det förfarandemässiga upplägget i syfte att minska den administrativa bördan för företagen och underlätta efterlevnad.

Parallellt med detta kommer kommissionen att fortsätta sina ansträngningar för att stärka medvetenheten och efterlevnaden samt öka insynen i sina metoder för verkställighet, bl.a. genom utåtriktad verksamhet för upphandlande myndigheter, ekonomiska aktörer och yrkespersoner. Den kommer också att ytterligare fördjupa sin dialog med medlemsstaterna genom regelbundna utbyten med de nationella kontaktpunkterna och den särskilda expertgruppen för upphandlingsaspekterna av förordningen i syfte att säkerställa en enhetlig förståelse av förordningens skyldigheter i unionen.

4. SLUTSATS

Förordningen om utländska subventioner spelar en grundläggande och viktig roll i unionens arbete mot snedvridningar på den inre marknaden som orsakas av utländska subventioner. Förordningens övergripande mål, att förhindra snedvridningar på den inre marknaden som orsakas utländska subventioner, är allmänt erkänt och fortsatt mycket relevant. Resultaten av översynen understryker hur viktig förordningen är och bekräftar att den varit effektiv när det gäller att fånga in koncentrationer och offentliga upphandlingar som medför höga risker. Detta illustreras av kommissionens beslutspraxis och de slutgiltiga beslut med åtaganden som antagits i enlighet med kapitlen 3 och 4 i förordningen samt av de utredningar på kommissionens initiativ som fortfarande pågår vid tidpunkten för denna rapports offentliggörande.

Mot bakgrund av berörda parters återkoppling kommer kommissionen eventuellt att överväga justeringar av det förfarandemässiga upplägget för att minska den administrativa bördan för företagen och underlätta efterlevnaden, utan att äventyra förordningens ändamålsenlighet.

Kommissionen är fast besluten att fortsätta verkställa förordningen närhelst det behövs för att säkerställa lika villkor och skydda den inre marknaden från snedvridande utländska subventioner.