

YTTRANDE
2022-10-18 Dnr 2022/01583-6

Utrikesdepartementet

Kommerskollegiums yttrande över Europeiska kommissionens förslag till förordning om ett krisinstrument för den inre marknaden inklusive förslag till omnibusdirektiv och omnibusförordning med uppdatering av vissa förordningar och direktiv

(Ert dnr. UD2022/12161)

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Vårt uppdrag är att verka för frihandel och fri rörlighet på den inre marknaden.

1 Sammanfattning

Kommissionen har föreslagit en förordning för att inrätta ett nytt krisinstrument för att stärka den inre marknaden i händelse av kris. I anslutning föreslås även nya regler om snabbgodkännande och marknadskontroll.

Det beskrivna syftet med förordningen är att åstadkomma ett ramverk för åtgärder som ska förutse, förbereda och reagera på effekterna av kriser på den inre marknaden, dels i syfte att skydda den fria rörligheten för varor, tjänster och personer på den inre marknaden, dels i syfte att säkerställa tillgången till varor och tjänster av strategisk betydelse respektive krisrelevanta varor och tjänster.

Kommerskollegium har i sin rapport Lessons from the pandemic - Designing a Single Market crisis management mechanism¹ undersökt och analyserat de restriktioner som förekom under pandemin och utifrån detta dragit slutsatser om hur man på bästa sätt kan stärka den inre marknaden

¹ Lessons from the pandemic - Designing a Single Market crisis management mechanism, Kommerskollegium, dnr 2021/01137-10

i kris. Våra viktigaste slutsatser från denna undersökning är att en väl fungerande inre marknad är en styrka i sig och att ökad transparens, efterlevnad och samarbete krävs för att säkra den fria rörlighet som den bygger på. Yttrandet har sin utgångspunkt i detta arbete och följaktligen är vi också främst positivt inställda till de delar av förslaget som fokuserar den fria rörligheten och den inre marknadens funktion som sådan.

Våra huvudsakliga synpunkter är i korthet följande.

- De föreslagna åtgärderna utgår från olika prioriteringar. Det handlar å ena sidan om åtgärder för den fria rörligheten genom att stärka mekanismerna för den inre marknadens funktion under en kris, och å andra sidan om åtgärder av mer intervenerande natur vars syfte är att säkra tillgången på varor och tjänster på den inre marknaden. Vi ser en risk för spänningar när man kombinerar olika typer av prioriteringar i ett och samma instrument, något som kan äventyra dess effektivitet.
- Förslaget till krisinstrument väcker frågor om EU:s kompetens när det kommer till krishantering. Den rättsliga grunden som anges för instrumentet handlar enbart om den inre marknadens funktion, samtidigt som förslaget har koppling till andra kompetensområden, till exempel hälsoskydd. Vi vill se en närmare diskussion om hur den rättsliga grunden avspeglar kompetensen.
- Det finns definitioner i förslaget som behöver förtydligas. Vi efterlyser en grundligare analys vad gäller de typer av kris som instrumentet ska avse och också större tydlighet kring vilken inverkan och effekt en kris ska ha för att instrumentet ska bli tillämpligt.
- Vi saknar även en tydlig problembild vad gäller den del av förslaget som handlar om interventioner på EU-nivå för att förse den inre marknaden med tillgångar.
- De föreslagna reglerna kan komma att påverka företagets integritet, arbetsbörda och konkurrensförmåga. Det är därför viktigt att hitta en god balans mellan syftet med instrumentet och intresset av en fri och öppen marknad, även i kris.
- Vi ser ett mervärde i de föreslagna förbud mot restriktioner av den fria rörligheten som föreslås, åtminstone är det gäller varor och tjänster då undantagsmöjligheterna på detta område blir mindre generösa än de som finns i fördraget. Dessvärre ser vi inte samma mervärde när det gäller fri rörlighet för personer eftersom

de föreslagna reglerna ger ett relativt stort utrymme för medlemsstaterna att motivera undantag.

- I linje med vad vi tidigare förespråkat föreslås i förordningen ett stärkt och horisontellt system för anmälningar av restriktioner i händelse av kris. Vi ser ett mervärde i detta så länge det system som är avsett att användas i kris inte underminerar redan befintliga system på grund av förvirring, luckor eller överlappning. Det är alltså viktigt att systemen samordnas ordentligt.
- När det gäller de delar av förslaget som handlar om att säkra tillgången av varor och tjänster på den inre marknaden vill vi påminna om vikten av en fri och öppen handel gentemot tredje land.
- Det är viktigt att bygga på historiska erfarenheter, till exempel från pandemin. Erfarenheten från tidigare kriser visar att företagets handlingsfrihet, samt omställnings- och innovationskapacitet är en tillgång ur ett resiliens- och försörjningstrygghetsperspektiv. Ett krisinstrument bör därför värna dessa faktorer.
- Vi noterar vidare att målet om att säkerställa tillgången av varor och tjänster av strategisk betydelse blandas med målet att säkerställa tillgången av krisrelevanta varor och tjänster. Det är viktigt att det blir tydligt vad det egentliga syftet är eftersom säkerställandet av tillgång på varor och tjänster av strategisk betydelse inte hör hemma i ett instrument som syftar till att hantera kris.
- Vi ser förslaget om så kallade ”priority rated orders” som problematiskt. En risk med att styra företagen och deras produktion är att det samtidigt begränsar deras förmåga att lösa problem och åtgärda brister. Det är också otydligt hur urvalet av företag skulle ske, vilket skapar osäkerhet kring konkurrensförhållandena i sådana situationer.
- I förslagets del om offentlig upphandling finner vi det oklart vem som kommer att stå för kostnaderna. Vi noterar också förbudet för medlemsstater att göra egna upphandlingar i kris/nödläge kan upplevas som långtgående och orsaka tolkningsproblem.
- Vi ser positivt på de förslag som syftar till att snabbare få ut krisrelevanta produkter på marknaden under en kris och också på ambitionen att stärka samarbetet mellan marknadskontrollmyndigheter. Vi ser dock vissa otympligheter i de föreslagna processerna och efterlyser även större tydlighet i bestämmelsernas tillämpningsområde. Vi ställer oss vidare frågande till urvalet av produkter som avser att omfattas.

2 Inledning

Frågan om krishantering är högaktuell, inte bara på EU-nivå, utan även hos medlemsstaterna. Initiativet om ett nytt krisinstrument bör ses också i ljuset av nationellt arbete som pågår på området.

Kommerskollegium har i tidigare sammanhang analyserat frågan om krisinstrument för den inre marknaden, främst genom rapporten Lessons from the pandemic – Designing a Single Market crisis management mechanism². Rapporten analyserar de nationella restriktioner som medlemsstater vidtog under pandemin och resultatet är avsett att utgöra ett diskussionsunderlag i arbetet med att stärka krisberedskapsmekanismer på EU-nivå. En viktig slutsats från rapporten är att den inre marknaden behöver vissa tekniska förbättringar för att stå stark i en kris. Det handlar framför allt om bättre transparens och tillgång på information för alla aktörer, bättre efterlevnad av regler och starkare och flexibla mekanismer för samarbete i kris. Fokus på dessa tre dimensioner rekommenderas i rapporten inför förslaget till krisinstrument, som då ännu inte hade lanserats. Utöver detta fokus förespråkas även en grundlig, empirisk analys av vilka kriser instrumentet är tänkt att adressera, bibehållen öppenhet mot tredje land, samordning med redan existerande instrument och att inte tynga företag i onödan. Rapporten är i relevanta delar utgångspunkt för detta remissyttrande.

Yttrandet har följande struktur. Efter ett avsnitt med övergripande synpunkter (avsnitt 3) kommenteras först den del av förslaget som handlar om åtgärder för att stärka den inre marknads funktion i kris (avsnitt 4) och därefter den del som handlar om åtgärder för att säkra tillgången till varor och tjänster på den inre marknaden i kris (avsnitt 5). Avsnitt 6 innehåller kommentarer om förslagen om offentlig upphandling. Det sista avsnittet (avsnitt 7) innehåller våra synpunkter vad gäller de förslag som handlar om snabbgodkännande och marknadskontroll.

Kommerskollegium finner att förslaget i stora delar är otydligt och behöver klargöras. Vad gäller konkreta ändringsförslag avser vi därför att återkomma.

3 Övergripande synpunkter

Kommerskollegium anser att säkerställandet av att den inre marknaden fungerar väl, i normala tider såväl som i kris, bör vara en prioriterad fråga för EU-samarbetet. Därför välkomnar vi kommissionens initiativ till ett

² Ibid

krisinstrument för den inre marknaden (Single Market Emergency Instrument, nedan SMEI). Vi vill därutöver lyfta följande övergripande synpunkter och frågeställningar.

3.1 Förslaget syfte och omfattning

Kommissionens ambition med SMEI, som kan utläsas av artikel 1, är att åstadkomma ett ramverk för åtgärder som ska förutse, förbereda och reagera på effekterna av kriser på den inre marknaden. Detta dels i syfte att skydda den fria rörligheten för varor, tjänster och personer på den inre marknaden, dels i syfte att säkerställa tillgången till varor och tjänster av strategisk betydelse och krisrelevanta varor och tjänster.

Kommerskollegium ställer sig positivt till ambitionen att stärka den inre marknads funktion genom åtgärder som värnar den fria rörligheten och de förslag som syftar till att se till att den fungerar även i en kris. Som framgått genom vårt tidigare arbete på området ser vi den ambitionen som viktigast att fullfölja då en stark inre marknad i sig utgör en viktig garant för resiliens³.

Förslaget innefattar åtgärder som styrs av olika prioriteringar. Åtgärderna som riktar in sig på att främja den fria rörligheten, till exempel förbud mot restriktioner och ökad transparens, styrs av prioriteringar för den inre marknads funktion som sådan, främst genom olika juridiska mekanismer för en integrerad, väl fungerande marknad utifrån marknadsmässiga principer. Åtgärder som syftar till att säkra tillgång på strategiskt viktiga och krisrelevanta varor och tjänster, såsom övervakning, strategiska reserver, prioriterade beställningar och andra krisåtgärder av intervenerande natur styrs av andra prioriteringar och utifrån annan kompetens, till exempel om industripolitik, säkerhetspolitik och krisberedskap. Det finns en risk att det uppstår spänningar mellan dessa prioriteringar och att åtgärderna krockar med varandra, vilket kan försvåra tillämpningen av förordningen och göra den mindre effektiv. Ett exempel som visar att det finns en inneboende konflikt mellan frirörlighetsprincipen och en mer ingripande politik är kravet på medlemsstaterna i artikel 12.3 att vidta alla åtgärder för att bygga "strategiska lager" av vissa produkter på nationell nivå, vilket i sin tur kan innebära intra-EU exportrestriktioner för just dessa produkter. Vi saknar en analys där sådana spänningarna identifieras för att kunna hanteras och menar att förordningen i vart fall bör inkludera en

³ Ibid, avsnitt 3 och Improving economic resilience through trade - Should we rely on our own supply?, Kommerskollegium, dnr 2020/0913-6

konfliktregel som, till exempel genom att ge principen om fri rörlighet företräde, löser dessa spänningar.

Det finns vidare en otydlighet när det gäller instrumentets bakomliggande problembild. Medan den del av instrumentet som riktar in sig på att säkra den fria rörligheten i händelse av en kris utgår från en ganska tydlig problemdefinition i konsekvensanalysen, saknas en tydlig problembild för den del som handlar om att säkra tillgång på strategiskt viktiga respektive krisrelevanta varor och tjänster. Kommissionen beskriver i konsekvensanalysen att det saknas ändamålsenliga forum för att hantera krisberedskap och svara på kriser som har en inverkan på den inre marknaden genom kommunikation, samordning och (gemensamt) beslutsfattande och illustrerar utifrån exempel från pandemin vilken effekt detta kan få på rörligheten i händelse av en kris. Vi kan instämma i diagnosen om bristande samordning och transparens i ett krisläge.

När det gäller instrumentets syfte att säkra tillgången på strategiskt viktiga och krisrelevanta varor och tjänster framstår kopplingen mellan föreslagna åtgärder och identifierade problem som mer diffus. Konsekvensanalysen lyfter visserligen fram bland annat avsaknaden av påskyndade procedurer för marknadskontroll, ett ramverk för gemensam offentlig upphandling och brist på tillgång till information från ekonomiska aktörer som faktorer som kan begränsa tillgången till viktiga varor i en kris. Utöver personlig skyddsutrustning ges dock mycket få konkreta exempel på varor eller tjänster där det har uppstått, eller (i en framtida kris) potentiellt kan uppstå en bristsituation. Konsekvensanalysen listar vidare ett antal exempel på tänkbara framtida kriser, men ger inga konkreta exempel på vilken typ av varor och tjänster som skulle kunna vara centrala för att hantera dessa kriser.

Sammantaget anser kommerskollegium att förslaget innehåller ett stort mått av otydlighet kring vilka prioriteringar som ska styra instrumentet och kring vilken typ av varor och tjänster det är som tillgången i händelse av en kris ska säkras för, inte minst vad gäller de åtgärder som kan vidtas under så kallat "vigilance mode" (se vidare avsnitt 5.2).

3.2 Den rättsliga grunden

De artiklar som anges som rättslig grund för förslaget, fördragets artikel 114 (samt artikel 21 och 45), handlar om fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital och den inre marknads funktion. Kopplingen mellan dessa artiklar och de delar av förslaget som syftar till att främja rörlighet och transparens på den inre marknaden är tydlig. Förslaget innehåller dock omfattande regler som handlar om att säkra tillgång på strategiskt viktiga och krisrelevanta varor och tjänster. Vi menar att det

bör tydliggöras hur regler som dessa ryms inom ramen för den rättsliga grund som anges. Vi efterlyser också en närmare diskussion om EU:s kompetens när det gäller krishantering. I vår tidigare analys⁴ har vi konstaterat att EU har begränsad kompetens på hälsoskyddsområdet, vilket under pandemin innebar ett större utrymme för medlemsstaterna att införa exempelvis exportrestriktioner med hänsyn till just till detta intresse. Förslaget begränsar detta utrymme genom artikel 17, utan att frågan om EU:s kompetens på området tydliggjorts. Detta är viktigt eftersom kompetensen bör avspegla valet av rättslig grund.

3.3 Definitioner av kris och effekten av kris

Kommerskollegium noterar att det i skälen till förslaget konstateras att framtida kriser är svåra att förutse och att den föreslagna förordningen därför bör tillhandahålla ett generellt ramverk som omfattar ett brett omfång av kriser. Vi uppfattar att avsikten är att skapa ett flexibelt instrument, som ett horisontellt komplement till andra befintliga och föreslagna krisinstrument som är inriktade på specifika typer av kris. Den breda ambitionen är i grunden bra, men samtidigt kan alltför breda definitioner skapa problem.

När det gäller begreppet kris, i bemärkelsen vilken typ av kris som instrumentet riktar in sig på, tycks man i konsekvensanalysen i stor utsträckning utgå från kriser som redan hänt snarare än att försöka analysera potentiella kriser. I sina kommentarer till den reviderade konsekvensanalysen säger Nämnden för lagstiftningskontroll⁵ att rapporten inte på ett tillräckligt tydligt sätt identifierar, utforskar och skiljer mellan olika typer av kriser som kan påverka den inre marknaden. Som vi diskuterat i tidigare i vår rapport⁶ är åtgärder som visat sig vara lämpliga just för att hantera en pandemi kanske inte nödvändigtvis de som lämpar sig bäst när det gäller andra kriser, till exempel krig, cyberattacker, hot mot institutioner och så vidare. I brist på en grundlig analys av potentiella kriser ser vi en risk att mervärdet av instrumentet inte blir det som avsetts. I enlighet med våra tidigare rekommendationer,⁷ bör en sådan analys bör utgå ifrån reell erfarenhet av faktiska kriser i EU eller andra delar av världen. Analys baserad på hypoteser om framtida kriser riskerar att bli mycket expansiv utan att den ger bättre vägledning.

När det gäller vilken effekt en kris ska ha för att instrumentet ska kunna användas finns också otydligheter. Förslaget syftar enligt artikel 1 till att

⁴ Ibid, avsnitt 3.2.3

⁵ European Commission Regulatory Scrutiny Board

⁶ Ibid, avsnitt 3.2.3-4

⁷ Improving economic resilience through trade - Should we rely on our own supply?, Kommerskollegium, dnr 2020/0913-6

svara på effekter som en kris kan ha på den inre marknaden ("respond to impacts of crises"). I artikel 2.1 anges vidare att tillämpningsområdet för förordningen omfattar "significant impacts of a crisis". I artikel 3.4 definieras sedan "Single Market Emergency" som en "wide ranging impact of a crisis". Några vidare kriterier för när effekten blir sådan att instrumentet med dess åtgärder ska användas anges inte. Utan tydliga kriterier för när en kris har en sådan effekt att åtgärderna i förordningen ska vidtas uppstår ett vanskligt tolkningsutrymme. En alltför snäv tolkning kan få resultatet att instrumentet också får ett alltför snävt tillämpningsområde och sällan kommer till användning, medan en generös tolkning istället riskerar att skapa en situation där krisläget är mer eller mindre permanent aktiverat. Det vore sammanfattningsvis önskvärt att kommissionen gav tydliga kriterier och konkreta exempel på när en kris kan anses föreligga.

3.4 Samspel med andra krisinstrument och funktioner

Kommerskollegium uppfattar att många av de exempel på potentiella kriser som Kommissionen använder för att motivera förslaget redan omfattas av existerande eller kommande instrument. Vissa av dessa instrument är sektorsbaserade och inkluderar redan åtgärder för att säkra tillgången på krisrelevanta varor och tjänster genom till exempel övervakning av leveranskedjor, informationsinhämtning och gemensam upphandling. Bland dessa finns följande:

- förordningen om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter (Regulation (EU) No 1379/2013)
- beredskapsplanen för transport (COM(2022)211 final)
- förslaget om en förordning för gränsöverskridande hot mot hälsa (COM(2020)727 final),
- den föreslagna förordningen om en ram för åtgärder som ska säkerställa försörjning av krisnödvändiga medicinska motåtgärder (COM(2021)577 final), och
- förslaget om den europeiska halvledarakten (COM(2022)46 final)

Även om kommissionen tydliggör i konsekvensanalysen att instrumentet främst är avsett att gälla icke-medicinska produkter och tjänster så framstår omfattningen som oklar vad gäller övriga varor och tjänster.

Det är viktigt att vara tydlig med hur SMEI ska samspela med de många andra krisinstrument och initiativ till sådana som redan finns. Det är även viktigt att inventera och se över behov av konkreta funktioner och verktyg kopplade till SMEI liksom att se över samordning och resurser att ansvara för och bevaka dessa, både på EU-nivå och hos medlemsstaterna.

3.5 Konsekvenser för företagen

Många av åtgärderna i SMEI berör företag på olika sätt och i olika utsträckning. Kommerskollegium bedömer att de föreslagna åtgärderna på flera sätt (om än bara i de exceptionella fall då förordningen förutses tillämplig) riskerar att påverka företagens integritet⁸, arbetsbörda och konkurrenskraft negativt. Det senare skulle till exempel kunna vara fallet om företag tvingas bryta kontrakt med avtalspartners för att genomföra så kallade ”priority rated orders”, med förlorad tilltro till företaget i fråga och i förlängningen den europeiska marknaden generellt som följd, något som vi ser som mycket problematiskt.

Förordningen innehåller vidare (i artikel 25) regler om sekretess vad gäller den information som kan inhämtas från företagen. Inom ramen för dessa har inte tillräcklig hänsyn tagits till att det finns en risk att information som lämnats till kommissionen kan nå statliga ägare i andra medlemsstater och på så sätt störa konkurrensen. Vi menar att garantier för sekretess i alla led behöver ses över och förbättras.

Den information som inhämtas av företag kan också i vissa fall klassas som immateriella rättigheter (företagshemligheter), vilket skyddas både på EU-nivå och på internationell nivå. I EU:s stadga om grundläggande rättigheter, vilken är relevant när EU lagstiftar, innefattas ett skydd för immateriella rättigheter i egendomsskyddet (art 17). Företagshemligheter skyddas också enligt WTO:s Trips-avtal⁹, vilket kan aktualiseras om företaget är utländskt.

Det finns å andra sidan även föreslagna åtgärder som i stället kan underlätta för företagen i händelse av kris, till exempel förbättrad tillgång till information om vilka gemensamma åtgärder som vidtas på nationell och EU-nivå. En lärdom från pandemin är att bristen på information om olika vidtagna åtgärder utgjorde hinder för den fria rörligheten och vi välkomnar därför de åtgärder som syftar till en bättre transparens för alla berörda aktörer.

Det är sammanfattningsvis viktigt att hitta en god balans mellan intresset att försörja den egna marknaden genom intervention och intresset av en fri och öppen marknad, även i kris. I denna avvägning är det viktigt att EU:s regelverk ger företagen på den inre marknaden det stöd, möjlighet till insyn och delaktighet samt den handlingsfrihet som krävs för att de ska kunna lösa sina uppgifter även under kris.

⁸ Med integritet avses här främst företagens möjligheter att förfoga över sin information och att fatta egna beslut om sin verksamhet.

⁹ Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights

4 Åtgärder för att stärka den fria rörligheten på den inre marknaden i krissituation

Kommerskollegium är som nämnts särskilt positivt till den del av förslaget som syftar till att stärka den inre marknads funktion genom åtgärder som på olika sätt värnar den fria rörligheten. Vi vill, liksom vi gjort tidigare¹⁰, understryka att en väl fungerande inre marknad i sig utgör en viktig garant för resiliens i kris och att erfarenheter, framför allt från pandemin, har visat på ett behov av informationsutbyte och transparens vad gäller restriktioner, något som den föreslagna förordningen adresserar. Vi vill vidare upprepa att en väl fungerande inre marknad förutsätter efterlevnad och att medlemsstaterna har ett stort ansvar i detta avseende.

4.1 Generella krav och specifika förbud vad gäller restriktioner

Den föreslagna förordningen innehåller generella krav vad gäller nationella restriktioner under kris. De föreslagna reglerna ska säkra den inre marknads funktion mot störningar som annars kan uppstå då medlemsstater till exempel inför exportförbud för vissa varor, inför olika reserestriktioner eller agerar diskriminerande.

Kollegiet ser ett mervärde i de föreslagna reglerna såtillvida att utrymmet för undantag när det gäller varor och tjänster begränsats till det som specifikt anges i artikel 2.8 (nationell säkerhet, säkra nödvändiga statsfunktioner, territorialintegritet och upprätthålla lag och ordning). Reglerna går längre än undantagsreglerna i fördraget och är en uppstramning jämfört med utrymmet som medlemsstaterna hade under pandemin, då medlemsstaterna till exempel kunde vidta restriktioner med hänvisning till folkhälsan.

När det gäller personrörligheten ser vi inte samma mervärde. Personrörligheten var hårt ansatt till exempel under pandemin och orsakade i sin tur störningar på rörligheten av varor och tjänster¹¹. Vi saknar därför ett starkare fokus på detta område, något som vi också tidigare efterlyst i våra kommentarer på kommissionens industristrategi¹². Undantagsmöjligheterna för att införa restriktioner på personområdet som finns i artikel 17.4 är till exempel mer generösa än de som gäller varu- och tjänsterestriktioner i artiklarna 17.1-17.3, Motiveringen av

¹⁰ Lessons from the pandemic - Designing a Single Market crisis management mechanism, Kommerskollegium, dnr 2021/01137-10, avsnitt 3.1.4

¹¹ Ibid

¹² Preliminära kommentarer på EU:s reviderade industristrategi, s 2, Kommerskollegium dnr 2021/00756-2

restriktioner när det gäller personrörlighet kan handla om vilket allmänintresse som helst så länge det är nödvändigt och proportionerligt, medan varu- och tjänsterestriktioner endast kan motiveras mot bakgrund av artikel 2.8.

Vi ser vidare positivt på att det finns en särskild bestämmelse om att åtgärderna ska vara begränsade i tid och upphöra så fort som situationen tillåter (artikel 16.2). Det saknades ofta tydlig information om detta för de åtgärder som anmälades under pandemin.

4.2 Anmälningar av restriktioner

Kommerskollegium har som nämnts tidigare i sin rapport om lärdomar från pandemin¹³ understrukit vikten av transparens och information och välkomnar därför ambitionen att stärka den inre marknaden på detta område.

Ett särskilt system för anmälningar av restriktiva åtgärder föreslås i artikel 19. Under pandemin fungerade förfarandet för anmälan av tekniska föreskrifter som föreskrivs i det så kallade anmälningsdirektivet¹⁴ relativt väl och var en viktig informationskanal för vilka åtgärder som medlemsstaterna vidtog. Det är ett relativt välfungerande system även i ”normala” tider. Det anmälningsystem som föreslås ska i princip ersätta anmälningsförfaranden enligt anmälningsdirektivet, tjänstedirektivet¹⁵ och yrkeskvalifikationsdirektivet¹⁶ när ett nödläge har utlysts. Anmälan ska dock ske i systemet för anmälningsdirektivet (TRIS). Förslagets samlingssystem är därutöver tillämpligt på fler typer av åtgärder än de uppräknade befintliga anmälningsförfarandena. Till exempel blir medlemsstaterna även skyldiga att anmäla begränsningar i den fria rörligheten för personer. Detta är i linje med vår rekommendation om att införa ett horisontellt notifieringsinstrument för kristider.¹⁷

Förfarandet i den föreslagna artikel 19 skiljer sig dock från hur förfarandet enligt anmälningsdirektivet är utformat. Det finns en risk att skillnader mellan det föreslagna och det befintliga anmälningsförfarandet

¹³ Lessons from the pandemic - Designing a Single Market crisis management mechanism, Kommerskollegium, dnr 2021/01137-10, avsnitt 3.2.1

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssektorns tjänster EUT L 241, 17.9.2015, s. 1–15

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, EUT L 376, 27.12.2006, s. 36–68

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, EUT L 255, 30.9.2005, s. 22–142

¹⁷ Lessons from the pandemic - Designing a Single Market crisis management mechanism, Kommerskollegium, dnr 2021/01137-10, avsnitt 3.2.1

kan komma att riskera att underminera det senare. Vi anser att en sådan utveckling skulle vara väldigt problematisk och ser det som önskvärt att förfarandet som föreslås i SMEI i så hög grad som möjligt utgår från det befintliga förfarandet i anmälningsdirektivet.

Anmälningskyldighetens omfattning. Anmälningsförfarandet i SMEI omfattar alla utkast till ”krisrelaterade åtgärder som begränsar fri rörlighet”. Begreppet är inte närmare definierat. Under både pandemin och kriget i Ukraina har medlemsstaterna notifierat åtgärder som inte är direkt handelshindrande men som utgör tekniska föreskrifter, t.ex. lättnader i befintlig lagstiftning. Så som vi tolkar förslaget om SMEI ska denna typ av åtgärder fortsatt notifieras under ordinarie förfaranden även när ett nödläge har utlysts. Det finns också en risk att medlemsstater och kommissionen inte har en samsyn kring vilka åtgärder som är handelshindrande. Beroende på om medlemsstaterna uppfattar förfarandet under SMEI eller ordinarie förfarande som mer gynnsamt kan det påverka hur medlemsstaterna tolkar begreppet. Anmälningssystemet i förslaget får inte leda till en minskad vilja eller benägenhet hos medlemsstaterna att anmäla tekniska föreskrifter eller tjänstereglering.

Brådskande förfarande. Anmälningsdirektivet utgår från principen att regler ska anmälas på utkaststadiet för att kommissionen och andra medlemsstater ska ha en möjlighet att reagera över utkastet innan reglerna antas. Anmälningsdirektivet ger dock medlemsstaterna möjlighet att genom ett s.k. ”brådskande förfarande” anmäla ett utkast och genast därefter anta det. Artikel 19.1 andra stycket i SMEI-förslaget tycks reglera en form av brådskande förfarande som också öppnar upp för möjligheten att anmäla en åtgärd *efter* antagandet. Om detta stämmer ser vi en tydlig risk för att det ordinarie förfarandet enligt anmälningsdirektivet undergrävs.

Effekt av utebliven anmälan. Det är oklart vilken effekt en utebliven anmälan av en föreskrift som skulle ha anmälts enligt anmälningsystemet i förslaget får på föreskriftens giltighet. Enligt EU-domstolens praxis¹⁸ kan en teknisk föreskrift som inte anmälts enligt anmälningsdirektivet, trots att den omfattas av anmälningsplikt, inte tillämpas mot enskilda. Det är oklart vad följderna blir om ingen anmälan görs enligt något av förfarandena. Vår uppfattning är att den tekniska föreskriften i ett sådant fall saknar verkan gentemot enskilda.

Vad särskilt gäller anmälningsförfarandet enligt tjänstedirektivet konstaterar vi att förslaget medför en betydande skillnad avseende åtgärder som begränsar tillfälligt tillhandahållande av tjänster jämfört

¹⁸ C-194/94 CIA Security International mot Signalson och Securitel, EU:C:1996:172.

med tjänstedirektivet. Enligt tjänstedirektivet kan kommissionen begära att en medlemsstat avstår från att anta eller upphäver åtgärder som påverkar etableringsfriheten. När det gäller tillfällig tjänsteutövning finns ingen sådan möjlighet. Det kommer dock, enligt förslaget om SMEI bli möjligt i en krissituation (se artikel 19.11-12).

Det faktum att anmälan av krisrelaterade åtgärder ska ske genom TRIS riskerar att medföra praktiska svårigheter vad gäller anmälningar som i ”normala” tider ska göras enligt tjänstedirektivet och yrkeskvalifikationsdirektivet. Dessa anmälningar görs i dag i andra databaser. Det är inte självklart att de personer som i medlemsstaterna får ansvar för att anmäla krisåtgärder inom ramen för SMEI har kunskap om hur det praktiska förfarandet i TRIS går till eller hur databasen fungerar.

4.3 Information

Den föreslagna förordningen innehåller bestämmelser om kontaktpunkter för information. Kommerskollegium välkomnar ambitionen att förse aktörer på den inre marknaden med information om införda åtgärder och restriktioner i händelse av krisläge. Det är dock viktigt att inventera och de liknande verktyg som redan finns och som kanske kan användas för att inte skapa överlappning och onödig administrativ börda på medlemsstaterna.

5 Krisinsatser för tillgångar på varor och tjänster på den inre marknaden i nödläge

Som nämnts innehåller den föreslagna förordningen bestämmelser som syftar till att säkra tillgång på varor och tjänster på den inre marknaden i krissituation. De handlar om att inhämta information från ekonomiska aktörer om bland annat produktkapacitet och befintliga lager, åtgärder för snabbgodkännande av produkter samt om produktionskrav, så kallade prioriterade beställningar.

5.1 Vikten av öppenhet i handel

Kommerskollegium har tidigare, och vill också nu understryka vikten av fortsatt öppenhet mot tredje land¹⁹ ²⁰. En erfarenhet från pandemin var bland annat att brustna leveranskedjor inte var det främsta problemet utan snarare en plötsligt hög efterfrågan inom respektive medlemsland på vissa varor, samt i viss mån nedstängningsåtgärder inom EU. Problemen löstes främst genom import från länder utanför EU som befann sig i en annan fas av pandemin- och som snabbt kunde skala upp sin produktion

¹⁹ Lessons from the pandemic - Designing a Single Market crisis management mechanism, Kommerskollegium, dnr 2021/01137-10, avsnitt 3.2.4

²⁰ Improving economic resilience through trade, Kommerskollegium, dnr 2020/0913-6

av till exempel medicinsk och personlig skyddsutrustning. Det är viktigt att bygga på historiska erfarenheter och värna företagens handlingsfrihet, samt omställnings- och innovationskapacitet, eftersom det i sig är en tillgång ur ett resiliens- och försörjningstrygghetsperspektiv. Vi vill också lyfta att åtgärder som vidtas under kris/nödläge, behöver vara förenliga med WTO:s regler. Detta står i preambeln till instrumentet, men skulle även kunna lyftas upp i relevanta bestämmelser.

5.2 Begreppet krisrelevanta varor och tjänster

En annan reflektion som vi gör är att ambitionen att säkerställa tillgången av varor och tjänster av strategisk betydelse blandas med målet att säkerställa tillgången av krisrelevanta varor och tjänster. Risken är stor att sammanblandningen leder till att instrumentet tillämpas även när det inte råder en krissituation. Den förra kategorin ("varor och tjänster av strategisk betydelse") passar egentligen inte in i ett krisinstrument och kan leda till så kallad securitization av den inre marknaden och EU:s handelspolitik. I den del av förordningen som rör säkerställande av tillgång på varor och tjänster bör den därför helt inriktas på "krisrelevanta varor och tjänster".

5.3 "Priority rated orders"

Det finns en risk med att styra företagen och deras produktion för mycket eftersom det samtidigt begränsar deras förmåga att lösa problem och åtgärda brister. Det förslag i förordningen som är mest problematiskt ur det här perspektivet är artikel 27 om "priority rated orders". Motsvarande förslag förekommer även i the European Chips Act, om än med en något annorlunda innebörd. Erfarenheten av system med sådana prioriterade ordrar från vaccinproduktion och distribution under pandemin är enligt kollegiet inte god. EU kritiserade t.ex. på goda grunder att Storbritannien i praktiken tillämpade en form av prioriterade ordrar på vaccinproduktion i Storbritannien.²¹ Vi bedömer mot bakgrunden av den erfarenheten att sådana åtgärder kan få liknande konsekvenser som en exportrestriktion²² Vi är mot denna bakgrund mycket kritiska mot den föreslagna artikel 27. Ett alternativ vore att den föreslagna förordningen anger att kommissionen först bör agera för att samordna åtgärder med EU:s internationella partners och att det är först om samordning med länder utanför EU misslyckas som det kan bli aktuellt med den typ av optioner som anges i den nu föreslagna artikel 27. En sådan formulering finns bl.a.

²¹ Se t.ex. <https://www.politico.eu/article/uk-coronavirus-vaccine-astrazeneca-export-boris-johnson/>

²² Det är dock inte säkert att det skulle bedömas så rättsligt.

i utkastet till den europeiska halvledarförordningen.²³ Det är vidare viktigt att urvalet av företag blir så konkurrensneutralt som möjligt. Det behövs ett objektivt resonemang om vilka kriterier som ska användas för att välja ut aktörer och om hur det kan påverka konkurrensförhållanden. Tydliga urvalskriterier är även en förutsättning för företag för att de ska framgångsrikt ska ha nytta av möjligheten att utmana dessa i domstol.

6 Upphandling

Förslagets del om offentlig upphandling möjliggör att två eller flera medlemsstater efterfrågar att EU-kommissionen upphandlar varor eller tjänster av strategisk betydelse eller krisrelevanta varor och tjänster för deras räkning.²⁴ Det är generellt oklart vem som kommer att stå för kostnaderna för en sådan gemensam upphandling, och i vilken utsträckning medlemsstaterna kommer att få dessa varor till skänks eller om distribution kommer att ske på kommersiella grunder.²⁵

Vi noterar också förbudet för medlemsstater att göra egna upphandlingar i kris/nödläge (artikel 39). Även om det gäller sådana varor och tjänster som redan upphandlas gemensamt, bedömer vi att det kan uppstå gränsdragningsproblem vid tolkningar av vad som täcks av den gemensamma upphandlingen. Vi bedömer också att förbudet kan upplevas som långtgående när det är kris/nödläge.

7 Omnibusförslagen/marknadskontroll

Kommissionen har i anslutning till förslaget om SMEI också presenterat förslag som syftar till att snabbare få ut krisrelevanta produkter på marknaden under en kris. Förslagen utgörs av en ändringsförordning som avser göra tillägg till fem förordningar, samt ett ändringsdirektiv som avser göra tillägg till totalt 19 direktiv ("den harmoniserade produktlagstiftningen"). Akterna avser vitt skilda produkttyper, såsom till exempel personlig skyddsutrustning, gödsel, maskiner, pyrotekniska artiklar, elektrisk utrustning och radioutrustning. Kommerskollegium ställer sig generellt frågande till det urval av produktområden som har

²³“where the Commission learns of a risk of serious disruption in the supply of semiconductors, including from international partners, it shall carry out the following preventive actions: ... (b) enter into consultations or cooperation, on behalf of the Union, with relevant third countries with a view to seeking cooperative solutions to address supply chain disruptions, in compliance with international obligations. This may involve, where appropriate, coordination in relevant international fora.

²⁴ Art 34.

²⁵ Se art 36 och 37.

gjorts och hade gärna sett att kommissionen motiverat urvalet. De tillägg som föreslås är i stort sett likalydande för samtliga rättsakter.²⁶

När ett nödläge ("Single Market Emergency") har utlysts och det råder brist på krisrelevanta varor, får kommissionen aktivera "nödförfarandena" som införs genom förslagen till ändringsförordning och ändringsdirektiv (artikel 26 förslaget om SMEI). De åtgärder som vidtas i enlighet med nödförfarandena ska endast gälla fram till att nödläget avaktiveras (artikel 15.3 förslaget om SMEI).

Nödförfarandena i ändringsförordningen och ändringsdirektivet gör det möjligt att prioritera krisrelevanta produkter och att ge tillstånd att placera produkter på marknaden i en medlemsstat utan att de genomgått de bedömningar om överensstämmelse som annars krävs. Tillverkaren av produkten ska dock se till att produkten inte lämnar den medlemsstaten (produkten får inte heller CE-märkas). Detta gäller även efter att nödläget avaktiverats. Vi förstår det som att, om tillverkaren vill kunna sälja sin produkt i flera medlemsstater, måste denne antingen underkasta sig de vanliga förfarandena, eller genomgå ett nödförfarande i varje medlemsstat. Eftersom detta förfarande endast ska tillämpas när det redan råder brist på krisrelevanta varor, framstår det som ett krångligt och otympligt system. Det är också oklart hur väl detta system uppfyller syftet med att snabbare placera viktiga produkter på den inre marknaden.

Kommerskollegium är dock generellt positiva till förslaget till att prioritera marknadskontroll av krisrelevanta varor. Det är viktigt att dessa varor placeras på marknaden snabbt och att marknadskontrollmyndigheter säkerställer att varor som redan finns på marknaden uppfyller säkerhetskrav.

Ändringsförordningen och ändringsdirektivet ger kommissionen befogenhet att anta både frivilliga och obligatoriska gemensamma specifikationer. Produkter som överensstämmer med de gemensamma specifikationerna presumeras uppfylla de väsentliga krav som fastställs i EU-lagstiftningen. Denna presumtion fortsätter att gälla även efter att nödläget avaktiverats. Därmed får kommissionens specifikationer, även om de slutar gälla efter att nödläget avaktiverats, effekt under betydligt längre tid. Det innebär ett avsteg från det nu rådande systemet där

²⁶ De ändringar som föreslås för Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/35/EU av den 16 juni 2010 om transportabla tryckbärande anordningar och om upphävande av rådets direktiv 76/767/EEG, 84/525/EEG, 84/526/EEG, 84/527/EEG och 1999/36/EG EUT L 165, 30.6.2010, s. 1–18 innehåller dock inga bestämmelser om standarder eller om gemensamma specifikationer.

standardiseringsorganen, inte kommissionen, utarbetar de mer detaljerade tekniska kraven.

Kommerskollegium har i tidigare sammanhang påtalat problematiken kring att EU-kommissionen gör avsteg från den historiskt sett välfungerande ”nya metoden” som lagstiftningsmodell – vilket riskerar att skapa inlåsnings effekter, handelshinder och en fragmentering gentemot internationella standarder.

Även om det är viktigt att det finns möjligheter att på ett enkelt sätt leva upp till de väsentliga kraven i harmoniserad lagstiftning under ett nödläge vill vi betona att det är viktigt att specifikationerna är begränsade till att gälla bara under nödläget och att det inte heller påverkar ett framtagande av framtida standarder på de områden som omfattas av de föreslagna regelverken. Vi ser detta som särskilt viktigt vad gäller den del av förslaget som avser de tvingande specifikationerna, som såvitt vi förstår inte lämnar utrymme för att på annat vis kunna leva upp till de grundläggande skyddskraven i EU-lagstiftningen. Kommerskollegium har i förslag till andra regelverk uppmärksammat att det behöver tydliggöras hur gemensamma specifikationer är tänkta att utarbetas, samt vilken rättslig status de får i förhållande till annan teknisk reglering och standarder.

I förslagen som presenterats införs också möjligheten att för vissa produkter använda befintliga internationella standarder eller nationella standarder för att få presumtion om överensstämmelse med de grundläggande skyddskraven i EU-lagstiftningen. Detta är en lösning som kan underlätta handeln i en krissituation, men det behöver klargöras av kommissionen hur det är tänkt att fungera i praktiken och hur nationella myndigheter ska tillämpa en sådan lösning.

Under de föreslagna ändringarna till respektive sektorspecifikt direktiv och förordning, anges att medlemsstaternas marknadskontrollmyndigheter ska göra sitt bästa för att ge bistånd till andra marknadskontrollmyndigheter under en nödsituation på den inre marknaden, inklusive genom att mobilisera och sända expertgrupper för att tillfälligt förstärka personalen hos marknadskontrollmyndigheter som begär hjälp eller genom att tillhandahålla logistiskt stöd såsom förstärkning av testkapaciteten för varor som betecknas som krisrelevanta varor. Vi ser positivt på detta förslag, då det kan stärka stöd och samarbete mellan marknadskontrollmyndigheter under svåra tider.

Stärkt samarbete och förtroendet mellan marknadskontrollmyndigheterna i EU:s medlemsstater under kristider kan vidare möjliggöra ömsesidigt

erkännande av varandras utfärdade tillstånd och därmed underlätta den fria rörligheten av varor på den inre marknaden.

Kommerskollegium, som har ett gott samarbete med Swedac och även ingår i marknadskontrollrådet, vill slutligen uppmärksamma regeringen om vikten av att ta hänsyn till svenska marknadskontrollmyndigheternas synpunkter om hur marknadskontroll kan genomföras på ett effektivt sätt i kristider utifrån de utmaningar och erfarenheter de haft under pandemin.

Ärendet har avgjorts av generaldirektör Anders Ahnlid i närvaro av handelsstrategen Per Altenberg, utredarna Colette Beek, Iness Hadji, Katarina Paul, Hanna Pettersson och Felinda Wennerberg samt ämnesråden Anna Egardt, Anna Graneli och Lena Nordquist, föredragande. I den slutliga handläggningen har även deltagit enhetschefen Agnès Courades Allebeck samt ämnesråden Linda Bodén och Olivier Linden.

Anders Ahnlid

Lena Nordquist