

YTTRANDE

Stockholm den 24 oktober 2022

Dnr Sieps: 22/0078

Europeiska Kommissionen

Europeiska kommissionens förslag till ett krisinstrument för den inre marknaden (SMEI)

Sieps tackar för möjligheten att lämna synpunkter på Europeiska kommissionens förslag för ett krisinstrument för den inre marknaden. Covid-19 pandemin avslöjade att även inom en Union som är byggd på en fördragsfäst solidaritet kan krissituationer leder till att nationella intressen snabbt tar över. Den inre marknaden saknar ett övergripande ramverk för krishantering som säkerställer öppna gränser och upprätthåller den fria rörligheten av varor och tjänster. Kommissionens förslag öppnar därmed för en möjlighet att tydliggöra solidaritetsprincipens innebörd, samt att förankra och förebygga åtgärder och krisrespons på EU-nivå i tydliga och transparenta processer. Sieps välkomnar därför kommissionens förslag att öka EU:s kapacitet att bemöta framtida kriser genom att bl.a. bygga kunskap, öka informationsutbyte och samarbete, samt övervaka både produktionen och marknaden för att säkerställa att den inre marknaden kan fortsätta att fungera. Sieps konstaterar inledningsvis att kommissionens förslag verkar vara förenligt med EU:s regelverk, och både subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen bemöttes väl i förslaget. Vi vill däremot kommentera det anförda förslaget i ljuset av några övergripande Europapolitiska aspekter och genomförande av EU-lagstiftningen.

Med SMEI paketet föreslår kommissionen tre rättsakter. Den horisontella förordningen (COM(2022) 459 final) etablerar en styrningsstruktur för informationsutbyte och kunskapsuppbyggande, samt tillhandahåller kommissionen konkreta verktyg för att minska inverkan av en kommande kris på den inre marknaden. De kompletterande instrument, dvs omnibusförordningen (COM(2022) 461 final) och omnibusdirektivet (COM(2022) 462 final) innehålla ändringsförslag för 19 relevanta rättsakter. Kommissionen förankrar på detta vis krisinstrumentet i områden där EU-rätten harmoniserar varor på den inre marknaden för att ge de nya verktygen genomslagskraft. Ändringsförslagen möjliggör bl.a. prioriteringar i

Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

bedömningen av överensstämmelse i produktionen och utsläppande på marknaden av krisrelevanta varor, samt tillåter avvikande från de under EU-rätten etablerade bedömningsprocesserna i en krissituation.

Sieps har inte åtagit sig att granska SMEI förslagets påverkan på alla dessa områden men förhåller sig i sitt yttrande till den horisontella förordningen samt övergripande strukturella aspekter av förslagen. Det bör även nämnas att förslaget förbjuder införandet av vissa åtgärder i medlemsländerna under ett krisläge. Sieps avser inte att lämna synpunkter på den aspekten av förslaget eftersom det främst utgör ett förtydligande av befintliga undantag i fördragen som rör den fria rörligheten av personer, varor och tjänster. Yttrandet erbjuder däremot synpunkter på samspelet mellan SMEI och existerande ramverk, strukturella svagheter i förslaget, påverkan av förslaget för unionens samt medlemsstaternas internationella åtaganden, beslutsprocessen, samt tidsramen för implementeringen av förslaget.

För det första inrättar förslaget ett forum (rådgivande grupp, art. 4 i förslaget) för att koordinera samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen. Gruppen omfattar representanter från medlemsstaterna och kommissionen, samt representanter av andra relevanta EU organ. Förslaget bidrar på detta vis till en institutionell integrering av SMEI i den övergripande krishanteringsarkitekturen på EU-nivå som tillåter relevanta organ under ramverk som undantas från förslaget materiell-rättsliga tillämpningsområden (t.ex. halvledarakten) att vara delaktiga i beslutsprocessen. Den rådgivande gruppen fyller dessutom en central roll i de tre materiella delarna av förslaget. Kunskaps- och erfarenhetsutbyte från krishanteringen i andra ramverk, samt koordinering av inte minst beredskapsplanering tillåter därutöver en mer effektiv respons vid en framtida kris.

För det andra ser Sieps positivt på tydlighet och förutsägbarhet i kommissionens förslag. Ingripande i en krissituation utgör i många fall undantag från det existerande regelverket (t.ex. förenklade standardiseringsprocesser eller statsstöd). SMEI paketet undviker att ett systematiskt ingripande skulle undergräva den inre marknadens funktion genom att tillhandahålla tydliga definitioner och avgränsningar. Det återstår dock vissa strukturella svagheter.

Förslaget omfattar beredskapsplanering, verktyg för förebyggandet av en kris under ett så kallat nödläge, och konkreta åtgärder under ett så kallat krisläge. Dessa tre olika aspekter i förslaget försöker åstadkomma olika målsättningar. Samtidigt kan otydlighet i definition och begreppsanvändning leda till att avgränsningen mellan de olika typerna av åtgärder suddas ut. Det är framförallt tydligt med hänsyn till nöd- och krisläge, vilka hanterar olika faser av krisen och syftar på förebyggandet respektive krisrespons. Förslaget skiljer därför mellan dessa två

faser med hänsyn till den typ av varor och tjänster som omfattas av de åtgärder som förslaget avser. Ett nödläge avser varor av strategisk betydelse, dvs varor och tjänster som anses vara nödvändiga för den inre marknadens fungerande i områden med systemisk betydelse för allmän säkerhet och ordning, samt folkhälsa. Krisrespons däremot handlar om krisrelevanta varor, d.v.s varor och tjänster som anses vara nödvändiga för att agera under en kris. En differentiering av dessa två kategorier av varor och tjänster i förslaget ger intrycket att de – i alla fall delvis – utesluter varandra.

Kommissionens befogenhet att övervaka leveranskedjor, samt koordinera och bygga upp strategiska reserver är på detta vis begränsad till varor av strategisk betydelse. Krisrespons, vilket omfattar åtgärder så som begäran av information från privata aktörer och prioriterade beställningar är däremot begränsad till krisrelevanta varor. Det finns med andra ord inget samband mellan de varor och tjänster som adresseras av åtgärder i nöd- och krisläge, samtidigt är skillnaden otydlig vilket kan försvaga krisrespons när strategiska reserver av krisrelevanta varor inte prioriterats under ett nödläge. Dessutom avser förslaget i artikel 32 att kommissionen kan besluta om fördelning av strategiska reserver för att säkerställa tillgång till krisrelevanta varor på den inre marknaden. Som nämnts ovan begränsar förslaget kommissionens befogenhet avseende strategiska reserver inom ramen för nödläget till varor av strategisk betydelse. Kommissionen har emellertid inte motiverat i förslaget varför krisrelevanta varor och tjänster utesluts från nödläge och hur dessa två kategorier av varor och tjänster relaterar till varandra. Här måste förslaget förtydligas ytterligare. Alternativt borde de olika delar av förslaget genomföras med hjälp av separata rättsakter.

För det tredje antyder Artikel 27 i förslaget att kommissionens befogenhet att beordra prioriterade beställningar har en extern dimension. Globalt integrerade leveranskedjor och företagsstrukturer gör att ett beslut om prioriterade beställningar kan ha effekt på ekonomiska aktörer utomlands. Beslutet ska därför införas i enlighet med både EU-rätten samt medlemsstaternas och EU:s internationellrättsliga åtaganden. Utgångspunkten för SMEI anses därmed inte bara vara att främja och stärka den inre marknaden, men även skydda den inre marknaden från externa faktorer så som beroendet av tredje länder i en krissituation. Förslaget lämpar sig dock inte för att styra strategiska utmaningar i EU:s handels- och investeringspolitik.

Efterlevnad av både det multilaterala handelssystemet och EU:s och medlemsstaternas bilaterala avtal måste icke desto mindre säkerställas. Det är just i det sammanhanget som prissättningen för prioriterade beställningar kan bli en relevant aspekt. Prioriterade beställningar ska baseras på ett 'rättvis och rimligt' pris, men inkluderar inga detaljer om vem eller hur dessa pris ska beräknas. En prioriterat beställning kan dock bli föremål för en investeringstvist under ett bilateralt investeringsskyddsavtal. Sverige har dessutom ett bilateralt

avtal med Norge om handel med varor i krissituationer som skulle kunna påverkas av förslaget, inte minst för att förslaget i artikel 17(2) inte tillåter att Sverige kan diskriminera bland medlemsstaterna när det gäller produkter på den inre marknaden i ett krisläge. Eftersom förslaget omfattar EEA området borde detta icke-diskrimineringsförbud även omfatta Norge. Ett krisläge skulle därmed påverka huruvida Sverige kan efterleva åtaganden under detta avtal gentemot Norge.

Privata aktörer på den inre marknaden kan dessutom påverkas av åtgärder som införs av tredje länder. Förslaget kräver därför att privata aktörer omgående ska informera kommissionen när en sådan situation uppstår. Om en sådan situation däremot kan motiveras av att privata aktörer på den inre marknaden avböjer eller misslyckas med att uppfylla prioriterade beställningar klargörs inte i förslaget.

För det fjärde är det tydligt att krisrespons på EU nivå generellt präglats av krav för snabbt, effektivt och pragmatiskt ingripande. Kommissionens nya befogenheter att beordra företag att prioritera beställningar som krävs för produktionen av krisrelevanta varor och tjänster är troligen det mest effektiva verktyget. Krisinstrumentet innebär därmed en möjlighet att förankra den välbehövliga effektiviteten för krisrespons på EU nivå i Unionens demokratiska system för att begränsa övergripande effekter av informella beslutsprocesser. Detta är inte minst viktigt eftersom krisrespons till sin natur är knuten till medlemsstaternas nationella säkerhetsintressen, vilka kan överväga i en krissituation med nationella återverkningar. Det är oundvikligt att krisinstrumentet kan leda till skapandet av nya institutionella befogenheter för EU kommissionen. Att säkerställa att utövandet av dessa befogenheter inte avgränsar eller inskränker medlemsstaters konstitutionellt garanterade befogenheter för nationell säkerhet är en utmaning för implementeringen av SMEI paketet. Sieps ser dock kritiskt på att förslaget inte bygger i större utsträckning på solidaritetsprincipen, dvs förankra krisrespons i Unionens grundläggande principer och involvera både medlemsstaterna och Europaparlamentet.

För det femte bör det nämnas att tidsramen för implementeringen, i ljuset av komplexiteten för SMEI paketet, verkar vara något orealistiskt. Förslaget kommer att påverka det nationella rättssystemet men även administrativa processer, och Sveriges internationellrättsliga åtaganden på komplexa sätt. SMEI paketet avser att förordningen ska träda i kraft inom 20 dagar efter publikationen, omnibusdirektivet – som omfattar ändringar av 14 rättsakter – avses vara implementerat inom sex månader. Detta sätter stora krav på nationella lagstiftningsprocesser.

Sammanfattningsvis konstaterar Sieps att den första pelaren av förslaget, som syftar på ett ökat informationsutbyte och samarbete såväl mellan medlemsländerna som mellan företag och den politiska nivån bör välkomnas. Ett öppet och konstruktivt samarbete har visat sig centralt

för att bemöta COVID-19 pandemin. Det är dessutom tydligt att SMEI paketet har för avsikt att främja sektoröverskridande samarbete för att underlätta företagande och att diversifiera och öka elasticitet i försörjningskedjorna genom EU:s eller medlemsstaternas direkta ingripande i nöd- och krissituationer. SMEI paketet kännetecknas dock av en rad strukturella svagheter som kräver ytterligare förtydligande. Avgränsningen mellan nöd- och krissituation, samt varor av strategisk betydelse och krisrelevanta varor som utgör centrala begrepp i förslaget är fortfarande oklart.

I detta ärende har direktör Göran von Sydow beslutat. Hannes Lenk har varit föredragande.



Göran von Sydow
Direktör