



Förordning om skydd av unionen och dess medlemsstater mot ekonomiskt tvång från tredjeländer

2021/22:FPM64

Utrikesdepartementet

2022-02-23

Dokumentbeteckning

COM(2021) 775 final

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionen och dess medlemsstater mot ekonomiskt tvång från tredjeländer

Sammanfattning

I förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionen och dess medlemsstater mot ekonomiskt tvång från tredjeländer föreslås befogenheter för kommissionen att anta olika typer av åtgärder i de fall där EU anser att tredje land bedriver ekonomiskt tvång mot EU eller dess medlemsstater i syfte att påverka politiska beslut. Kommissionen föreslår en bred palett av handelspolitiska åtgärder såsom tullar, kvoter, begränsningar i transit, uteslutning och/eller fiktiva prispåslag vid deltagande i offentlig upphandling, exportrestriktioner, inskränkningar i tjänstehandel och investeringsmöjligheter, liksom andra åtgärder, såsom upphävt immaterialrättsligt skydd, begränsningar av finansiella tjänster, begränsningar av tillstånd att använda kemikalier, inskränkningar i tillstånd vad avser växt- och djurskydd samt tillgång till finansiering via EU:s forskningsprogram. Parallellt med en utredning om ett tredje land bedriver ekonomiskt tvång ska kommissionen samråda med det berörda landet i syfte att få det pågående hotet att upphöra. Åtgärder ska enligt förslaget införas om samråd inte avhjälpt problemet. Regeringen uppskattar kommissionens ansträngningar att analysera problemet med ekonomiskt tvång och anser att både handels- och säkerhetspolitiska perspektiv i större utsträckning behöver vägas in när geopolitiska och geoeconomiska spänningar ökar. Samtidigt ser regeringen en rad problem med förslaget till åtgärder. Regeringen anser att utgångspunkten för att bemöta ekonomiskt tvång från tredje land är förhandlingar, regler och diplomati. Det globala regelbaserade

handelssystemet är fortsatt den bästa garanten mot en utveckling mot ett ökat användande av ekonomiska tvångsåtgärder från tredje länder. Kommissionens tolkning av tillämpligt folkrättsligt regelverk måste analyseras noggrant för att säkerställa att EU inte riskerar att vidta åtgärder som strider mot folkrätten eller kringgår WTO-rätten. Vidare menar regeringen att det är problematiskt att förslaget innebär att kommissionen själv avgör om det föreligger ekonomiska tvångsåtgärder från tredje land, och som beslutar i vilken utsträckning, och med vilken åtgärd EU bör svara. Regeringen anser att det finns en risk att EU genom att tillämpa instrumentet såsom det nu är utformat själv kan anklagas för ekonomiskt tvång. Regeringen menar vidare att processen för införande av åtgärder behöver bli tydligare då det är av yttersta vikt att de åtgärder som EU vidtar är lagliga och helt öppna och inte kan uppfattas som godtyckliga. Det är även viktigt att EU ses som en trovärdig partner och håller ingångna avtal. Förslaget överensstämmer med svensk rätt, inte minst utifrån svensk offentlighet- och sekretesslagstiftning behöver säkerställas. Förslaget innehåller en rad åtgärdsförslag som behöver beredas vidare i Regeringskansliet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen presenterade sitt förslag om skydd av unionen och dess medlemsstater mot ekonomiskt tvång från tredjeländer den 8 december 2021. Med ekonomiskt tvång avses enligt förslaget en situation där ett tredjeland ingriper i unionens eller en medlemsstats politiska beslut genom att försöka förhindra eller påtvinga upphörande, ändring eller antagande av en viss handling av unionen eller en medlemsstat genom att tillämpa eller hota att vidta åtgärder som påverkar handel eller investeringar. Förslaget omfattar såväl uttryckligt tvång som förtäckt och tyst ekonomiskt tvång. I en gemensam förklaring mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 12 februari 2021 har kommissionen åtagit sig att senast i slutet av 2021 lägga fram ett lagstiftningsförslag om ett instrument för att avskräcka och motverka ekonomiskt tvång. I kommissionens arbetsprogram för år 2021 identifieras initiativet som ett nyckelprojekt. Den gemensamma förklaringen lades enligt kommissionen fram mot bakgrund av en ökande och betydande användning av ekonomiskt tvång från tredjeländer som hotar att undergräva unionens och medlemsstaternas rättigheter och intressen. Enligt kommissionen finns det många exempel på ekonomiskt tvång som är av stor betydelse, men de specificeras inte i förslaget.

Syftet med att göra det möjligt för unionen att reagera på ekonomiskt tvång skulle enligt kommissionen vara att skydda unionens och dess medlemsstaters intressen. Enligt kommissionen syftar instrumentets blotta närvaro i första hand till att avskräcka tredjeländer från att ägna sig åt ekonomiskt tvång, och i andra hand om ekonomiskt tvång förekommer till att avskräcka tredjeländer från att fortsätta. Som en sista utväg menar kommissionen att instrumentet, genom möjligheten att införa olika typer av åtgärder, motverkar det ekonomiska tvånget samtidigt som kommissionen inte ger några garantier för att problemet därmed försvinner. Vidare menar kommissionen att ett brett spektrum av åtgärder behövs för att hindra ekonomiskt tvång utöver det presenterade förslaget, inklusive diplomatiska ansträngningar med det berörda tredjelandet för att om möjligt hitta en överenskommen lösning.

1.2 Förslagets innehåll

Överensstämmelse med annan unionspolitik

Kommissionen menar att förslaget ska ses som ett komplement till andra, mer strukturella initiativ för att förbättra unionens ekonomiska och finansiella systems motståndskraft mot olika former av externt tryck. Kommissionen pekar på att uppdateringen av unionens industristrategi från maj 2021 syftar till att stärka den inre marknadens motståndskraft. Generaldirektoratet för handel kommer enligt kommissionen att ansvara för att instrumentet fungerar. Kommissionens avdelning för yttre åtgärder kommer att samordna unions yttre åtgärder inom olika områden och kommissionens vice ordföranden kommer enligt kommissionen ansvara för att dessa stämmer överens.

Rättslig grund

Den föreslagna rättsliga grunden för förslaget är artikel 207.2 i EUF-fördraget. Artikel 207.1 i EUF-fördraget definierar tillämpningsområdet för den gemensamma handelspolitiken, bland annat handel med varor och tjänster, kommersiella aspekter av immateriella rättigheter, utländska direktinvesteringar, exportpolitik och åtgärder för att skydda handeln.

Subsidiaritet (för icke-exklusiv kompetens)

Utöver den gemensamma handelspolitiken påverkar förslaget även andra politikområden som exempelvis tjänste- och konkurrenspolitik för den inre marknaden, immaterialrätt och utrikespolitik. EU har så kallad delad befogenhet inom dessa områden. Kommissionen har även inom vissa delar av dessa områden exklusiv behörighet. I artikel 5.3 i EU-fördraget föreskrivs

att subsidiaritetsprincipen, d.v.s. att beslut ska tas så nära medborgarna som möjligt, gäller på områden som inte faller inom unionens exklusiva behörighet. Enligt kommissionen uppstår inte frågan om subsidiaritet eftersom förslaget ligger inom den gemensamma handelspolitiken som är exklusiv kompetens.

Samtidigt menar kommissionen att oavsett befogenhet skulle endast en åtgärd på unionsnivå säkerställa en enhetlig lösning på ett problem av intresse för unionen som helhet. Det är inte möjligt enligt kommissionen för en medlemsstat att införa nationell lagstiftning som täcker ekonomiskt tvång som riktar sig mot unionen som helhet och inte endast mot den specifika medlemsstaten. Kommissionen argumenterar för att unionsåtgärder i form av handelsåtgärder förblir det enda alternativet under vilket unionen kan genomföra sina skyldigheter, och att medlemsstaterna inte kan agera på det området. Vidare menar kommissionen att den avskräckande effekten av åtgärder på unionsnivå inte kan uppnås tillräckligt, om alls, på medlemsstatsnivå.

Proportionalitet

Kommissionen menar att förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Förslaget innebär enligt kommissionen en återhållsam användning av motåtgärder i syfte att först försöka utreda och lösa problemet genom förslagens avskräckande effekt och ansträngningar att komma överens. Kommissionen menar att förslaget innehåller urvalskriterier med krav på att samtliga åtgärder, särskilt motåtgärder, måste stå i proportion till den skada som de reagerar på i enskilda fall, och att dessa kriterier även är i linje med folkrättens krav. Urvalskriterierna föreskriver vidare att skador som unionens motåtgärder kan medföra och den administrativa bördan ska vara så liten som möjligt.

Övergripande om förslaget

Förslaget innebär att kommissionen när den bedömer att ett tredje land försöker påverka EU:s eller dess medlemsstaters möjligheter att fatta politiska beslut genom att vidta eller hotar att vidta åtgärder som påverkar handel och investeringar ska kunna vidta olika åtgärder. I första hand ska kommissionen förhandla med landet i fråga, och i andra hand införa, eller hota med att införa, åtgärder som syftar till att träffa det tredje landet, eller träffa fysiska eller juridiska personer med viss koppling till landet ifråga. Enligt förslaget ska kommissionen ges omfattande befogenheter att påverka förordningens tillämpning och omfattning genom att den får anta såväl delegerade akter som genomförandeakter. Åtgärder inom ett brett fält förutses. och kommissionen föreslås ges befogenhet att besluta att ändra listan med möjliga åtgärder som kan vidtas. Enligt förslaget ska åtgärder kunna vidtas såsom höjda tullar, kvoter, begränsningar i möjligheter att transitera gods, uteslutning och/eller fiktiva prispåslag vid deltagande i offentlig upphandling, exportera, inskränkningar i att bedriva tjänstehandel och investera. Åtgärdslistan inkluderar även möjligheten att upphäva

immaterialrättsligt skydd, begränsa finansiella tjänster, begränsa tillstånd att använda kemikalier, inskränkningar i tillstånd vad avser växt- och djurskydd samt tillgång till finansiering via EU:s forskningsprogram. Det framgår inte av förslaget i vilken utsträckning EU:s lagstiftning inom dessa områden tillåter eller begränsar de åtgärder som kommissionen föreslås ges befogenhet att besluta. Det föreslås även vara möjligt för kommissionen att som åtgärd för de som drabbas av en ekonomisk tvångsåtgärd kräva ekonomisk kompensation genom att konfiskera egendom från vissa fysiska och juridiska personer med kopplingar till tredje land. Parallellt med processen om införande av åtgärder föreslås kommissionen även få utökat mandat på det utrikespolitiska området i syfte att förhandla en lösning med tredje land.

Kommissionen föreslås ges genomförandebefogenheter i enlighet med det granskande kommittologiförfarandet för att kunna införa åtgärder. Det granskande kommittologiförfarandet innebär att det krävs en kvalificerad majoritet av EU:s medlemsstater för att förhindra att kommissionen fattar ett visst beslut. Även beslutet att avsluta åtgärderna sker enligt det granskande kommittologiförfarandet. Kommittologiförfarandet ger överlag medlemsländer begränsade möjligheter att påverka tillämpningen av instrumentet.

Generaldirektoratet för handel kommer att ansvara för hur instrumentet fungerar. Olika avdelningar på kommissionen är tänkta att ha övervakande funktioner. De kommer även att samla in uppgifter om tredjeländers åtgärder samt om unionens svar.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget i sig kommer inte leda till förändring av svensk lagstiftning eftersom förordningen blir direkt tillämplig. Förslaget är inte förenligt med svensk offentlighet- och sekretesslagstiftning. Förslagets förenlighet med svensk rätt och EU rätt i övrigt behöver vidare analyseras.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Administrationen av instrumentet, särskilt insamling av information, genomförande av utredningar, förberedelser av beslut, ansträngningar för överenskomna lösningar, förberedande av unionens reaktionsåtgärder och övervakningen av eventuellt ekonomiskt tvång innebär en betydande administrativ börda för kommissionen. Omfattningen av denna börda kommer att bero på frekvensen av upplevt ekonomiskt tvång som unionen och medlemsstaterna utsätts för och omfattningen av användningen av instrumentet. Kommissionen beräknar att de behöver fördela fem årsarbetskrafter för att administrera förslaget. Sverige ska ha en

budgetrestriktiv linje i de kommande förhandlingarna. Utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF) i enlighet med förordningen om denna. Ökade kostnader för den nationella budgeten ska finansieras genom omprioriteringar inom beslutade och beräknade ekonomiska ramar.

1.5 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen uppskattar kommissionens ansträngningar att analysera problemet med ekonomiskt tvång och anser att både handels- och säkerhetspolitiska perspektiv i större utsträckning behöver vägas in när geopolitiska och geoeconomiska spänningar ökar. Samtidigt ser regeringen en rad problem med förslaget. Regeringen anser att utgångspunkten för att bemöta ekonomiskt tvång från tredje land är förhandlingar, regler och diplomati. Det globala regelbaserade handelssystemet är fortsatt den bästa garanten mot en utveckling mot ett ökat användande av ekonomiska tvångsåtgärder från tredje länder. Kommissionens tolkning av tillämpligt folkrättsligt regelverk måste analyseras noggrant för att säkerställa att EU inte riskerar att vidta åtgärder som strider mot folkrätten eller kringgår WTO-rätten.

Vidare menar regeringen att det är problematiskt att förslaget innebär att kommissionen själv avgör om det föreligger ekonomiska tvångsåtgärder från tredje land, och som beslutar i vilken utsträckning, och med vilken åtgärd EU bör svara. Det kan ifrågasättas om det är önskvärt att ge kommissionens befogenheter att införa åtgärder utan inblandning av skiljeförfarande eller möjlighet till rättslig kontroll i efterhand, inte minst mot bakgrund av behovet av en öppen och transparent process då införda åtgärder påverkar enskilda företag och branscher inom EU, enskilda medlemsstater och hela unionen. Regeringen anser att det finns en risk att EU själva genom att tillämpa instrumentet såsom det nu är utformat kan anklagas för ekonomiskt tvång. Förslaget innehåller inte någon klar definition om vilka situationer som kan betecknas vara ekonomiskt tvång. Det ställs exempelvis inte några krav på att det tredje landet genom tvånget ska ha vidtagit en handling som strider mot folkrätten eller ingångna överenskommelser eller att tvånget ska rikta sig mot EU eller enskild medlemsstat. Vidare presenterar förslaget ingen möjlighet att kvantifiera den ekonomiska storleken på tredje lands ekonomiska tvång. Dessa brister är allvarliga och riskerar, förutom att instrumentet blir ineffektivt, att unionen genom att tillämpa instrumentet vidtar åtgärder som strider mot folkrätten att innebära att instrumentet blir ineffektivt. En noggrann analys av instrumentets förenlighet med folkrätten och ingångna överenskommelser är därför nödvändig.

Regeringen anser även att processen för införande av åtgärder behöver bli tydligare då det är av yttersta vikt att de åtgärder som EU använder är lagliga och helt öppna och inte kan uppfattas som godtyckliga. Det är även viktigt att EU ses som en trovärdig partner och håller ingångna överenskommelser. Förslaget innehåller en rad åtgärdsförslag som behöver beredas vidare i Regeringskansliet.

1.6 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

1.7 Institutionernas ståndpunkter

Ingen av EU:s institutioner, utöver kommissionen, har uttalat sin ståndpunkt om kommissionens förslag.

1.8 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget kommer att remitteras.

2 Förslagets förutsättningar

2.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för den föreslagna förordningen som definierar ramen för genomförandet av den gemensamma handelspolitiken är artikel 207.2 i EUF-fördraget. Det innebär att förslaget antas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

2.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslagets påverkan på subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen bör analyseras noga då förslaget ger kommissionen ökade befogenheter samt riskerar införa oproportionerliga åtgärder.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Åtgärderna i förslaget hanteras i rådsarbetsgruppen för handelsfrågor.

Ekonomiskt tvång	Avses enligt förslaget en situation där ett tredjeland ingriper i unionens eller en medlemsstats legitima suveräna val genom att försöka förhindra eller erhålla upphörande, ändring eller antagande av en viss handling av unionen eller en medlemsstat genom att tillämpa eller hota att vidta åtgärder som påverkar handel eller investeringar.
Kvalificerad majoritet	55% av medlemsstaterna som också representerar 65% av befolkningen i EU
EUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
WTO	Världshandelsorganisationen

Sanktioner I detta sammanhang avses begränsningar som införs i handlingsfriheten för en stat, en person eller en enhet genom ett unilateralt beslut av en stat eller multilateralt beslut av flera stater. Syftet är att försöka påverka beteende hos staten, personen eller enheten genom olika ekonomiska och politiska åtgärder.