

Näringsutskottets utlåtande

2022/23:NU10

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden

Sammanfattning

Utskottet har prövat kommissionens förslag till förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden. Utskottet anser att förslaget inte i alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Förslagets huvudsakliga syfte är att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl även i krissituationer. Förslaget innehåller dock även bestämmelser om att säkra tillgången till varor och tjänster av strategisk betydelse, dvs. varor och tjänster som är absolut nödvändiga för att kunna säkerställa att den inre marknaden fungerar på strategiskt viktiga områden och som inte kan ersättas eller diversifieras. I detta sammanhang anser utskottet att det finns ett behov av att förtydliga hur dessa bestämmelser förhåller sig till den rättsliga grunden som anges. I ett läge där det inte är tydligt hur dessa bestämmelser förhåller sig till den angivna rättsliga grunden anser utskottet att det finns en risk för att förslaget i vissa delar kommer att inkräkta på medlemsstaternas nationella kompetens. Utskottet anser därför att det inte med säkerhet kan anses att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Utlåtandet innehåller en reservation (M, KD, L).

Prövade förslag

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 2679/98 (COM(2022) 459).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Kommissionens förslag	4
Utskottets prövning.....	5
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden	5
Reservation	10
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden (M, KD, L)	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	12
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av utskottets förslag i bilaga 2.

Reservation (M, KD, L)

Stockholm den 15 december 2022

På näringsutskottets vägnar

Elisabeth Thand Ringqvist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Elisabeth Thand Ringqvist (C), Mats Green (M), Monica Haider (S), Jessica Stegrud (SD), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Marianne Fundahn (S), Isak From (S), Kjell Jansson (M), Birger Lahti (V), Eric Palmqvist (SD), Elin Söderberg (MP), Louise Eklund (L), Josef Fransson (SD), Aida Birinxhiku (S), Daniel Vencu Velasquez Castro (S), Mattias Eriksson Falk (SD) och Lili André (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 19 september 2022 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 2679/98 (COM(2022) 459).

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv. Kammaren hänvisade den 9 november 2022 förslaget till utskottet för subsidiaritetsprövning. Fristen för att lämna ett motiverat yttrande går ut den 17 januari 2023.

Regeringen lämnade faktapromemoria 2022/23:FPM13 Krisinstrument för den inre marknaden och tillhörande omnibusrättsakter den 9 november 2022. Förslaget som prövas anges i bilaga 1. Utskottets förslag till motiverat yttrande finns i bilaga 2.

Bakgrund

Krisen som uppstod på grund av covid-19-pandemin ledde till att medlemsstaterna ställde upp hinder mot den fria rörligheten, vilket visade på ett behov av att stärka den inre marknads motståndskraft över lag och vid kriser. Kommissionen har därför i meddelandet om den reviderade industristrategin (COM(2021) 350) aviserat ett förslag om en förordning med ett krisinstrument för den inre marknaden.

Kommissionens förslag

Krisinstrumentet för den inre marknaden syftar till att säkra den fria rörligheten för personer, varor och tjänster, motverka brister på krisnödvändiga varor och tjänster samt öka öppenheten och stärka samordningen. Genom instrumentet inrättas en övergripande struktur för beredskap och krishantering, som består av följande huvudkomponenter: en rådgivande grupp, en ram för beredskapsplanering, en ram för bevakning av den inre marknaden och en ram för krissituationer på den inre marknaden. Dessa ramar motsvarar tre faser: beredskapsfasen, vaksamhetsfasen och krisfasen. Inom varje ram föreslår kommissionen ett antal åtgärder som är anpassade till respektive fas. Krisåtgärderna omfattar bl.a. ett ramverk för förbjudna och tillåtna begränsningar av den fria rörligheten, ett notifikationsförfarande, en krisanpassad produktlagstiftning, strategiska varureserver, informationskrav mot företag, prioriterade beställningar och gemensamma EU-upphandlingar. Enligt kommissionen bör instrumentet ha ett brett tillämpningsområde, där olika långtgående krisåtgärder kan införas beroende på vilken av förslagets tre faser som aktiverats. Genom förslaget upphävs även rådets förordning (EG) nr 2679/98.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av utskottets förslag i bilaga 2.

Jämför reservationen (M, KD, L).

Subsidiaritetsprövningen i riksdagen

Subsidiaritetsprincipen gäller enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen på de områden där EU inte har exklusiv befogenhet. Den innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Av orden endast och i den mån får enligt konstitutionsutskottet anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det av detta följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet med åtgärden. Ett utskott torde därför vara oförhindrat att inom ramen för subsidiaritetsprövningen även göra en sådan form av proportionalitetstest. Konstitutionsutskottet understryker dock att subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller på unionsnivå, inte om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden (bet. 2010/11:KU18 s. 21 f.).

Medlemsstaternas nationella parlament ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i utkast till lagstiftningsakter. Enligt 9 kap. 20 § andra stycket riksdagsordningen (RO) ska riksdagen pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen prövar samtliga utkast till lagstiftningsakter som översänds i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Efter att ett utkast till lagstiftningsärende mottagits i riksdagen hänvisar kammaren utkastet till det utskott vars beredningsområde ärendet gäller. Detta utskott har sedan i uppgift att pröva om utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen och, om det anser att så är fallet, lämna ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (10 kap. 3 § RO). Utskottet ska också lämna ett utlåtande om minst fem ledamöter av utskottet begär det. I annat fall ska utskottet genom

ett protokollsutdrag anmäla till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Ett beslut i kammaren om ett motiverat yttrande ska meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en riksdagsskrivelse (11 kap. 21 § andra stycket RO).

Subsidiaritetsprincipen i det aktuella ärendet

Kommissionens bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen

Kommissionen anför följande om förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen:

De ekonomiska verksamheterna på den inre marknaden är djupt integrerade. Samverkan mellan företag, tjänsteleverantörer, kunder, konsumenter och arbetstagare i olika medlemsstater som är beroende av rätten till fri rörlighet blir allt vanligare. Erfarenheter från tidigare kriser har visat att fördelningen av produktionskapacitet i EU ofta är ojämn. Vid en kris kan efterfrågan på krisnödvändiga varor eller tjänster på EU:s territorium på samma sätt vara ojämn, eftersom vissa EU-regioner är oproportionerligt sårbara och utsatta för störningar i leveranskedjan, särskilt EU:s yttersta randområden som ligger tusentals kilometer från det europeiska fastlandet. Målet att säkerställa att den inre marknaden fungerar friktionsfritt och utan störningar kan inte uppnås genom ensidiga nationella åtgärder. Även om åtgärder som antas av medlemsstaterna enskilt i viss utsträckning kan avhjälpa de brister som uppstår till följd av en kris på nationell nivå, är det i själva verket mer sannolikt att de ytterligare förvärrar krisen i hela EU genom att medföra ytterligare hinder för den fria rörligheten och/eller ytterligare påfrestningar på produkter som redan påverkas av brister.

Införandet av regler som styr den inre marknads funktion är en befogenhet som delas mellan EU och medlemsstaterna. Det finns redan ett stort antal EU-ramar som reglerar olika aspekter och bidrar till en väl fungerande inre marknad genom enhetliga regler som gäller i alla medlemsstater. De befintliga EU-ramarna innehåller dock i allmänhet regler för den inre marknads dagliga funktion, vilket inte omfattar eventuella krisscenarier. Det finns för närvarande ingen övergripande uppsättning regler och mekanismer som behandlar aspekter som beredskapsplanering, krisplanering och krisövervakning samt krishanteringsåtgärder, vilka skulle gälla på ett enhetligt sätt i alla ekonomiska sektorer på hela den inre marknaden.

Krisinstrumentet har som mål att säkerställa en samordnad strategi för att förutse, förbereda sig för och hantera kriser som har betydande effekter antingen över gränserna eller i gränsregioner, eller i båda fallen, och hotar den inre marknads funktion samt där det inte redan finns något EU-instrument eller där de befintliga instrumenten inte innehåller krisrelevanta bestämmelser. Beredskaps- och bevakningsåtgärder på den inre marknaden kan göra det enklare att samordna insatserna vid en kris. Sådana åtgärder kan också kompletteras med samarbete och samordning på ett effektivt och ändamålsenligt sätt mellan kommissionen och medlemsstaterna under en kris, för att säkerställa att de lämpligaste åtgärderna vidtas för att hantera krisen.

Syftet med krisinstrumentet för den inre marknaden är inte att fastställa en detaljerad uppsättning bestämmelser på EU-nivå som uteslutande bör tillämpas i krissituationer. Instrumentet syftar snarare till att fastställa och

säkerställa en enhetlig tillämpning av möjliga kombinationer av bestämmelser som antagits på EU-nivå tillsammans med bestämmelser om samordning av de åtgärder som vidtas på medlemsstatsnivå. I detta avseende skulle de åtgärder som kan vidtas på EU-nivå på grundval av krisinstrumentet för den inre marknaden samordnas med och komplettera de motåtgärder som antas av medlemsstaterna. För att möjliggöra sådan samordning och komplementaritet innehåller krisinstrumentet för den inre marknaden särskilda åtgärder som medlemsstaterna bör avstå från att vidta när krisläget för den inre marknaden har aktiverats på EU-nivå.

I detta sammanhang skulle EU-mervärdet med detta instrument vara att kommissionen och medlemsstaterna gemensamt kan kommunicera, samordna och utbyta information på ett snabbt och strukturerat sätt när den inre marknaden utsätts för påfrestningar, och att de kan vidta nödvändiga åtgärder på ett öppet och inkluderande sätt för att påskynda befintliga mekanismer samt tillföra nya riktade verktyg för krissituationer. Det skulle också säkerställa öppenhet på hela den inre marknaden så att företag och enskilda som är beroende av rätten till fri rörlighet får tillgång till lämplig information om tillämpliga åtgärder i alla medlemsstater. Detta kommer att öka rättssäkerheten så att de kan fatta välgrundade beslut.

En ytterligare fördel med åtgärder på detta område skulle vara att förse EU med de verktyg för motståndskraft som behövs för att EU:s näringsliv ska kunna upprätthålla sin konkurrenskraft i ett geopolitiskt sammanhang, där internationella partner och konkurrenter kan förlita sig på rättsliga instrument som möjliggör strukturerad övervakning av störningar i leveranskedjan och antagandet av möjliga motåtgärder såsom strategiska reserver.

Rättslig grund för förslaget

Kommissionen anger att förslaget grundas på artiklarna 114 (tillnärmning av lagstiftning), 21 (fri rörlighet för unionsmedborgare) och 45 (fri rörlighet för arbetstagare) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Regeringens bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen

Regeringens bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen anges i faktagromemoria 2022/23:FPM13 Krisinstrument för den inre marknaden och tillhörande omnibusrättsakter. Regeringen anför följande:

Kommissionen framhåller att syftet med förslaget inte kan uppnås om medlemsstaterna agerar enskilt. Nationella krisåtgärder riskerar att förvärra krisen på EU-nivå. Det saknas ett horisontellt verktyg för krisplanering och krishantering som omfattar den inre marknaden. Syftet är inte att detaljstyra krishanteringsåtgärder, utan att introducera och säkra en koherent tillämpning av möjliga kombinationer av åtgärder på EU-nivå och samordning av åtgärder på medlemsstatsnivå. Mervärdet av instrumentet är att det skapar mekanismer för en snabb och strukturerad kommunikation mellan medlemsstaterna och kommissionen samt samordning och informationsutbyte när den inre marknaden är under press. Instrumentet ger möjlighet till nödvändiga åtgärder på ett transparent och inkluderande sätt.

Kommissionen menar också att instrumentet skulle öka EU:s konkurrenskraft eftersom EU:s internationella samarbetspartners och konkurren-

ter har tillgång till liknande verktyg. Instrumentet kompletterar medlemsstaternas åtgärder när instrumentets målsättning inte kan uppnås genom ensidigt agerande. Den rättsliga grunden för förslaget till förordning om ett krisinstrument för den inre marknaden är artikel 114, 21 och 45 EUF-fördraget. Förslaget innehåller dock även bestämmelser om att säkra tillgången till varor och tjänster av strategisk betydelse. Enligt regeringen finns ett behov av att förtydliga hur dessa bestämmelser förhåller sig till den rättsliga grunden som anges. Regeringen anser därmed att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen under förutsättning att kommissionen förtydligar förhållandet mellan dessa bestämmelser och den rättsliga grunden. Vidare avser regeringen att bevaka att förslagets ansats om att säkra den fria rörligheten vid kris är förenligt med proportionalitetsprincipen. Gällande de åtgärder vars syfte är att säkerställa tillgången på varor och tjänster under en kris anser regeringen att förslaget kan komma att behöva justeras för att kunna bedömas vara proportionerligt, som beskrivs i avsnitt 2.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar kommissionens förslag om ett krisinstrument på den inre marknaden, som ska säkra den fria rörligheten för personer, varor och tjänster även i tider av kris. Enligt utskottets uppfattning är det särskilt viktigt under kristider att principen om fri rörlighet värnas. Utskottet ser därför mervärdet av att skapa mekanismer för en snabb och strukturerad kommunikation mellan medlemsstaterna och kommissionen och för samordning och informationsutbyte i krissituationer liknande de som uppstod under covid-19-pandemin eller som en följd av Rysslands krig i Ukraina.

Utskottet konstaterar att förordningsförslagets rättsliga grund enligt kommissionen är artiklarna 21, 45 och 114 EUF-fördraget. När det gäller de delar av förslaget som syftar till att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl även i krissituationer gör utskottet ingen annan bedömning än kommissionen. Förslaget innehåller dock även bestämmelser om att säkra tillgången till varor och tjänster av strategisk betydelse. Varor och tjänster av strategisk betydelse definieras enligt förslaget som varor och tjänster som är absolut nödvändiga för att kunna säkerställa att den inre marknaden fungerar på strategiskt viktiga områden och som inte kan ersättas eller diversifieras. När det gäller varor och tjänster av strategisk betydelse anser utskottet, liksom regeringen, att det finns ett behov av att förtydliga hur dessa bestämmelser förhåller sig till den rättsliga grunden som anges. I ett läge där det inte är tydligt hur bestämmelser om att säkra tillgången till varor och tjänster av strategisk betydelse förhåller sig till den angivna rättsliga grunden anser utskottet att det finns en risk för att förslaget i vissa delar kommer att inkräkta på medlemsstaternas nationella kompetens. Utskottet anser därför att det inte med säkerhet kan anses att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet vill därför understryka vikten av att kommissionen förtydligar förhållandet mellan förslagets rättsliga grund och bestämmelser om att säkra tillgången till varor och tjänster av stra-

tegisk betydelse. Utskottet anser även att förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen bör förtydligas vad gäller konsekvenserna för medlemsländerna och effekten på konkurrensen.

Därmed anser utskottet att kommissionens förslag inte i alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen och föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av bilaga 2.

Reservation

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden (M, KD, L)

av Mats Green (M), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Kjell Jansson (M), Louise Eklund (L) och Lili André (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att inte lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande och lägger utlåtandet till handlingarna.

Ställningstagande

Vi välkomnar förslag om ett krisinstrument på den inre marknaden, som bl.a. syftar till att säkerställa att den fria rörligheten på den inre marknaden fungerar även i tider av kris. I likhet med regeringen ser vi behov av en balanserad lagstiftning som stärker den inre marknaden, främjar transparens och gynnar alla medlemsländer. Det är särskilt viktigt under kristider att principerna om fri rörlighet värnas. Vi anser därför att det finns ett mervärde av att skapa mekanismer för en snabb och strukturerad kommunikation mellan medlemsstaterna och kommissionen, för samordning och informationsutbyte i krissituationer liknande de som uppstod under covid-19-pandemin eller som en följd av Rysslands krig i Ukraina.

Vi noterar att förordningsförslagets rättsliga grund är artiklarna 21, 45 och 114 EUF-fördraget. Som tidigare nämnts syftar förslaget om krisinstrumentet till att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl även i krissituationer. Förslaget innehåller dock även bestämmelser om att säkra tillgången till varor och tjänster av strategisk betydelse. Varor och tjänster av strategisk betydelse definieras enligt förslaget som varor och tjänster som är absolut nödvändiga för att kunna säkerställa att den inre marknaden fungerar på strategiskt viktiga områden och som inte kan ersättas eller diversifieras. Vi noterar att regeringen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen under förutsättning att kommissionen förtydligar förhållandet mellan dessa bestämmelser och den rättsliga grunden. Vidare noterar vi regeringens avsikt att bevaka att förslagets ansats om att säkra den fria rörligheten vid kris är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Vi delar regeringens bedömning vad gäller förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen, och menar att den typen av otydligheter som regeringen lyfter i sin bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen

kan lösas ut under den sedvanliga förhandlingsprocessen om förslaget till förordning. Vi ser därmed ingen anledning för riksdagen att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av bilaga 2. Vi föreslår därför att riksdagen lägger utskottets utlåtande till handlingarna.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 2679/98 (COM(2022) 459).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen välkomnar kommissionens förslag om ett krisinstrument på den inre marknaden, som ska säkra den fria rörligheten för personer, varor och tjänster även i tider av kris. Enligt riksdagens uppfattning är det särskilt viktigt under kristider att principen om fri rörlighet värnas. Riksdagen ser därför mer-värdet av att skapa mekanismer för en snabb och strukturerad kommunikation mellan medlemsstaterna och kommissionen och för samordning och informationsutbyte i krissituationer liknande de som uppstod under covid-19-pandemin eller som en följd av Rysslands krig i Ukraina.

Riksdagen konstaterar att förordningsförslagets rättsliga grund enligt kommissionen är artiklarna 21, 45 och 114 EUF-fördraget. När det gäller de delar av förslaget som syftar till att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl även i krissituationer gör riksdagen ingen annan bedömning än kommissionen. Förslaget innehåller dock även bestämmelser om att säkra tillgången till varor och tjänster av strategisk betydelse. Varor och tjänster av strategisk betydelse definieras enligt förslaget som varor och tjänster som är absolut nödvändiga för att kunna säkerställa att den inre marknaden fungerar på strategiskt viktiga områden och som inte kan ersättas eller diversifieras. När det gäller varor och tjänster av strategisk betydelse anser riksdagen, liksom regeringen, att det finns ett behov av att förtydliga hur dessa bestämmelser förhåller sig till den rättsliga grunden som anges. I ett läge där det inte är tydligt hur bestämmelser om att säkra tillgången till varor och tjänster av strategisk betydelse förhåller sig till den angivna rättsliga grunden anser riksdagen att det finns en risk för att förslaget i vissa delar kommer att inkräkta på medlemsstaternas nationella kompetens. Riksdagen anser därför att det inte med säkerhet kan anses att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen vill därför understryka vikten av att kommissionen förtydligar förhållandet mellan förslagets rättsliga grund och bestämmelser om att säkra tillgången till varor och tjänster av strategisk betydelse. Riksdagen anser även att förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen bör förtydligas vad gäller konsekvenserna för medlemsländerna och effekten på konkurrensen.

Därmed anser riksdagen att kommissionens förslag inte i alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen.