

U 27/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionen och dess medlemsstater mot ekonomiskt tvång från tredjeländer

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 8 december 2021 till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionen och dess medlemsstater mot ekonomiskt tvång från tredjeländer (KOM(2021) 775 final) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 7 april 2022

Utvecklings- och utrikeshandelsminister Ville Skinnari

Enhetschef Pasi-Heikki Vaaranmaa

UTRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
29.3.2022

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM SKYDD AV UNIONEN OCH DESS MEDLEMSSTATER MOT EKONOMISKT TVÅNG FRÅN TREDJELÄNDER

1 Bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen (nedan kommissionen) lade 8.12.2021 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets (nedan parlamentet och rådet) förordning om skydd av unionen och dess medlemsstater mot ekonomiskt tvång från tredjeländer (COM(2021) 775 final).

Ett handelspolitiskt meddelande om en öppen, hållbar och bestämd handelspolitik som gavs ut av kommissionen i februari 2021 ligger till grund för förslaget. I meddelandet anges även behovet av att klara sig i en värld med ökande geopolitiska spänningar och där handel i allt större omfattning används till att uppnå geoeconomiska mål.

Syftet med förslaget till förordning är att skydda Europeiska unionens (nedan unionen) och dess medlemsstaters intressen genom att det ger unionen möjlighet att reagera på ekonomiskt tvång enligt förslaget till förordning. Med ekonomiskt tvång avses en situation där ett land utanför unionen (nedan tredjeland) försöker tvinga unionen eller en medlemsstat att göra ett visst politisk val genom att vidta, eller hota att vidta, åtgärder mot unionen eller en medlemsstat som påverkar handeln eller investeringar. Unionens svar, eller bara möjligheten till ett sådant, syftar till att avskräcka länder från att utöva ekonomiskt tvång överhuvudtaget eller att avstå från dem.

Enligt förslaget ska unionen, efter att kommissionen utifrån sina utredningar har konstaterat att ett tredjeland inför eller hotar att införa en åtgärd som uppfyller förordningens kännetecken för ekonomiskt tvång, ha tillgång till olika medel för att reagera på situationen.

Enligt förordningen är syftet att i första hand åstadkomma en lösning genom samråd med ett tredjeland, och även med hjälp av internationellt samarbete. Om man inte åstadkommer en lösning skulle kommissionen ha tillgång till ett brett urval reaktionsåtgärder som specificeras i bilagan till förslaget till förordning, och dessa skulle kunna införas i andra steget bland annat i fråga om handel med varor och tjänster, investeringar, offentliga upphandlingar, inom handelsrelaterade och immateriella rättigheter eller i fråga om unionsprogram eller unionens kapital- eller finansieringsmarknad. Användningen av ekonomiska åtgärder skulle emellertid vara det sista sättet att svara mot ekonomiskt tvång.

Genomförandet av reaktionsåtgärder ska ske med ett så kallat kommittéförfarande, där kommissionen i form av en genomförandeförordning föreslår reaktionsåtgärder och underställer sitt förslag en kommitté inom ramen för kommittéförfarandet som består av medlemsländerna för omröstning. Beslut om förslaget fattas med kvalificerad majoritet (55 procent av medlemsländerna, dvs. i praktiken 15 medlemsländer av 27, och 65 procent av unionens befolkning).

Förslagets syfte är att rätta till en brist i unionslagstiftningen. Unionen har möjligheten att införa olika utrikespolitiska åtgärder, såsom sanktioner, för att påverka en annan stats eller människogrups politik eller verksamhet. Unionen har emellertid för närvarande ingen uttrycklig rättslig grund för att inom handelspolitiken agera mot ekonomiskt tvång. Samtidigt anser kommissionen att tredjeländer använder allt mer ekonomiskt tvång, vilket kan hota unionens och medlemsstaternas rättigheter och intressen.

Unionens reaktionsåtgärder enligt bilaga I till förordningen kallas nedan svarsåtgärder i termens allmänspråkliga och därmed vidare betydelse än termen ”motåtgärder” som används i den internationella rätten (på finska används endast termen ”vastatoimet” för både svars- och motåtgärder). I den internationella rätten avses med motåtgärder åtgärder som staten kan införa med vissa förutsättningar på grund av en annans stat åtgärd som strider mot internationell rätt. I den allmänspråkliga betydelsen är termen bredare och omfattar även sådana situationer där det inte finns några brott mot internationell rätt i bakgrunden. Frågan förklaras närmare i ett senare avsnitt som behandlar förslagets förhållande till internationell rätt.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Syfte

I förordningen fastställs regler och förfaranden för att säkerställa skydd av unionens och dess medlemsstats intressen när det är fråga om en tredjelandståtgärd som gäller ekonomiskt tvång enligt förordningen, eller hot om det, och som man försöker få att upphöra.

Det är fråga om en tvångståtgärd eller hot om det om ett tredjeland försöker att tvinga unionen eller en medlemsstat att fatta ett politiskt beslut eller avstå från fatta det. I första hand är syftet att avsluta tvånget genom samråd och internationellt samarbete. Förordningen skulle emellertid ge unionen möjligheten att som en sista utväg även vidta svarsåtgärder.

I förslaget betonas att åtgärder som ska genomföras enligt förordningen bör vara förenliga med unionens skyldighet enligt internationell rätt och genomföras inom ramen för de principer och mål som gäller för unionens yttre åtgärder.

Definition av ekonomiskt tvång

Det är fråga om ekonomiskt tvång enligt förordningen om ett tredjeland inkräktar på unionens eller en medlemsstats legitima suveräna val

- genom att det försöker förhindra eller åstadkomma att en viss handling från unionens eller en medlemsstats sida upphör, ändras eller vidtas (och)

- genom att det inför eller hotar om att införa åtgärder som påverkar handeln eller investeringar.

Kommissionen bedömer självständigt utifrån följande villkor om ovan nämnda definition av tvång uppfylls:

(a) hur intensiv, allvarig, frekvent, varaktig, bred och omfattande tredjelandståtgärden är och det tryck den ger upphov till;

(b) huruvida tredjelandet uppvisar ett mönster av inkräktande som syftar till att försöka förmå unionen eller medlemsstaterna eller andra länder att agera på ett visst sätt;

(c) i vilken utsträckning tredjelandsåtgärden inkräktar på någon del av unionens eller en medlemsstats suveränitet;

(d) huruvida tredjelandet har ett legitimt skäl till att agera som är internationellt erkänt;

(e) huruvida, och på vilket sätt, det tredjelandet innan det införde sina åtgärder gjort allvarliga och ärliga försök att lösa frågan genom internationell samordning eller avgörande, antingen bilateralt eller inom ramen för ett internationellt forum.

Åtgärder i den första uppsättningen steg

Till de första stegen som avses i förordningen hör de åtgärder som genomförs utan svarsåtgärder och vars syfte är att hindra ett tredjeland från att använda ekonomiskt tvång eller att få landet att upphöra med tvång om sådant redan används.

Först ska kommissionen självständigt utifrån uppgifter som den har fått undersöka om en tredjelandsåtgärd uppfyller ovan nämnda kriterier på ekonomiskt tvång. I samband med detta ska kommissionen även meddela tredjelandet i fråga att en undersökning har inletts. Kommissionen kan i den officiella tidningen eller genom ett annat offentligt meddelande begära mer information om åtgärdens konsekvenser, varav även medlemsländerna har möjligheten att ge information. Kommissionen kan också be om det berörda landets observationer om frågan.

Förordningen förpliktar kommissionen att agera snabbt. Därefter ska kommissionen ge sitt beslut huruvida det är fråga om ekonomiskt tvång. Kommissionen bör i samband med beslutet underrätta det berörda tredjelandet om sitt beslut och begära att det upphör med sitt ekonomiska tvång eller hotet om det och, när så är lämpligt, ersätta de skador som unionen eller dess medlemsstater har lidit.

Kommissionen ska vara öppen för att på unionens vägnar samarbeta med det berörda tredjelandet i syfte att undersöka olika alternativ för att få det ekonomiska tvånget att upphöra. Alternativen kan inbegripa direkta förhandlingar, medling eller förlikning eller hänskjutande av frågan till internationellt avgörande. Kommissionen ska försöka få tvånget att upphöra även genom att ta upp frågan i relevanta internationella forum. Kommissionen ska vara öppen för samråd med tredjelandet även efter att beslut om eventuella svarsåtgärder har fattats eller medan de avbryts. Kommissionen ska hålla Europaparlamentet och rådet informerade om utvecklingen.

Kommissionen ska rådgöra och samarbeta även med andra länder som drabbats av samma eller liknande ekonomiska tvångsåtgärder och som är intresserade av frågan. Målet är att finna lösningar för att få tvånget att upphöra och att koordinera åtgärder.

Samarbetet och samrådet kan fortsätta även om man övergår till andra steget och planeringen av svarsåtgärder.

Åtgärder i den andra uppsättningen steg

Unionens eventuella svarsåtgärder

I förordningen fastställs unionens svarsåtgärder och förfaranden för att anta dem i den andra uppsättningen steg. Svarsåtgärder införs utifrån de kriterier som presenteras nedan endast om tredjelandet inte upphör med de ekonomiska tvånget under eller efter åtgärderna i den första uppsättningen steg. Målet är att få tredjelandet att upphöra med sitt ekonomiska tvång.

Kommissionen ska anta en genomförandeakt för att genomföra unionens svarsåtgärder, om åtgärderna i den första uppsättningen steg a) inte har lett till att det ekonomiska tvånget upphört eller till att den skada som vållats unionen eller en medlemsstat inte avhjälps inom en rimlig tidsperiod, b) det krävs åtgärder för att skydda unionens och dess medlemsstaters intressen och rättigheter, och c) åtgärder ligger i unionens intresse.

Genomförandeakten antas enligt granskningsförfarandet i Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (EU) nr 182/2011, (nedan *kommittéförordningen*). Kommissionen biträds av en kommitté som fastställs i kommittéförordningen och som består av företrädare för medlemsstaterna. I kommittén ska beslut fattas med kvalificerad majoritet.

I brådskande fall kan kommissionen godkänna en genomförandeförordning som tillämpas omedelbart. En brådskande genomförandeförordning ska endast kunna antas i mycket brådskande fall, där syftet med åtgärderna är att undvika att de ekonomiska tvångsåtgärderna vållar unionen eller dess medlemsstater irreparabel skada. En sådan förordning ska vara i kraft i högst tre månader. Kommissionen ska kunna genomföra svarsåtgärder även med stöd av andra rättsakter. Kommissionens genomförandeakter om svarsåtgärder enligt bilaga I till förslaget till förordning ska godkännas i kommittén inom ramen för kommittéförfarandet.

Kommissionen ska också ha rätt att med delegerade akter ändra innehållet i bilaga I för att vidga unionens urval av svarsåtgärder, om sådana åtgärder är lika eller mer ändamålsenliga än de redan befintliga åtgärderna, eller om de gör att man undviker eller minimerar de negativa effekterna för de drabbade aktörerna eller den administrativa komplexiteten och de administrativa kostnaderna.

Svarsåtgärder kan till exempel innebära upphävande av unionens internationella förpliktelser i följande branscher och till exempel

- i fråga om handel med varor införande av nya eller höjda tullar inbegripet återinförande av tullar på mest gynnad nation-nivå eller införande av tullar utöver mest gynnad nation-nivå, eller införande av ytterligare avgifter,
- införande av begränsningar, kvoter eller tillståndskrav som gäller import eller export av varor eller begränsning av transitering av varor,
- begränsning av deltagande i offentliga upphandlingar,
- begränsning av export av varor som omfattas av kontroll av export,
- införande av nya begränsningar som påverkar handeln med tjänster,
- införande av nya begränsningar i fråga om utländska direktinvesteringar,
- införande av begränsningar som påverkar handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter i fråga om rättighetshavare i det berörda tredjelandet,
- införande av begränsningar avseende finansiella tjänster vad gäller bank- och försäkringstjänster eller tillträde till unionens kapitalmarknader eller finansiella tjänster,

- införande av nya begränsningar vad gäller registrerings- och tillståndsförfaranden i enlighet med kemikalielagstiftningen,
- införande av begränsningar i fråga om tillståndsförfaranden för den sanitära och fytosanitära lagstiftningen eller
- införande av begränsningar vad gäller tillgång till unionsfinansierade forskningsprogram eller uteslutning från unionsfinansierade forskningsprogram

Åtgärder kan även vara tillämpliga på fysiska och juridiska personer i vissa fall, till exempel om kommissionen upptäcker att en fysisk eller juridisk person har anknytning till tredjelandets regering, eller att personen har anknytning till tredjelandets regering och dessutom har deltagit i det ekonomiska tvånget. Svarsåtgärder som gäller fysiska eller juridiska personer kan börja gälla samtidigt eller senare än unionens övriga svarsåtgärder.

Enligt förslaget till förordning ska unionen införa svarsåtgärder också vad gäller sådana företag som är etablerade i unionen och där en person från ett tredjeland äger majoriteten eller kontrollerar bolaget, om bolaget har anknytning till tredjelandets regering eller om det har bidragit till det ekonomiska tvånget. Sådana åtgärder kan endast införas om andra svarsåtgärder anses otillräckliga.

Då kommissionen överväger åtgärder som gäller juridiska eller fysiska personer, ska man utöver kommissionens andra villkor dessutom också bland annat bedöma vilka former handeln med tjänster eller investeringarna har samt risken om sådana svarsåtgärder inte införs; hur effektivt skulle sådana svarsåtgärder bidra till att det ekonomiska tvånget upphör; och andra alternativa åtgärder som man rimligen skulle kunna införa och som skulle begränsa handeln med tjänster eller investeringar i mindre omfattning än de ovan nämnda åtgärderna.

Ursprung och nationalitet för varor, tjänster, tjänsteleverantörer, investeringar och innehavare av immateriella rättigheter ska fastställas i enlighet med bilaga II. Kommissionen ska även kunna ändra innehållet i denna bilaga genom delegerade akter.

Vissa villkor ska fastställas för antagandet av delegerade akter. Till exempel ska parlamentet eller rådet när som helst kunna återkalla delegeringen av befogenhet. Beslutet om återkallande skulle inte påverka giltigheten av de akter som redan har delegerats. Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna.

Val av unionens svarsåtgärder

Förslaget till förordning innehåller kriterier utifrån vilka kommissionen ska planera och välja svarsåtgärder. Svarsåtgärderna ska vara proportionella, och de får inte gå utöver den ekonomiska skada som unionen eller medlemsstaten lider till följd av tvånget, varvid hänsyn ska tas till hur allvarlig tvångsåtgärden är samt till unionens eller medlemslandets rättigheter. Dessutom påverkar unionens intresse valet av åtgärder. Vid val av åtgärder ska kommissionen dessutom beakta följande kriterier:

- (a) åtgärdernas ändamålsenlighet när det gäller att förmå tredjelandet att upphöra med sitt ekonomiska tvång;
- (b) åtgärdernas möjligheter att hjälpa ekonomiska aktörer i unionen som drabbas av de ekonomiska tvångsåtgärderna;

- (c) undvikande eller minimering av negativa effekter för de aktörer som drabbas av unionens svarsåtgärder;
- (d) undvikande eller minimering av negativa effekter för unionens andra politikområden och mål;
- (e) undvikande av oproportionerlig administrativ komplexitet och oproportionerliga kostnader;
- (f) förekomsten av eventuella svarsåtgärder, och dessa åtgärders art, som företagits av andra länder som drabbas av samma eller liknande ekonomiska tvångsåtgärder, inbegripet när så är relevant samordning;
- (g) andra relevanta kriterier som fastställs i den internationella rätten.

Förordningen innehåller förfarandena, kriterierna och villkoren för ändring, tillfälligt upphävande och avslutande av unionens svarsåtgärder. Kommissionen ska avsluta unionens svarsåtgärder om någon av följande omständigheter föreligger:

- a) det ekonomiska tvånget har upphört;
- b) det på annat sätt kommits fram till en ömsesidigt överenskommen lösning;
- c) det krävs att unionens svarsåtgärd dras tillbaka till följd av ett bindande avgörande från en tredje part;
- d) det är lämpligt med hänsyn till unionens intresse

Dessutom beskriver förordningen andra förfaranden i anknytning till svarsåtgärder, såsom att underrätta det berörda tredjelandet om svarsåtgärder, offentliggöra av åtgärder och eventuellt uppskjutande. Kommissionen ska också ha möjligheten att låta bli att underrätta tredjeländer om besluten, om detta är nödvändigt för att bevara unionens eller medlemsstaternas rättigheter och intressen och i synnerhet för att garantera att unionens svarsåtgärder är effektiva.

I förordningen fastställs kriterier med vilka information inhämtas från intressentgrupper i olika faser för beslutsfattandet om svarsåtgärder. Skyndsamhet kan utgöra hinder för inhämtning av information och samråd med intressentgrupper.

Översyn och ikraftträdande

Kommissionen bör ständigt bedöma situationen efter att unionens svarsåtgärder har införts, och dessutom bör kommissionen bedöma hur effektiva unionens svarsåtgärder har varit sex månader efter att åtgärderna har upphört. Kommissionen bör även se över förordningens verksamhet senast tre år efter införandet av den första svarsåtgärden eller sex år efter att förordningen har trätt i kraft.

Förordningen träder i kraft den tjugonde dagen efter att den har publicerats i unionens offentliga tidning. Förordningen ska vara till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Rättslig grund

Kommissionen föreslår artikel 207.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som förordningens rättsliga grund. Enligt den ska Europaparlamentet och rådet genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder för att fastställa inom vilken ram den gemensamma handelspolitiken ska genomföras. I artikel 207.1 i EUF-fördraget fastställs tillämpningsområdet för den gemensamma handelspolitiken som bland annat rör utbyte av varor och tjänster samt handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter, utländska direktinvesteringar, exportpolitik och handelspolitiska skyddsåtgärder. Förordningen godkänns i rådet med kvalificerad majoritet.

Statsrådet anser preliminärt att kommissionens förslag till rättslig grund är ändamålsenlig. EU-domstolen har i sin praxis fastställt att utrikes- och säkerhetspolitiska dimensioner inte i sig utgör ett undantag från huvudregeln om att åtgärden bör ha endast en rättslig grund. Under behandlingen av förslaget ska emellertid den utrikes- och säkerhetspolitiska dimensionens inverkan på förslaget tydliggöras.

Förhållandet till subsidiaritetsprincipen

Gemensam handelspolitik anges i artikel 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som ett område där unionen ska ha exklusiv befogenhet. Enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) tillämpas subsidiaritetsprincipen inte på de områden där EU inte har exklusiv befogenhet.

Vad gäller eventuella områden utanför unionens exklusiva befogenhet, kan man enligt unionen endast genom åtgärder på unionsnivå säkerställa en enhetlig lösning på ett problem som gäller hela unionen. Medlemsländerna har i för sig en rätt att enligt internationell rätt försvara sig med egna åtgärder mot utrikespolitiskt tvång, inklusive ekonomiskt tvång, bara detta görs utan åtgärder som hör till unionens exklusiva befogenhet. Eftersom unionen har exklusiva befogenheter inom handelspolitiken, kan medlemsländerna därmed inte självständigt införa de handelspolitiska åtgärder som beskrivs i förordningen. Den nationella lagstiftningen kan emellertid inte heller erbjuda en lösning på situationer som gäller hela unionen eller alla medlemsstater. Mervärdet av unionens åtgärder utgår från uppnåendet av sådana fördelar som inte kan uppnås tillräckligt eller alls på nivån för ett enskilt medlemsland.

Statsrådet anser att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen följer förslaget proportionalitetsprincipen. Förslaget till förordning ger andra åtgärder än svarsåtgärder högre prioritering. Vid behov kan sådana emellertid vidtas. Urvalskriterierna ska innehålla kravet om att unionens åtgärder och i synnerhet svarsåtgärder ska stå i rätt proportion till den skada som de svarar mot, också enligt den internationella rättens krav. Urvalskriterierna förutsätter dessutom att de bieffekter som uppstår på grund av användning av instrumentet och den administrativa bördan ska vara så små som möjligt.

Statsrådet anser preliminärt att förslaget följer proportionalitetsprincipen. Behandlingen av förslaget till förordning i rådet kan ytterligare förtydliga detta.

4 Förslagets konsekvenser

Kommissionens konsekvensbedömning

a) Allmänt

Kommissionen gav ut en 79 sidor lång konsekvensbedömning i samband med förslaget. Offentliga och inriktade samråd med intressentgrupper har använts som en grund. Ett offentligt samråd ordnades 23.3–15.6.2021. Kommissionen fick sammanlagt 60 svar. Förslaget till förordning och de bakgrundsutredningar som gäller förslaget, inklusive konsekvensbedömningen och en sammanställning av intressentgruppernas svar finns på kommissionens webbplats på adressen Towards an Anti-Coercion Instrument (<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2245>).

I konsekvensbedömningen lyfts fram att ekonomiskt tvång är en känd företeelse som otvivelaktigt förekommer i internationell politik. Det har uppskattats att ekonomiskt tvång har ökat i internationella relationer under de senaste åren. Man har bland annat talat om att handel och ekonomiska relationer används som ett utrikespolitiskt vapen ("weaponization of trade").

Enligt kommissionens konsekvensbedömning tror man att instrumentet i första hand fungerar i förebyggande form. Om emellertid behovet av att använda instrumentet uppstår, erbjuder det möjligheten till svarsåtgärder, och urvalet av svarsåtgärder är brett. Därmed är förslaget vad gäller dess eventuella tillämpningsområde och olika verksamhetsalternativ övergripande, varför det i detta skede inte är möjligt att bedöma alla dess inverknings.

Enligt konsekvensbedömningen stöder intressentgrupper i stor omfattning skapandet av ett nytt instrument. Man kan se likheter i intressentgruppernas åsikter. Bland annat önskas att instrumentets omfattning ska vara stor så att man med hjälp av det kan svara mot olika situationer och tvångsformer. Kommissionen utvidgade tvångsbegreppet och dess kännetecken utifrån respons.

Enligt intressentgrupperna ska EU:s svarsåtgärder emellertid endast användas som en sista utväg och i första hand bör andra medel användas för att få tvånget att upphöra. Intressentgrupperna anger länder som kan ha lagstiftning som möjliggör tvång. Sådana är bland annat Kina, Ryssland, Indonesien, Turkiet, Libyen, Nigeria och Förenta staterna. Tvångsåtgärder kan emellertid också vara dolda, varvid de inte nödvändigtvis utgår från författningar. Som orosmoment tog intressentgrupperna bland annat upp oavsiktliga skador eller bieffekter.

Enligt kommissionen kan instrumentet anses ha många fördelar. Kännetecknen för ekonomiskt tvång har formulerats brett, vilket betyder att instrumentet kan användas för att ingripa mångsidigt i former av ekonomiskt tvång. Till instrumentets fördelar hör även att man i första hand ska försöka få tvånget att upphöra utan svarsåtgärder och att unionen hela tiden är redo att inleda samråd med ett tredjeland. Om tvånget emellertid inte upphör i och med samrådet, ger förslaget till förordning möjligheten till svarsåtgärder. Unionens urval av svarsåtgärder är omfattande, vilket möjliggör olika slags åtgärder, kombinationer av dem samt inriktning till ett tredjeland eller juridiska eller fysiska personer, också inuti unionen. Man önskar att det breda tillämpningsområdet, omfattande urvalet av svarsåtgärder samt snabba införandet av åtgärder som sådana ska skapa en förebyggande effekt mot ekonomiskt tvång. Det föreslagna instrumentet skulle vara ett synligt budskap om unionens förmåga att målmedvetet reagera i tvångssituationer.

b) Förhållandet till internationell rätt

I förslaget första artikel konstateras att varje åtgärd som vidtas i enlighet med denna förordning ska vara förenlig med unionens skyldigheter enligt internationell rätt. Den internationella rätten tillåter med vissa förutsättningar svarsåtgärder (*countermeasures*) på grund av en annan stats rättsstridiga handling. Proportionella svarsåtgärder som meddelas på förhand och som annars skulle strida emot den skadelidande statens internationella skyldigheter är tillåtna mot den stat som vållar skada, om syftet är att få staten i fråga att upphöra med sin rättsstridiga handling eller att ersätta dess följder. Den rättsstridiga handlingen kan antingen bestå av en handling eller försummelse som med stöd av internationell rätt kan anknytas till staten och som bryter mot en internationell skyldighet som binder staten. Med ett brott mot en internationell skyldighet avses en situation där statens agerande inte uppfyller vilken som helst skyldighet som enligt internationell rätt är bindande för staten antingen i sig eller som en del av statens andra åtgärder.

Dessutom kan staten utan att internationell rätt förhindrar detta genomföra ett antal ovänliga åtgärder (*retorsion*) såsom till exempel begränsning av diplomatiska relationer eller avbrytande av frivilliga hjälpprogram. Sådana åtgärder bryter inte mot någon internationell skyldighet och är därmed tillåtna enligt internationell rätt oberoende av om åtgärderna är avsedda som ett svar på den rättsstridiga handlingen eller inte.

Följaktligen bör svarsåtgärder som antas i enlighet med denna förordning ha formen av antingen åtgärder som är förenliga med unionens internationella skyldigheter (*retorsion*) eller åtgärder som utgör tillåtna motåtgärder (*countermeasures*). Enligt internationell rätt, och i enlighet med proportionalitetsprincipen, bör dessa inte gå utöver en nivå som står i proportion till den skada som unionen eller en medlemsstat lidit till följd av det tredjelandets ekonomiska tvångsåtgärder, varvid hänsyn ska tas till hur allvarlig det tredjelandets åtgärd är samt till unionens ifrågavarande rättigheter och intressen. I detta sammanhang anses skada för unionen eller en medlemsstat enligt internationell rätt omfatta skada för unionens ekonomiska aktörer.

I förslaget konstateras att tvång är förbjudet enligt internationell rätt när ett land vidtar åtgärder såsom handels- eller investeringsbegränsningar i syfte att förmå ett annat land att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd när det landet inte har någon internationell skyldighet till detta och åtgärden faller inom ramen för dess suveränitet. Dessutom förutsätts att tvånget når en viss kvalitativ eller kvantitativ gräns, beroende både på de mål som eftersträvas och de metoder som används.

Kommissionen bör undersöka tredjelandets åtgärd på grundval av kvalitativa och kvantitativa kriterier som gör det möjligt att fastställa huruvida tredjelandet inkräktar på unionens eller en medlemsstats legitima suveräna val och huruvida dess åtgärd utgör ekonomiskt tvång som kräver ett svar från unionens sida.

I förslaget avses med tredjeländers handlingar alla former av åtgärder som enligt internationell sedvanerätt kan hänföras (attribueras) till en stat. Syftet har varit att fastställa åtgärderna brett och samtidigt heltäckande.

c) Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för företagen

Instrumentets existens medför inte i sig ekonomiska konsekvenser, utan de ekonomiska konsekvenserna uppstår om det används. Storleken på instrumentets ekonomiska konsekvenser beror på instrumentets tillämpningspraxis inklusive instrumentets användningsvolym, svarsåtgärdernas omfattning, längd samt hur de riktas till handeln eller investeringar mellan unionen och ett tredjeland eller inuti unionen.

I en tvångssituation uppstår ekonomiska konsekvenser å ena sidan på grund av tredjelandets ekonomiska tvångsåtgärder, då landet till exempel begränsar tillträdet av unionens produkter till marknaden i fråga eller på andra sätt försvårar handeln eller företagets verksamhet i mål-landet. I en tvångssituation skulle sådana effekter uppstå oberoende av existensen av förslaget till förordning.

Dessutom uppstår ekonomiska konsekvenser om unionen inför svarsåtgärder. Det kan vara svårt att rikta svarsåtgärderna så att de endast gäller ett tredjeland, dess företag eller fysiska personer. I internationell handel stör svarsåtgärder ofta även verksamheten i de egna företagen eller med-för ytterligare kostnader för företag och konsumenter. Därmed kan införandet av svarsåtgärder även ha ekonomiska negativa ekonomiska konsekvenser för unionens ekonomiska aktörer, även om utgångspunkten är att svarsåtgärderna riktas till ett tredjeland eller dess aktörer.

Vidare kan ekonomiska konsekvenser uppstå på grund av att ett tredjeland förutom tvångsåtgärder dessutom på grund av unionens svarsåtgärder inför tilläggsåtgärder som vidare ökar fö-retagens eller investerarnas kostnader eller försvårar verksamheten antingen i unionsområdet eller i ett tredjelandets område. Även om syftet med instrumentet är att försöka avsluta det eko-nomiska tvånget genom samråd, kan instrumentet även leda till ökade handelsspänningar och högre kostnader som gäller handeln och investeringar mellan unionen och det berörda tredje-landet. Europas starka beroende till exempel av produktionen av råmaterial i tredjeländer kan förutom ekonomiska konsekvenser även ha konsekvenser för människors välfärd och hälsa.

Enligt förslaget till förordning kan unionen i vissa fall även införa svarsåtgärder vad gäller fö-retag som är etablerade i unionen, såsom ovan har beskrivits. Sådana åtgärder kan endast införas om andra svarsåtgärder anses otillräckliga.

Förslaget till förordning ska begränsas till situationer där ett tredjeland har som mål att med tvingande åtgärder som gäller handeln och investeringar eller hot om dem påverka unionens eller medlemsländernas politiska lösningar. Tredjeländer kan emellertid även införa åtgärder som begränsar eller försvårar handeln eller investeringar och vars syfte *inte* är att försöka på-verka politiska val, utan då är det snarare fråga om tredjelandets diskriminerande tillvägagångs-sätt eller skydd för den egna industrin. Sådana åtgärder omfattas inte av förordningen.

Det kan emellertid vara svårt att skilja på ett tredjelandets motiv i olika situationer. Enligt kon-sekvensbedömningen ska sådana situationer övervägas fallspecifikt. Då är risken att unionen inför åtgärder eller svarsåtgärder, även om det inte förekommer politisk påverkan i bakgrunden. Därför ska tröskeln för att använda instrumentet vara hög.

I förslaget till förordning är bemyndigandet av svarsåtgärder (fastställande av svarsåtgärdernas storlek) löst formulerat. Därmed är förslaget till förordning inte särskilt tydligt i fråga om hur effekten av ett tredjelandets tvångsåtgärder och därmed storleken på unionens svarsåtgärder ska mätas. Förutom ekonomisk skada är det oklart om man även ska mäta andra storheter, såsom värdet av medlemslandets politiska suveränitet eller "unionens intresse" som anges som krite-rium i förslaget till förordning. Beroende på vilken täckning som väljs för svarsåtgärdsbefo-genheten kan konsekvenserna för handeln och investeringar variera mycket. Därmed kan även åtgärdernas proportionalitet bedömas på olika grunder.

Enligt förslaget till förordning skulle man åtminstone i princip kunna fortsätta att hålla unionens svarsåtgärder i kraft även i situationer, där ett tredjeland som har infört en tvångsåtgärd inte har betalat ersättningar till de instanser som har lidit i unionen, även om den egentliga tvångsåtgär-den redan skulle ha upphört. Även detta kan medföra kostnader och skadeverkningar för företag som bedriver handel med det berörda landet.

Instrumentets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för företagen beror därmed på instrumentets tillämpningspraxis inklusive instrumentets användningsvolym, svarsåtgärdernas omfattning, längd samt hur de riktas till handeln eller investeringar mellan unionen och ett tredjeland eller inuti unionen.

d) Konsekvenser för internationella relationer

Förslaget till förordning ger unionen formell befogenhet att agera i situationer där ekonomiskt tvång har verifierats. Instrumentet kan ha en förebyggande effekt i förhållande till tredjeländer. I första hand är syftet att i tvångssituationer försöka avskaffa tvånget utan svarsåtgärder. Instrumentets inverkningspraxis på internationella relationer beror emellertid på förordningens tillämpningspraxis, bland annat på i vilka situationer, hur och hur ofta instrumentet används.

Förslaget till förordning skapar för kommissionen en konsultationsskyldighet genom samråd med andra tredjeländer som har drabbats av samma eller motsvarande tvångsåtgärder eller som annars är intresserade av frågan. Samråd förtjänar allt stöd. Kommissionen kan emellertid föra sådant samråd med tredjeländer också utan det instrument som nu föreslås. I och med instrumentet skulle unionen emellertid få formella befogenheter att agera i frågan och begära av medlemsländer och intressentgrupper information om vilka effekter tredjelandets ekonomiska tvångsåtgärd har i unionsområdet.

Enligt förslaget ska förordningen tillämpas enligt internationella avtal och unionens internationella åtaganden. Ekonomisk tvångsåtgärder och unionens svarsåtgärder kan införas i frågor som omfattas av internationella handelsavtal eller å andra sidan i frågor som inte omfattas av handelsavtal. Åtgärderna kan också vara en kombination av dessa. Situationer, där tvångsåtgärderna eller svarsåtgärderna inte omfattas av internationella avtal eller där åtgärder kan genomföras i enlighet med internationella avtal, torde inte utgöra någon risk med tanke på brott mot internationella avtalsskyldigheter. Ur handelspolitikens perspektiv har parterna alltid rätt att ta den andra partens åtgärder (tvångsåtgärder, svarsåtgärder) till Världshandelsorganisationens (nedan WTO) tvistlösningsmekanism eller tvistlösningen för handelsavtal, om en part anser att den andra parten har brutit mot sina handelsavtalsskyldigheter. I regel tar tvistlösningen åtminstone ett år. I fall som påskyndas kan man åstadkomma en lösning snabbare.

Användningen av instrumentet kan utgöra ett hot om det används på ett sätt som enligt tredjeländers bedömning strider mot WTO eller andra handelsavtal. Ensidiga åtgärder kan också uppmuntra till andra parter ensidiga åtgärder, vilket kan underminera det internationella regelsystemet för handeln och öka handelsspänningar.

Under den fortsatta behandlingen bör man få mer information om hur olika avtal och skyldigheter konkret beaktas vid användningen av instrumentet och hur iakttagandet av internationella avtal säkerställs i tillämpningssituationer.

Enligt kommissionen ska instrumentet inte försvaga det multilaterala regelsystemet. Enligt konsekvensbedömningen ska unionen även i fortsättningen använda WTO och dess tvistlösningsmekanism i sådana fall där unionen anser att handels- eller tvångsåtgärder står i strid med WTO:s regler. Ekonomiska tvångsåtgärder omfattas emellertid inte i alla avseenden av WTO-regler, och enligt kommissionen är WTO inte ett effektivt och lämpligt forum för diskussioner om efterlevnad eller brist på efterlevnad av regler i internationell sedvanerätt. Kommissionen motiverar behovet av instrumentet med detta.

Svarsåtgärder enligt förordningen skulle också kunna gälla för företag som har placerats i Finland. Då skulle man också bli tvungen att granska åtgärderna i förhållande till den nationella

lagstiftningen och Finlands internationella skyldigheter. I de diskussioner som har förts hittills har kommissionen eller rådets juridiska rådgivning inte sett sådana risker.

e) Andra konsekvenser

I förslaget till förordningen lämnas utrymmet för skönmässig bedömning av valet av unionens svarsåtgärder till kommissionen och beslut om dem fattas i kommittén inom ramen för kommittéförfarandet med kvalificerad majoritet. Unionen har omfattande exklusiva befogenheter inom handelspolitiken och dessa genomförs av kommissionen.

Unionens interna intressekonflikter kan ta olika uttryck vid tillämpning av förordningen. Till exempel kan ett medlemsland tolka att det blir utsatt för ekonomiskt tvång, men kommissionen anser inte att villkoren enligt förordningen uppfylls, eller så anser medlemslandet att unionen ska införa svarsåtgärder, men kommissionen och/eller andra medlemsländer tolkar inte situationen på samma sätt. Enligt förslaget till förordning hör det till kommissionens befogenhet att utifrån tillgänglig information och kännetecken enligt förordningen besluta om det är fråga om ekonomiskt tvång. Även beslutet av valet av svarsåtgärder hör till kommissionen. Såsom ovan har konstaterats röstar man om svarsåtgärder i kommittén inom ramen för kommittéförfarandet med kvalificerad majoritet.

Instrumentet lämpar sig endast för ekonomiskt tvång, men det är bland annat också kopplat till utrikespolitik och yttre förbindelser samt säkerhetspolitiken. Det kan vara svårt att skilja på ekonomiskt tvång av andra orsaker och ekonomiskt tvång i politiskt påverkanssyfte. Ekonomiskt tvång kan också anta former av hybridmetoder. Finland har allmänt ansett att det är understödbart att unionens urval av åtgärder utvidgas till att svara mot hybridmetoder.

Finlands långsiktiga linjer har varit att öka majoritetsbeslut inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Därmed kan man anse att beslut som fattas enligt det föreslagna instrumentet, till exempel om införande av svarsåtgärder enligt kommittéförfarandet med kvalificerad majoritet, skulle stödja denna linje. Frågan förutsätter emellertid ännu ytterligare bedömning under behandlingen av förslaget till förordning.

5 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Förordningen hör till handelspolitiken och därmed till unionens exklusiva befogenheter.

Enligt statsrådets preliminära bedömning har förordningen inga direkta inverkningar på skyldigheter som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland. Frågan ska emellertid granskas närmare under behandlingen av förslaget till förordning, särskilt i fråga om svarsåtgärder.

6 Ålands behörighet

Förslaget till förordning hör till handelspolitiken och därmed till unionens exklusiva befogenheter. Enligt statsrådets bedömning innehåller förordningen inga frågor som gäller Ålands befogenheter.

Efter att förordningen har godkänts ska den träda i kraft nationellt utan separata åtgärder. Enligt 27 § 4 och 42 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet också på Åland i fråga om Finlands förhållande till utländska makter.

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Behandlingen av kommissionens förslag inleddes i rådets arbetsgrupp för handelsfrågor 9.12.2021, då kommissionen presenterade förslaget och medlemsländerna angav sina preliminära åsikter om ämnet. Behandlingen av förslaget fortsatte i arbetsgruppen 12.1.2022, då kommissionen presenterade närmare den konsekvensbedömning som gavs ut i samband med förslaget, och 25.1.2022, då förslaget till förordningen började behandlas artikel för artikel. Förslaget till förordning behandlas regelbundet på arbetsgruppens möten under våren 2022. Målet är att uppnå enighet om förslaget till förordning i rådet under 2022. Därefter inleds förhandlingar med parlamentet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Det vore bra om statsrådet skulle ha tillgång till riksdagens ståndpunkt 13.5.2022. Interna konsultationer pågår fortfarande i de övriga medlemsländerna. I sina preliminära inlägg har medlemsländerna förhållit sig försiktigt positiva till förslaget, men man önskar att många frågor som bland annat gäller rådets roll i olika skeden av förfaranden ska preciseras.

I Europaparlamentet är utskottet för internationell handel (INTA) det ansvariga utskottet. Utskottets ordförande Bernd Lange är rapportör.

8 Nationell behandling av förslaget

Utrikesministeriet har berett ärendet i samarbete med andra ministerier och intressentgrupper.

U-skrivelsen har behandlats i skriftligt förfarande i den handelspolitiska sektionen och sektionen för hybridhot 8–16.3.2022. I regel har de observationer som har framställts i den fortsatta behandlingen beaktats.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet är ense om förslagets utgångspunkter. Det förekommer ekonomiskt tvång i internationell politik, för närvarande är det inte möjligt att genom EU-lagstiftning direkt svara mot tredjeländers ekonomiska tvång, och förslaget till förordning har som syfte att åtgärda denna brist. Allt eftersom handelsspänningar ökar är det motiverat att försöka stärka unionens förmåga att skydda sig mot tredjeländers tvångsåtgärder som strider mot internationell rätt.

Statsrådet stöder ett multilateralt regelbaserat handelssystem. Statsrådet anser att det är nödvändigt att förslaget till förordning tillämpas enligt internationell rätt och internationella åtaganden. Det är av yttersta vikt att man genom lagstiftning som motsätter sig tvång inte destabiliserar eller underminerar det regelbaserade systemet. Om det till exempel i syfte att utöva ekonomiskt tvång införs handels- eller investeringsåtgärder som strider mot handels- eller investeringsavtal mot unionen eller dess medlemsländer, ska frågan i första hand lösas inom ramen för dessa avtal och enligt förfaranden i avtalen.

Statsrådet understöder förslagets förebyggande karaktär samt å andra sidan den process som fortskrider i etapper och målet att avsluta tvånget med hjälp av förhandlingar och samarbete.

Statsrådet är ense med kommissionen om att förordningen behövs så att unionen kan agera på det föreslagna sättet mot tredjeländers ekonomiskt tvång som strider mot internationell rätt inom handelspolitiken, där unionen har exklusiva befogenheter. De åtgärder på unionsnivå som föreslås i förslaget till förordning är sannolikt effektivare än de åtgärder som vidtas av medlemsländerna och det är eventuellt möjligt att genom förordningen också uppnå en förebyggande effekt.

Instrumentet mot tvång kan också ses som en del av EU:s verktygslåda för att svara mot hybrida hot. Statsrådet understöder EU:s arbete mot hybrida hot.

Statsrådet anser att det är viktigt att säkerställa att det är möjligt för medlemsländerna att delta i olika skeden av förfaranden. Statsrådet anser preliminärt att kommissionens befogenheter att anta delegerade akter och genomförandeakter som ingår i förslaget ska granskas noggrant. Statsrådet anser att det är viktigt att synpunkter i anknytning till dessa preciseras i behandlingen i rådets arbetsgrupp, och att uppdelningen av befogenheter enligt fördragen respekteras.

Statsrådet anser att det är möjligt att missbruk av instrumentet kan försämra unionens konkurrenskraft, leda till en spiral av svarsåtgärder och därmed till att handelsspänningar ökar. Därför ska tröskeln för att använda instrumentet vara hög.

Lagligt införande av svarsåtgärder i fråga om bolag som är etablerade i unionen kan påverka unionens attraktionskraft som ett investeringsobjekt. Därför bör instrumentets konkreta verksamhet och effekt på internationella avtal ännu granskas närmare, och dessutom ska åtgärder som ingriper i utländskt ägande också granskas med tanke på den nationella lagstiftningen.

Å andra sidan kan det uppstå situationer där man av olika skäl inte kan använda instrumentet för att svara mot ekonomiskt tvång. Statsrådet anser att det i fråga om detta är viktigt att frågan behandlas i arbetsgruppen för att precisera och lösa olika orosmoment.

Statsrådet anser att det är viktigt att man då beslut fattas om åtgärder noggrant bedömer dess ekonomiska och politiska konsekvenser samt konsekvenser för människors välfärd och hälsa och att målet är att minimera negativa effekter. Unionens svarsåtgärder ska vara förenliga med proportionalitetsprincipen.

Statsrådet anser att det är önskvärt att man för sin del med hjälp av förslaget kan stödja internationellt samarbete för att identifiera olagligt tvång och enligt internationell rätt kan minska och avsluta sådana åtgärder.

Förslaget verkar ha beröringspunkter med reformen av antibojkottförordningen. Instrumentet ska utarbetas så att man undviker överlappningar med andra instrument och så att de vid behov stöder varandra.