

Genomförandet av EES-avtalet i svensk rätt

Av departementsrådet INGRID LARÉN MARKLUND

1. Inledning

EES-avtalet trädde som bekant, efter omförhandlingar och många svårigheter, i kraft den 1 januari 1994. Det är det mest omfattande avtal som Sverige hittills har ingått. Dess innehåll påverkar hela det svenska samhället; i hög grad näringslivet och enskilda men också domstolar och myndigheter. Inte bara övertagandet av resultatet av 30 års rättsskapande verksamhet i EG utan också inrättandet av nya organ som upprättas genom avtalet och vilkas verksamhet får direkt betydelse för svenska förhållanden medför att det svenska rättssystemet berörs påtagligt. I tidigare artiklar i Svensk Juristtidning har avtalet beskrivits, europeiseringen av svensk rätt och dess följder analyserats samt EG-rättens och avtalets betydelse för domstolarna behandlats.¹ Denna artikel är avsedd att ge en inblick i metoderna för införlivandet av avtalet och en överblick över den övergripande lagen på EES-området, nämligen lagen (1992:1317) om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES), EES-lagen.²

Regeringen har genom förordningen om ikraftträdande av vissa lagar och förordningar med anledning av Sveriges tillträde till EES-avtalet (SFS 1993:1646) per den 1 januari 1994 satt i kraft ett stort antal EES-anknutna författningar. Många av dessa författningar rör viktiga bestämmelser på centrala rättsområden. En del lagstiftning har emellertid av skilda skäl trätt i kraft vid tidigare tidpunkter. Vissa författningar har också trätt i kraft den 1 januari 1994 genom särskilda ikraftträdandebestämmelser. Den nyssnämnda ikraftträdandeförordningen ger därför en god, om dock inte fullt heltäckande bild av den nuvarande EES-lagstiftningen.

Många läsare av Svensk Författningssamling har kunnat konstatera att svenska författningar, trots strävandena att åstadkomma regelsanering och regelförenkling, numera ofta har ett annat och

¹ Sten Heckscher, EG och de svenska domstolarna, SvJT 1991 s. 221 ff., Sven Norberg, EES-avtalet, De institutionella lösningarna för ett dynamiskt och homogent EES, SvJT 1992 s. 337 ff., Olle Abrahamsson, Domstolsväsendets anpassning till EES och EG, SvJT 1993 s. 805 ff.

² EES-lagen har också redovisats av Karin Lindell i SvJT 1994 s. 213 ff. Det skall noteras att den artikeln och föreliggande artikel, vilka i vissa delar behandlar samma område, har utarbetats oberoende av varandra.

mer komplicerat utseende än vad man hittills har varit van vid. Detta gäller i särskilt hög grad de författningar genom vilka EES-avtalet införlivats. Avtalet är emellertid ett ovanligt omfattande och komplicerat internationellt avtal och utmaningarna har därför varit stora när det har gällt att omsätta bestämmelserna i svensk rätt. Det har också varit väsentligt att trots olikheter mellan rättssystemen i de EFTA-länder som ratificerat EES-avtalet så långt möjligt undvika alltför stora skillnader i det nationella införlivandet av avtalets bestämmelser. Under EES-förhandlingarnas gång har överläggningar med företrädare för ansvariga departement i Finland, Island och Norge ägt rum om gemensamma frågor kring det nationella införlivandet av EES-avtalet.

2. EES-avtalets uppbyggnad m. m.

Även om EES-avtalets innehåll är känt för många av denna tidnings läsare kan det vara på sin plats att här i korthet erinra om hur avtalet är uppbyggt, eftersom det har betydelse när det gäller att förklara hur man har gått till väga vid själva införlivandet av avtalet. Också de avtal som har slutits mellan de EFTA-länder som deltar i EES-samarbetet och som kompletterar EES-avtalet har i vissa delar införlivats med svensk rätt och är alltså av stort intresse i sammanhanget.

EES-avtalet, som i sina materiella delar i stora stycken är en spegelbild av Romfördragets bestämmelser, inleds av en ingress där målen för samarbetet anges. Avtalet består av 129 artiklar uppdelade på olika avdelningar. Ett viktigt avsnitt är det inledande avsnittet Mål och principer (artiklarna 1–7). Där anges att avtalets tillämpningsområde är de fyra friheterna för varor, personer, tjänster och kapital, konkurrensreglerna och samarbete på andra områden, t. ex. forskning och utveckling, miljö, utbildning och socialpolitik (artikel 1). Vidare finns en bestämmelse (artikel 3) som förpliktar parterna att samarbeta med varandra och att avstå från åtgärder som kan äventyra avtalets mål och som motsvarar Romfördragets solidaritets- eller lojalitetsprincip. En motsvarighet till Romfördragets förbud mot diskriminering finns också (artikel 4). Principen om att en avtalslutande part när som helst får ta upp ett problem i någon av de gemensamma EES-institutionerna som upprättas genom avtalet (s. k. *droit d'évocation*) är emellertid en helt EES-specifik bestämmelse (artikel 5).

För en enhetlig tolkning och tillämpning av avtalet har artikel 6, som också är en EES-specifik bestämmelse, mycket stor betydelse. Enligt denna artikel skall nämligen sådana bestämmelser i avtalet

som är identiska med EG-regler tolkas och tillämpas i enlighet med relevanta avgöranden av EG-domstolen som har meddelats före dagen för undertecknandet av EES-avtalet, dvs. den 2 maj 1992. Enligt det s. k. övervakningsavtalet mellan de EFTA-länder som deltar i EES-samarbetet skall motsvarande gälla i fråga om tolkning och tillämpning av vissa bestämmelser i det avtalet (främst på områdena för offentlig upphandling, statsstöd och konkurrens). De genom detta avtal upprättade EFTA-organen (EFTA-domstolen och EFTA:s övervakningsmyndighet) skall också ta vederbörlig hänsyn till relevanta framtida avgöranden av EG-domstolen (artikel 3.2).

En bestämmelse som har avgörande betydelse för det nationella genomförandet av EES-avtalet finns i artikel 7. Det är mycket ovanligt att ett internationellt avtal över huvud taget innehåller några bestämmelser om hur det skall genomföras på nationell nivå av de avtalsslutande parterna. Detta anses parterna själva i allmänhet böra ombesörja på det sätt som är förenligt med deras egna konstitutionella bestämmelser och principer. I artikel 7 föreskrivs emellertid att rättsakter som tagits in och som fortlöpande i framtiden tas in i EES-avtalet skall vara bindande för de avtalsslutande parterna och utgöra en del av eller införlivas med deras rättsordning på så sätt, att en rättsakt som motsvarar en EG-förordning skall som sådan införlivas med de avtalsslutande parternas interna rättsordning. Bakgrunden till denna bestämmelse är att EG-förordningar enligt artikel 189 Romfördraget är omedelbart tillämpliga i EG:s medlemsländer utan mellankommande nationella lagstiftningsåtgärder. Genom EES-avtalet skall de avtalsbestämmelser som motsvarar EG-förordningar så långt det är möjligt tillämpas på samma sätt i EFTA-länderna. Genom att använda inkorporeringsmetoden och införliva rättsakten som sådan i den svenska rättsordningen åstadkommer man största möjliga rättslikhet. I fråga om rättsakter som motsvarar EG-direktiv skall de avtalsslutande parterna enligt nyssnämnda artikel ha rätt att välja form och metod för genomförandet. Bestämmelsen motsvarar även på denna punkt vad som sägs om EG-direktiv i artikel 189 Romfördraget.

Det nu sagda innebär för Sveriges vidkommande, som skall framgå nedan, att EES-avtalet till den del som det motsvaras av EG-förordningar har inkorporerats i svensk rätt, medan avtalsbestämmelser som motsvaras av EG-direktiv har transformerats, dvs. omarbetats till svenska författningar.

På de olika sakområdena i EES-avtalet finns bestämmelser om fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital (artiklarna 8–45) samt bestämmelser om ekonomiskt och monetärt samarbete (arti-

kel 46) och transporter (artiklarna 47–52). Vidare finns konkurrensregler och andra gemensamma regler om statligt stöd och offentlig upphandling (artiklarna 53–65). Härutöver finns övergripande bestämmelser på en rad områden som inte i formell mening utgör del av den inre marknaden men som betraktas som väsentliga för genomförandet av denna och som därför blivit föremål för gemensam reglering i EG. I EES-avtalet är dessa områden uppdelade på frågor om socialpolitik, konsumentskydd, miljö, statistik och bolagsrätt (artiklarna 66–77). EES-avtalet reglerar även andra former av samarbete mellan parterna, i första hand EFTA-ländernas deltagande i sådana samarbetsaktiviteter inom EG som vuxit fram vid sidan av de som bygger på lagstiftning. I EES-avtalet finns följaktligen bestämmelser om sådant samarbete vid sidan om de fyra friheterna i den utsträckning som inte sådana frågor regleras genom andra bestämmelser i avtalet. De områden det är fråga om är bl. a. miljö, utbildning, forskning och utveckling (artiklarna 78–88).

Slutligen innehåller avtalet institutionella bestämmelser (artiklarna 89–114) som innebär att vissa EG-organ skapas (EES-rådet och Gemensamma EES-kommittén), bestämmelser om skyddsåtgärder (artiklarna 112–114), finansiella bestämmelser (artiklarna 115–117) och slutbestämmelser (artiklarna 118–129). Den institutionella lösningen i EES-avtalet vilar på den s. k. tvåpelarmodellen som förutsätter inbördes överenskommelser om samarbete mellan de EFTA-länder som deltar i EES. Dessa överenskommelser utgörs av det s. k. övervakningsavtalet om upprättande av en övervakningsmyndighet (EFTA Surveillance Authority, ESA) och en domstol, EFTA-domstolen, det s. k. kommittéavtalet om en ständig kommitté mellan EFTA-länderna samt parlamentarikeravtalet om en kommitté med ledamöter från EFTA-ländernas parlament. Ingåendet av övervakningsavtalet innebär överlåtelse av rättskipningsuppgifter och förvaltningsuppgifter till EFTA-domstolen resp. ESA.

Till EES-avtalet och EFTA-avtalen hör också ett antal protokoll med reglering av olika förhållanden samt förklaringar och överenskomna protokollsanteckningar och vissa skriftväxlingar. En uppfattning om det samlade avtalsinnehållet beträffande EES-avtalet ger den s. k. slutakten som har intagits i regeringens proposition om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (prop. 1991/92:170, del IV, bil. 14, s. 678 ff.).

3. Genomförandet av EES- och EFTA-avtalen

Det svenska lagstiftningsarbetet har sedan flera år tillbaka präglats av en anpassning till EG. Redan i samband med regeringens pro-

position om Sverige och den västeuropeiska integrationen (prop. 1987/88:66) och det därpå följande riksdagsbeslutet (UU 24, rskr. 245) utfärdade regeringen direktiv (Dir. 1988:43) till alla kommittéer och särskilda utredare angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten. Enligt direktiven bör de kommittéer och särskilda utredare som har till uppgift att lämna förslag som berör den fria rörligheten för varor, tjänster, människor och kapital eller på annat sätt berör det västeuropeiska integrationsarbetet beakta EG-aspekter. Detta har medfört att det vid tidpunkten för EES-avtalets införlivande med svensk rätt i viss utsträckning redan funnits svenska lagar och andra föreskrifter som motsvarar EES-avtalets förpliktelser. Genom åtagandet att införliva EES-avtalets bestämmelser som motsvarar förordningar och genom det förhållandet att många EG-direktiv när de tagits in i EES-avtalet samtidigt har behövt anpassas för att kunna tillämpas också av EFTA-länderna har dock EES-avtalet medfört ett omfattande svenskt lagstiftningsarbete. Den inledningsvis nämnda ikraftträdandeförordningen ger, som framgått, en uppfattning om detta.

4. Införlivandet av EES-avtalet med svensk rätt

Vid införlivandet av EES-avtalet har, som framgått, olika införlivandemetoder använts. Detta är ingenting nytt i svenskt lagstiftningsarbete. På senare år har dock främst inkorporeringsmetoden kommit till användning.³ Just på området för EG-samarbetet har ibland en kombination av transformerings- och inkorporeringsmetodik använts. Detta gäller särskilt EFTA-konventionen och Sveriges frihandelsavtal med den Europeiska ekonomiska gemenskapen (frihandelsförordningen, SFS 1985:1187; numera upphävd). Här har transformering använts som huvudmetod medan man valt inkorporeringsmetoden för vissa bilagor till de internationella överenskommelserna som alltså i dessa delar intagits i författningen i fråga in extenso. Samma metodik har också kommit till användning när det gäller de många frihandelsavtal med östländerna som Sverige har ingått på senare år. Även på EES-området har också när det gäller de särskilda bestämmelserna om frihandel just denna kombination av olika metoder kommit till användning (förordningen om frihandel i varuutbytet enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet), SFS 1993:1648).

I fråga om huvudbestämmelserna till EES- och ett av EFTA-avtalen (övervakningsavtalet) har emellertid inkorporeringsmetoden

³ Om olika metoder för införlivande av internationella avtal, se EES-prop. 1991/92:170, del I, bil. 1, s. 122 f.

använts. Denna metod har också i enlighet med avtalsförpliktelserna (se ovan ang. artikel 7 EES-avtalet) använts för de EG-förordningar som tagits in i avtalets olika bilagor och som på olika sätt anpassats för att kunna tillämpas i ett EES-sammanhang. De EG-direktiv som intagits i avtalets bilagor och som också i vissa fall undergått EES-anpassningar har däremot i den mån svenska författningar inte redan motsvarat direktivens bestämmelser transformerats, dvs. omarbetats till svenska författningar. EES-bestämmelserna i avtalets bilagor har alltefter omständigheterna och beroende på hur den svenska rättsliga materian är konstruerad härvid kunnat inflyta i olika författningar på olika konstitutionella nivåer.

Protokollen till avtalen, vilka utgör integrerade delar av avtalen (till skillnad från protokollsanteckningar och förklaringar), har införlivats med svensk rätt om de bedömts ha betydelse för svenska myndigheter och enskilda. Liksom när det gäller huvudbestämmelserna i EES-avtalet finns i fråga om protokollen inte några bestämmelser i avtalet om hur dessa skall införlivas av avtalsparterna. Inte heller finns några sådana bestämmelser i EFTA-avtalen.

5. EES-lagen

Regeringen promulgerade EES-lagen (SFS 1992:1317) sedan riksdagen godkänt regeringens EES-proposition (prop. 1991/92:170, bil. 1, bet. EU1, rskr. 18). Som har framgått inledningsvis trädde lagen i kraft den 1 januari 1994. Redan innan lagen trädde i kraft har den emellertid ändrats två gånger. Den första ändringen (SFS 1993:30) gällde införandet av en ny paragraf (10 a §) i samband med antagandet av en ny svensk konkurrenslag (prop. 1992/93:56, bet. NU17, rskr. 144). Den andra ändringen gällde ett flertal bestämmelser i lagen och föranleddes av att EES- och EFTA-avtalen omförhandlades i samband med att det efter den schweiziska folkomröstningen i december 1992 stod klart att Schweiz inte skulle kunna ratificera EES-avtalet (SFS 1993:762, prop. 1992/93:225, bet. EU3, rskr. 404).

Genom EES-lagen har EES-avtalets huvudbestämmelser inkorporerats med svensk rätt. EFTA-avtalen innebär att EFTA-institutioner sätts upp som är nödvändiga för att EES-avtalet skall kunna tillämpas i EFTA-länderna enligt den fördelning mellan EG och EFTA som överenskoms under EES-förhandlingarna; den s. k. tvåpelarlösningen. Det naturliga var därför att i en och samma lag införliva de viktigaste bestämmelserna i dessa avtal och vissa av protokollen. När det gäller EFTA-avtalen har övervakningsavtalets huvudsakliga bestämmelser och vissa protokoll inkorporerats

genom EES-lagen. I fråga om kommittéavtalet har endast protokoll 1 till detta avtal inkorporerats genom lagen. Parlamentarikeravtalet har inte ansetts behöva införlivas med svensk rätt.

De i de olika bilagorna till EES-avtalet intagna bestämmelserna med alla rättsakterna har inte tagits in i EES-lagen utan blivit föremål för införlivande genom olika metoder och på resp. sakområden. Denna princip har dock inte kunnat upprätthållas fullt ut. På konkurrensområdet har det nämligen, som nedan skall beröras, ansetts finnas särskilda skäl att i den övergripande EES-lagen införliva i en bilaga till avtalet intagna avtalsbestämmelser som motsvarar EG-rättsakter.

5.1 EES-lagens uppbyggnad

EES-lagen består av sju huvuddrubriker. Den inleds med rubriken "EES-avtalet, övervakningsavtalet och kommittéavtalet". Under denna rubrik återfinns en bestämmelse som anger lagens tillämpningsområde (1 §). Där sägs att lagen gäller tillämpningen av de nyss angivna avtalen. Bestämmelsen anger numera, sedan lagen ändrats, att lagen också gäller tillämpningen av protokollen om ändring av avtalen i anledning av att Schweiz inte deltar i EES-samarbetet.

Under rubriken "Bestämmelser i avtalen som skall gälla som svensk lag" finns bestämmelser som anger vilka delar av EES- och EFTA-avtalen och vilka protokoll till avtalen som inkorporeras genom lagen (2–4 §§). Genom lagen inkorporeras huvudbestämmelserna till EES-avtalet (artiklarna 1–129), de till EES-avtalet hörande protokollen 1 (övergripande anpassningar), 2 (vissa varor som inte omfattas av avtalet), 8 andra punkten (handelsmonopolbestämmelserna tillämpliga på vin), samt protokollen 13 (om icke-tillämpning av antidumpningsåtgärder och utjämningstullar), 14 (om handel med kol och stål), 17 (angående rätt att vidta vissa åtgärder med avseende på tredje land), 21–25 (konkurrensbestämmelser) och 39 (om ecu).

När det gäller EFTA-avtalen inkorporeras huvudbestämmelserna i övervakningsavtalet (artiklarna 1–53) och protokoll 1 (om ESA:s uppgifter till följd av protokoll 1 till EES-avtalet) samt protokoll 2–4 (ESA:s uppgifter och befogenheter i fråga om offentlig upphandling, offentliga stödåtgärder och konkurrensområdet) till övervakningsavtalet. Vidare inkorporeras protokoll 1 (om ständiga kommitténs uppgifter) till kommittéavtalet.

Även vissa bestämmelser i tilläggsprotokollen till EES- och EFTA-avtalen har inkorporerats i EES-lagen. Det gäller sådana bestäm-

melser i tilläggsprotokollen som utgör ändringar av de delar av EES- och EFTA-avtalen som intagits i EES-lagen.

Avtalsbestämmelserna har fogats som bilagor till EES-lagen. EES-avtalet är upprättat på de nio officiella EU-språken samt finska, isländska, norska och svenska. EFTA-avtalen är upprättade på engelska, franska, italienska och tyska samt nyssnämnda nordiska språk. Detta framgår av de inkorporerade avtalsbestämmelserna som utgör svensk lag på samtliga dessa språk. Av själva EES-avtalet (artikel 129) framgår, till skillnad från EFTA-avtalen, att samtliga språkversioner har lika giltighet. Beträffande EFTA-avtalen har detta särskilt föreskrivits i 3 och 4 §§ EES-lagen.

Under rubriken "Lagval" finns en bestämmelse som syftar till att säkra genomförandet av EES-regler i enlighet med förpliktelserna i protokoll 35 till EES-avtalet (se nedan avsnitt 5.3.1).

Vidare finns under rubriken "Regler om statliga och kommunala stödåtgärder" föreskrifter på området för offentligt stöd som ansetts nödvändiga för tillämpningen i Sverige (se nedan avsnitt 5.3.2).

Konkurrensreglerna, som är ganska omfattande, finns under rubriken "Konkurrensregler" (se nedan avsnitt 5.3.3). Slutligen finns särskilda föreskrifter om verkställighet av domar och beslut under rubriken "Verkan av domar och beslut" (se nedan avsnitt 5.3.4) och om EFTA-domstolen under rubriken "Vissa särskilda bestämmelser om EFTA-domstolen" (se nedan avsnitt 5.3.5).

5.2 Vissa konsekvenser av inkorporeringen och förhållandet till annan EES-lagstiftning

Den nu beskrivna införlivandetekniken innebär att alla materiella och institutionella bestämmelser i EES-avtalets s. k. huvuddel är svensk lag. Vid handläggningen av lagstiftningsärendet kom olika aspekter på detta förhållande att diskuteras (prop. 1991/92:170, bil. 1, s. 124 ff.). Det konstaterades att en selektiv inkorporering av huvudavtalets bestämmelser skulle medföra att lagstiftningen blev splittrad och svåröverskådlig och dessutom skulle skilja sig från den teknik som förutsågs användas i Finland, Norge och Island. Ett annat problem som uppmärksammades är att flera av de genom EES-lagen inkorporerade artiklarna i EES-avtalet innehåller hänvisningar till protokoll och bilagor, vilka i sin tur inte har blivit inkorporerade genom EES-lagen (men väl införlivade på annat sätt, t. ex. genom transformering i annan lag eller andra föreskrifter). Eftersom det i EES-lagen klart anges vilka avtalsbestämmelser och protokoll som inkorporeras genom den lagen ansågs emellertid den omständigheten att det i olika artiklar hänvisas även till proto-

koll och bilagor inte innebära att också dessa inkorporeras genom EES-lagen. Vidare ifrågasattes om ett lagfästande av vissa artiklar om institutionella förhållanden kunde anses innefatta en överlåtelse till internationellt organ av normgivningskompetens. Det framhölls att EES-avtalet inte innebär någon överlåtelse av normgivningskompetens, och att de ifrågavarande artiklarna inte kunde innebära att Gemensamma EES-kommittén, som har befogenhet att ändra avtalet i vissa delar, skulle träda i stället för svenska organ med normgivningskompetens.

Ovan har i korthet redogjorts för avtalets innehåll när det gäller huvudbestämmelserna. Genom den beskrivna inkorporeringstekniken utgör alltså dessa bestämmelser svensk lag. På olika sakområden har EES-lagen i stor utsträckning kompletterats med lagstiftning och/eller andra föreskrifter. Här finns inte utrymme att närmare beskriva EES-lagstiftningen på dessa olika sakområden.⁴ Det kan emellertid vara på sin plats att påpeka att de bestämmelser som gäller fria varurörelser är ett centralt avsnitt i avtalet och sålunda också i lagen. Avgörande för avtalets tillämpningsområde i denna del och även i fråga om konkurrensbestämmelser m. m. är varuomfattningen som läggs fast i artikel 8. Denna bestämmelse som alltså inkorporerats genom EES-lagen har föranlett regeringen att besluta en tillämpningsförfordning (förfordning om tillämpning av artikel 8 i bilaga 1 till lagen (1992:1317) om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES), SFS 1993:1637) för att det skall stå klart vilka varor som omfattas av EES-lagen.

5.3 I EES-lagen intagna kompletterande bestämmelser m. m.

Även om inkorporeringsmetoden medför att EES-avtalets huvudbestämmelser skall gälla som svensk lag utesluter inte denna metod att det måste utfärdas särskilda nationellt inriktade föreskrifter i anslutning till inkorporeringsföreskrifterna för att avtalet skall kunna tillämpas i Sverige. I EES-lagen har införts en särskild föreskrift för att Sverige skall kunna leva upp till åtagandet i protokoll 35 till EES-avtalet om genomförandet av EES-regler (den s. k. lagvalsregeln). Härutöver har i EES-lagen — förutom införlivande av vissa rättsakter på konkurrensområdet — tagits in ett antal kompletterande nationella föreskrifter på olika områden.

5.3.1 Den s. k. lagvalsbestämmelsen

Enligt denna bestämmelse som är intagen i lagens 5 § gäller att föreskrifter i lagen eller annan lag som meddelats till uppfyllande

⁴ Se SvJT 1994 s. 215 ff.

av Sveriges förpliktelser enligt EES-avtalet skall tillämpas utan hinder av vad som annars föreskrivs i lag. Motsvarande skall också gälla i förhållandet mellan föreskrifter i annan författning än lag. Bestämmelsen har sin bakgrund i ett protokoll till EES-avtalet, nämligen protokoll 35, där EFTA-länderna har åtagit sig att för eventuella konflikter mellan en nationell föreskrift och en nationellt införlivad EES-föreskrift, om nödvändigt, införa nationella regler om att EES-bestämmelserna skall tillämpas. Varje EFTA-land får i enlighet med sina egna konstitutionella principer avgöra om sådana regler skall införas.

Denna lagvalsregel som alltså utgör Sveriges uppfyllande av protokoll 35 har blivit mycket diskuterad och blev också föremål för uppmärksamhet från Lagrådets och Konstitutionsutskottets sida i samband med EES-propositionen (EES-prop. del I bil. 1, s. 136 ff och Lagrådets yttrande s. 224 samt Konstitutionsutskottets yttrande 1992/93:KU1y s. 15 ff.).

5.3.2 Regler om statliga och kommunala stödåtgärder

Bestämmelserna finns i 6–8 §§. I 6 § regleras samordningen av svensk rättslig prövning av statliga och kommunala stödåtgärder med EFTA-organens prövning. Det är här fråga om en begränsning av svenska myndigheters prövningsrätt av stödåtgärder som har anmälts till EFTA:s övervakningsmyndighet av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Svenska myndigheter får i sådant fall endast om särskilda skäl finns pröva tillåtligheten av stödet innan saken slutligt avgjorts av övervakningsmyndigheten eller av EFTA-domstolen.

Vidare har kommuner och landsting enligt 7 § skyldighet att lämna upplysningar till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av EFTA:s övervakningsmyndighet. Regeringen har utsett Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) som mottagare av underrättelser om statliga stödåtgärder (22–23 §§, förordningen om statligt stöd till näringslivet, SFS 1988:764, ändrad SFS 1993:1292).

Upphävande av kommunala beslut regleras i 8 §. Det är här fråga om en rätt för regeringen att upphäva beslut som EFTA:s övervakningsmyndighet eller EFTA-domstolen funnit strida mot artikel 61 i EES-avtalet. Rätt att upphäva ett sådant beslut gäller dock inte om en svensk myndighet har funnit att stödet är förenligt med EES-avtalet eller att frågan är föremål för prövning (se om upphävande eller ändring av statligt stöd, 22 § förordningen om statligt stöd till näringslivet).

En hänvisning finns till kommunallagen om verkställigheten när ett beslut om stöd upphävs.

Bestämmelsen i 8 § har liksom lagvalsregeln diskuterats utifrån konstitutionella utgångspunkter. Bestämmelsen om rätt att upphäva kommunala beslut ansågs vara förenlig med principen om den kommunala självstyrelsen sådan den kommer till uttryck i grundlagen (EES-prop. del I, bil. 1. s. 161 ff., och Lagrådets yttrande, s. 227 f. samt Konstitutionsutskottets yttrande 1992/93: KU1y s. 20 ff.).

5.3.3 Konkurrensreglerna

Av beskrivningen ovan om huvudprinciperna för införlivandet av EES-avtalet har framgått att principen om att avtalets bilagor med där intagna rättsakter införlivas genom särskilda författningar på resp. sakområden inte fullt ut har upprätthållits och att det på konkurrensrättens område ansetts finnas tillräckliga skäl för att i den övergripande EES-lagen ta in konkurrensrättsliga bestämmelser.

EES-avtalets konkurrensbestämmelser motsvarar helt EG:s grundläggande konkurrensbestämmelser. I EES-avtalet övertas också den konkurrensrättsliga sekundärrätten. Regelsystemet är komplicerat till följd av den s. k. tvåpelarmodellen och finns delvis i EES-avtalet, delvis i övervakningsavtalets protokoll 4. Förfarandebestämmelserna för EFTA-pelaren motsvarar de som gäller inom EG. I EES-avtalet finns också bestämmelser om fördelning av konkurrensärenden mellan EG-pelaren (kommissionen, EG-domstolen) och EFTA-pelaren (ESA, EFTA-domstolen).

Följaktligen innehåller EES-lagen i 9–13 §§ särskilda bestämmelser på konkurrensrättens område. I 9–10 §§ är det fråga om vissa delar av rättsakter som har tagits in i avtalets bilaga XIV som det hänvisas till i artiklarna 55, 56, 57 och 60 i huvudavtalet. Det rör sig om bestämmelser om tillåtligheten av företagskoncentrationer och om vissa bestämmelser ur rättsakter på särskilda sektorer som landtransporter, sjötransporter och kol- och stålsektorn som kompletterar de grundläggande konkurrensreglerna. De andra delarna av dessa rättsakter, som alltså inte finns intagna i bilaga XIV, utgör förfaranderegler på konkurrensrättens område. Motsvarigheten till dessa förfaranderegler är intagna i protokoll 4 till övervakningsavtalet mellan EFTA-länderna och ingår alltså i det protokollet i EFTA-anpassad form. Härigenom åstadkoms EFTA-delen av den s. k. tvåpelarmodellen. Hela protokoll 4 till övervakningsavtalet är inorporerat genom 3 § EES-lagen.

Genom 9 § inkorporeras vissa delar av de i bilaga XIV intagna rättsakterna. I ingressen till bilaga XIV finns emellertid liksom i alla andra bilagor till avtalet några s. k. horisontella bestämmelser som upplyser om vad som skall gälla när det i rättsakterna finns bestämmelser som tar sikte på EG-specifika förhållanden. Härvidlag hänvisas det i stället till protokoll 1 till avtalet där dessa frågor lösts generellt. I protokoll 1 (som inkorporerats genom 2 § EES-lagen) har tagits in olika bestämmelser som tar sikte på att EFTA-parterna i EES-avtalet i stället för att fullgöra skyldigheter gentemot kommissionen skall fullgöra skyldigheter gentemot institutioner på EFTA-sidan som har upprättats genom EES-avtalet, dvs. EFTA:s övervakningsmyndighet och ständiga kommittén för EFTA-staterna. Vidare finns i bilaga XIV där de aktuella rättsakterna intagits i anslutning till rättsakterna olika s. k. EFTA-anpassningar som är nödvändiga för att avtalet skall kunna tillämpas även i EFTA-länderna. Denna bilaga har liksom de aktuella rättsakterna tagits in i bilagor till EES-lagen (10 §). På motsvarande sätt är för övrigt hela avtalet och dess 22 bilagor med däri intagna rättsakter uppbyggt. Det har därför varit nödvändigt att vid införlivande av EES-bestämmelser som motsvarar EG-förordningar inkorporera inte bara rättsakterna som sådana utan även den bilaga genom vilken rättsakterna tagits in i avtalet med de generella och specifika EFTA-anpassningar som kan finnas.

I samband med antagandet av den svenska konkurrenslagen infördes också en ny konkurrensbestämmelse i EES-lagen, 10 a §. Paragrafen utgör ett stöd för och en upplysning om regeringens möjligheter att utfärda föreskrifter om s. k. gruppundantag och klargör att sådana föreskrifter är att betrakta som verkställighetsföreskrifter. Regeringen har också utfärdat en förordning om gruppundantag m. m. enligt EES-avtalet (SFS 1993:1070).

I 11 § finns en bestämmelse om att regeringen bestämmer vilken svensk myndighet som skall vara behörig vid tillämpningen av konkurrensreglerna i EES-avtalet och övervakningsavtalet. Myndigheten skall ge bistånd till ESA och EG-kommissionen enligt vad som föreskrivs i dessa avtal. Det är här fråga om utredningar och upplysningar och att på begäran medverka vid eller verkställa undersökningar hos företag. Denna myndighet skall också yttra sig innan övervakningsmyndigheten fattar beslut om sådana undersökningar. Regeringen har utsett Konkurrensverket att vara denna myndighet (6 § förordning om gruppundantag m. m. enligt EES-avtalet, SFS 1993:1070).

Viktiga bestämmelser om den behöriga myndighetens befogenheter finns i 12–13 §§. När Konkurrensverket genomför undersök-

ning på begäran av ESA enligt övervakningsavtalet (protokoll 4) eller bistår ESA vid undersökningar enligt nyssnämnda avtal har verket enligt 12 § rätt att hos företag granska böcker och affärshandlingar, begära förklaringar, få tillträde till lokaler etc. Denna paragraf ger alltså Konkurrensverket rätt att inom givna gränser vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att förpliktelserna i övervakningsavtalet skall kunna uppfyllas. Viktigt är att märka att befogenheten att besluta om åtgärderna åvilar endast ESA. Det följer av protokoll 4 till övervakningsavtalet som ju är inkorporerat i EES-lagen att enskilda företagare är skyldiga att underkasta sig åtgärderna.

Konkurrensverket har enligt 13 §, när ESA har beslutat om en undersökning enligt övervakningsavtalet (protokoll 4), rätt att få handräckning av kronofogdemyndigheten för att genomföra vissa undersökningsåtgärder. Här är bestämmelserna i 16 kap. 10–12 §§ utsökningsbalken tillämpliga. Det måste finnas handräckningsmöjligheter för att EES-avtalets förpliktelser skall kunna uppfyllas. Det har antagits att handräckningsförfarandet knappast kommer att behöva tas i anspråk utan mera kommer att utgöra ett stöd åt Konkurrensverket.

I en proposition som beräknas föreläggas riksdagen i slutet av mars innevarande år kommer regeringen att föreslå vissa tillägg till EES-lagen som innebär att 13 § EES-lagen kompletteras med vissa bestämmelser om handräckning inom ramen för EES-avtalets konkurrensregler.

5.3.4 Verkan av domar och beslut

I 14–15 §§ regleras några situationer som tar sikte på hur vissa domar och beslut skall kunna verkställas i Sverige. Det rör sig här om beslut och domar fattade dels inom EG av kommissionen, förstainstansdomstolen och EG-domstolen, dels inom EFTA av ESA och EFTA-domstolen.

I 14 § sägs att avgöranden som avses i artikel 110 första stycket EES-avtalet skall verkställas på samma sätt som en svensk domstols lagakraftvägande dom om inte annat följer av EG-domstolens eller EFTA-domstolens beslut. Artikel 110 handlar om verkställighet av betalningsförpliktelser och har som sådan inkorporerats i svensk rätt genom 2 § EES-lagen. Enligt denna artikel skall beslut av ESA och kommissionen som medför betalningsskyldighet för andra än stater vara verkställbara. Detsamma skall gälla domar som enligt EES-avtalet meddelas av EG-domstolen, förstainstansdomstolen och EFTA-domstolen. Verkställigheten skall följa de civilprocessuella reglerna som gäller i den stat där verkställigheten

sker. Vissa formaliteter skall äga rum innan verkställigheten kan ske. Varje avtalsslutande part skall utse en myndighet som skall kontrollera avgörandets äkthet. I 14 § andra stycket har tagits in ett bemyndigande för regeringen att utse denna myndighet. Regeringen har utsett Domstolsverket att vara denna myndighet (förordning om behörig myndighet för informationsutbyte och äkthetskontroll rörande domar och beslut enligt EES-avtalet, SFS 1993:1072).

Det kan också förutses fattas andra typer av beslut inom EG som inte medför behov av särskilda verkställighetsåtgärder men ändå har andra rättsverkningar mot enskilda. För att sådana beslut skall bli gällande här i landet har det ansetts krävas en särskild bestämmelse i EES-lagen härom. Denna bestämmelse finns i 15 §.

5.3.5 Vissa särskilda bestämmelser om EFTA-domstolen

EFTA-domstolen inrättas genom övervakningsavtalet. Domstolens befogenheter och kommande verksamhet har behandlats i tidigare artiklar i Svensk Juristtidning och skall inte tas upp här. Emellertid skall påpekas att de grundläggande bestämmelserna om EFTA-domstolen är gällande som lag här i landet genom att huvudbestämmelserna i övervakningsavtalet har inkorporerats genom 3 § EES-lagen. Vissa speciella åtaganden som följer av övervakningsavtalet har dock ansetts kräva kompletterande lagstiftning. I 16 och 17 §§ EES-lagen återfinns dessa bestämmelser.

I stadgarna för EFTA-domstolen, som har intagits i protokoll 5 till övervakningsavtalet och som inte har införlivats med svensk rätt, finns en bestämmelse (artikel 25) om att EFTA-domstolen skall kunna förordna att förhör med ett vittne eller en sakkunnig skall äga rum vid en domstol i det land där vederbörande har sitt hemvist. Enligt 16 § EES-lagen skall därvid lagen om bevisupptagning åt vissa internationella organ (SFS 1946:818) tillämpas i fråga om förhör med vittnen och sakkunniga här i landet.

I ett protokoll till övervakningsavtalet (protokoll 7) finns regler om immunitet och privilegier för EFTA-domstolen. I detta protokoll finns en bestämmelse som stadgar att lagföring för brott av en domare i EFTA-domstolen endast får ske enligt särskilda regler. Detta är bakgrunden till att det i 17 § EES-lagen har föreskrivits att vid åtal här i landet mot den som är domare vid EFTA-domstolen skall bestämmelser i rättegångsbalken som gäller åtal mot domare tillämpas.

5.3.6 Ikraftträdandebestämmelserna

I ikraftträdandebestämmelsen till EES-lagen anges att lagen träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Något exakt ikraftträdandedatum var inte möjligt att ange vid antagandet av lagen, eftersom det rådde ovisshet om när EES-avtalet och EFTA-avtalen skulle träda i kraft. Som har framgått inledningsvis har genom regeringens förordnande (SFS 1993:1646) EES-lagen trätt i kraft den 1 januari 1994.

Vidare har ikraftträdandebestämmelsen ändrats vid två tillfällen, dels i samband med förlängningen av tillämpningen av luftfartsavtalet mellan Sverige, Norge och EG (se prop. 1992/93:202, bet. TU 32, rskr. 444), dels i samband med de förändringar som föranleddes av Schweiz' uteblivna ratifikation av avtalet (SFS 1993:762). Bl. a. anges att regeringen i förhållande till Liechtenstein får sätta lagen i kraft vid en senare tidpunkt än i förhållande till övriga avtalsslutande parter. Detta har i vissa fall kommit till uttryck i den tidigare omnämnda ikraftträdandeförordningen så till vida att det i anslutning till vissa författningar där det ansetts påkallat särskilt anmärkts att författningen inte träder i kraft i förhållande till Liechtenstein.

6. Genomförande av ändringar i EES-avtalet

Den bärande tanken med EES-avtalet är att skapa så enhetliga regler som möjligt inom hela EES-området. Detta förutsätter att EES-reglerna utvecklas parallellt med nya EG-regler på de områden som omfattas av EES-avtalet. Huvudbestämmelserna i EES-avtalet ändras på traditionellt sätt, dvs. genom att de avtalsslutande parterna ingår nytt avtal om ändring av bestämmelserna. När det däremot gäller bilagorna till EES-avtalet och de flesta av protokollen har befogenheten att besluta om tillägg och ändringar anförtrots den Gemensamma EES-kommittén. Detta är ett exempel på i frihandelsavtal och vissa andra typer av internationella avtal ofta förekommande s. k. förenklad ändringsprocedur, dvs. att ett genom det internationella avtalet skapat organ får befogenheten att besluta om ändringar i vissa delar av avtalet.

Gemensamma EES-kommitténs beslut om ändring av EES-avtalet har karaktär av internationella överenskommelser. För svensk del innebär varje sådant beslut en internationell överenskommelse som i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. regeringsformen skall ingås av regeringen, i vissa fall efter godkännande av riksdagen, och som kan kräva införlivande i svensk rätt, varvid artikel 7 i EES-avtalet (se ovan) om tillvägagångssättet för införlivande skall tillämpas.

Gemensamma EES-kommittén har hittills haft ett antal sammanträden och fattat beslut om vissa ändringar i EES-avtalets bilagor och protokoll. Vidare förutses kommittén inom kort fatta beslut om en större ändring av avtalet, nämligen det s. k. tilläggspaketet. Detta innebär att ett stort antal rättsakter (ca 500) som vid EES-avtalets undertecknande inte hade hunnit tas in i avtalet, men som har antagits av EG under tiden från och med den 1 augusti 1991 till och med avtalets ikraftträdande, skall med eventuella EFTA-anpassningar tas in i avtalets olika bilagor. Regeringen förbereder en proposition om detta tilläggspaket. Propositionen är avsedd att föreläggas riksdagen i slutet av mars innevarande år. I samband med beslutet om tilläggspaketet kommer också ett antal protokoll som har intagits i EES-lagen att ändras. Detta medför att EES-lagens olika bilagor också måste ändras.

7. Vad händer med EES-lagen m. fl. EES-författningar vid ett EU-medlemskap ?

Den s. k. EG-lagsutredningen har enligt sina direktiv haft till uppgift bl. a. att överväga hur de författningar som beslutats till uppfyllande av Sveriges förpliktelser enligt EES-avtalet påverkas genom ett svenskt medlemskap i EU. Utredningen har i sitt betänkande (SOU 1994:10) Anslutning till EU-Förslag till övergripande lagstiftning tagit upp frågan om den svenska EES-lagstiftningen bör upphävas eller behållas vid ett svenskt medlemskap i EU (avsnitt 5.4.3). Utredningen kommer till slutsatsen att EES-lagen bör upphävas i sin helhet. Visserligen kommer Sverige även i fortsättningen att vara bundet av EES-avtalet men inte i egenskap av EFTA-medlemsstat utan i egenskap av EU-medlemsstat. EES-lagen måste ändras redan till följd av att Sverige inte längre kommer att vara part i EFTA-avtalen. De materiella bestämmelserna i EES-avtalet motsvaras till stor del av EG-regler som genom medlemskapet ändå kommer att gälla i Sverige. Samtidigt konstaterar utredningen att det i EES-lagen finns ett antal på den nationella tillämpningen inriktade bestämmelser som i förändrad form kommer att behöva behållas även vid ett medlemskap. Enligt utredningen bör dock sådana bestämmelser inte finnas kvar i EES-lagen utan hellre tas in i svenska föreskrifter på olika sakområden, t. ex. konkurrens- och statsstödsområdena. De bestämmelser i EES-lagen vars motsvarigheter behövs vid ett medlemskap bör alltså enligt utredningen införas i annan författning. Utredningen föreslår att den svenska lagen om anslutning till EU skall träda i kraft den 1 januari 1995 då EES-lagen skall upphöra att gälla.

När det gäller övriga EES-författningar anser utredningen sammanfattningsvis att sådana författningar som inkorporerar EG-regler (EG-förordningar) bör kunna upphävas eftersom EG-reglerna ändå blir direkt tillämplig rätt i Sverige, medan EES-författningar som transformerar EG-regler (EG-direktiv) i princip bör kunna behållas, eventuellt med visst förändrat innehåll.

8. Avslutning

Det torde ha framgått av denna artikel att genomförandet av EES-avtalet har varit och är en mycket komplicerad procedur som också krävt åtskilligt nytänkande när det gäller att införliva avtalet med svensk rätt. Mot bakgrund av att EES-lagen kanske kommer att gälla endast till den 1 januari 1995 eller i vart fall under en förhållandevis kort tid, kan naturligtvis många fråga sig om de genomförandemetoder som valts varit motiverade och om det inte hade varit mer befogat att inkorporera avtalet i sin helhet med protokoll och bilagor inklusive rättsakter genom en enda lag. Detta hade onekligen varit en enklare metod som dock hade varit förenad med åtskilliga nackdelar; bl. a. hade man riksdagsbundet många föreskrifter som meddelas av regeringen eller av olika myndigheter. Man måste emellertid konstatera att de genomförandemetoder som valts kommer att utgöra en god grund för de rättsliga krav som kommer att ställas på Sverige vid ett EU-medlemskap; på många områden har Sverige redan genomfört de allra flesta av alla de EG-regler som övertas vid ett medlemskap.