

# Snart ett år med EES-avtalet — Har det fungerat?

Av HANS FRENNERED<sup>1</sup>

## Inledning

EES-avtalet trädde i kraft den 1 januari i år och kommer alltså inom kort att fylla ett år. Med den erfarenhet som nu finns kan det vara dags att fråga sig om det har fungerat, dvs. inte om avtalet har varit fördelaktigt rent allmänt utan vad som här åsyftas är endast — men nog så viktigt — om avtalet har givit oss ett med EG-rätten *enhetligt* och *dynamiskt* rättssystem, något som ansågs vara av avgörande betydelse då avtalet ingicks. Med andra ord: Har ny EG-lagstiftning införlivats i EES i takt med att motsvarande lagstiftning har antagits i EG?

## Har vi ett enhetligt och dynamiskt EES?

En huvudmålsättning med avtalet är att det Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES) skall vara homogent, dvs. ha gemensamma regler för den fria rörligheten för personer, varor, tjänster och kapital. Det gemensamma regelsystemet skall dessutom vara dynamiskt. Kort sagt innebär detta att på de områden som ingår i EES-avtalet skall samma regler gälla i EG och i berörda EFTA-stater, och detta inte bara vid avtalets ikraftträdande utan också fortsättningsvis därefter. Rättsutvecklingen inom EG och EES skall med andra ord vara parallell. I takt med att nya regler införs inom EG skall dessa införlivas också i EES. För att möjliggöra detta föreskrivs i avtalet att Gemensamma EES-kommittén skall besluta om införlivande av ny lagstiftning *så snart som möjligt* efter det att EG har antagit den nya lagstiftningen (artikel 102.1).

Vid undertecknandet (i maj 1992) innehöll avtalet all EES-relevant lagstiftning som hade antagits av EG före den 1 augusti 1991 (ca 1 600 direktiv, förordningar och andra rättsakter). Till att börja med måste alltså den lagstiftning som EG antagit efter den 1 augusti 1991 men före ikraftträdandet (s. k. skarvacquis) införlivas, och för detta hade parterna avtalat en särskild procedur som syftade till att så mycket som möjligt av denna lagstiftning skulle kunna införlivas redan före avtalets ikraftträdande.

<sup>1</sup> Chef för EFTA:s rättsavdelning i Bryssel.

Så blev det emellertid inte. Tvärtom. När avtalet trädde i kraft hade parterna ännu inte lyckats komma överens om införlivande av någon skarvacquis över huvud taget. Denna hade dessutom — på grund av avtalets fördröjda ikraftträdande — vuxit till sig och innefattade vid ikraftträdandet inte mindre än 500 nya rättsakter, dvs. en volym motsvarande nästan en tredjedel av avtalets ursprungliga innehåll. Detta innebar att avtalet från homogenitetssynpunkt fick en mindre gynnsam start i så motto att parterna i stället för att koncentrera sig på att införliva ny lagstiftning fick fortsätta att i stor utsträckning ägna tid åt frågor om skarvacquisen.

### **Svaret är nej**

Beslut om att införliva ny EG-lagstiftning fattas som sagt av den Gemensamma EES-kommittén. Av de åtta införlivandebeslut som kommittén hittills har fattat har endast fyra avsett lagstiftning i egentlig mening. Och av dessa fyra beslut har tre gällt skarvacquis och endast ett införlivande av *ny* lagstiftning, dvs. lagstiftning som har antagits av EG efter avtalets ikraftträdande, och det gällde då en enda rättsakt av förhållandevis begränsad betydelse. Detta skall ses i ljuset av att EG under samma tid har antagit sammanlagt nästan 100 nya EES-relevanta rättsakter, varav flera kan anses som mycket viktiga för EFTA-staterna.

Redan av vad som nu har sagts framgår att dynamiken i avtalet inte har fungerat tillfredsställande. Och i själva verket är situationen än värre. Ett beslut om införlivande träder nämligen enligt avtalet (artikel 103.1) i kraft först när ”konstitutionella krav har uppfyllts”. Detta innebär att när väl ett beslut om införlivande är fattat så kommer det — på grund av att beslutet måste genomgå parlamentsbehandling i någon EFTA-stat — ändå att gå flera månader innan införlivandet i praktiken kan äga rum.

Vad är det som ligger bakom det faktum att Gemensamma kommittén inte har kunnat fatta beslut om införlivande i den takt och i den omfattning som var förutsedd.

Det viktigaste skälet kan nog tillskrivas förhållanden på EG-sidan. Det är ett känt faktum att den interna beslutsprocessen inom EG är tungrodd, och när man där skall ta ställning till om en tidigare beslutad EG-lagstiftning skall gälla även för EES så är det samma tungrodda procedur som gäller. I praktiken innebär det att ett förslag till beslut att införliva EG-lagstiftning i EES måste passera (än en gång) genom hela EG-maskineriet: förslag från kommissionen, erforderlig parlamentsbehandling, beslut av EG-rådet med föregående behandling i Coreper. För processen krävs dessutom

att förslaget finns tillgängligt i granskade och godkända versioner på alla tretton EES-språken, något som också bidrar till att proceduren på EG-sidan är tidskrävande.

Nämnas skall att ett förslag syftande till att betydligt förenkla och förkorta den nu beskrivna proceduren för närvarande behandlas inom EG. Förslaget har emellertid kört fast (i EG-parlamentet) på grund av interna meningsskiljaktigheter mellan parlamentet och rådet (skiljaktigheter som egentligen inte rör EES) och det är ännu osäkert när frågan kan komma att avgöras.

En tung procedur på EG-sidan är alltså en viktig anledning till att Gemensamma kommittén — efter den nämnda dåliga starten — inte har fattat införlivandebeslut i önskad omfattning, men det finns nog åtminstone en ytterligare omständighet som man inte kan bortse från i det här sammanhanget. Innan den frågan berörs skall för ordningens skull bara sägas att processen på EFTA-sidan (med förberedelser i EFTA:s ständiga kommitté) är enkel och snabb och faktiskt normalt inte kan sägas föranleda någon tidsutdräkt alls.

Som sagt finns det emellertid ytterligare en omständighet som kan bidra till att införlivandeprocessen inte har varit särskilt effektiv. Vad som åsyftas är att fyra EFTA-stater enligt — kan man väl nu säga — långt framskridna planer avser att bli medlemmar i EU den 1 januari 1995. Denna anslutningsprocess har satt sin prägel på EES-samarbetet alltsedan avtalet trädde i kraft (och även dessförinnan), en påverkan som för övrigt har accentuerats i takt med att de olika faserna i anslutningsprocessen har klarats av. Förhållandet framstår som i och för sig ganska naturligt och ofrånkomligt. I ett läge där ett medlemskap bedöms vara nära förestående är det inte konstigt att det på sina håll — inom EG såväl som EFTA — anses som onödigt att odsla tid och möda på sådant som automatiskt — eller på ett enklare sätt — ändå kommer att bli verklighet inom kort. Att sådana mer eller mindre politiskt-psykologiskt betingade överväganden har påverkat den hittillsvarande införlivandeprocessen negativt kan med andra ord inte uteslutas.

Emellertid är det som nämnts inte bara svårigheten att få till stånd beslut av den Gemensamma kommittén som gör processen långdragen. Förhållandet att beslut som kommittén har fattat ofta — för att inte säga alltid — måste genomgå parlamentsbehandling i en eller flera EFTA-stater gör att införlivandet i praktiken inte kan äga rum förrän ganska lång tid efter det att beslutet fattades, något som i sin tur innebär att än längre tid har förflutit sedan motsvarande beslut fattades (och trädde i kraft) internt för EG.

Föreskriften i EES-avtalet att ett införlivandebeslut för att bli gällande måste uppfylla nationella konstitutionella krav — dvs. parlamentsbehandling — är emellertid en nödvändig följd av att parterna inte har överfört normgivningskompetens till EES som organisation, vilket för alla parter var en förutsättning för att det över huvud taget skulle bli något EES-avtal. Därmed är väl i och för sig kanske inte så mycket att orda om de negativa konsekvenser som denna föreskrift för med sig, men att den bidrar till att försvåra genomförandet av den eftersträvade homogeniteten står klart. Som ett exempel kan nämnas att det hittills enda beslut om införlivande som har fattats (den 8 juli) ännu inte har trätt i kraft, och då var det ändå fråga om en relativt obetydlig lagstiftning.

Den omständigheten att det — av olika skäl — kan gå lång tid innan det på ett visst område gäller samma regler i EFTA som i EG kan i praktiken innebära stora nackdelar. För att ta ett (verkligt) exempel från området för fria varurörelser: Om det inom EG utfärdas bestämmelser som anger under vilka förutsättningar en produkt på telekommunikationsområdet (t. ex. en telefonväxel) får saluföras på marknaden, så tar det med EES-avtalet lång tid innan motsvarande bestämmelser gäller i Sverige (och därmed för svenska tillverkare). Att detta förhållande är ofördelaktigt är uppenbart, men det kan dessutom få mycket allvarliga konsekvenser för berörda tillverkare när bestämmelserna — som i exemplet — avser produkter vars livslängd på marknaden kan räknas i månader.

Sammanfattningsvis måste svaret på den inledningsvis ställda frågan, om vi har ett enhetligt och dynamiskt EES, besvaras nekande och att det därför kan konstateras att EES i detta viktiga hänseende inte fungerar tillfredsställande.