

# **EN NY STRATEGI FÖR DEN INRE MARKNADEN**

***I EKONOMINS OCH SAMHÄLLETS TJÄNST  
FÖR EUROPA***

**Rapport till  
Europeiska kommissionens ordförande**

**José Manuel Barroso**

**av**

**Mario Monti**

**9 maj 2010**

”Alla de som utan att beakta den politiska dimensionen har försökt lösa de ekonomiska problem som Romfördraget framkallat har misslyckats, och jag är rädd för att vi kommer att misslyckas om och om igen så länge som [dessa] problem enbart granskas ur ekonomisk synvinkel och den politiska aspekten glöms bort.”

Paul Henri Spaak  
*Tal inför det belgiska representanthuset*  
*14 juni 1961*

”Europa står vid ett vägskeje. Antingen går vi framåt – beslutsamt och målmedvetet – eller så faller vi tillbaka in i medelmåttigheten. Antingen kan vi nu bestämma oss för att fullfölja integreringen av Europas ekonomier eller, genom brist på politisk vilja att ta itu med de enorma problem som uppstår, kan vi helt enkelt låta Europa utvecklas till ingenting annat än ett frihandelsområde.”

Europeiska kommissionen  
*”Förverkligandet av den inre marknaden”*  
*vitbok från kommissionen till Europeiska rådet*  
*(Milano, 28–29 juni 1985)*

”Vad vi behöver är starka sidor som vi endast kan finna tillsammans [...] Vi måste kunna dra full nytta av en stor inre marknad”.

Margaret Thatcher  
1986

## Europeiska kommissionens ordförande beskriver uppdraget

*José Manuel Barroso*  
*President of the European Commission*

Bryssel den 20 oktober 2009

Pres(2009)D/2250

Herr professor,

*Den inre marknaden har varit och fortsätter att vara hörnstenen för europeisk integration och hållbar tillväxt. Men detta viktiga europeiska projekt kräver en förnyad politisk vilja för att den inre marknaden ska kunna nå sin fulla potential. Som jag påpekat i mina politiska riktlinjer avser kommissionen att leda detta arbete och få medlemsstaterna, Europaparlamentet och alla berörda parter att engagera sig helt och fullt i processen.*

*När vi nu närmar oss tjugoförårsjubileet för det symboliska året 1992 som lade grunden till dagens inre marknad står EU inför tre akuta utmaningar:*

- Den aktuella krisen har visat att frestelsen är stor att rulla tillbaka den inre marknaden och söka skydd i ekonomisk nationalism, särskilt när tiderna är svåra. Kommissionen har försvarat och kommer att försvara den inre marknaden med beslutsamhet genom att fullt utnyttja sina befogenheter att genomdriva inre marknads- och konkurrensreglerna, som också omfattar kontroll av statligt stöd. Men det behövs en ny medvetenhet, såväl hos allmänheten som i politiska kretsar, om vilka dramatiska konsekvenser det skulle få om den inre marknaden urholkades. Det skulle radera grunden för ekonomisk integration, tillväxt och sysselsättning i hela EU, vid en tidpunkt då nya framväxande globala maktfaktorer och stora utmaningar på miljöområdet gör det viktigare än någonsin att EU håller samman till fördel både för EU:s invånare och ett effektivt globalt styre.*

*Än har den inre marknaden inte nått sin fulla potential. Det finns ännu många områden där den inre marknaden är långt ifrån genomförd. Dessutom finns det brister som hindrar en ännu fragmenterad marknad från att fungera som stark tillväxtmotor och vara till full nytta för konsumenterna. Kommissionen avser att gå in för ett mer systematiskt och integrerat tillvägagångssätt för att uppnå en sann inre marknad och samtidigt övervaka den effektivt.*

*Professor Mario Monti*  
*Presidente*  
*Università Commerciale L. Bocconi*  
*Via Sarfatti 25*  
*IT-20100 Milano*

- *Krisen har föranlett en viss kritisk omprövning av marknadernas funktion. Den har också ökat farhågorna kring den sociala dimensionen. Lissabonfördraget, som snart ska träda i kraft, uttrycker det explicit för första gången även om principen angavs tydligt redan i ingressen till Romfördraget, dvs. att "Unionen ska verka för [...] en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft". Allt detta kräver en ny syn på hur marknaden och de sociala dimensionerna i en integrerad europeisk ekonomi ska kunna förstärka varandra.*

*För att få in värdefulla idéer som kan vara till hjälp vid utarbetandet av ett initiativ för att ge ny dynamik åt den inre marknaden som ett viktigt strategiskt mål för den nya kommissionen skulle jag vilja ge er i uppdrag att utarbeta en rapport med alternativ och rekommendationer. Skulle ni ta emot uppdraget blir det i egenskap av ensam ansvarig, och framsteg och slutsatser rapporteras direkt till mig. Ni kommer att kunna förlita er på kommissionens stöd och sakkunskap. Vid behov kan ni samråda med Europaparlamentet, med berörda kommissionsledamöter, med behöriga myndigheter i medlemsstaterna och med andra berörda parter.*

*Med vänlig hälsning*

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left that curves into a long, sweeping horizontal line that ends in a small hook on the right.

*José Manuel Barroso*

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

EUROPEISKA KOMMISSIONENS ORDFÖRANDE BESKRIVER UPPDRAGET	3
SAMMANFATTNING OCH KOMMENTARER	7
EN NY STRATEGI FÖR DEN INRE MARKNADEN	7
<b>KAPITEL 1 VÄGEN MOT EN NY STRATEGI</b>	<b>12</b>
<i>1.1. Är "gårdagens projekt" i själva verket en nyckel till framtiden?</i>	14
<i>1.2. Den inre marknaden som strategiskt mål – 2010 såväl som 1985</i>	15
<i>1.3. Att lyssna på den europeiska allmänheten</i>	19
<i>1.4. Mindre populär – men viktigare – än någonsin</i>	22
<i>1.5. Kräver en väl fungerande inre marknad verkligen konsensus?</i>	24
<i>1.6. Oro kring den inre marknaden</i>	25
<i>1.7. Hur svårigheterna kan övervinnas</i>	33
<i>1.8. En ny strategi</i>	34
<b>KAPITEL 2 BYGGA EN STARKARE INRE MARKNAD</b>	<b>39</b>
<i>2.1. Flaskhalsar, felande länkar och nya gränser</i>	40
<i>2.2. Få den inre marknaden att fungera för medborgarna, konsumenterna och de små och medelstora företagen</i>	42
<i>2.3. Forma EU:s inre marknad på det digitala området</i>	50
<i>2.4. Den inre marknaden och miljövänlig tillväxt: energi, klimatförändring och miljö</i>	54
<i>2.5. Den inre marknaden för varor – dags att skörda frukterna</i>	57
<i>2.6. De inre marknaden för tjänster – draglok för EU:s ekonomi</i>	60
<i>2.7. Arbetstagarna på den inre marknaden: gamla problem och nya utmaningar</i>	63
<i>2.8. Den inre marknaden för kapital och finansiella tjänster</i>	68
<i>2.9. Infrastrukturen på den inre marknaden: nödvändiga investeringar</i>	72
<b>KAPITEL 3 ENIGHET OM BEHOVET ATT FÖRSTÄRKA DEN INRE MARKNADEN</b>	<b>74</b>
<i>3.1. En inre marknad med konkurrenskraftig social marknadsekonomi</i>	75
<i>3.2. Ekonomiska friheter och arbetstagares rättigheter till följd av Viking och Lavalmålen</i>	75
<i>3.3. Sociala tjänster och inre marknaden</i>	80
<i>3.4. Utnyttja offentlig upphandling för att nå Europas strategimål</i>	83
<i>3.5. Skatter i den inre marknaden – samarbete för att bevara skattesuveränitet</i>	86
<i>3.6. Konkurrenskraft och sammanhållning: Inre marknadens regionala dimension</i>	92
<i>3.7. Inre marknaden och industripolitik</i>	94
<i>3.8. Öppen men inte värnlös: Inre marknadens yttre dimension</i>	97
<b>KAPITEL 4 GENOMFÖRA EN STARK INRE MARKNAD</b>	<b>101</b>
<i>4.1. Reglering av den inre marknaden, "ma non troppo"</i>	102
<i>4.2. Förstärkt genomförande av inre marknadsreglerna</i>	104
<b>KAPITEL 5. ETT POLITISKT INITIATIV FÖR ATT STÄRKA DEN INRE MARKNADEN (OCH DEN EKONOMISKA OCH MONETÄRA UNIONEN)</b>	<b>113</b>
<i>5.1. Ett nytt politiskt initiativ</i>	115
<i>5.2. Att ge nytt fokus åt EU-institutionernas hantering av den inre marknaden</i>	115
<i>5.3. Den inre marknadens plats i EU:s beslutsfattande</i>	117

## SAMMANFATTNING OCH KOMMENTARER

### En ny strategi för den inre marknaden

I sina politiska riktlinjer för den nya kommissionen lyfte ordförande Barroso fram den inre marknaden som ett viktigt strategiskt mål för Europa som ska eftersträvas med förnyad politisk beslutsamhet. Med utgångspunkt i det uppdrag man fått av ordförande Barroso undersöks i den här rapporten vilka problem ett initiativ att ge den inre marknaden en nystart ställs inför i dag och skisseras en övergripande strategi för att göra en sådan nystart till en politisk framgång och göra den ekonomiskt och socialt bärkraftig.

Rapporten belyser det faktum att den inre marknaden i dag är inne i ett avgörande skede och står inför tre utmaningar (kapitel 1). Den första utmaningen är att det politiska och sociala stödet för marknadsintegration i Europa har urgröpts. Många européer – såväl medborgare som politiska ledare – ser på den inre marknaden med misstänksamhet, rädsla och ibland öppen fiendtlighet. Två tendenser som förstärker varandra medverkar till detta: En ”integrationströtthet”, som försämrar aptiten för mer Europa och för en *inre* marknad, och på senare tid en ”marknadströtthet”, med försämrad tillit till *marknadens* roll. Den inre marknaden är i dag mindre populär än någonsin, samtidigt som Europa behöver den mer än någonsin.

Den andra utmaningen är att man inom olika politikområden lägger olika tonvikt på hur de olika komponenterna i en effektiv och hållbar inre marknad ska utvecklas. En del av de svårigheter som drabbat den inre marknaden de senaste åren kan härledas till att ”sammanfogningen” av de nationella marknaderna till en enda europeisk marknad inte är fullbordad, men också till att arbete återstår på två andra fronter: Expansion inom nya sektorer för att hålla jämna steg med en snabbt föränderlig ekonomi och insatser för att den inre marknaden ska vara ett område med frihet och möjligheter som fungerar för alla – såväl medborgare, konsumenter som små och medelstora företag.

En tredje utmaning är den mättnad på framsteg som gjorde sig gällande under det gångna årtiondet, som om den inre marknaden faktiskt hade slutförts och därför kunde avskrivas som politisk prioritering. Den inre marknaden ansågs höra gårdagen till – den behövde underhållas regelbundet men inte främjas aktivt. Tendensen att flytta fokus från den inre marknaden förstärktes ytterligare av att EU:s politiska energi behövde koncentreras på andra viktiga element i Europabygget: den monetära unionen, utvidgningen och institutionsreformerna. Dessa tre viktiga prioriteringar uppnåddes när Lissabonfördraget trädde i kraft i januari 2010, och nu finns det ingen anledning att avleda uppmärksamheten från

den inre marknaden. Tvärtom måste den inre marknaden tas till heders igen om den monetära unionen och utvidgningen ska fungera korrekt.

Nu öppnar sig en möjlighet att åter lägga politiskt fokus på den inre marknaden. För att man ska kunna ta vara på denna möjlighet måste man vara medveten om att förutsättningarna för ett politiskt initiativ om den inre marknaden, både i fråga om föremålet för initiativet och de aktörer som behöver driva det framåt, är betydligt mer komplicerade än när Jacques Delors lade fram sitt initiativ år 1985.

Själva den inre marknaden ingår i dag i ett sammanhang som förändrats dramatiskt, och de aktörer som ska delta i initiativet – beslutsfattare och berörda parter i EU – är nu mer olika och företräder ett bredare spektrum av preferenser och intressen.

Med utgångspunkt i ett mycket omfattande samråd kartlägger rapporten förväntningar och farhågor kring den inre marknaden. I rapporten urskiljs olika farhågor över tiden (före, under och efter den ekonomiska krisen och på lång sikt) i olika frågor (konsument- och medborgarfrågor, miljö- och näringslivsfrågor, sociala frågor) per medlemsstat. Med hänsyn till detta beskriver rapporten de olika förhållningssätt till den inre marknaden som kan urskiljas i fyra olika grupper av medlemsstater: sociala marknadsekonomier på kontinenten, anglosaxiska länder, central- och östeuropeiska länder, nordiska länder.

Det är både möjligt och nödvändigt att närma dessa divergerande ståndpunkter till varandra kring en gemensam dagordning för att ge ny dynamik åt den inre marknaden. Det är nödvändigt därför att en djup och effektiv inre marknad är en avgörande faktor för EU:s makroekonomiska resultat totalt sett. Det är särskilt avgörande för eurons soliditet och för att den monetära unionen ska medföra de utlovade ekonomiska fördelarna. Detta är möjligt, under förutsättning att man utifrån en omsorgsfullt utmejslad ny strategi kan få till stånd en kraftfull och proaktiv politisk satsning.

I rapporten föreslås således en ny strategi för att skydda den inre marknaden från den risk som ekonomisk nationalism utgör, utvidga den in på nya områden som är avgörande för tillväxten i Europa och bygga upp ett tillräckligt samförstånd kring den.

En ny strategi av det slaget måste vara heltäckande. Många politikområden som traditionellt inte ansetts höra till den inre marknaden måste integreras i ett strategiskt mål för den inre marknaden. Denna övergripande strategi består av initiativ grupperade i tre allmänna kategorier:

1. Initiativ för att bygga en *starkare* inre marknad.
2. Initiativ för att nå *samförstånd* om en starkare inre marknad.
3. Initiativ för att *förverkliga* en starkare inre marknad.

Kan samförstånd inte nås är det osannolikt att initiativen för att upprätta en starkare inre marknad någonsin ska kunna godkännas och genomföras. Även om initiativen förverkligas är det tveksamt om de är hållbara på längre sikt och stryktåliga under ogynnsamma ekonomiska och politiska förhållanden som kan påverka EU.

En starkare inre marknad, där man öppet söker det samförstånd som behövs för att den ska kunna genomföras och inte ger efter för missnöjesyttringar genom att tumma på reglerna, behöver konkreta resultat, effektiv regeltillämpning och handfast styrning.

Flera initiativ för att skapa en starkare inre marknad presenteras i kapitel 2. Syftet med dessa initiativ är att få bort de flaskhalsar som finns kvar och att fylla de luckor och brister som hindrar innovationen och hämmar tillväxtpotentialen på den inre marknaden. Initiativen grupperas i rekommendationer om att

- slå vakt om en inre marknad som fungerar bättre för medborgare, konsumenter och små och medelstora företag,
- upprätta en digital inre marknad,
- utnyttja den inre marknadens potential att främja grön tillväxt och Europas omvandling till en resurseffektiv ekonomi med låga utsläpp,
- dra full nytta av den inre marknaden för varor,
- utnyttja den fulla potentialen i den inre marknaden för tjänster,
- garantera arbetskraftens geografiska rörlighet på den inre marknaden,
- upprätta en ”fysisk” infrastruktur för den inre marknaden.

Att peka på nya initiativ är avgörande för att skapa ny dynamik, men är kanske inte tillräckligt för att skapa ett gynnsamt politiskt klimat för hållbara åtgärder. I kapitel 3 presenteras de initiativ som ska avhjälpa de problem som kommit fram i samband med samrådet och som ska skapa samförstånd om en starkare inre marknad. Initiativen har utarbetats med hänsyn tagen till grundsatsen i



Lissabonfördraget om ”en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft”.  
Initiativen behandlar framför allt följande teman:

- Hur de ekonomiska friheterna på den inre marknaden ska kunna förenas med arbetstagarnas rättigheter, med beaktande av EU-domstolens domar i målen Viking, Laval osv.
- De sociala tjänsternas plats på den inre marknaden.
- Hur EU:s politiska mål ska kunna integreras i politiken för offentlig upphandling.
- Hur skattesamordning ska användas för att garantera medlemsstaternas suveränitet på skatteområdet när integrationen fördjupas.
- Hur man skapar jämvikt mellan konkurrenskraft och sammanhållning på den inre marknaden genom regional utvecklingspolitik.
- Potentialen för en aktiv industripolitik som bygger på en sund konkurrens- och stödpolitik.
- Hur man kan garantera att den inre marknaden förblir öppen utan att stå värnlös mot konkurrenter på global nivå.

I kapitel 4 formuleras flera rekommendationer om hur man kan slipa de verktyg som behövs för en lyckad nystart för den inre marknaden. Två aspekter diskuteras:

- Hur man kan garantera en effektiv men inte betungande reglering på den inre marknaden.
- Hur man kan förbättra genomdrivandet av reglerna genom att införa ett enhetligt system där överträdelseförfaranden, informella problemlösningsmekanismer och enskilda klagomål bildar ett sömlöst nät av åtgärder mot överträdelser av EU-lagstiftningen.

Den nya övergripande strategi som skisseras ovan bör ses som ett ”strategipaket”, där medlemsstater med olika kulturtraditioner, problematik och politiska preferenser kan hitta inslag som tilltalar dem och som är tillräckligt fördelaktiga för att de ska göra vissa eftergifter i förhållande till sin tidigare ståndpunkt.

Framför allt skulle medlemsstater med en tradition av social marknadsekonomi kunna vara mer beredda på ett nytt åtagande om att fullt ut acceptera konkurrensen och den inre marknaden, vilket också omfattar en plan med tidsfrister för införande av den inre marknaden på områden där den ännu saknas, om medlemsstater inom den anglosaxiska traditionen visar beredvillighet att åtgärda vissa sociala problem med riktade åtgärder, som kan omfatta olika typer av samordning och samarbete på skatteområdet, även om det inte finns något behov av att arbeta för skatteharmonisering i sig.

De nya medlemsstaterna, som definitivt stöder ett ambitiöst program för att stärka den inre marknaden även på området infrastruktur och sammanhållning, kan i sin tur bli mer öppna för olika typer av skattesamordning.

I rapporten betonas att det ekonomiska, finansiella och sociala arvet efter krisen stärker den logiska grunden för att fördjupa den inre marknaden. Med tanke på det mycket snäva utrymmet för finanspolitiska stimulansåtgärder är en effektivare inre marknad EU:s bästa interna källa till tillväxt och ökad sysselsättning.

Dessutom kan behovet av att hantera allmänhetens ökade prioritering av problemet med bristande jämlikhet leda till att många länder mot bakgrund av den finanspolitiska krisen blir mer benägna att bättre samordna olika politikområden inom ramen för den inre marknaden. Slutligen visar den senaste tidens spänningar inom euroområdet att den inre marknaden måste utnyttjas fullt ut som vektor för att öka den totala faktorproduktiviteten och konkurrenskraften i ekonomierna inom euroområdet.

För att den nya strategin ska ha framgång måste man också ompröva den inre marknadens plats i EU:s beslutsfattande i stort (kapitel 5). I linje med detta förefaller det nödvändigt att föra in en mer enhetlig vision och större konsekvens i de talrika och mångskiftande politikområden som är relevanta för att främja och förverkliga en starkare inre marknad. Kommissionen, Europaparlamentet och rådet behöver kanske vara lite innovativa när de hanterar dessa politikområden. Rapporten innehåller också en del rekommendationer om detta.

## **KAPITEL 1**

### **VÄGEN MOT EN NY STRATEGI**



## 1.1. Är ”gårdagens projekt” i själva verket en nyckel till framtiden?

”Ingen blir förälskad i den inre marknaden”, brukade den tidigare kommissionsordföranden Jacques Delors säga. Att den inre marknaden som sådan inte är älskad är tämligen väntat, och rentav ett gott tecken – en marknad är ju aldrig ett mål i sig själv, utan ett redskap för att uppnå andra viktiga målsättningar. När man börjar betrakta en marknad som ett högre väsen som alltid levererar de förväntade resultaten och som varken behöver regleras eller övervakas är man ute på hal is, vilket finanskrisen också har visat. Man glömde för ett ögonblick bort att marknaden är ”en god tjänare men en dålig herre”.

Samtidigt kan man inte nog understryka vilket viktigt redskap den inre marknaden är för Europeiska unionen. Den är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att den europeiska ekonomin ska blomstra, på samma sätt som en väl fungerande inhemsk marknad är för ett enskilt lands ekonomi. Dessutom är en stark inre marknad en nyckelfaktor för hela EU-projektet, eftersom den intar en central plats i det europeiska integrationsarbetet.

Men idag kan vi konstatera att den inre marknaden inte bara ”inte är älskad”: tvärtom är många européer – politiker såväl som vanliga medborgare – misstänksamma, rädda för svåröverblickade konsekvenser eller rentav öppet fientliga i sin inställning.

Under de senaste åren har två tydliga trender kunnat urskiljas. Dels är människor ”trötta på EU-integration”, och känner därför minskad entusiasm för en *gemensam*, inre marknad, dels finns det sedan mer nyligen ett vikande förtroende för *marknaden* som sådan: man skulle kunna säga att människor är ”trötta på marknaden” också. Dessa trender har således, på ett ömsesidigt förstärkande sätt, kommit att skada förtroendet för båda aspekterna av den inre marknaden.

Samtidigt som opinionen utvecklades i denna riktning prioriterade europeiska och nationella beslutsfattare andra viktiga frågor, som den institutionella reformen och Lissabonstrategin. År 2005 framhöll Wim Kok att ”det är ett stort politiskt misstag att se den inre marknaden som något som hör det förflutna till, och att inte ge dessa frågor den prioritet som de kräver.”

När finanskrisen bröt ut, och snart följdes av en ekonomisk kris, lyckades den första Barrosokommissionen trots en betydande yttre press försvara och korrekt tillämpa den inre marknadens principer och hindra en fragmentering av marknaden, samtidigt som man medgav en viss flexibilitet för att klara ut akuta problem.

Under det mycket hårda tryck som rådde visade det sig åter en gång hur viktigt det är att tillämpningsmekanismerna för den inre marknaden är fast förankrade i gemenskapssystemet och anförtrodda åt kommissionen i dess egenskap av fördragets väktare, under EU-domstolens kontroll. Som jämförelse kan nämnas att stabilitets- och tillväxtpakten, där tillämpningen sköts på mer mellanstatlig basis, inte har fungerat lika ändamålsenligt – detta gäller för övrigt inte bara under krisen, då en viss följsamhet mycket väl skulle kunna försvaras med makroekonomiska argument, utan även under de ”goda” åren som föregick.

Då den ekonomiska krisen hotade att leda till en upplösning av den inre marknaden nöjde sig kommissionens ordförande Barroso inte med att använda kommissionens alla befogenheter på området för att stoppa en sådan utveckling, utan valde också att gå ett steg längre: i sina ”politiska riktlinjer för den nya kommissionen” (september 2009) lyfte han fram den inre marknaden som ett centralt strategiskt mål som kräver förnyad politisk vilja och beslutsamhet. Han menade också att kommissionen bör leda denna process, och involvera såväl medlemsstaterna som Europaparlamentet och alla berörda aktörer i arbetet.

För att få underlag för detta initiativ gav han i oktober 2009 uppdraget att sammanställa denna rapport. Ett av målen för rapporten är att avgöra om – och hur – synen på den inre marknaden kan ändras från ”ett gårdagens projekt” till en central politisk prioritet och ett verktyg för att möta de växande utmaningar som väntar i det europeiska integrationsarbetet.

## **1.2. Den inre marknaden som strategiskt mål – 2010 såväl som 1985**

För exakt 25 år sedan lanserade Jacques Delors tillsammans med Lord Cockfield, som då var kommissionens vice ordförande med särskilt ansvar för marknadsintegration, det projekt som skulle leda till den inre marknaden. Det skedde genom en vitbok med titeln *Att fullborda den inre marknaden – en vitbok från kommissionen till Europeiska rådet* som lades fram inför Europeiska rådets möte i Milano i juni 1985. Kommissionen uppmanade där Europeiska rådet att föresätta sig att en gemensam, inre marknad ska vara fullbordad senast 1992 och att anta det program som behövs för att uppnå detta mål, jämte en realistisk tidsplan. Europeiska rådet följde denna uppmaning.

I samarbete med ekonomiska aktörer på marknaden inledde nu gemenskapens institutioner och medlemsstaterna de väldiga ansträngningar som krävdes för att ro iland projektet. I slutet av 1992 hade man slutligen kunnat anta bestämmelser för att förverkliga det mesta av det man planerat, och en hel del av åtgärderna hade också genomförts, om än inte fullt ut. Behovet att vara redo för den inre marknaden visade sig fungera som ett viktigt incitament för investeringar, omstrukturering och modernare lagstiftning. Parallellt med dessa praktiska

effekter skedde också en förändring i attityd. Både politiska beslutsfattare och ekonomiska aktörer kände ett behov av att tänka och agera i en bredare kontext, både i fråga om *tid* – då man redan 1985 började planera för 1992, som projektet brukade kallas – och *rum* – genom att man gjorde sig redo att möta en konkurrens från hela Europa. Många företag reagerade med entusiasm på denna utmaning, och denna process hjälpte den europeiska ekonomin ut ur den ”euroskleros” som man upplevt under de föregående åren.

Arbetet med den inre marknaden upphörde givetvis inte 1992. Utöver en rad specifika initiativ som syftat till att konsolidera 1992 års framsteg och att tillämpa den inre marknads principer på ny verksamhet som utvecklats inom olika sektorer, har det också tagits ytterligare två breda politiska initiativ: handlingsplanen för den inre marknaden (juni 1997) och handlingsplanen för finansiella tjänster (maj 1999). En effektiv konkurrenspolitik har samtidigt garanterat att den inre marknaden inte bara fungerar som en enhet, utan att det också råder rättvisa och dynamiska konkurrensförhållanden.

Under slutet av 1990-talet kunde man ändå notera att den inre marknaden inte stod i fokus på samma sätt som tidigare. Framför allt var det två villkor för en effektiv och långsiktigt vital inre marknad som inte hade ägnats tillräcklig uppmärksamhet.

I 1985 års vitbok angavs att målet att fullborda den inre marknaden har tre huvudaspekter, nämligen att foga samman medlemsstaternas marknader till *en enda* gemensam marknad, att se till att denna marknad *växer* samt att den kännetecknas av *god flexibilitet*. Det angavs visserligen i vitboken att dess syfte framför allt var att uppnå det första av de tre målen, men också att de följande två är lika viktiga. Man kan faktiskt spåra några av de senaste årens problem på den inre marknaden till det faktum att de nationella marknaderna inte helt har kunnat sammanfogas, men också till att marknaden ännu inte är fullbordad i de övriga avseendena. Trots vissa framsteg med t.ex. de transeuropeiska näten och Lissabonstrategin krävs det ytterligare ansträngningar inom dessa kompletterande politikområden, som i själva verket utgör integrerade delar i arbetet för att skapa en inre marknad som fungerar som avsett.

Ett annat problem är att några av medlemsstaterna satt för stor tillit till finansmarknadernas förmåga att reglera sig själva. Detta synsätt bidrog till både förseningar och brister i utvecklingen av det regelverk och de tillsynsfunktioner som krävs i samband med en liberalisering av finansmarknaderna och skapandet av en inre marknad för finansiella tjänster. En viktig komponent i den inre marknaden kom därmed att försvagas.

Det skulle dröja ett antal år innan man såg konsekvenserna av att dessa två krav hade ägnats otillräcklig uppmärksamhet, och kring millennieskiftet rådde en viss mättnad på framsteg i fråga om den inre marknaden, som om projektet i praktiken var fullbordat och kunde läggas till handlingarna då man skyndade vidare mot nya politiska prioriter. Och det kan inte förnekas att EU:s politiska energi vid denna tid behövde ägnas åt tre andra viktiga byggstenar i den europeiska integrationen: den monetära unionen, den kommande utvidgningen och reformen av EU-institutionerna.

Genom att Lissabonfördraget trädde i kraft i januari 2010 kan vi nu säga att dessa tre byggstenar är på plats. På sikt verkar det inte sannolikt att dessa processer kommer att fortsätta leda uppmärksamhet bort från arbetet med den inre marknaden. Två av dem – den monetära unionen och utvidgningsprocessen – förefaller snarare sätta ett starkare ljus på inre marknadsaspekterna.

Den monetära unionens svagheter, som illustreras särskilt tydligt genom den kris som orsakats av Greklands finanser, har fått finansmarknaderna att reagera starkt och omedelbart på obalanser i offentliga finanser. När vi studerar orsakerna till sådana obalanser riktas uppmärksamheten snart mot problemet med bristande konkurrenskraft i den reala ekonomin. Detta problem har i sin tur delvis orsakats av korporativism och s.k. räntesökning (*rent-seeking*: vinststrävan på andras bekostnad, t.ex. genom olika former av ensamrätter eller privilegier, ö.a.) både i den offentliga och privata sektorn, som bidragit till att delvis skydda den inhemska ekonomin från den inre marknads och konkurrensens fulla potential, med försenade eller uteblivna produktivitetssökningar som följd. Denna situation är inte på något sätt begränsad till Grekland, och problemen visar vikten av att stärka den inre marknaden, dvs. vitalisera den ekonomiska aspekten av Ekonomiska och monetära unionen, så att den monetära unionen och euron blir mer solida och genererar de ekonomiska fördelar som är avsikten.

Utvidgningen möjliggör – och kräver – också ett ökat fokus på den inre marknaden.

För det första behöver det understrykas att både de nya medlemsstaterna och Europeiska unionen som helhet har gynnats av utvidgningen, även i ekonomiskt avseende. Men om tendensen att rikta in politik på nationella intressen och att prioritera inhemska produktion, som vi såg exempel på under krisen, skulle sprida sig skulle de nya medlemsstaternas ekonomier drabbas först.

För det andra har allmänhetens tilltro till den utvidgade inre marknaden minskat i de gamla medlemsstaterna, där många inte varit tillräckligt förberedda för denna stora förändring, och det är viktigt att arbeta för att åter stärka den.



För det tredje kan man notera att det politiska stödet för den inre marknaden och konkurrensen i de flesta av de nya medlemsstaterna idag förefaller vara starkare än i några av de medlemsstater som gått i bräschen för den ekonomiska integrationen under de föregående årtiondena. En strategi som ska stärka den inre marknaden måste därför dra full nytta av det stöd och den pådrivande kraft som de nyare medlemsstaterna kan bidra med.

Med tanke på dessa omständigheter kan förutsättningarna för att fokusera de europeiska beslutsfattarnas intresse på de framtida utmaningarna för den inre marknaden vara de bästa på tjugo år. Samtidigt måste vi vara medvetna om att villkoren för ett strategiskt initiativ är betydligt mer komplicerade än vid tiden för Jacques Delors initiativ 1985, både i fråga om föremålet för initiativet och de aktörer som behöver driva dem framåt.

Föremålet för initiativet – den inre marknaden – måste idag sättas i en ny, kraftigt förändrad kontext. Aktörerna – Europas beslutsfattare och berörda parter – är också en helt annorlunda grupp idag. Varje initiativ måste därför föregås av ett djupgående samråd med dessa intressenter.

De faktorer som förändrat kontexten är väl kända var för sig, men ibland glömmer man hur starkt den kombinerade effekten av dessa förändringar har påverkat hur den inre marknaden fungerar och vad medborgare och företag förväntar sig av den. Man behöver bara nämna några av de viktigaste förändringarna, vilka alla har inträffat under de tjugofem år som gått sedan vitboken presenterades.

Några av dem ägde rum långt bortom EU:s gränser:

- Globaliseringen och framväxten av nya ekonomiska stormakter.
- Den tekniska revolution som drivits fram särskilt genom landvinningarna inom informations- och kommunikationsteknik.
- Tjänstesektorns växande betydelse i ekonomin.
- Den ökade medvetenheten om miljö- och klimatproblemen.

Utöver dessa utmaningar av mer global karaktär har den inre marknaden i Europa satts på prov genom ett antal omvälvningar som ägt rum i och kring Europa:

- Sovjetblockets sammanbrott, som bl.a. innebar att ett yttre hot som tidigare haft en pådrivande verkan på integrationsarbetet föll bort.
- Utvidgning från 10 till 27 medlemsstater.

- Betydligt större ekonomiska skillnader inom EU än tidigare, också till följd av utvidgningen.
- Införandet av en gemensam valuta, som nu antagits av 16 medlemsstater.
- Ökad migration och kulturell mångfald.
- Förslag till ytterligare europeisk integration (och ibland även befintliga bestämmelser) har röstats ned i folkomröstningar i flera medlemsstater.
- Gränserna för hur en enskild medlemsstat är skyldig att godta framtida EU-integration har slagits fast i domstol (avgörande i den tyska förbundsdomstolen i juli 2009);
- Lissabonfördraget har fastslagit att "[u]nionen ska verka för en hållbar utveckling [...] [och] en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft" (artikel 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

Var och en av dessa förändringar, för att inte tala om deras kombinerade effekt, har haft stor påverkan på den inre marknadens funktionssätt både i institutionellt, ekonomiskt och politiskt hänseende. Det har ännu inte skett någon systematisk översyn av politiken kring den inre marknaden i ljuset av dessa förändringar. Denna rapport, som visserligen är politisk snarare än analytisk till sin karaktär, kommer dock att ta dessa stora förändringar noggrant i betraktande. Detta är en förutsättning för att kunna ge rekommendationer som bygger på framtidens utmaningar, inte på den inre marknaden som den såg ut tidigare.

### **1.3. Att lyssna på den europeiska allmänheten**

Innan inre marknadsprojektet lanserades med 1985 års vitbok hade Jacques Delors förberett initiativet genom en serie besök, en *tour des capitales*, i de dåvarande 10 medlemsstaterna plus Spanien och Portugal som snart skulle bli medlemmar. Dagens EU med 27 medlemsstater är inte bara större och mer mångskiftande, utan också mer komplext i sin sammansättning, med ett större aktivt deltagande från berörda parter och företrädare för det civila samhället.

Med tanke på dessa nya omständigheter kunde denna rapport sammanställas först efter ett mycket omfattande samråd, som bedrivits både formellt och informellt. Denna analys och de rekommendationer som härmed översänds till Europeiska kommissionens ordförande är alltså frukten av de omfattande undersökningar som företogs innan rapporten ställdes samman, även om författaren givetvis tar det fulla och slutliga ansvaret för rapportens innehåll.

Undersökningarna ägde rum mellan november 2009 och april 2010, och har gått in på områden som hur den inre marknaden uppfattas, vilka som är dess starka och svaga sidor, vilka åtgärder som kan vidtas för att förbättra och fördjupa den inre marknaden och samtidigt ta hänsyn till den oro som omgärdar den, samt vilka politiska strategier som skulle kunna underlätta sådana åtgärder. Det har

hållits omfattande diskussioner med många av de parter som berörs av den inre marknaden, med grupper inom det civila samhället samt företrädare för politiska institutioner.

Författaren hade privilegiet att föra diskussioner med Europaparlamentets ordförande Jerzy Buzek och Europeiska rådets ordförande Herman Van Rompuy, och förde dessutom givetvis ingående samtal med Europeiska kommissionens ordförande José Manuel Barroso. Han utbytte också synpunkter med Europeiska centralbankens ordförande Jean-Claude Trichet, Europeiska investeringsbankens ordförande Philippe Maystadt samt EU-ombudsmannen Nikiforos Diamandouros.

Vid Europaparlamentet skedde separata överläggningar med följande politiska grupper: Europeiska folkpartiet, Gruppen progressiva förbundet av socialdemokrater i Europaparlamentet, Alliansen liberaler och demokrater för Europa, De gröna/Europeiska fria alliansen, Europeiska konservativa och reformister samt Europeiska enade vänstern/Nordisk grön vänster. Det hölls också debatter i utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd, i utskottet för ekonomi och valutafrågor i samband med dess möte med företrädare från nationella parlament samt i det särskilda utskottet för den finansiella, ekonomiska och sociala krisen. Utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd har ställt samman en rapport på eget initiativ, som är avsedd som parlamentets bidrag till föreliggande rapport. Detta initiativ har varit mycket uppskattat och har utgjort ett viktigt bidrag till våra förberedelser. Vidare hölls ett gemensamt samråd med samtliga föredragande i Europaparlamentet angående det lagstiftningspaket om tillsyn i finanssektorn som just nu är under behandling.

När det gäller ministerrådet tog samrådet först formen av ett utbyte av synpunkter som anordnades på initiativ av det svenska ordförandeskapet och bedrevs inom ramen för de ständiga representanternas kommitté (Coreper). På det spanska ordförandeskapets initiativ fortsatte detta arbete även inom de rådssammansättningar som behandlar ekonomiska och finansiella frågor (Ekofin) samt konkurrenskraft. Det har också inletts en dialog med det nuvarande spanska ordförandeskapet och med de följande två årens ordförandeskap i rådet om att förbereda ytterligare initiativ som rör den inre marknaden.

Medlemsstaterna har alla varit involverade i de diskussioner som förts inom rådet (se ovan), och det har dessutom förts bilaterala samtal med regeringarna i de flesta av medlemsstaterna på deras egen begäran. Detta har skett antingen i Bryssel eller i huvudstäderna. Medlemsstaterna har vanligen företrätts av de

ministrar som deltar i mötena i rådet (Ekofin) eller rådet (konkurrenskraft). I vissa fall har även stats- eller regeringschefer deltagit.

Författaren deltog också på uppmaning av Europeiska rådet i reflektionsgruppen om Europas framtid, och hade på så sätt förmånen att diskutera frågorna med gruppens ordförande Felipe González och övriga medlemmar<sup>1</sup>. Han rådfrågade också ytterligare ett antal personer som inte innehar några formella positioner i dagens EU-institutioner, men som på ett påtagligt sätt har bidragit till den europeiska integrationen, inte minst på det ekonomiska området, bland andra Giuliano Amato, Georges Berthoin<sup>2</sup>, Leon Brittan, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Valéry Giscard d'Estaing, Wim Kok, Karl Lamers, Pascal Lamy, Tommaso Padoa-Schioppa, Chris Patten, Romano Prodi, Peter Sutherland och Antonio Vitorino.

Vidare har vi varit noggranna med att rådfråga många olika parter som berörs av den inre marknaden och grupper inom det civila samhället som är engagerade i inremarknadsfrågor och i den europeiska integrationen i allmänhet. Detta har skett vid de respektive intressegruppernas kontor i Bryssel eller vid besök vid deras kontor i medlemsstaterna.

Vi har t.ex. haft ett rikligt utbyte av synpunkter med konsumentorganisationer, företrädare för näringslivet och fackförbund. För att klargöra både var åsikterna löper samman och var de går isär arbetsmarknadens parter emellan anordnades också ett gemensamt möte mellan företagarsammanslutningen Business Europe och Europeiska fackliga samorganisationen.

Ett antal skriftliga bidrag har också kommit in. Många av dem har handlat om sektorsspecifika, ibland mycket detaljerade frågor. Det ligger i den inre marknads natur att vara en gemensam spelplan för en mycket stor mångfald av verksamheter, och var och en av dessa omgärdas av sina specifika problem som kräver riktade åtgärder. Det är därför naturligtvis viktigt att EU-institutionerna lyssnar på synpunkter och arbetar med problemen inom alla dessa olika sektorer. I denna rapport är emellertid avsikten att göra en bredare analys av den inre marknaden idag, och att föreslå en övergripande strategi för att ge den ny dynamik. För att kunna nå detta mål har det varit nödvändigt att fokusera på ett mindre antal nyckelfrågor. Även om några av de berörda parter som deltagit i diskussionen kommer att anse att deras inlägg inte behandlas uttryckligen i rapporten, har var och en bidragit till de ståndpunkter som redovisas. Dessutom kommer alla parter att tjäna på att den inre marknaden stärks och vidareutvecklas.

---

<sup>1</sup> Det råder full samstämmighet mellan den ståndpunkt i fråga om den inre marknaden som redovisas i Gonzalesgruppens rapport och den som, mer utförligt, presenteras i den här rapporten.

<sup>2</sup> Georges Berthoin var bland annat chef för Jean Monnets kansli.

Vi har även samrått med miljögrupper, leverantörer av tjänster av allmänt intresse, sammanslutningar av regioner eller kommuner, organisationer inom det sociala området, familjeorganisationer och nätverk av icke-statliga organisationer.

De expertkunskaper som olika tankepartner i Bryssel och på andra håll i Europa (jämte enskilda akademiker) har kunnat bidra med har tagits särskilt väl tillvara. Detta har skett genom bilaterala möten och genom deltagande i konferenser och seminarier, varav vissa särskilt anordnats för att samla in synpunkter på föremålet för denna rapport.

Även om det är osannolikt att någon institution eller enskild person som rådfrågats helt och fullt skulle ställa sig bakom samtliga aspekter på den strategi som rekommenderas i rapporten bedömer författaren att de utforskningar som bedrivits på begäran av ordförande Barroso har lagt grunden för en relativt bred samsyn på ett antal nyckelfrågor. Det finns gott hopp om att denna samsyn kommer att förbättra kommissionens förutsättningar att utveckla ett nytt strategiskt initiativ av hög kvalitet.

#### **1.4. Mindre populär – men viktigare – än någonsin**

De samråd vi hållit med olika parter har belyst en obehaglig sanning om den inre marknaden, även om problemet sällan tas upp uttryckligen: även om vi idag behöver den inre marknaden mer än någonsin är den samtidigt mindre populär än någonsin. Det är inte säkert att det kommer att betraktas som politiskt korrekt att ta upp detta problem till debatt. Men samtidigt är det bara genom att diskutera frågan öppet som det kan bli möjligt att ge den inre marknaden en verklig nystart med bestående positiva effekter.

Bland de vitt skilda ståndpunkter som kan observeras är det möjligt att identifiera tre huvudgrupper:

##### ***a. Starka motståndare***

En del debattörer koncentrerar sin argumentation helt och hållet på problem och orosmoment: de ser den inre marknaden som en källa till spänningar, störningar och risker, och anser därför att inte finns några fördelar med att ge den ny kraft. Enligt deras synsätt är mindre ekonomisk integration och kanske generellt sett en mindre roll för marknaden i samhället önskvärda.

##### ***b. Anhängare med reservationer***

En stor majoritet av medlemsstaterna, av politiska grupperingar och andra berörda parter anser tvärtom – om än i olika hög grad – att den inre marknaden är en viktig ingrediens för ekonomiska framsteg i Europa. Detta principiella stöd är dock ofta blandat med en viss oro för minst en av följande faktorer. En del anser att den inre marknaden inte tar tillräcklig hänsyn till andra mål (t.ex. sociala eller miljömässiga), och skulle därför ställa sig bakom en nystart för den inre marknaden endast på villkor att den ges en delvis ny inriktning. Andra kan mena, även om de inte själva delar oron, att sådana åsikter är så utbredda i Europa att alla försök att ge ny kraft åt den inre marknaden kommer att stöta på hårt motstånd om inte dessa frågor första behandlas.

### *c. Övertygade anhängare*

Både bland medlemsstater och berörda parter finns det också en liten kärna av övertygade och konsekventa anhängare av den inre marknaden, som givetvis helt och fullt stödjer idén att ge ny kraft åt projektet. Deras stöd är en viktig ingrediens i varje nytt politiskt initiativ. Å andra sidan händer det att deras argumentation blir mindre effektiv än vad de tänkt sig därför att de inte framstår som tillräckligt medvetna om den oro som kan råda i andra länder eller där det råder andra villkor, och som har minskat förtroendet för den inre marknaden.

För att kunna utforma och finna förankring för en ny strategi blir det nödvändigt att ta hänsyn till alla dessa tre ståndpunkter.

Under omständigheter som är vitt skilda från dem som rådde för 25 år sedan, då den inre marknaden lanserades, måste argumenten till stöd för projektet förnyas. Globaliseringen framkallades inte av den inre marknaden i Europa. Däremot är den inre marknaden vårt bästa redskap för att bemöta de utmaningar som globaliseringen för med sig, förutsatt att vi kan förbättra dess funktionssätt, göra den mer motståndskraftig mot nationalism och anpassa den till dagens problem och politiska mål. En ekonomisk union är ett bättre skydd för den europeiska befolkningens ekonomiska, sociala och miljömässiga välfärd än ekonomisk splittring och renodlade nationella åtgärder. Detta utesluter dock inte att den yttre dimensionen av den inre marknaden – dvs. att marknaden ska vara öppen mot omvärlden men inte stå maktlös inför den – kan kräva ytterligare överväganden, vilket också kommer att ske i denna rapport.

Om vi kan belysa fördelarna med den inre marknaden på ett förnyat och odogmatiskt sätt finns det en chans att få även de ”starka motståndarna” att delvis ompröva sin inställning, samtidigt som vi bör kunna stärka stödet från dem som är positiva ”med reservationer”. De medlemsstater, politiska grupper och andra berörda parter som omfattar den senare åsikten utgör den största (men också mest heterogena) gruppen, och kan förväntas stärka sitt stöd för en nystart

för den inre marknaden förutsatt att de känner att deras invändningar har vägts in på ett bra sätt.

På det politiska planet gäller det alltså framför allt att finna vägar för att öppet, tydligt och effektivt behandla de frågor som väcker oro, så att arbetet för en nystart för den inre marknaden kan få ett bredare stöd utan att initiativen för den skull behöver bli urvattnade.

Strategiskt sett blir frågan hur vi kan vinna ökat stöd från dem som är anhängare av den inre marknaden ”med reservationer” samtidigt som vi behåller stödet från de ”övertygade anhängarna”. Detta kräver bland annat att den sistnämnda gruppen görs fullt medveten om de hot mot den inre marknaden som föreligger idag, och som kommer att framstå ännu tydligare vid ett försök att ge den ny kraft. De måste också bli övertygade om att de ”eftergifter” som kan vara en nödvändig del av den uttömmande strategi som behövs för att få till stånd en nystart inte innebär att den inre marknads roll för att stärka den europeiska ekonomins konkurrenskraft undergrävs.

### **1.5. Kräver en väl fungerande inre marknad verkligen konsensus?**

Innan vi fortsätter resonemanget kan det vara rimligt att ställa frågan: måste vi ha konsensus för att kunna stärka och vidareutveckla den inre marknaden, och i så fall hur bred konsensus? Är inte den inre marknaden klart och entydigt ett område som tillhör gemenskapspelaren, där kommissionen är ansvarig för att se till att reglerna följs och har de befogenheter som krävs för detta?

Här måste man göra skillnad mellan tillämpningen av befintlig lagstiftning och utvecklingen av nya bestämmelser, eller i bredare mening nya initiativ som syftar till att stärka och vidareutveckla den inre marknaden.

När det gäller tillämpningen av befintliga bestämmelser stämmer det att kommissionen har ett antal befogenheter som den har rätt och skyldighet att utöva i sin roll som fördragets väktare, under kontroll enbart från EU-domstolen och utan krav på andra parter samtycke.

Samtidigt är det dock viktigt att både den allmänna policyn för tillämpning av inre marknadsbestämmelserna och besluten i enskilda fall förbereds och motiveras på ett sådant sätt att det skapar en bred förståelse och gärna även konsensus. Ju striktare reglerna tillämpas – vilket gynnar konkurrensen på den inre marknaden – desto viktigare är det att motivera besluten på ett övertygande sätt, för att undvika att skapa negativ opinion mot EU i allmänhet eller mot den inre marknaden specifikt.

För att anta nya bestämmelser eller andra policyinitiativ som syftar till en nystart för den inre marknaden, och som kan innefatta att man tilldelar ytterligare och mer effektiva befogenheter för att garantera efterlevnaden av bestämmelserna, kommer det givetvis att krävas konsensus. Vilken grad av konsensus som behövs beror på de beslutsförfaranden för respektive politikområde som fastställs i fördragen. Starkt stöd i Europaparlamentet och rådet är givetvis nödvändigt. I rådet kan till och med enhällighet krävas inom vissa områden, medan kvalificerad majoritet är tillräckligt inom andra.

Att bygga konsensus genom att fullt ut involvera Europaparlamentet, medlemsstaterna, rådet och berörda parter kommer alltså att vara av yttersta vikt för en framgångsrik ny strategi för den inre marknaden, och detta arbete måste bedrivas med full insikt om den oro som omgärdar vissa aspekter av den inre marknaden idag. Denna oro delas också i viss mån även av de medlemsstater, politiska grupperingar och berörda parter som anser att den inre marknaden som helhet är en stor tillgång för Europa och som delar uppfattningen att den behöver vitaliseras.

## **1.6. Oro kring den inre marknaden**

Farhågorna kring den inre marknaden kan studeras ut tre olika perspektiv: utveckling över tiden, särskilda områden som är föremål för oro samt variationer mellan medlemsstater. Den analys som följer nedan gör inte anspråk på att vara uttömmande, men kan vara nyttig som underlag för en politiskt realistisk strategi för den inre marknaden.

### ***a. Utveckling över tiden***

#### ***a1. Före krisen***

Redan innan den ekonomiska krisen utbröt 2008 kunde man konstatera en viss "integrationströtthet" inom EU. För det första har ekonomiska och politiska etablissemang haft svårt att se fördelarna när den inre marknaden tränger djupare in i det ekonomiska livet på nationell nivå. Som exempel på detta kan man nämna den svåra process och de blygsamma resultat som uppnåddes med införandet av direktivet om övertagandebud, motståndet mot den fria rörelsen för kapital i fråga om "gyllene aktier" och andra specialrättigheter, samt vissa försök att stoppa gränsöverskridande förvärv.

För det andra har man inom flera samhällsgrupper kunnat notera en oro för och ett ifrågasättande av mer grundläggande aspekter på den inre marknaden, t.ex. den fria rörligheten för personer och tjänster. Det är som om de principer som införts genom Romfördraget femtio år tidigare och som haft en utbredd



tillämpning sedan dess plötsligt blev källor till spänningar och oro, särskilt i samband med anslutningen av 12 nya medlemsstater mellan 2004 och 2007. Man kan säga att dessa utvidgningar var mycket väl förberedda i alla avseenden utom när det gällde den allmänna opinionen i de gamla medlemsstaterna. Känslan av en helt ny omgivning, med en inre marknad som rymde större klyftor än någonsin tidigare, bidrog till en motvilja hos delar av befolkningen som tog sitt mest uppenbara uttryck i resultaten av folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna 2005.

### ***a.2. Under krisen***

Krisen gav upphov till en annan sorts risk för den inre marknaden, nämligen den tendens att söka nödlösningar på nationell nivå som satte sin prägel inte bara på många regeringars agerande, utan också på delar av näringslivet, inte minst den hårt pressade finanssektorn. Kommissionens konsekventa linje att bestämmelserna måste följas (se ovan) bidrog dock, tillsammans med en anda av gemensamt ansvarstagande bland medlemsstaterna, till att den inre marknaden kunde gå relativt oskadd genom krisen. Trots detta gav åren 2008 till 2009 en otäck påminnelse om de mycket allvarliga problem som kan drabba den inre marknaden vid en allvarlig och utdragen kris. För även om den inre marknaden är fast förankrad i rättssystemet och i ekonomin är den inte lika fast rotad i våra attityder, och inte heller så väl skyddad i form av kraftfulla befogenheter och mekanismer för krishantering, att vi kan anse den vara oåterkalleligen integrerad med vårt ekonomiska system och fullt motståndskraftig även vid värsta tänkbara scenario.

### ***a.3. I krisens kölvatten***

Krisen har också gett upphov till en viss motvilja mot marknaden som sådan. Stödet för marknadsekonomin har förlorat både i djup och bredd, och är nu svagare än det varit sedan 1980-talet. Gränserna för vad marknaden kan åstadkomma har blivit mer uppenbara. Många upplever den nu som en källa till oacceptabla orättvisor och dessutom som ineffektiv, då den lett väldiga resurser till finansiell verksamhet vars bidrag till ekonomin ifrågasätts. Denna skepsis till marknaden bidrar till den integrationströtthet som nämnts tidigare. Vid tiden för 1985 års vitbok, och under de tjugo år som följde, vad det de som var *motståndare* till marknad, konkurrens och integration som var på defensiven. I dagsläget, och förmodligen ett antal år framåt, är det nu de som vill *främja* mer marknad, konkurrens och integration som måste kämpa för att försvara sin ståndpunkt, både på den politiska arenan och inför den allmänna opinionen. Den ”produkt som saluförs” – t.ex. en vitaliserad inre marknad, som i denna rapport – måste därför också effektivt anpassas för att hantera de farhågor som förstärkts

av krisen. Argumentationen måste också bli mer övertygande än tidigare, eftersom anhängarna nu tvingas kämpa i motvind.

Att medlemsstaterna och EU-institutionerna samarbetar med goda och ärliga avsikter kommer att vara särskilt viktigt, för att förebygga att också ett tredje fenomen som observerats under de senaste åren, nämligen en ”reformtrötthet” som fötts ur omfattande strukturreformer, i allmänhetens ögon identifieras med EU och den inre marknaden – trots att dessa reformer först och främst ligger i varje lands intresse.

#### ***a.4. På längre sikt***

Även på längre sikt, när krisen och dess inverkan på samhällsklimatet har avtagit, är det sannolikt att förutsättningarna för fortsatt marknadsbaserad integration kommer att vara de minst gynnsamma som rått sedan det europeiska integrationsprojektet började. Det här är en problematik som går långt utöver syftet med denna rapport, men i arbetet med framtidens inre marknad – liksom med EU:s fortsatta utveckling i allmänhet – måste man ta hänsyn till en trend som är tydlig såväl i gamla som i nya medlemsstater: det politiska landskapet har blivit mer fragmenterat, och de stora etablerade partier som traditionellt har varit positiva till den europeiska integrationen har tappat mark till mindre men växande partier på såväl vänster- som högerkanten, vilka som en gemensam nämnare har en starkt kritisk inställning till integration, oavsett om det gäller integration inom Europa eller globalt. Även de större, mer EU-positiva partierna får det allt svårare att stå fast vid en positiv vision när de måste kämpa om väljarna, och lockas allt oftare ofta att inta en försiktig hållning i fråga om EU-integration.

Om den inre marknaden upplevs som en hänsynslös koloss som kör över lokala samhällen och deras traditionella värderingar riskerar den att bli det första offret för denna politiska trend. Men den kan också bli en central komponent i det större politiska projektet att bättre förankra EU hos medborgarna, förutsatt att vi kan göra de justeringar som krävs för att den inre marknaden ska ge tydligare konkreta fördelar för allmänheten – både materiellt och på andra sätt – samtidigt som medborgarna kan känna att källorna till den oro som förknippas med projektet har åtgärdats.

#### ***b. Oron inom olika samhällsgrupper och samhällssektorer***

##### ***b1. Skyddet för privilegierade grupper hotas***

Eftersom den inre marknaden har till syfte att öka öppenhet och konkurrens väcker den givetvis oro och ibland kraftfulla protester från grupper i samhället som ser sin skyddade situation hotad av denna utveckling. Detta är oundvikligt och till och med ett tecken på att processen faktiskt gynnar ökad effektivitet och ekonomisk tillväxt, vilket ofta även ger upphov till sociala framsteg. Ett minskat skydd för privilegierade grupper leder till minskad omfördelning av resurser till dessa grupper från resten av samhället och ger också chansen åt andra, t.ex. unga människor, att förbättra sina ekonomiska och sociala möjligheter. Det är dock en stor utmaning att begränsa dessa privilegierade gruppers förutsättningar att locka över politiker och allmänhet med en agenda som är fientlig till den inre marknaden och EU:s roll som försvarare av sund konkurrens och som drivkraft för förändringar.

### ***b.2 Missnöje hos konsumenter***

Konsumenterna är den inre marknads stora vinnare. Det finns dock många områden där fördelarna för konsumenterna har visat sig för långsamt, t.ex. därför att det fortfarande råder otillräcklig konkurrens även om en inre marknad för sektorn har införts, därför att det är svårt eller omöjligt att ta sig in på den inre marknaden eller därför att konsumentskyddet är otillfredsställande. Liksom i föregående avsnitt diskuterar vi bara de upplevda problemen relativt kortfattat här, för att ge en övergripande bild. De kommer att studeras noggrannare i senare kapitel, där vi också kommer att föreslå sätt att hantera dem.

### ***b.3 Missnöje i fråga om friheterna för enskilda***

De friheter som i princip har införts genom den inre marknaden har också andra aspekter än de rent ekonomiska, och de enskilda medborgarna vill naturligtvis kunna utnyttja friheterna fullt ut. Men många gånger kan det vara mycket svårt eller rentav omöjligt att utnyttja vissa friheter, vilket både skapar frustration och skadar den inre marknads rykte. Enskilda kan då tycka att de får bekräftelse på den förutfattade meningen att den inre marknaden inte är någonting de kan dra aktiv nytta av personligen, medan de däremot känner sig som passiva offer för de upplevda hot som den för med sig.

### ***b.4 Oro för sociala aspekter***

Här handlar det om en lång rad olika aspekter, t.ex. specifika arbetsmarknadsfrågor eller ett allmänt missnöje med social ojämlikhet. Även om den inre marknaden genom åren har gett mycket stort bidrag både till ökad sysselsättning och förbättrat absolut och relativt välstånd i de minst utvecklade medlemsstaterna och regionerna finns det fortfarande en uppfattning – som oftast är ogrundad – att omstrukturering och utflyttning av företag är ett tecken

på att EU inte i tillräcklig grad lyckas skydda sitt näringsliv mot omvärlden, eller att EU genom den inre marknaden i praktiken har uppmuntrat företag att flytta inom unionen.

I ett utvidgat EU där det finns kraftiga variationer i levnadsstandard finns det också de som anser att den fria rörligheten för arbetstagare och tjänster eller fenomenet med utstationerade arbetstagare hotar deras egen ställning på arbetsmarknaden, eller rentav hotar grundläggande rättigheter för arbetstagare.

Slutligen går det inte att förneka att den inre marknaden genom att främja ekonomisk integration åtminstone på kort sikt kan skapa vinnare och förlorare, även om detta sker som en del av en positiv process för ökad tillväxt och sysselsättning. Medlemsstaterna försöker med olika socialpolitiska medel att ekonomiskt kompensera dem som missgynnas och att erbjuda dem utbildning som kan hjälpa dem att åter aktivt delta i ekonomin. Men de budgetmedel som behövs för att kunna vidta fördelningspolitiska åtgärder kan naggas i kanten genom vissa former av skattekonkurrens, som dessutom brukar tendera att förskjuta skattebördan till förmån för sådana skatteunderlag som är mer rörliga, t.ex. skatt på kapital eller topplöner till högutbildade, medan medel- och låginkomsttagare, inklusive lågutbildade, som tenderar att vara mindre rörliga missgynnas skattemässigt.

Därför det uppstå spänningar när man försöker kombinera en ökad marknadsintegration med sociala mål. Detta problem framstår nu ännu tydligare, när Lissabonfördraget har gjort det till en formell målsättning att skapa ”en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft”. Om *marknadsaspekten* och den *sociala aspekten* inte går att förena på ett framgångsrikt sätt blir alltså ett av dessa mål lidande. Då den ekonomiska krisen lett till en minskad entusiasm för marknaden och ökad oro för ojämlikhet i samhället är det långtifrån självklart att det är marknaden, dvs. den inre marknaden, som kommer att prioriteras.

Vidare finns det en viss oro i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och det verkliga eller upplevda hot som den inre marknaden skulle innebära för hur dessa tjänster ska fungera i framtiden.

### ***b.5. Oro för miljön***

På miljöområdet gäller frågetecknen framför allt huruvida den inre marknaden som den idag är reglerad och tillämpad kan ge de rätta verktygen för att uppnå EU:s politiska mål i fråga om miljö, kamp mot klimatförändringen och effektiv resursanvändning. Även detta är ett område där man måste ta hänsyn både till Lissabonfördragets mål i fråga om den inre marknaden och i fråga om långsiktig hållbarhet. Jämfört med de sociala frågorna som diskuterats ovan är

diskussionen om den inre marknadens roll i fråga om miljön av betydligt senare datum, men den har snabbt kommit att stiga på den politiska dagordningen. Även om målet med grön tillväxt berör ett stort antal politikområden både på EU-nivå och i medlemsstaterna utgör den inre marknadens struktur och funktionssätt en särskilt viktig dimension. Detta är ett relativt outforskat område både i intellektuellt och politiskt hänseende, och betydande ansträngningar kommer att krävas här.

### ***b.6. Oroskällor för företagen***

Näringslivet har alltid varit en stark tillskyndare av och motor för den inre marknaden. Företagen följer också med stort intresse den inre marknadens fortsatta utveckling, samtidigt som även de ser vissa orosmoment eller saker som fungerar mindre bra. Källorna till oro varierar mellan olika sektorer och mellan större och mindre företag. Under förberedelserna för denna rapport samrådde vi med ett antal olika parter med skilda synsätt, och deras bidrag till diskussionen har utgjort en del av underlaget för de följande kapitlen, på samma sätt som varit fallet med andra berörda parter vi varit i kontakt med. På en övergripande nivå kan tre huvudsakliga problemområden identifieras.

Oberoende av sektor har många företag problem med återstående hinder i form av flaskhalsar och fragmenterade marknader. Det finns en stark önskan att principen om likvärdiga konkurrensvillkor ska fungera bättre i praktiken, att bestämmelser ska genomföras snabbare och att det sker framsteg på sådana områden där det ännu inte utvecklats en inre marknad, t.ex. inom den digitala ekonomin.

Behovet av förenklingar och bestämmelser som medför mindre administrativ börda för företagen tilldrar sig fortsatt intresse, framför allt (men inte enbart) från små och medelstora företag, även om man inte heller förnekar de framsteg som gjorts på området.

Storföretag som agerar på en global marknad har å sin sida framför allt uttryckt oro i fråga om den inre marknadens externa dimension, där man anser att Europeiska unionen å ena sidan inte har ansträngt sig tillräckligt för att förbättra sina företags tillträde till marknaderna i ett antal viktiga tredjeländer, och å andra sidan belastar företagen med en strängare lagstiftning på vissa områden än vad som är vanligt i andra delar av världen, t.ex. i fråga om statligt stöd.

Det bör också nämnas att de större företagsammanslutningarna – även om de givetvis arbetar för att främja näringslivets vision om den inre marknaden – på senare tid visat större medvetenhet om behovet att hantera de oroskällor som bekymrar andra berörda aktörer (vilka sammanfattats på föregående sidor),

eftersom detta ses som en förutsättning för att man ska kunna förebygga en återgång till ökad ekonomisk nationalism och nå de bestående konkreta framsteg med den inre marknaden som behövs.

### ***c. Olika oroskällor i olika medlemsstater***

De farhågor som beskrivs ovan är ganska utbredda, men sammansättningen varierar mellan medlemsstaterna. För att se hur man eventuellt skulle kunna finna en lösning som kan öppna vägen framåt kan det vara intressant att se hur perspektiven skiljer sig mellan olika grupper av medlemsstater, inom vilka man i viss mån har samma vision om den inre marknaden, mer på grund av kulturtraditioner än den politiska majoritet som råkar ha makten. Det behöver knappast påpekas att denna sondering måste tas för vad den är, dvs. bara en första uppskattning som kanske ändå kan vara till viss hjälp.

#### ***c.1. Sociala marknadsekonomier på kontinenten***

I dessa länder är det i allmänhet mindre viktigt än t.ex. i de anglosaxiska länderna att den inre marknaden i första hand ska gagna konsumenterna. Tonvikten ligger snarare på arbetstagarnas och företagarnas villkor. Tillverkningsindustrin anses i högre grad än tjänstesektorn vara en särskilt viktig komponent i produktionsstrukturen. Sociala problem som kan skyllas på marknadskrafterna uppmärksammas mer. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse anses stå i centrum för den allmänna socialpolitiken på nationell, regional och lokal nivå.

Konkurrenspolitiken och särskilt kontrollen av statligt stöd har ofta betraktats mer kritiskt än i medlemsstater i de övriga grupperna. Genomdrivandet av inre marknadsreglerna har inte heller alltid setts med blida ögon.

Dessa medlemsstater var länge pådrivande för marknadsintegrationen i EU, men de anglosaxiska länderna har tagit över den rollen. De sociala marknadsekonomiernas svalare entusiasm för inre marknad och konkurrens har i viss mån betingats av deras oro för de sociala följderna. Försöken att dämpa de sociala effekterna av en integrering av den inre marknaden, t.ex. genom viss skattepolitisk samordning, har mött motstånd särskilt i de anglosaxiska länderna.

### *c.2. De anglosaxiska länderna*

De anglosaxiska medlemsstaterna har traditionellt haft ett närmast motsatt synsätt jämfört med de sociala marknadsekonomierna på kontinenten. Fenomen som kunnat iakttas i de anglosaxiska länderna under de två senaste årtiondena är att konsumentintresset har varit en vägledande princip för den ekonomiska politiken, man har gynnat ett öppnande av marknaderna och en effektiv konkurrenspolitik, marknadsstyrda förändringar av den ekonomiska strukturen har accepterats utan oro för att den ekonomiska strukturen förskjuts från tillverkning till tjänster (finansiella tjänster i synnerhet), och i de flesta fall har man inte oroat sig för att kontrollen över företag råkar i utländska händer. Detta har naturligtvis fört med sig sociala problem, men de har i stor utsträckning kunnat lösas med hjälp av ökad anställbarhet förenat med en tro på en marknadsbaserad tillväxt.

I konsekvens med detta synsätt har de anglosaxiska medlemsstaterna deltagit i utformningen av EU:s politik genom att vara en drivande kraft bakom den inre marknaden, en effektiv konkurrenspolitik, ekonomiska reformer på medlemsstatsnivå och mindre detaljreglering. Däremot har de förhållit sig negativa till idén om att EU skulle kunna bli aktivare när det gäller socialpolitik, skattesamordning, industripolitik eller skydd av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

### *c.3. De nya medlemsstaterna*

Den politiska kulturen i de nya medlemsstaterna och behovet av att ta igen årtionden av ineffektiv skötsel av ekonomin gör dem i regel till starka förespråkare för marknad och konkurrens, och de prioriterar tillväxt hellre än ett omfattande socialt trygghetssystem. Eftersom dessa medlemsstater är nya och oftast inte särskilt stora uppskattar de högt Europeiska kommissionens effektiva tillämpning av inre marknads- och konkurrensreglerna som en garanti för likabehandling i förhållande till de större och ekonomiskt starkare gamla medlemsstaterna. De nya medlemsstaternas stöd för dessa inslag i politiken gör dem till en politisk kraftkälla med stor potential för vidareutveckling av den inre marknaden, vid en tidpunkt när en del av de sociala marknadsekonomierna på kontinenten blivit mindre entusiastiska och då finanskrisen åtminstone för en tid gjort de anglosaxiska länderna mindre benägna att övertyga andra om marknadens fördelar.

De nya medlemsstaterna har sina egna prioriteringar när det gäller att förbättra den inre marknaden, t.ex. på området fri rörlighet för arbetskraft och tjänster, infrastrukturer för en sann "fysisk" inre marknad och sammanhållningspolitik. I många fall har de också bedrivit en djärv politik när det gäller skattekonkurrens.

I början av EU-medlemskapet hävdade de bestämt att denna politik hade stora förtjänster, men nu verkar en del av dem vara öppna för att se den i ett vidare perspektiv. Problemen för de offentliga finanserna i krisens efterdyningar och möjligheten att genom en viss moderation på skatteområdet åstadkomma bättre betingelser för den inre marknaden och för ökad sammanhållning kan lägga grunden för en viss omorientering av den förda politiken.

#### ***c.4. De nordiska länderna***

De nordiska ländernas ekonomiska och sociala modell har ofta prisats av utländska observatörer och internationella organisationer under senare år. Faktum är att dessa länder ganska effektivt kombinerar å ena sidan öppna marknader och konkurrens och å andra sidan ett socialskydd som grundar sig mer på skyddsnät för enskilda arbetstagare än på att bevara arbetstillfällena som tekniska och ekonomiska förändringar gjort överflödiga (s.k. *flexicurity*).

Samtidigt visar dessa länder att skattehänsyn självklart spelar en roll för att avgöra hur konkurrenskraftig en ekonomi är och huruvida den kan locka till sig investeringar, men att skatterna ingalunda är den enda eller viktigaste faktorn. Vad den offentliga sektorn gör med sina skatteintäkter, särskilt genom att erbjuda utbildning av hög kvalitet och stödja forskning och utveckling, spelar en lika viktig om inte viktigare roll.

Om den inre marknaden – tack vare den nya strategi som är målet för denna rapport – förstärks när det gäller öppenhet och konkurrens samtidigt som den blir mer förtroendeingivande i fråga om de sociala och miljörelaterade dimensionerna, skulle gapet mellan Norden och andra delar av EU minska något.

### **1.7. Hur svårigheterna kan övervinnas**

Problemen på den inre marknaden är utbredda och mångskiftande och kommer sannolikt att förvärras snarare än lindras på längre sikt. Det finns två alternativa sätt att bemästra dem: ett defensivt och ett proaktivt.

#### ***a. Det defensiva alternativet***

Det defensiva alternativet innebär först och främst att problemen inte diskuteras alltför öppet, av rädsla för att detta i sig kan bidra till att gröpa ur förtroendet för den inre marknaden.

För det andra bör man naturligtvis fortsätta att genomdriva befintliga regler. Om särskilt känsliga frågor uppstår bör man försöka väga behovet av effektiv



regeltillämpning mot behovet av att undvika alltför häftiga konfrontationer med medlemsstaterna.

För det tredje skulle djärva initiativ att dynamisera och utvidga den inre marknaden betraktas med viss försiktighet med tanke på det motstånd som sannolikt skulle uppstå på grund av den utbredda oro som diskuterats tidigare och för att inte förstärka den.

### ***b. Det proaktiva alternativet***

Det proaktiva alternativet syftar till en avsevärd förstärkning av den inre marknaden genom följande åtgärder: ett ännu strängare tillämpningssystem för att bemöta faran för ekonomisk nationalism, som troligen kommer att bestå, och för att hantera de snedvridningar av konkurrensen som staten och företagen orsakar, en utvidgning av den inre marknaden till områden där den är otillräckligt utvecklad samt ett mer aktivt utnyttjande av den inre marknaden som en grundförutsättning för att Ekonomiska och monetära unionen ska vara hållbar och medföra de utlovade fördelarna.

Om man går in för det proaktiva alternativet krävs det ett stort politiskt engagemang, särskilt i form av ett orubbligt förespråkande av fördelarna med marknadsintegration och effektiv konkurrens samt ett antal målinriktade politiska initiativ för att lösa de allvarligaste problemen och lindra spänningarna mellan den inre marknaden och andra politiska mål.

I denna rapport rekommenderas det proaktiva alternativet, som förefaller ligga helt i linje med ordförande Barrosos politiska initiativ.

## **1.8. En ny strategi**

Resten av den här rapporten är ett försök att utveckla en ny strategi för den inre marknaden. En sådan strategi förefaller nödvändig om det proaktiva alternativ som rekommenderas här ska ha någon chans till framgång. Utmaningen består i att driva på den europeiska integrationen, dvs. övervinna de risker för upplösning som gjort sig gällande i ett samhälle som verkar ha sämre beredskap för integration nu än 1957 då Romfördraget undertecknades eller 1985 då Jacques Delors vitbok offentliggjordes.

### **a. En bred ansats**

Den nya strategin måste vara omfattande och mångsidig. Många politikområden som traditionellt inte ansetts höra till den inre marknaden måste integreras i ett strategiskt mål för den inre marknaden. De omfattar inte bara konkurrenspolitiken – som traditionellt setts som ett effektivt instrument för att

integrera marknader och göra dem konkurrenskraftiga – och politikområdena industri, konsumentfrågor, energi, transport, digital ekonomi, sociala frågor, miljö, klimatförändringar, handel, skatter och regionala frågor, utan också sådan politik som förefaller mer fjärran från ekonomiska aspekter, t.ex. rättsligt samarbete och medborgarskap. En fördjupad och effektivare inre marknad är en avgörande faktor för EU:s makroekonomiska resultat totalt sett. Det är särskilt avgörande för eurons soliditet och för att den monetära unionen ska medföra de utlovade ekonomiska fördelarna.

En bred ansats, som omfattar de politikområden som anges ovan, måste bestå av initiativ grupperade i tre allmänna kategorier:

1. Initiativ för att bygga en starkare inre marknad.
2. Initiativ för att nå enighet om att förstärka den inre marknaden.
3. Initiativ för att förverkliga en starkare inre marknad.

Om det inte går att nå enighet är det osannolikt att initiativen för att upprätta en starkare inre marknad någonsin ska kunna antas och genomföras. Även om initiativen kan godkännas och genomföras skulle deras hållbarhet på längre sikt och deras stryktålighet under ogynnsamma ekonomiska och politiska förhållanden som påverkar EU vara ifrågasatt.

En starkare inre marknad – där man öppet söker den konsensus som behövs för att den ska kunna genomföras och inte ger efter för missnöjesyttringar genom att tumma på reglerna – kräver konkreta resultat, effektiv regeltillämpning och handfast styrning.

## **b. Bygga en starkare inre marknad**

Initiativen för att skapa en starkare inre marknad presenteras i kapitel 2.

Dessa initiativ – som också är ett svar på ordförande Barrosos uppmaning, understödd av Europeiska rådet, om att ta itu med problemen med flaskhalsar och brister på den inre marknaden (punkt 2.1) – är indelade i grupper av rekommendationer som gäller

- en inre marknad som fungerar bättre för medborgare, konsumenter och små och medelstora företag (2.2),
- den digitala inre marknaden (2.3),

- den inre marknaden och grön tillväxt: energi, klimatförändring och miljö (2.4),
- den inre marknaden för varor (2.5),
- den inre marknaden för tjänster (2.6),
- arbetstagare på den inre marknaden (2.7),
- den inre marknaden för kapital och finansiella tjänster (2.8),
- den fysiska infrastrukturen för den inre marknaden: att lösa investeringsproblemet (2.9.).

### **c. Enighet om att förstärka den inre marknaden**

Initiativen för att skapa konsensus om en starkare inre marknad presenteras i kapitel 3. Initiativen har utarbetats med hänsyn tagen till målet om "en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft" som slås fast i Lissabonfördraget (punkt 3.1). De ska avhjälpa de problem som kommit fram i samband med samrådet och som beskrivs i punkt 1.6. Samtidigt ser man till att inte motarbeta det centrala målet att förstärka den inre marknaden.

Initiativen avser framför allt följande aspekter:

- Att förena ekonomiska friheter på den inre marknaden med arbetstagares rättigheter, en känslig fråga efter EG-domstolens domar bl.a. i målen Viking och Laval (3.2).
- Sociala tjänster och den inre marknaden (3.3).
- Att utnyttja offentlig upphandling för att nå Europas strategiska mål (3.4).
- Skatter på den inre marknaden: samarbete för att bevara skattesuveränitet när marknadsintegrationen fördjupas (3.5).
- Konkurrenskraft och sammanhållning: den inre marknadens regionala dimension (3.6).
- Den inre marknaden och industripolitiken (3.7)
- Öppen men inte försvarslös: den inre marknadens yttre dimension (3.8).

### **d. Att förverkliga en starkare inre marknad**

Initiativen för att förverkliga en starkare inre marknad presenteras i kapitel 4.

Där formuleras flera rekommendationer, som avser två centrala aspekter:

- reglering av den inre marknaden (4.1)
- skärpta åtgärder för att förbättra efterlevnaden (4.2).

### **e. Ett strategipaket**

Den nya övergripande strategi som skisseras här bör konkretiseras i ett ”strategipaket”, där medlemsstater med de olika kulturtraditioner, politiska preferenser och problematik som analyseras ovan kan hitta inslag som tilltalar dem och som är tillräckligt angelägna och fördelaktiga för att de ska göra vissa eftergifter i förhållande till sin tidigare ståndpunkt.

Framför allt skulle medlemsstater med en tradition av social marknadsekonomi kunna öka sin beredvillighet att fullt ut acceptera inre marknads- och konkurrenspolitiken, vilket också omfattar en plan med tidsfrister för införande av den inre marknaden på områden där den ännu saknas. Detta förutsätter dock att medlemsstaterna i den anglosaxiska traditionen är redo att åtgärda vissa sociala problem med riktade åtgärder, bl.a. med vissa former av skattesamordning.

Medlemsstaterna i Central- och Östeuropa, som gärna skulle se ett ambitiöst program för att stärka den inre marknaden även när det gäller infrastruktur och sammanhållning, kan i sin tur bli mer öppna för olika typer av skattesamordning.

Dessa känsliga frågor kräver ett nytt grepp som omfattar hänsyn till nya omständigheter och skapar en större känsla av att man arbetar för ett gemensamt projekt och kan lämna gamla fastlåsta positioner bakom sig.

En sådan omständighet är förvisso det ekonomiska, finansiella och sociala arvet efter krisen, som bör få alla att inse att en effektivare inre marknad är viktigare än någonsin för tillväxt och skapande av arbetstillfällen, eftersom utrymmet för finanspolitiska stimulansåtgärder är mycket begränsat. Dessutom kan behovet av att hantera allmänhetens allt större fokus på problemet med bristande jämlikhet leda till en större benägenhet för ökat skattepolitiskt samarbete mot bakgrund av att de offentliga finanserna befinner sig i kris i många länder.

På ett djupare plan har krisen rubbat många grundmurade uppfattningar om hierarkierna i ekonomiska modeller och lett till ett mer pragmatiskt och måttfullt

synsätt och en något större benägenhet till samordning av den ekonomiska politiken.

Slutligen ger den senaste tidens spänningar inom euroområdet starkare belägg än någonsin för att den inre marknaden måste utnyttjas fullt ut för att öka den totala faktorproduktiviteten och konkurrenskraften i ekonomierna inom euroområdet.

Kapitlen 2–4 omfattar en systematisk genomgång av de viktigaste beståndsdelarna i ett strategipaket.

Kapitel 5 knyter ihop dessa beståndsdelar och rekommenderar ett politiskt initiativ för att förstärka den inre marknaden och Ekonomiska och monetära unionen.

## **KAPITEL 2**

### **BYGGA EN STARKARE INRE MARKNAD**

## 2.1. Flaskhalsar, felande länkar och nya gränser

Den inre marknaden är en ursprungstanke för EU och samtidigt ett ofullbordat projekt. I ordförande José Manuel Barrosos politiska riktlinjer för den nuvarande kommissionen påpekades brister och felande länkar som hindrar den inre marknads funktion. Utifrån dessa riktlinjer beslutade Europeiska rådet vid sitt möte den 26 mars 2010 att den nya Europa 2020-strategin skulle inriktas på de mest problematiska flaskhalsar som rör infrastruktur och den inre marknads funktion.

Felade länkar och flaskhalsar innebär på många områden att den inre marknaden bara finns som skrivbordsprodukt och att det finns åtskilliga praktiska hinder och regelverksrelaterade problem som leder till att handeln inom EU blir uppsplittrad och till att ekonomiska initiativ och innovation bromsas. På andra områden kan möjligheterna till ökade ekonomiska vinster inte utnyttjas på grund av bristande fysisk och juridisk infrastruktur eller avsaknad av kommunikation mellan de olika förvaltningssystemen. IT-revolutionen och den snabba tekniska utvecklingen är ett tredje område där något fattas på den inre marknaden. Det gäller sådana sektorer som inte fanns när den inre marknaden ursprungligen utformades, t.ex. e-handel, innovativa tjänster och miljöindustrin. Inom dessa sektorer återfinns den största tillväxten och skapas de flesta arbetstillfällena för framtiden. De utgör den inre marknads nya gränser.

Om den inre marknaden ska kunna ges ny fart måste åtgärder vidtas för att möta de olika utmaningar som de felade länkarna, flaskhalsarna och de nya pionjärområdena medför. På vissa områden, t.ex. när det gäller varor på den inre marknaden, är marknadsintegrationen i ett moget skede. De politiska åtgärderna kan då inriktas på att upprätthålla marknaden genom övervakning, specifika lagstiftningsåtgärder, förenkling och minskade kostnader för anpassning till regelverket. På andra områden, t.ex. när det gäller tjänster, håller EU-marknaden fortfarande på att byggas upp, vilket innebär att hinder för att bedriva verksamhet över gränserna måste undanröjas, byråkratin i nationella förvaltningar och tekniska hinder måste minska och att korporativistiskt motstånd övervinnas. Inom de nya ramarna bör EU utnyttja den inre marknads alla möjligheter för att driva på utvecklingen mot en digital, koldioxidsnål och resurseffektiv ekonomi. Åtgärder på dessa områden ger de största marginalvinsterna. Satsningar på dessa nya pionjärområden är av central betydelse för att skapa nya förutsättningar för och tilltro till den inre marknaden som en prioritering för EU i framtiden.

Inga planer för att ge den inre marknaden en nystart kommer dock att få den politiska kraft som behövs för att bli framgångsrika om de inte visar att de i

första hand är till för medborgarna, konsumenterna och de små och medelstora företagen. Denna rapport tar därför sitt avstamp där.



## **2.2. Få den inre marknaden att fungera för medborgarna, konsumenterna och de små och medelstora företagen**

Den inre marknaden med sina fyra friheter förkroppsligar ett ideal: ett gränslöst område mellan olika länder där människor utan åtskillnad kan flytta, arbeta, forska eller starta företag. Allteftersom den inre marknaden har utvidgats och integrerat fler områden har många ansett att så ofta inte har varit fallet. Ett öppnande av marknaderna har gett de stora företagen vidgade vyer, men fungerar inte för de många och små – medborgarna, konsumenterna och de små och medelstora företagen.

Undersökningar visar att attityderna till den inre marknaden nu varierar från bristande intresse till öppet avståndstagande. Den ekonomiska integrationen och dess fördelar har till viss del blivit vardagsmat och därmed undervärderad. Många brustna illusioner beror dock på frustration över de hinder fortfarande finns eller på den känsla av maktlöshet som människor upplever i kontakten med den inre marknaden. En nystart för den inre marknaden syftar till att ge nytt bränsle till EU:s motor för tillväxt och sysselsättning och i sin tur till att utvidga möjligheterna för medborgarna. Den första utmaningen är därför att lyfta fram människorna, antingen som konsumenter eller som företagare, så att de kan bli verkliga aktörer på den inre marknaden. Den inre marknaden kommer medborgarna allmänt till godo på många olika sätt inom olika politikområden, genom ett ökat urval av leverantörer, tjänster och produkter, större möjligheter till rörlighet och garantier för säkra produkter på marknaden. Vissa specifika åtgärder bör dock vidtas för att medborgarna, konsumenterna och de små och medelstora företagen på ett aktivt sätt ska kunna utnyttja dessa utvidgade möjligheter.

### *Den enskilde på den inre marknaden*

I Lamassoure-rapporten från 2008 om den enskilde och tillämpningen av gemenskapslagstiftningen framkom tydligt kopplingen mellan rörlighet och medborgarnas rättigheter på den inre marknaden. Medborgardimensionen på den inre marknaden har inte framskridit i samma takt som den sociala och ekonomiska utvecklingen. Människor inom EU flyttar fortfarande i mindre utsträckning än i USA, dock har 11,3 miljoner EU-medborgare flyttat. Omkring 350 000 EU-medborgare gifter sig varje år med en person i en annan medlemsstat. Varje år reser 180 000 studenter i EU till någon annan medlemsstat för att delta i Erasmusprogrammet eller i utbildning efter grundexamen. De stannar ofta för att söka arbete.

Den inre marknaden är dock ingen enkel spelplan för dem. Det som föreskrivs i lagstiftningen skiljer sig i stor utsträckning från hur det fungerar i praktiken. Det

lappverk av barriärer och hinder som måste forceras är av sådan karaktär att det i Lamassoure-rapporten konstaterades att arbetet med att skapa en inre marknad för medborgarna fortfarande befinner sig i det stadium som rådde före Europeiska enhetsakten 1986. Hindren kanske har undanröjts, men otaliga regelverkshinder innebär att det fortfarande är svårt att inrätta en harmonisk tillvaro inom det gemensamma området<sup>3</sup>.

Framstegen har varit långsamma på detta område. Åtgärder måste vidtas när det gäller civil-, handels- och familjerätt, vilket är områden som ligger nära de enskilda medlemsstaternas självbestämmanderätt. De nationella rättsordningarna har dessutom ofta valt olika lösningar. Kravet på enhällighet när det gäller åtgärder som rör upprättandet av ett område för rättvisa, säkerhet och frihet har också varit en faktor som bromsat utvecklingen.

Politiska åtgärder bör vidtas på många områden för att minska byråkrati och regelverkshinder för medborgarnas rörlighet. De nya bestämmelserna i Lissabonfördraget ger nu en konkret möjlighet att driva arbetet vidare på alla de medborgarrelaterade områden som är kopplade till upprättandet av ett område för rättvisa, säkerhet och frihet.

#### *Stärkta rättigheter att flytta till och bosätta sig i andra medlemsstater*

Enskilda människors rätt att flytta till och fritt bosätta sig i en annan medlemsstat bör underlättas så mycket som möjligt. Bestämmelserna i direktiv 2004/38/EG börjar nu i detta avseende att fungera efter en trög och något besvärlig inledning. För att gå vidare bör åtgärder vidtas för att säkerställa fri rörlighet för officiella handlingar. Alltför många klagomål från enskilda gäller krav från nationella handläggare som inte gärna vill erkänna EU-rättigheterna på uppvisande av översatta handlingar eller nya intyg. Ett system för ömsesidigt godkännande av officiella handlingar, t.ex. bestyrkta handlingar eller handlingar som rör civilstånd utfärdade av nationella myndigheter skulle i hög grad underlätta rörligheten. På samma sätt skulle man kunna åstadkomma en betydande förändring till förmån för ökad rörlighet om man införde ett europeiskt kort för fri rörlighet i form av en enda handling som, utöver uppgifter om identitet och medborgarskap, innehåller alla uppgifter en EU-medborgare kan behöva i en annan medlemsstat, t.ex. uppgifter om arbetstillstånd, förvärvsstatus och socialförsäkringsrättigheter. Detta skulle omfatta alla uppgifter som ska lämnas till de nationella myndigheterna enligt den nuvarande modellen för hälso- och socialförsäkringsuppgifter i det europeiska sjukförsäkringskortet.

---

<sup>3</sup> Alain Lamassoure, rapporten *The citizen and the application of Community Law*, 2008, s. 12.

Det nya initiativet för ett närmare samarbete om en förordning om tillämplig lag, domstols behörighet och verkställighet av domar och som omfattar förmögenhetsförhållanden kan lösa omkring 145 000 ärenden som rör internationella skilsmässor varje år. Det är också viktigt med framsteg i frågor som rör gränsöverskridande testamenten och arv.

## *Underlätta lösning av gränsöverskridande handels- och civilrättsliga tvister*

Det ökade antalet gränsöverskridande handels- och civilrättsliga tvister kräver en ingående bedömning av hur domar och indrivningsärenden lättare ska kunna överföras mellan olika länder. Detta innebär ett avskaffande av exekvaturförfarandet, som är ett procedurkrav som kräver biträde av en advokat till en kostnad som kan uppgå till 2 000 euro för något som bara är en ren formalitet. När de små och medelstora företagen och tjänsteleverantörerna kämpar för att få sin ekonomi att gå ihop är det samtidigt viktigt att undanröja hinder för indrivning av skulder över gränserna. Detta innebär att man förbjuder gäldenärer att överföra medel från ett bankkonto i en medlemsstat till ett bankkonto i en annan medlemsstat bara för att slippa betala en räkning. För att antalet utestående skulder ska minska så mycket som möjligt – vilka för närvarande utgör ca 37 % av de gränsöverskridande skulderna – skulle det behövas ett särskilt lagstiftningsinitiativ. En utökad användning av det nyligen införda europeiska småmålsförfarandet – som kan tillämpas på skulder under 2 000 euro enligt en standardiserad och okomplicerad metod som inte kräver biträde av advokat – skulle också leda till att medborgarnas och företagens förtroende för gränsöverskridande transaktioner ökar. I samband med den nuvarande krisen bör möjligheten att se över förordningen om gränsöverskridande insolvensförfaranden undersökas. Effektivare och snabbare insolvensförfaranden, särskilt i ärenden som gäller företagsgrupper med verksamhet i flera länder, skulle ligga i både gäldenärernas och borgenärernas intresse. Ett utökat administrativt samarbete genom stöd till e-juridikportalen skulle också kunna ge praktiska fördelar på kort sikt.

## *En inre marknad för bilförare...*

Administrativa hinder och rättslig osäkerhet är också något som EU-medborgarna fått erfara när de flyttar med sina bilar inom den inre marknaden. Det är till exempel inte möjligt att flytta en bil från ett land till ett annat utan att omregistrera bilen och betala gällande avgift. Detta betyder att enskilda människor drabbas av dubbelbeskattning, komplicerade administrativa förfaranden och extra kostnader och att de spiller tid. Detta är också ett problem för företagen. Biluthyrningsfirmor ges i praktiken inte den flexibilitet som krävs för att kunna anpassa sina bilparker i medlemsstater efter säsongsvariationer och efterfrågan. Denna uppsplittring innebär också att bilindustrin inte fullt ut kan utnyttja stordriftsfördelar, eftersom de måste anpassa de tekniska specifikationerna till kraven på de olika nationella marknaderna. Tidigare försök att reglera detta område har inte gett några resultat. Ett visst utrymme finns dock för att på nytt bedöma frågan, med tanke på vad detta kostar för medborgarna och för företagen. Den rättsliga osäkerheten påverkar också dem som råkar ut för någon av de 500 000 olyckor utomlands som inträffar varje år i EU.

Reglerna för tillämplig lag har klargjorts, men villkoren och tidsfristerna för skadeanmälan är fortfarande oklara. Ett initiativ till harmonisering av reglerna och villkoren för skadeanmälan kan leda till ökad rättslig trygghet både för försäkringsbolagen och för enskilda människor.

*Rekommendationer:*

- ⇒ Säkerställa fri rörlighet för och erkännande av officiella handlingar.
- ⇒ Införa ett europeiskt kort för fri rörlighet.
- ⇒ Göra framsteg när det gäller ömsesidigt erkännande av privaträttsliga handlingar i samband med internationella äktenskap, arv och testamenten.
- ⇒ Underlätta indrivning av skulder över gränserna, inklusive ökad användning av portalen för det europeiska småmålsförfarandet.
- ⇒ Avskaffa dubbelbeskattning vid registrering av bilar.

*Stärka konsumenterna*

Konsumenterna och konsumenternas välbefinnande bör stå i fokus för nästa etapp av den inre marknaden. En tydligare inriktning på konsumenter bör inbegripa att uppmärksamhet åter inriktas på integration och konkurrens på marknaden, stärkta rättigheter, utökat skydd, bättre möjligheter till prövning och en ökad tillgång till grundläggande tjänster.

En del åtgärder som tas upp på andra ställen i denna rapport bidrar till konsumenternas välbefinnande på den inre marknaden, t.ex. tillgång till tjänster i allmänhetens intresse, energiförbrukning genom smarta elmätare, införande av konsumentaspekten i marknadskontroller, förbättrad alternativ tvistlösning och bättre tillsyn. Konsumentskyddet bör vara ett övergripande perspektiv när nya områden utvecklas på den inre marknaden, t.ex. den digitala ekonomin eller e-handel. Lagstiftaren bör till att börja med utan dröjsmål finna en överenskommelse om förslaget till direktiv om konsumenträttigheter för att säkerställa ett gott konsumentskydd på den integrerade detaljhandelsmarknaden.

Det bredare utbud av varor och tjänster och den ökade konkurrens som den inre marknaden leder till bör betyda ökad öppenhet och jämförbarhet för konsumenterna. Framsteg bör göras i arbetet med regleringen av fristående förmedlare, t.ex. webbplatser med prisjämförelser och produktprovning, för att se till att konsumenterna finner bästa kvalitet och bästa priser i EU från ett brett

utbud av produkter och leverantörer. Genom väl informerade konsumenter kan de mest innovativa och effektiva företagen belönas.

### *En EU-mekanism för kollektiv prövning*

Allt eftersom massmarknaderna för konsumenter expanderar över gränserna kan allt fler konsumentgrupper komma till skada genom en och samma näringsidkare som handlar olagligt och som ofta kan vara etablerad i en annan medlemsstat. För närvarande utgör gränsöverskridande anspråk 20 % av alla gruppanspråk och de kommer sannolikt att öka ännu mer i framtiden. I dessa fall är vanliga rättegångar varken praktiska eller kostnadseffektiva för konsumenterna och näringsidkarna. Om liknande enskilda ärenden samlas i ett enda förfarande skulle detta innebära besparingar genom utnyttjande av stordriftsfördelar både för konsumenterna och för näringsidkarna samt ökad effektivitet vid de nationella domstolarna. EU bör därför fortsätta att arbeta för att utforma sin egen modell för kollektiv prövning och samtidigt undvika den amerikanska typen av grupptalan. Åtgärder på EU-nivå för att främja tvistlösning både i domstolar och genom alternativ tvistlösning när det gäller gruppanspråk skulle stärka konsumenternas förtroende för den inre marknaden, öka de gränsöverskridande transaktionerna och stimulera konkurrensen bland näringsidkarna. Detta bör vara en prioritering när det gäller elektronisk handel.

### *Ökad integration inom banksektorn för privatpersoner*

Ytterligare åtgärder för att påskynda integrationen när det gäller banktjänster till privatpersoner skulle ge konsumenterna möjlighet att dra full nytta av integrationen inom EU:s finansiella sektor. Åtgärder bör vidtas för att öka öppenheten när det gäller bankavgifter, se till att det finns standardiserad och jämförbar information om finansiella tjänster för privatpersoner samt underlätta för kunderna att byta bank. Detta bör till slut leda till att det inte är svårare att byta bankkonto än mobiltelefonoperatör.

#### *Rekommendationer:*

- ⇒ Anta EU-lagstiftning om kollektiv prövning.
- ⇒ Öka öppenheten när det gäller bankavgifter, säkerställa tillgång till standardiserad och jämförbar information om finansiella produkter för privatpersoner samt underlätta för kunder att byta bank.

### *Skapa gynnsamma förutsättningar för små och medelstora företags verksamhet*

Det typiska EU-företaget tillhör gruppen små och medelstora företag och är i nio fall av tio av ett mikroföretag med färre än tio anställda. De 20 miljoner små och medelstora företagen och mikroföretagen utgör ryggraden i den europeiska ekonomin. De skapar en allt större andel av det mervärde som produceras och bidrar i hög grad till att skapa arbetstillfällen. Den inre marknaden är viktig för

deras tillväxt, men tyvärr ger den inte alltid företagen gynnsamma förutsättningar. Bara 8 % av de små och medelstora företagen bedriver handel över gränserna och endast omkring 5 % har dotterbolag eller samriskföretag utomlands.

På många områden rekommenderas i denna rapport åtgärder för att skapa ett företagsklimat som är mer anpassat till behoven i de små och medelstora företagen: underlätta e-handel, utvidga den nya metoden till andra varor, bättre tillsyn av EU-regelverket, tydligare och effektivare information om möjligheterna enligt EU-lagstiftningen och snabbare tvistlösning, större tillgång till offentlig upphandling, enklare e-faktureringsregler, bättre lagstiftning och förenkling samt ett enklare och snabbare standardiseringsarbete.

Detta betyder inte att den nuvarande politiken måste ändras, eftersom den s.k. *Small Business Act*, som kommissionen antog 2008, är det bästa sättet att främja konkurrenskraften hos de små och medelstora företagen inom och utanför den inre marknaden. Medlemsstaterna har genomfört åtgärderna enligt initiativet i olika takt och de metoder de valt skiljer sig fortfarande betydligt åt. För att se till att alla små och medelstora företag som bedriver verksamhet på den inre marknaden har samma förutsättningar bör medlemsstaterna intensifiera sina ansträngningar för att i full utsträckning tillämpa principerna och genomföra åtgärderna i detta initiativ. Åtgärder bör vidtas för att se till att de små och medelstora företagen fullt ut kan medverka i utformningen av standarder och få adekvat tillgång till standarderna. Ökade insatser bör göras för att förenkla och påskynda konkursförfaranden när det inte rör sig om bedrägliga konkurser.

#### *En stadga för ett europeiskt privat aktiebolag*

Ökade framsteg bör göras mot antagandet av en stadga för europeiska privata aktiebolag, vilket skulle göra det möjligt för företagarna att starta samma typ av företag, oavsett om de bedriver sin verksamhet i den egna medlemsstaten eller i en annan.

#### *Rekommendationer:*

- ⇒ Påskynda genomförandet av den s.k. *Small Business Act*.
- ⇒ Anta stadgan för ett europeiskt privat aktiebolag.



### 2.3. Forma EU:s inre marknad på det digitala området

Den digitala tekniken innebär en radikal förändring av hur vi lever, arbetar och kommunicerar med varandra. Tekniken breder ut sig spontant genom innovation och omvandling, men regelverket och förhållandena i samhället påverkar hur snabbt och i vilken omfattning den nya tekniken införs och hur fördelarna med den digitala ekonomin fördelas. Utvecklingen i EU går långsammare än i USA. Vissa hinder inskränker EU-företagens möjligheter att skapa innovation och mervärde på det digitala området: uppsplittrade näthandelsmarknader, dåligt anpassad lagstiftning om immateriella rättigheter samt brist på förtroende och driftskompatibilitet, infrastruktur för höghastighetsöverföring och digital kompetens. Många av dessa hinder pekar på en enda orsak: avsaknaden av en inre marknad på det digitala området.

Kostnaderna för ett icke-digitaliserat EU är stora. Enligt en färsk undersökning<sup>4</sup> skulle EU kunna öka sin BNP med 4 % genom att stimulera en snabb utveckling av en digital inre marknad fram till 2020. Detta motsvarar en vinst på närmare 500 miljarder euro, vilket innebär att enbart denna marknad skulle kunna få effekter som liknar 1992 års program för den inre marknaden.

I kommissionens Europa 2020-strategi framhävs de stora möjligheter som en digitalisering ger i EU. Det krävs snabba åtgärder för att undanröja vissa flaskhalsar som fortfarande hindrar en snabb utveckling av en digital inre marknad. Den inre näthandelsmarknaden måste bli den huvudsakliga motorn för utvecklingen på det digitala området i EU och för omvandlingen till en digital ekonomi.

#### *Ett komplett regelverk för tjänster och infrastruktur på teleområdet*

Tjänster och infrastruktur på teleområdet är fortfarande i hög grad uppsplittrade på marknader inom de nationella gränserna i EU. Det nuvarande EU-regelverket var av stor betydelse för öppnandet av marknaderna, men har ännu inte skapat något sammanhängande regelverk för elektronisk kommunikation. De uppsplittrade marknaderna får många negativa konsekvenser. Det främjar marknadsinflytande, hindrar operatörer från att uppnå stordriftsfördelar, bromsar investeringar i ny infrastruktur och nya tjänster, minskar tillväxtpotentialerna och hindrar utvecklingen av europeisk spetskompetens till nackdel för EU:s globala konkurrenskraft.

Ett snabbt och fullständigt införande av ny EU-lagstiftning samt en effektiv tillämpning av konkurrensreglerna och reglerna för statligt stöd är en prioritering

---

<sup>4</sup> Copenhagen Economics, *The Economic Impact of a European Digital Single Market*, slutrapport, mars 2010.

på kort sikt. Mer måste dock göras för att åtgärda uppsplittringen av marknaderna och för att undanröja regelverkshinder på den inre marknaden. För att skapa ett komplett regelverk för tjänster och infrastruktur på teleområdet krävs enhetligare ramar med följande komponenter: En förstärkt tillsyn av regelverket på EU-nivå, ett heltäckande europeiskt licenssystem samt administration och fördelning av radiofrekvenser på EU-nivå. Kommissionen bör inleda en genomgripande översyn av telekombranschen i syfte att lägga fram de förslag som behövs för att skapa en integrerad europeisk marknad för elektronisk kommunikation.

### *E-handel: en heltäckande europeisk näthandelsmarknad för privatpersoner*

E-handel blir snabbt alltmer omfattande i och med att antalet människor i de 27 medlemsstaterna som beställer varor och tjänster via Internet stadigt ökar. Andelen EU-konsumenter som hade köpt varor eller tjänster på nätet under de senaste 12 månaderna ökade från 20 % under 2004 till 37 % under 2009.<sup>5</sup> Trots detta förblir en stor potential outnyttjad, eftersom marknaderna är uppsplittrade och många hinder för gränsöverskridande e-handel kvarstår.

Konsumenterna kan i många fall konstatera att näthandlarna inte godtar beställningar från andra länder. Människor är också osäkra på om deras uppgifter behandlas konfidentiellt, om transaktionerna är säkra och vilka rättigheter de har om de stöter på problem. Detaljhandlarnas största regelverksrelaterade problem som hindrar e-handel över gränserna följer av skillnaderna i konsumentskyddsregler och andra regler, t.ex. momsregler, skatter och avgifter avseende återvinning. Dessa skillnader leder till komplexa och oförutsägbara förutsättningar för näringsidkarna, vilket i sin tur innebär att näringsidkarna, särskilt de små och medelstora företagen, inte gärna vill bedriva handel över gränserna. EU bör så snart som möjligt undanröja återstående hinder med sikte på att skapa en heltäckande europeisk marknad för näthandel senast 2012.

### *En inre marknad för digitalt nätinnehåll*

De europeiska marknaderna för digitalt innehåll på nätet är fortfarande underutvecklade, eftersom komplexiteten och avsaknaden av tydliga regler för upphovsrätt skapar ogynnsamma förutsättningar för företagen. Åtgärder måste snabbt vidtas för att förenkla klareringen och hanteringen av upphovsrätten genom att underlätta heltäckande europeiska licensavtal för digitalt innehåll, utforma EU-täckande upphovsrättsregler, inklusive regler för hantering av digitala rättigheter. Regelverket bör också säkerställa villkoren för utveckling av

---

<sup>5</sup> Europeiska kommissionen, resultattavlan för konsumentmarknaderna, SEK(2010) 385, 29.3.2010.

marknaderna för digitalt innehåll och radio- och tv-utsändning genom att man vidtar åtgärder som rör avgifter för licenser och upphovsrätt. Tydliga och förutsägbara EU-regler för anonyma verk skulle frigöra en betydande outnyttjad potential.

För att bibehålla rättighetshavarnas och användarnas förtroende och för att underlätta gränsöverskridande licensavtal måste hanteringen av kollektiva rättigheter styras på ett bättre och mer öppet sätt och samtidigt anpassas till den tekniska utvecklingen. Lättare, enhetligare och teknikneutrala lösningar för gränsöverskridande och europeiska licensavtal inom den audiovisuella sektorn kommer att stimulera kreativiteten och hjälpa innehållsproducenterna och programföretagen till nytta för EU-medborgarna. Sådana lösningar bör inte inskränka rättighetshavarnas frihet att begränsa sina licensavtal till vissa territorier och att fastställa licensavgifterna i avtalen.

Det bör också undersökas om kompletterade åtgärder kan vidtas för att beakta särskilda förhållanden för olika former av nätinnehåll, t.ex. ytterligare harmonisering av upphovsrätten, införande av EU-bestämmelser om upphovsrätt, med beaktande av att gränsöverskridande transaktioner på nätet sker på leveransplatsen, samt utvidgade kollektiva licensavtal.

### *Rekommendationer*

#### *Tjänster och infrastruktur på teleområdet*

⇒ Se över branschen för att utarbeta förslag om att skapa ett komplett regelverk för elektronisk kommunikation, inklusive förslag om att stärka tillsynen av regelverket på EU-nivå, för att införa heltäckande europeiska licensavtal samt fördela och förvalta frekvenserna på EU-nivå.

#### *E-handel*

⇒ Lägga fram förslag för att få ett slut på den uppsplittrade konsumentlagstiftningen i EU, särskilt att införa harmoniserade regler som rör leverans, garantier och tvistlösning.

⇒ Lägga fram förslag för att göra det enklare att genomföra gränsöverskridande transaktioner inom detaljhandeln, inklusive momsregler, gränsöverskridande regler för avgifter som rör återvinning och upphovsrätt för tomma medier och utrustning.

#### *Digitalt innehåll på nätet*

- ⇒ Förslag till EU-lagstiftning om upphovsrätt, inklusive EU-ramar för klarering och förvaltning av upphovsrätt.
- ⇒ Förslag till lagstiftning om nätsändningar inom EU.

## **2.4. Den inre marknaden och miljövänlig tillväxt: energi, klimatförändring och miljö**

Energisektorn tillhör en av de nyare branscherna på den inre marknaden, men är samtidigt en bransch där förväntningarna idag är som störst. Energisektorn kommer inte att fira sitt 20-årsjubileum på den inre marknaden 2012. Detta år kommer bara att utgöra början till en konsolidering av en gemensam energimarknad. Vi har dock ingen tid att förlora. EU måste vid denna tidpunkt ha infört hela det nya regelverk för el- och gasmarknaden som utformades i det tredje energipaketet för den inre marknaden: Byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (ACER), Europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystem av gas och el (ENTSO-G och ENTSO-E), allmänna riktlinjer och nätverkskoder, tioårsplaner för utbyggnad av näten, etc. Den inre marknaden står är kopplad till alla EU:s energipolitiska mål: konkurrenskraft, tryggad energiförsörjning och långsiktig bärkraft. EU behöver en fungerande inre marknad för energi som garanterar trygga leveranser till överkomliga priser för enskilda och företag. EU måste utnyttja potentialen i sitt politiska ledarskap när det gäller klimatförändringsfrågor till att ge sina innovativa företag konkreta möjligheter.

### *Öka konsumenternas välbefinnande*

En helt fungerande inre energimarknad kommer konsumenterna till godo i form av ett större utbud och lägre priser. Sedan 2007 har konsumenterna i nästan alla medlemsstater fritt kunna välja el- och gasleverantör, samtidigt som betydelsen av de befintliga kraven på tjänster i allmänhetens intresse framhålls i det tredje energipaketet för den inre marknaden. Mer bör göras för att konkurrensen och rättvisa priser ska komma alla konsumenter, särskilt de mest utsatta, till godo helt och hållet. Till att börja med kan detta ske genom att de gemensamma minimikraven stärks. Det pågående arbetet med att förbättra informationen och underlätta kontakterna med konsumenterna måste också fortsätta på ett aktivt sätt. Utvecklingen av smarta elmätare – genom vilka energiförbrukarna exakt kan känna till sina förbrukningsmönster och vilka kostnader de medför – kräver ytterligare lagstiftningsåtgärder som säkerställer ett snabbt införande av ny teknik och ökad effektivitet genom konkurrensen om energitjänster. För att garantera en tydlig prissättning måste det utformas ett EU-regelverk för grossistmarknaderna för energi i syfte att undvika risken med skilda nationella lagstiftningsinitiativ.

### *Sammankoppling av EU:s energimarknader och tryggad energiförsörjning*

Väl integrerade marknader är av avgörande betydelse för EU:s försörjningstrygghet. På detta sätt kan medlemsstaterna dela resurserna och dra

så stor nytta som möjligt av olika nationella energileverantörer, flexibel efterfrågan och reservkapacitet. Genom flexibla sammankopplingar och nät blir EU bättre rustat för att klara av försörjningskriser och kan stärka sin ställning i förhållande till sina internationella parter. Det krävs fortfarande mycket arbete för att koppla samman medlemsstaternas kapacitet och bygga ut ny infrastruktur, särskilt över gränserna. EU:s alla nya instrument för planering av lagstiftning och investeringar bör utnyttjas för att uppbåda en så stor andel privata investeringar som möjligt. Ett sätt att påskynda arbetet med viktiga gränsöverskridande infrastrukturprojekt – som ofta fördröjs av komplicerade och omtvistade tillståndsförfaranden – skulle kunna vara att utforska möjligheten att införa en EU-mekanism för att nå en samsyn eller medla i syfte att underlätta processen. Innovativa lösningar för att fastställa incitament och underlätta arbetet på EU-nivå skulle kunna bidra till att bryta dödlägen och påskynda genomförandet av projekten.

### *Ökat införande av koldioxidsnåla produkter och metoder*

De internationella marknaderna för miljövänliga och koldioxidsnåla produkter, tjänster och metoder växer i en takt som inte kan jämföras med någon annan sektor. Den internationella marknaden uppskattas för närvarande uppgå till en biljon euro årligen och förväntas stiga till tre biljoner euro för hela världen fram till 2020. EU:s näringsliv är bland de mest konkurrenskraftiga – med marknadsandelar som uppgår till 30–50 % – och växer snabbt. Näringslivet omsätter redan 300 miljarder och skapar närmare 3,5 miljoner arbetstillfällen<sup>6</sup>. Konkurrenterna gör dock snabba framsteg och EU:s försprång kan snabbt tas in. En inre marknad är EU:s största trumfkort för att främja en sådan övergång till en koldioxidsnål och resurseffektiv tillväxt som beskrivs i Europa 2020-strategin och för att dra nytta av den förväntade tillväxten inom miljöindustrierna. Bara en inre energimarknad kan skapa de förutsättningar som krävs för att påskynda införandet av ny teknik som ger låga koldioxidutsläpp i hela värdekedjan för energi. Hela potentialen i den inre marknaden för energi måste tas tillvara för att sänka kostnaderna och påskynda utbyggnaden av sådan teknik i EU. Detta kräver att det införs ett stabilt regelverk för infrastrukturprodukter i stor skala och att standardiseringsarbetet utnyttjas på ett förutseende sätt för att främja innovativa miljövänliga produkter och metoder samt att man undersöker möjligheten att tillämpa modellen för den nya metoden på detta område. Även konkurrenspolitiken bör utnyttjas på ett aktivt sätt för att skapa de rätta förutsättningarna för att den nya tekniken ska kunna mogna och komma in på marknaden.

---

<sup>6</sup> Europeiska kommissionen, *EU Manufacturing Industry: What are the Challenges and Opportunities for the Coming Years?*, dokument som lades fram vid den andra högnivåkonferensen för industriell konkurrenskraft den 26 april 2010.

Pionjärmarknaderna måste redan från början vara enhetliga marknader. Risken finns annars att gemensamma satsningar på förnybar energi som låter medlemsstaterna själva välja politiska instrument kan leda till att energipolitiken blir åternationaliserad. Strategier för stöd till förnybara energikällor måste bli en integrerad del av den inre energimarknaden för att man ska kunna undvika sådan snedvridning på marknaden som kan leda till felaktiga prissignaler för investerare. Krav på andra koldioxidsnåla metoder och produkter bör även fortsättningsvis fastställas på EU-nivå, så att man undviker att det utvecklas alltför många olika nationella tillvägagångssätt. Man bör också undvika att införa miljömärkning för produkter på nationell nivå, eftersom det kan leda till att marknaden splittras upp.

#### *Ett krav på investeringar på 50 miljarder: ökad EU-finansiering*

För att införa den energiteknik som krävs för att öka försörjningstryggheten och vidta åtgärder mot klimatförändringarna krävs ytterligare offentliga och privata investeringar på 50 miljarder under de kommande tio åren. Eftersom det behövs lång tid inom energisektorn för att investeringar och stora kapitalinvesteringar ska kunna generera avkastning på medellång till lång sikt, måste den konkurrensutsatta energimarknaden med tanke på framtida investeringsbeslut sända tillförlitliga prissignaler i grossistledet. Samtidigt bör det övervägas hur EU-medel kan komplettera den finansiering som marknaden redan erbjuder.

En konsekvent och riktad EU-finansiering kan vara avgörande när det gäller att påskynda utbyggnaden av den avgörande infrastrukturen för sammankoppling, uppbåda viktig reservkapacitet för en tryggad försörjning och minska den tid det tar för ny koldioxidsnål teknik att komma in på marknaden. En del av diskussionen om investeringar bör omfatta frågan om stödåtgärder till teknik för förnybar energi i alla medlemsstater.

#### *Rekommendationer:*

- ⇒ Fastställa ett nytt EU-regelverk för ett storskaligt utnyttjande av förnybara energikällor, smarta elmätare och elnät samt öppna grossistmarknader för energi.
- ⇒ Upprätta en inre marknad för miljövänliga produkter genom att utarbeta EU-standarder för mätning och granskning koldioxidavtryck samt för energieffektiva produkter, inklusive intyg för handel med produkter för förnybar energi.
- ⇒ Öka den riktade EU-finansieringen av energiinfrastruktur.

## 2.5. Den inre marknaden för varor – dags att skörda frukterna

Den inre marknaden för varor har gått in i ett moget skede. Vid översynen 2007 drog man slutsatsen att alla tekniska hinder för varornas fria rörlighet hade undanröjts. För många EU-invånare innebär den inre marknaden framför allt ett stort utbud av varor på hemmamarknaden. För EU:s tillverkningsindustri är handeln med varor en viktig tillväxtfaktor. Ungefär 25 % av EU-ländernas BNP kommer från varusektorn. Handeln med varor inom EU utgör ungefär 75 % av handelsflödet inom EU. Det har ökat med 7,6 % per år mellan 1999 och 2007.

Det skulle vara ett misstag att utgå från att arbetet är avslutat. För det första är tillverkningen av varor i ständig förändring, beroende på innovation, ändrade konsumtionsmönster och ny teknik. Strategier och regelverk behöver uppdateras med jämna mellanrum om de ska förbli relevanta, om lämpligt på grundval av marknadsövervakning. Hela tiden smyger sig nya hinder in i form av licensieringsförfaranden och nya tekniska och administrativa bestämmelser i medlemsstaterna. De bidrag som kom in under samrådet visade att det finns en lång rad småskaliga flaskhalsar. För det tredje visar en jämförelse med USA att den inre marknaden för varor har en stor outnyttjad potential. Förhållandet mellan USA:s export och BNP är fortfarande cirka 70 % större än förhållandet mellan EU:s export och BNP. För det fjärde dyker nya utmaningar upp, i takt med att inte bara varorna utan även marknaderna utvecklas. Exempel på detta är de allt snabbare produktcyklerna och globaliseringen av leverantörskedjan. För det femte ökar e-handeln och därmed sammanhängande utmaningar. Dessa granskas i avsnittet om den digitala inre marknaden.

Att bevara en dynamisk och expanderande inre marknad för varor kräver att vi bygger vidare på genomförandet av det åtgärds paket för varumarknaden som godkändes 2008, särskilt när det gäller principen om ömsesidigt erkännande och marknadsövervakning. Principerna i det nya regelverket bör tillämpas även på andra områden inom produktlagstiftningen och den nya metoden bör få en vidare tillämpning.

För att man ska kunna dra nytta av den inre marknadens fulla potential behövs en modern standardiseringsprocess, ett gränslöst och effektivt system för logistik och transport och ett effektivt och lättillgängligt skydd för immateriella rättigheter.

### *Reform av standardiseringsprocessen*

Standardisering är nyckeln till styrningen av den inre marknaden. EU behöver idag snabbare och effektivare kunna fastställa kompatibla och marknadsinriktade standarder som bygger på internationellt accepterade modeller. Det är



nödvändigt att se över standardiseringsprocessen i Europa och att ha kvar fördelarna med nuvarande systemet samtidigt som man behåller jämvikten mellan den europeiska och den nationella dimensionen. Man måste vara särskilt uppmärksam på att förbättra den privata sektorns tillgång till standardiseringsprocessen och att göra det billigare och enklare för små och medelstora företag att använda standarder.

### *Ett gränslöst, flexibelt och effektivt system för logistik och transport*

För att kunna dra full nytta av den inre marknaden för varor krävs ett gränslöst, flexibelt och effektivt system för logistik och transport. EU:s transportpolitik kom igång sent med tanke på att den erkändes redan från början i fördraget, och den har utvecklats i olika takt inom olika transportslag. Resultatet är en fragmenterad transportsektor som alltmer upplevs som ett hinder för fri rörlighet. Förvaltningsmässiga och tekniska hinder leder till flaskhalsar i rörligheten inom EU. Det går helt enkelt inte att tala om en inre marknad för havstransporter, eftersom det för fartyg som färdas mellan två europeiska hamnar fortfarande krävs samma tullformaliteter som vid internationell havstransport. Inom järnvägssektorn skiljer sig spårvidden, energiförsörjningen och signalsystemen mellan medlemsstaterna, ett arv från den tid då järnvägarna fortfarande var statliga monopol. Detta är ett hinder för tågtrafik över gränserna och ökar kostnaderna för rullande materiel som används i internationell trafik, eftersom det måste anpassas till flera olika system. Dessutom fungerar fortfarande inte marknaden för godstransporter på järnväg på grund av att medlemsstaternas införlivande av gemenskapsrätten är felaktigt eller ofullständigt. När det gäller vägtransporter har de nationella marknaderna först nyligen öppnats för vägcabotage. Det behövs en genomgripande förändring i Europa i riktning mot multimodal transport, men de rättsliga, administrativa och tekniska hindren är många. Det finns inte något gemensamt transportdokument, utan olika transportsätt kräver olika dokument. Ansvarsbestämmelserna är också olika. Ett enda transportdokument (helst elektroniskt) och ett enda ansvarssystem skulle öka rättssäkerheten och sänka kostnaderna för företag och medborgare betydligt. Att skapa en modern inre marknad kräver att man tar itu med bristen på kompatibilitet och de luckor i infrastrukturen som minskar effektiviteten och den globala konkurrenskraften för EU:s logistikindustri.

### *Bryta dödläget i fråga om ett europeiskt patent*

Avsaknaden av överenskommelse om ett EU-patent är en av de allvarligaste bristerna på den inre marknaden. Den rättsliga grunden i artikel 118 i Lissabonfördraget och Europa 2020 ger en förnyad impuls i försöken att nå en överenskommelse. Det är viktigt att ta tillvara tillfället och bryta det dödläge som råder i fråga om översättningen av EU-patent. Ett europeiskt patent skulle

vara ett test på hur stort engagemanget verkligen är att blåsa nytt liv i den inre marknaden. Företag och innovatörer behöver ett enda patentsystem – och ett enda patenträttssystem – i hela Europa, som är både attraktivt och kostnads-effektivt för användarna. För de små och medelstora företagen är det mycket viktigt att skyddet av immateriella rättigheter är billigt och säkert. Kommissionen får inte sänka sina ambitioner på området.

#### *Rekommendationer*

- ⇒ Bedöma effekterna av paketet om den inre marknaden för varor från 2008 och fastställa möjliga ytterligare åtgärder.
- ⇒ Se över EU:s standardiseringssystem, och hitta en jämvikt mellan EU-nivå och medlemsstatsnivå.
- ⇒ Anta nya åtgärder för att ta itu med återstående tekniska och administrativa hinder för den inre marknaden inom järnvägssektorn.
- ⇒ Införa ett gemensamt transportdokument och ett ansvarssystem för multimodal transport.
- ⇒ Införa ett EU-patent och ett gemensamt patenträttssystem så skyndsamt som möjligt.

## 2.6. De inre marknaden för tjänster – draglok för EU:s ekonomi

Tjänstesektorn är ytterst viktig för vår ekonomi. Den står för 70 % av BNP, den är den viktigaste källan till utländska direktinvesteringar och den enda sektorn där nya nettoarbetstillfällen skapas. Tjänstemarknaden är dock starkt fragmenterad: bara 20 % av de tjänster som tillhandahålls inom EU är gränsöverskridande. Detta leder till att produktivitetsskillnaden mellan USA och euro-området fortfarande är orimligt stor (ungefär 30 %).

Tjänstedirektivet leder till stora förbättringar på den inre marknaden för tjänster. Administration och övervakning av de nationella myndigheterna förenklas och moderniseras. Användarnas och konsumenternas rättigheter stärks. Enligt uppskattningar har genomförandet av tjänstedirektivet lett till en ekonomisk vinst på 60–140 miljarder euro, vilket motsvarar en tillväxtpotential på 0,6–1,5 % av BNP.

### *Ett snabbt genomförande av tjänstedirektivet*

Genomförandet av tjänstedirektivet kräver större insatser än någonsin tidigare från medlemsstaternas sida. De måste genomföra stora administrativa och rättsliga förändringar, bl.a. en grundlig översyn av regelverket för många olika typer av ekonomisk aktivitet på nationell, regional och lokal nivå.

Resultaten hittills är uppmuntrande, men det finns ingen anledning att slå sig till ro med detta. Medlemsstaterna måste genomföra tjänstedirektivet fullt ut så snart som möjligt. Följande områden bör prioriteras: De medlemsstater som inte har avslutat översynen av sin lagstiftning måste göra detta utan dröjsmål. Alla berörda medlemsstater bör ge högsta politiska prioritet till att anta kvarvarande genomförandelagstiftning. De medlemsstater där det finns risk för större förseningar när det gäller de nödvändiga ändringarna ska göra sitt yttersta för att påskynda processen. De medlemsstater som ännu inte har upprättat gemensamma kontaktpunkter eller som har otillräckliga kontaktpunkter måste snabbt vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla kraven i direktivet. Medlemsstaterna måste också se till att de nationella myndigheterna använder sig av informationssystemet för den inre marknaden (IMI) på ett effektivt sätt för att uppfylla sina skyldigheter.

Kommissionen måste göra allt som krävs och fortsätta trycka på de medlemsstater som halkat efter, för att se till att direktivet snabbt kan genomföras fullt ut. Kommissionen måste också ge Europaparlamentet, rådet och övriga intressenter lägesrapporter om genomförandet av direktivet. Samtidigt måste kommissionen fortsätta att arbeta tillsammans med medlemsstaterna för att ytterligare förbättra de administrativa förfarandena och samarbetsmekanismerna. De gemensamma kontaktpunkterna ska i slutändan

utvecklas till omfattande centrum för e-förvaltning, som kan komma att vara verksamma på områden som inte ingår i direktivet, t.ex. beskattning.

Dessutom måste medlemsstaterna och kommissionen vara ambitiösa när de tar itu med den ömsesidiga utvärderingsprocess som enligt direktivet ska genomföras 2010. Resultaten från utvärderingen ska användas för att styra ytterligare målinriktade åtgärder.

### *Industriella tjänster*

Europeiskt näringsliv måste inrikta sig mer på tjänsteproduktion för att förbli konkurrenskraftigt på det internationella planet. Företag inom industri och tillverkning måste skapa nya affärsmöjligheter genom att driva på utveckling av näraliggande tjänster, t.ex. underhåll, support, fortbildning och finansiering. Ofta är tillväxtpotentialen för denna typ av tjänster mycket högre än för själva produkttillverkningen. EU måste stärka den inre marknaden för näringslivs- och affärstjänster genom att undanröja återstående hinder för dessa tjänsters fria rörlighet, genom att förbättra EU:s ramverk för standardisering av tjänster och genom att främja innovativa tjänster.

### *Undanröja hinder för att tillhandahålla hälso- och sjukvård över gränserna*

Marknaderna för tjänster omfattar områden som inte täcks av direktivet. Här bör kommissionen särskilt undersöka vad de kan göra när det gäller de många slag av tjänster som för närvarande inte eller bara delvis täcks av direktivet.

Ett av de områden som bör uppmärksammas särskilt är vårdsektorn. Syftet med det föreslagna direktivet om gränsöverskridande hälso- och sjukvård är att tillhandahålla klara och tydliga regler för säkra och effektiva gränsöverskridande vårdtjänster av hög kvalitet inom EU, när patienter söker vård i en annan medlemsstat. Enligt förslaget ska patienterna få ersättning upp till samma nivå som om de fått vård i sitt hemland, men de står själva för risken att ytterligare kostnader uppstår. Förslaget från 2008 bör nu antas skyndsamt.

Dessutom bör ett antal stödåtgärder vidtas för att bidra till en integrering av marknaden inom vårdsektorn. Kommissionen bör tillsammans med medlemsstaterna inleda en detaljerad jämförelse av hälso- och sjukvårdssystemen inom EU. Den bör utveckla och sprida kunskap om bästa teknik inom vårdsektorn, och bygga vidare på pilotprojektet om medicinsk teknik. Användningen av e-hälsoteknik som stöd vid beslutsfattande inom hälso- och sjukvårdssystemen bör uppmuntras för att man systematiskt ska kunna ta till sig bästa praxis. Särskilda regler bör utvecklas för att ytterligare underlätta den fria rörligheten för patienter inom EU.

### *Rekommendationer*

- ⇒ Undersöka vilka initiativ som krävs för de tjänstesektorer som inte eller bara delvis omfattas av tjänstedirektivet och lägga fram nödvändiga förslag.
- ⇒ Anta det föreslagna direktivet för gränsöverskridande vård och vidta stödåtgärder, särskilt genom att jämföra medlemsstaternas hälso- och sjukvård.

## **2.7. Arbetstagarna på den inre marknaden: gamla problem och nya utmaningar**

Arbetstagarnas rörlighet över gränserna är av stor vikt för EU. Den är en förutsättning för den bredare rörlighet, både yrkesmässig (mellan olika jobb och sektorer) och social (mellan olika socialgrupper), som allmänt ses som en förutsättning för att den europeiska ekonomin ska kunna blomstra efter krisen. Slutna nationella arbetsmarknader eller sektorer som är skyddade från konkurrens kommer varken att bidra till ökad sysselsättning eller snabbare tillväxt. Arbetskraftens rörlighet är också en förutsättning för att dämpa asymmetriska chocker och reagera på lokala omstruktureringsprocesser inom euro-området, där medlemsstaterna inte längre har tillgång till redskap som växelkurser och monetär politik. Ändå saknar EU fortfarande den arbetskraftsrörlighet som krävs för att effektivisera arbetsmarknaderna och för att den monetära unionen ska fungera korrekt.

Arbetskraftens rörlighet mellan medlemsstaterna försvåras av ett antal faktiska hinder, som beror på språkliga och kulturella faktorer, familjemönster och bostadsmarknadens struktur. Det återstår en del rättsliga och administrativa hinder, men ur rättslig synvinkel är arbetstagarnas fria rörlighet en framgång. Ur ekonomisk och politisk synvinkel finns det dock två paradoxer.

För det första är arbetstagarnas fria rörlighet den mest ifrågasatta och samtidigt den minst utnyttjade av de fyra friheterna. En stor andel av EU:s befolkning – vilket debatterna om utvidgningen och om ratificeringen av det konstitutionella fördraget och Lissabonfördraget visar – är orolig för att omflyttningar i arbetskraften leder till lägre löner, till att lokala arbetstagare blir av med sina jobb och till påfrestningar på de sociala trygghetssystemen. Detta står i motsats till det faktum att rörligheten är låg i EU. Endast 2,3 % av befolkningen i EU lever i dag i en annan medlemsstat än den där de är medborgare. I USA, med sitt federala system och sin enhetliga ekonomi, är andelen amerikanska medborgare som flyttar till en annan delstat under samma år ungefär tre gånger högre. Den del av befolkningen som arbetar i en annan stat har förblivit stabil. Sedan 2001 har antalet EU-medborgare som bor i en annan medlemsstat ökat med ungefär 4 miljoner. Jämfört med dessa är migrationen från tredjeländer ett mycket viktigare fenomen på medlemsstaternas arbetsmarknader. Antalet tredjelandsmedborgare inom EU ökade under 2008 till 19,5 miljoner, eller 3,9 % av den totala befolkningen. Dessutom visar Eurobarometerundersökningar att flertalet européer inte är intresserade av att arbeta någon annanstans inom EU eller att de tycker att det finns för många hinder. Det är inte några större skillnader i inställning mellan gamla och nya medlemsstater.

Den andra paradoxen är att det finns färre rättsliga hinder för den fria rörligheten för arbetstagare än för de övriga tre ekonomiska friheterna, men de hinder som finns är desto besvärligare och svårast att åtgärda. För att uppdatera förordningarna om samordning av de sociala trygghetssystemen krävdes elva års förhandlingar.

Den ekonomiska nedgången har visat att det även i kristider finns lediga platser som inte går att tillsätta i EU. För att kunna uppnå målen i Europa 2020 måste man inom EU bli medveten om dessa paradoxer och främja en ökad rörlighet. Ökad arbetslöshet och kvarstående skillnader mellan inkomst och löner i olika regioner i EU kommer inte automatiskt att leda till större rörlighet och definitivt inte till den typ av rörlighet som EU behöver.

EU kan dra störst nytta av rörlighet hos högkvalificerade arbetstagare i nya och innovativa sektorer genom en anpassning till nya dynamiska typer av rörlighet och genom att främja cirkulär rörlighet inom EU, som kompenserar kompetensflykt med ny kompetens. Detta innebär inte att beslutna strategier måste ändras. Det handlar snarare om att slå ner hårdare på vissa gamla välkända rättsliga och administrativa hinder och att ta reda på hur man ska hantera nya utmaningar med nya och mer varierande typer av rörlighet bland arbetstagarna.

### *Samordning av socialförsäkringsrättigheterna och möjlighet att överföra pensionsrättigheter för alla*

En viktig förutsättning för arbetstagarnas fria rörlighet är att socialförsäkringsrättigheterna för en person som flyttar inom EU inte försämras. Det paket om samordning av de sociala trygghetssystemen som efter långdragna förhandlingar antogs i juli 2009 innebär en modernisering av gemenskapsbestämmelser ända från 1950-talet. Det är ett stort framsteg, men sedan dess har läget redan hunnit förändras. Syftet med de nuvarande bestämmelserna är att hantera problem och behov i samband med äldre tiders arbetskraftsomflyttningar. Det är lämpligt att anpassa dem till den nya situationen med nya och mer olikartade typer av rörlighet och att beakta de särskilda fallen med arbetstagare som pendlar till sina arbeten och arbetstagare som inte är försäkrade i sina hemländer.

Ett särskilt problem är möjligheten att överföra rättigheter till tilläggs pension och till sjukförsäkring. Det nuvarande regelverket omfattar socialförsäkringsrättigheter, men gör det inte möjligt att undvika förlust av icke lagstadgade sociala förmåner. Detta är särskilt ofördelaktigt för de mest rörliga arbetstagarna, eftersom de ofta byter system flera gången under sitt yrkesliv samtidigt som de byter anställningsform och typ av arbete. Kommissionens

förslag på området sitter fast i rådet sedan 2008 trots ett starkt stöd från Europaparlamentet.

Kommissionen bör prioritera frågan om hinder för arbetskraftens rörlighet över gränserna i samband med det kommande samrådet om pensionssystemen i EU. En möjlighet i sammanhanget vore att införa ett 28:e system för tilläggs pensionsrättigheter. Systemet skulle helt följa EU-bestämmelser men vara parallellt till nationella bestämmelser och fungera som ett tillval för företag och arbetstagare. För en arbetstagare som väljer detta system skulle reglerna för icke lagstadgade förmåner vara desamma vart han eller hon än flyttar inom EU. För att förenkla frågan ytterligare skulle man kunna öppna detta system endast för arbetstagare som väljer det i samband med sin första anställning. Det skulle stimulera rörligheten hos vissa yngre arbetstagare, som är mest intresserade av internationell rörlighet.

Man borde också titta på frågan om skattehinder för gränsöverskridande arbete. Olika skattesatser i olika medlemsstater omöjliggör skatteneutralitet när det gäller gränsöverskridande ekonomisk verksamhet. Detta området har styrts enligt praxis från EU-domstolen. Här skulle man kanske kunna se till att skapa skatteneutralitet för t.ex. skatt på utlandstillägg.

#### *Snabbare och enklare erkännande av yrkeskvalifikationer*

Ett annat viktigt hinder för gränsöverskridande rörlighet är att internationellt erkännande av yrkeskvalifikationer är mycket komplext. Ett automatiskt erkännande av kvalifikationer finns bara för sju av mer än 800 yrken. För övriga yrken bidrar byråkrati, långdragna förfaranden och skråanda på nationell nivå till att göra det dyrare och krångligare att arbeta utomlands och till att öka hindren för att utöva ett reglerat yrke. Bestämmelserna i direktiv 2005/36/EG ska underlätta ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer mellan medlemsstaterna, men behöver göras tydligare och kraftfullare. Det är nu dags att höja ribban på området. Genom EU-fördraget ersätts kravet på enhällighet i ministerrådet med kvalificerad majoritet. Dessutom finns det en större medvetenhet om att det faktiskt krävs ytterligare åtgärder eftersom utbildningarnas innehåll trots Bolognaprocessen ännu inte börjat närma sig varandra i tillräcklig utsträckning. För att underlätta erkännandet av yrkeskvalifikationer bör regelverket på området moderniseras. Automatiskt erkännande av kvalifikationer för nya yrken bör utvidgas till att omfatta nya sektorer utöver de sju yrken det gäller för i dag, och då bör man särskilt inrikta sig på nya yrken inom miljö- och IT-sektorerna för att underlätta rörligheten för högt kvalificerade arbetstagare.



Lika viktigt är det att utveckla den europeiska taxonomin för färdigheter och kunskaper. Syftet med systemet är att de arbetssökandes kunskaper och färdigheter eller kraven vid utlysning av tjänster ska kunna förstås på samma sätt i hela EU och att de ska vara lätt överförbara.

### *Bättre matchning mellan färdigheter och lediga platser inom den inre marknaden*

En tredje grupp av hinder för arbetstagarnas fria rörlighet hänger samman med möjligheten att matcha färdigheter med lediga platser över gränserna. Det krävs åtgärder både på EU-nivå och i medlemsstaterna på olika områden. Eures är en stor framgång, och hanterar idag en miljon lediga arbeten. Nätverket spelar en viktig roll för att ge omfattande rådgivning till människor som söker jobb i ett annat land och rekryterande företag och det länkar samman de offentliga arbetsförmedlingarna i samtliga medlemsstater. Med tiden har dess arbetsuppgifter utökats, så att det gått från att vara en enkel EU-omfattande databas till att bli en riktig internationell arbetsförmedling inom EU. Denna process bör fortsätta, genom att man förstärker Eures band med nationella arbetsförmedlingar, arbetsmarknadens parter och privata arbetsförmedlingar samt genom att man förbättrar dess förmåga att matcha kapacitet och att hantera alla stadier av rörlighet. Eures bör också skapa kontakter med nätverk för informations-spridning och problemlösning, t.ex. Solvit, för att kunna hjälpa medborgarna med alla bekymmer och problem i samband med rörlighet. Nätverket bör också inrikta sig på att tillhandahålla information, råd och stimulans till arbetstagare som vill återvända till sina hemländer efter att ha arbetat utomlands. Att återvända till ursprungslandet är en del av arbetstagarnas fria rörlighet, och ett samarbete mellan EU-institutionerna och de nationella arbetsförmedlingarna måste syfta till att rörligheten även ska gagna hemländerna.

De offentliga arbetsförmedlingarna och medlemsstaternas politik, tillsammans med arbetsmarknadernas parter på nationell nivå, har en viktig roll att spela när det gäller att skapa ett klimat i EU som främjar rörlighet och att övervaka att arbetstagarnas och företagens rättigheter och skyldigheter genomförs korrekt. EU:s strukturfonder, och särskilt Europeiska socialfonden, bör stödja och underlätta åtgärder för att främja rörlighet inom EU och förbättra information och rådgivning om rättigheter i samband med rörlighet.

#### *Rekommendationer*

⇒ Samordna de sociala trygghetssystemen för de särskilt rörliga arbetstagarna, framför allt för forskare.

- ⇒ Införa ett 28:e system för tilläggs pensionsrättigheter för migrerande arbetstagare.
- ⇒ Undanröja skattehinder för arbete utomlands.
- ⇒ Utvidga det automatiska erkännandet av kvalifikationer.
- ⇒ Öka öppenheten och erkännandet av kunskaper och färdigheter, utveckla nationella system för kvalifikationer och inrätta ett system med en europeisk taxonomi för färdigheter och kunskaper.
- ⇒ Stärka Eures och låta det bli en komplett arbetsförmedling på den inre marknaden.

## 2.8. Den inre marknaden för kapital och finansiella tjänster

*Övervakning av en gemensam inre marknaden – inte splittring på grund av övervakning*

Den inre marknaden för kapital och den därmed nära sammanhängande inre marknaden för finansiella tjänster är av yttersta vikt för att resurserna ska kunna fördelas effektivt – vilket är en förutsättning för tillväxt och sysselsättning – och för att man ska kunna uppnå en stabil ekonomi. På 1970- och 80-talen fanns ett system med begränsningar av konkurrensen och av anslagen när det gäller finansiella tjänster, som ofta utformats för att finansiera den offentliga sektorns underskott. Detta hade negativa följder för investering och tillväxt, framför allt i Europa. Den period av finansiell liberalisering som följde under 90-talet, och som inte (särskilt inte i USA) åtföljdes av en motsvarande förbättring av bestämmelser om tillsyn och övervakning, var en avgörande faktor för finanskrisen.

EU arbetar för närvarande, även inom G-20, med ett ambitiöst program för att införa ett lämpligt system för övervakning. Programmet startades mot bakgrund av De Larosière-rapporten, som hade beställts av EU-kommissionen.

Den pågående politiska processen på området prioriteras av EU-institutionerna. Det är inte nödvändigt att i denna rapport granska det pågående arbetet (1).

Vad som däremot är nödvändigt är att framhålla hur viktigt det är att konsekvenserna för den inre marknaden för finansiella tjänster ses som centrala vid de lagstiftningsbeslut som Europaparlamentet och rådet ska fatta. Den struktur för övervakning som införs till följd av dessa beslut kommer troligen att påverka EU:s finansiella landskap för en lång tid framöver. Det skulle vara ett allvarligt strategiskt misstag om rådet stödde en alltför försiktig lösning, efter påtryckningar från medlemsstaterna som naturligtvis tenderar att skydda sin egen rätt till övervakning. Det skulle i så fall kunna leda till en fragmenterad och mer utsatt inre marknad.

*Stöd till den inre marknaden och finansiell integration genom emittering av EU-obligationer*

EU behöver ett modernt och välutvecklat finansiellt system som bygger på att det finns likvida riskfria tillgångar som, eftersom de skulle fungera som referens vid prissättningen på andra tillgångar, kunde utgöra en grund vid det viktiga arbetet med att fördela resurser, förmedla sparkapital till investeringar, stödja en bättre riskfördelning och säkra en mer enhetlig spridning av den gemensamma

monetära politiken inom euro-området. Detta skulle stärka den inre marknaden, stödja euron som en global valuta och hjälpa EU-ekonomierna att fungera smidigare, både under normala tider men också vid chocker utifrån och finansiella kriser, och i längden ge en bättre utdelning för medlemsstaterna i form av tillväxt och sysselsättning.

Statsobligationsmarknaden har fungerat som en katalysator i integreringen av de europeiska finansmarknaderna ända sedan euron infördes, delvis på grund av en större och bredare bas av investerare, genom att sänka staternas transaktions- och finansieringskostnaderna och stimulera utvecklingen av marknaderna för andra typer av tillgångar (t.ex. företagsobligationer, täckta obligationer, värdepapper med bakomliggande tillgångar som säkerhet och olika sorters derivat).

Statsobligationsmarknaden är fortfarande fragmenterad, eftersom skuld-emissioner sker på nationell nivå och inga åtgärder ännu har vidtagits, utöver en något större öppenhet och ökad samordning av emissioner, för att uppnå de stordriftsfördelar som euron medger. Fragmenteringen innebär att den europeiska obligationsmarknaden är mindre likvid än motsvarande marknader i USA och Japan<sup>7</sup>, vilket leder till kostnader för investerare, emittenter, andra gäldenärer och i förlängningen för EU-medborgarna. T.ex. betalar hushållen högre räntor än nödvändigt för sina inteckningar eftersom dessa fastställs i förhållande till statsobligationerna<sup>8</sup>. Företag, särskilt mindre företag, kan knappast finansieras med obligationer och utsätts alltså för risker som rör företagsstyrningen i samband med kapitalfinansieringen. Större offentlig infrastruktur i Europa, som t.ex. de transeuropeiska näten, är gränsöverskridande och passar därför inte för de uppsplittrade nationella finansieringssystemen. Finansieringen försvåras av avsaknaden av en likvid obligationsmarknad för papper med mycket lång löptid, samtidigt som långsiktiga investerare, som t.ex. pensionsfonder, inte kan hitta obligationer som svarar mot deras investeringsbehov. EU-institutionernas finansiella transaktioner är också troligen dyrare än vad de skulle kunna vara. Splittringen avskräcker utländskt kapital från att komma till Europa (t.ex. är nationella placeringsfonder inte intresserade av små emissioner), och om kapital investeras här är det med premier för att kompensera för den dåliga likviditeten på den europeiska obligationsmarknaden, vilket innebär en nettoöverföring av kapital till resten av världen. Slutligen kan dåligt fungerande finansmarknader hindra reformer på andra områden<sup>9</sup>. Eurons möjligheter begränsas oundvikligen om valutan inte

---

<sup>7</sup> Detta framgår av den låga omsättningen på avistamarknaden och likviditetsflykten till derivatmarknaderna, det faktum att emissionerna är relativt små och att det inte finns något effektivt och fullt representativt referensinstrument för olika löptider och typer – inte ens tyska statsobligationer fast det kan verka så.

<sup>8</sup> För ett tioårigt lån på 100 000 euro medför varje räntepunkt som beror på statsobligationsmarknadens ineffektivitet en extra räntekostnad på över 50 € under låneperioden.

<sup>9</sup> Genom att tillåta ekonomiska aktörer att överbrygga kortvariga inkomstbortfall och jämna ut sin konsumtion över tiden gör välfungerande finansmarknader det möjligt att tidigarelägga de långsiktiga vinsterna med en reform.

stöds av lämpliga finansieringsinstrument för portföljinvesteringar inom en gemensam finansmarknad. På så sätt blir euro-området mindre attraktivt för investeringar, särskilt i kristider, vilket minskar tillgängligt kapital i EU och därmed hämmar tillväxten och sysselsättningen.

I Europa finns en sorts statsobligationer som uppfattas som likvida och säkra, nämligen tyska statsobligationer. De är starka därför att investerarna föredrar dem framför andra europeiska statsobligationer. Men ur en global synvinkel väger de tyska obligationerna lätt. Eurons nedgång nyligen under Greklands kris är resultatet av ett kapitalutflöde från Europa till amerikanska statspapper, som inte ens de tyska obligationerna kunde hindra. Det är tydligt att Europa förlorar på att inte ha en global tillgång.

Splittringen på statsobligationsmarknaden kan åtgärdas genom att man skapar en nya EU-marknad av globala mått. Samtidigt får man inte glömma bort den legitima oro som finns: lösningen får inte innebära att ansvarsfulla länder på något sätt blir tvungna att betala för länder med dålig skattedisciplin. Bara rädslan för detta skulle påverka den för närvarande gynnsamma marknadsställningen och göra alla förslag av denna typ ointressanta. Det är därför nödvändigt att fortsätta med försiktiga förändringar av emissionssätten, så att de bidrar till en förbättrad inre marknad samtidigt som man följer fördragets förbud mot räddningsaktioner. Utöver en effektivare multilateral övervakning skulle det för att hantera de moraliska riskerna underlätta med en strängare marknadsdisciplin för slösaktiga stater<sup>10</sup>. Detta skulle kunna uppnås genom att man gör marknaderna mer känsliga för budgetläget i varje medlemsstat, och genom att göra det lättare för EU:s medlemsstater att hantera inställda återbetalningar av en medlemsstats statsskuld och att göra en sådan situation mer sannolik och lättare att bedöma för marknaderna.

Det skulle därför kunna vara en rimlig lösning att låna i stor skala genom ett europeiskt organ och sedan låna pengarna vidare till medlemsstaterna. Vidareutlåningen till medlemsstaterna får inte överstiga en viss andel av landets BNP (samma gräns för samtliga medlemsstater), så att de för de finansieringsbehov som inte täcks genom denna mekanism skulle fortsätta att utge egna nationella skuldebrev som de skulle ansvara för individuellt.

Om medlemsstaterna skulle få tillgång till billigare finansiering genom denna mekanism skulle de föredra det europeiska organet som fordringsägare i stället för att låta sina skuldmissioner refinansieras på marknaden till varierande ränta, vilket teoretiskt skulle öka möjligheten att de ställer in sina betalningar endast för den senare typen av lån. Detta skulle i sin tur kunna öka marknadens tryck (och avkastningen) på den kortfristigt refinansierade skulden, vilket skulle

---

<sup>10</sup> Sedan starten av EMU har marknadsdisciplinen inte varit särskilt effektiv för att förhindra en anhopning av obalanser, som på lång sikt hotar efterlevnaden av fördragets förbud mot ekonomiska räddningsaktioner.

stimulera medlemsstaterna att snabbare minska den typen av skuld genom en sund skattepolitik.

Mekanismen skulle kunna omfatta samtliga EU-länder, och medlemsstater utanför euro-området skulle också få lån noterade i euro. Detta skulle öka deras motivation att hålla sin valuta stabil gentemot euron enligt kraven i ERM-II och på så vis stödja utvidgningen av euro-området. Ju fler EU-länder som deltar i mekanismen, desto större emissioner skulle EU-organet kunna göra och desto mer likviditet skulle tillföras den europeiska obligationsmarknaden och i förlängningen den inre marknaden.

Det vore intressant att starta med ett mindre antal länder, under förutsättning att det går att skapa en emittent med tyngd på den globala scenen. På så sätt skulle mekanismen kunna bli attraktiv även om EU-länder med små och medelstora statsskulder deltar, och ännu mer om länder med stora skulder går med. Men bara om Tyskland är villigt att delta skulle mekanismen kunna skapa verkliga fördelar. För EU skulle detta innebära ett stort steg på vägen mot en mer effektiv finansmarknad och en starkare inre marknad, ett stöd för euron som en internationell valuta och hela EU:s ekonomi. För Tyskland vore det en möjlighet styra en process av stor politisk och ekonomisk betydelse för hela EU, och att påverka utformningen av mekanismen i en riktning som tar hänsyn till landets önskemål om en strängare skattedisciplin i EU och som inte försämrar landets goda finansieringsvillkor.

#### *Rekommendationer*

- ⇒ Se till att den finansiella övervakningen inte har en struktur som leder till en splittring av den inre marknaden.
- ⇒ Undersöka möjligheterna att stärka den finansiella integrationen genom att ge ut EU-obligationer.

## 2.9. Infrastrukturen på den inre marknaden: nödvändiga investeringar

Det är omöjligt att föreställa sig en inre marknad utan den fysiska infrastruktur som binder samman den: vägar och andra transportanläggningar, nätverk för el, telekommunikation, vatten osv. Infrastrukturen är helt nödvändig för att möjliggöra den rörlighet som krävs för en fungerande inre marknad och för att främja tillväxt och hållbar utveckling. Den är avgörande också för den territoriella sammanhållningen. Infrastrukturens betydelse för den inre marknaden och EU:s centrala roll för att utveckla de transeuropeiska nätverken är erkända, men det finns ändå en rad hinder för ett verkligt europeiskt synsätt på området.

Planering, finansiering och förvaltning av infrastrukturprojekt sker huvudsakligen på det nationella planet. Allteftersom produktion och distribution blir mer integrerade över nationsgränserna och det behövs nya ihopkopplingar inom sektorer som t.ex. el- och telekommunikationer blir det allt mer brådskande att överbrygga de klyftor i infrastrukturen som finns vid gränserna. Å ena sidan finns det fortfarande flaskhalsar inom den inre marknaden, särskilt i de nya medlemsstaterna. Å andra sidan måste ny infrastruktur anläggas om Europa vill påskynda övergången till en grön, kunskapsbaserad ekonomi.

Att bygga igen klyftorna är en utmaning när det gäller teknik och samordning men också ekonomiskt. Den ekonomiska krisen har påverkat medlemsstaternas förmåga att finansiera nya infrastrukturprojekt, eftersom de måste prioritera budgetkonsolidering. Samtidigt står den privata sektorn inför stora finansieringsproblem och behöver både större rättssäkerhet, genom tydliga riktlinjer för konkurrenspolitikens genomförande (antitrustlagstiftning och statligt stöd) på området, och stimulans för att investera i nätverk i en konkurrensutsatt miljö. Europa behöver ompröva ekonomin i gränsöverskridande investeringar och utveckla innovativa sätt att finansiera dem. Nyckelfrågan är hur man ska hitta nya resurser för investeringar av europeisk vikt på medellång och lång sikt. Ett sätt att ta itu med problemet är att undersöka alla möjliga kombinationer mellan offentlig och privat finansiering, inklusive en bredare användning av innovativa finansieringskällor, som t.ex. användaravgifter. Det minskade budgetutrymmet kommer förstås att öka betydelsen av offentlig-privata partnerskap i samband med investeringar i infrastruktur. Här kommer det att vara av avgörande betydelse att man kan underlätta en kombination av offentlig-privata partnerskap och medel ur strukturfonderna.

En annan möjlighet är att stimulera långsiktiga investerare (finansinstitut med ett offentligt uppdrag men även privata investerare, inklusive pensionsfonder) att intressera sig för långsiktiga infrastrukturprojekt. Det uppskattas att långsiktiga

investerar på global nivå förvaltar 30 000 miljarder euro, men endast en bråkdel av dessa medel går till investeringar i infrastruktur. En bra utgångspunkt är experiment som gjorts nyligen, t.ex. Margueritefonden, där Europeiska investeringsbanken och offentliga finansinstitut i sex medlemsstater tillsammans förvaltar 1,5 miljarder euro. Man borde fundera över om det inte borde införas en särskild rättslig ram inom EU för långsiktiga investerar, för att främja deras intresse för infrastrukturinvesteringar samtidigt som man beaktar deras särart och mångfald.

Slutligen skulle resurser för infrastrukturinvesteringar kunna frigöras genom att man utvecklar en europeisk likvid obligationsmarknad för papper med mycket långa löptider. På det viset skulle man kunna skaffa fram medel för gränsöverskridande investeringar på EU-nivå och samtidigt matcha långsiktiga investerars investeringsbehov. För att utveckla en sådan marknad krävs att man åtgärdar den splittring som råder på den europeiska statsobligationsmarknaden.

#### *Rekommendationer*

- ⇒ Göra det lättare att kombinera offentlig-privata partnerskap med medel ur strukturfonderna.
- ⇒ Undersöka om det behövs särskilda europeiska bestämmelser för att intressera långsiktiga investerar för infrastrukturprojekt.
- ⇒ Skapa största möjliga rättsäkerhet på konkurrenspolitikområdet för investeringar och finansiering av infrastruktur.



## **KAPITEL 3**

### **ENIGHET OM BEHOVET ATT FÖRSTÄRKA DEN INRE MARKNADEN**

### **3.1. En inre marknad med konkurrenskraftig social marknadsekonomi**

Kärnfrågan i denna rapport är hur man ska kunna ge ny dynamik åt den inre marknaden. För att vitalisera och skapa ny tilltro till den inre marknaden är det nödvändigt att täppa till luckorna och ställa upp nya mål. Att skapa ett politiskt klimat som främjar hållbara åtgärder är kanske inte tillräckligt om en stor del av allmänheten i EU – däribland även politiska ledare och till och med företagsledare – ifrågasätter fördelarna med införandet av inre marknaden och anser att marknadsöppningen gått längre än vad som är nödvändigt och önskvärt.

Med åren har det uppstått allt större spänningar i EU-systemet mellan marknadsintegration på överstatlig nivå och socialt skydd på nationell nivå, vilket skapar friktioner och ger upphov till en missbelåten och avog inställning till marknadsöppning. För att man ska kunna ge ny dynamik åt den inre marknaden är det nödvändigt att på ett målinriktat sätt åtgärda de faktorer som ger upphov till friktioner. I vissa fall innebär det att de nuvarande reglerna för den inre marknaden måste ändras så att det sker en anpassning till sociala och lokala förhållanden. I andra fall krävs det större samordning av de nationella regleringssystemen för att skapa sammanhållning och överensstämmelse med EU-principerna.

På kommande sidor behandlas de politiska utmaningarna och eventuella åtgärder avseende arbetstagares fria rörlighet, sociala tjänster i allmänhetens intresse, offentlig upphandling, industripolitik, samordning av skattepolitik och regionalpolitik. Dessa faktorer är avgörande för att få till stånd en anpassning mellan den inre marknaden och de sociala och medborgarrelaterade aspekterna i fördraget där grundidén är social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft.

### **3.2. Ekonomiska friheter och arbetstagares rättigheter till följd av Viking och Lavalmålen**

EU-domstolens avgöranden i målen Viking, Laval, Rüffert och kommissionen mot Luxemburg under åren 2007–2008 rev upp gammal osämja som aldrig helt hade överbyggt – motsättningen mellan dem som var för större marknadsintegration och dem som befarar att ökad ekonomisk frihet och avskaffandet av regleringar leder till avveckling av sociala rättigheter på det nationella planet.

Att denna motsättning återigen kommer upp i dagen kan leda till att en del av den allmänna opinion – arbetstagsammanslutningar och fackföreningar – som

under lång tid förordad ekonomisk integration, kommer att ställa sig mindre positiva till den inre marknaden.

Genom EU-domstolens avgöranden har skiljelinjerna mellan den inre marknaden och den sociala dimensionen på nationell nivå blottlagts på två olika sätt.

För det första åskådliggör domstolens avgöranden vilka påfrestningar som det nuvarande regelverket för utstationering av arbetstagare är föremål för. Det gäller skillnader i sociala villkor och anställningsvillkor mellan medlemsstaterna och en tilltagande känslighet när det gäller risken för social dumping och illojal konkurrens. Vidare visade domstolens avgöranden att EU-lagstiftningens tillämpningsområde även omfattar kollektiva arbetsmarknadstvister. Detta har lett till att arbetsmarknadens parter och kollektiva åtgärder har hamnat i centrum av den inre marknads ekonomiska uppbyggnad. Samtidigt innebär detta att både nationell lagstiftning avseende relationerna mellan arbetsmarknadens parter och lagstiftningen om utövandet av strejkrätten eventuellt måste anpassas för att vara förenlig med de ekonomiska friheter som föredraget föreskriver.

Specifika och normativa aspekter är nära sammanflätade. I praktiken gäller frågan om utstationeringsdirektivet fortfarande utgör en lämplig grund för att hantera den växande strömmen av tillfälligt utstationerade arbetstagare över gränserna då arbetstagarnas rättigheter ska tillvaratas. På det normativa planet är frågan var inom den inre marknaden arbetstagarna har rätt att strejka och arbetstagarnas ställning i förhållande till utövandet av ekonomiska friheter.

Beslutsfattarna är väl medvetna om att man inte bör vänta med att klarlägga dessa frågor tills en ny eventuell tvist hamnar i EG-domstolen eller i nationella domstolar. Det är nödvändigt med en politisk kraftsamling för att finna en lösning som ligger i linje de mål som uppställts i fördraget för social marknadsekonomi.

José Manuel Barroso har inför Europaparlamentet tillkännagivit att man avser att lägga fram en förordning som förbättrar det sätt på vilket direktivet om utstationering av arbetstagare tolkas och tillämpas. Detta kommer att bli en ytterst känslig uppgift med hänsyn till den klyfta som finns mellan arbetsmarknadens parter vad gäller deras inställning och krav i denna fråga.

Med hänsyn till att denna fråga är av sådan betydelse tog man vid utarbetandet av denna rapport särskild hänsyn till de synpunkter arbetsmarknadens parter framfört och de problem som de redogjort för. Ett gemensamt samråd anordnades med Europeiska fackliga samorganisationen (EFS) och BusinessEurope. Arbetsmarknadens parter fick tillfälle att diskutera sina

problem med utgångspunkt från de synpunkter som framförts i ”Report on joint work of the European Social Partners on the ECJ rulings in the Viking, Laval, Rüffert and Luxembourg cases”, som antogs den 19 mars 2010 av fyra arbetsmarknadsparter som svar på en inbjudan från kommissionen och det franska EU-ordförandeskapet. Detta samråd gav vid handen att det fortfarande finns ett stort avstånd mellan de olika ståndpunkterna men att det finns områden där det finns gemensamma farhågor, som skulle kunna utgöra en utgångspunkt för att närma parterna. För att underlätta denna tillnärmning skulle man eventuellt kunna ta upp både de konkreta och normativa aspekterna. Dessa två frågeställningar kräver dock olika tillvägagångssätt för att skapa jämvikt mellan inre marknaden och sociala krav.

### *Större klarhet vid tillämpning av utstationeringsdirektivet*

För att kunna få till stånd ett rättvist och välbalanserat regelverk för utstationerade arbetstagare är det nödvändigt att minska utrymmet för olika tolkningar och olika tillämpning av utstationeringsdirektivet. De medlemsstater som haft de största problemen har antagit tillämpningsföreskrifterna – ibland efter segsliten politisk dragkamp. Åtgärder på EU-nivå skulle dock vara till hjälp för att reda ut kvarvarande oklarheter i fråga om tolkningen av direktivet genom ökad information, stärkt samarbete mellan medlemsstaternas förvaltningar och mer verkningsfulla påföljder vid missbruk. I detta sammanhang är det även väsentligt att man tar itu med brevlådeföretag och ser till att utstationerade arbetstagare får bättre tillgång till rättsmedel vid rättsövergrepp i värdlandet.

### *Skydd av arbetstagares rättigheter och avvisande av protektionism*

Den andra frågan är hur man ska bemöta fackföreningarnas farhågor över att utövandet av ekonomiska friheter kommer att minska strejkmöjligheterna.

EU-domstolens avgöranden ligger tidsmässigt före ikraftträdandet av Lissabonfördraget, som uttryckligen fastställer att social marknadsekonomi utgör ett mål för unionen och gör Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna rättsligt bindande på fördragsnivå. Dessa element bör skapa en ny rättsliga ram som förhoppningsvis utgör en adekvat respons på de frågor och farhågor som fackföreningarna framfört. Om detta inte är fallet bör man utreda möjligheterna att vidta ytterligare policyåtgärder.

Teoretiskt sätt finns det två motsatta strategier som skulle kunna tillämpas för att skapa balans mellan ekonomiska friheter och strejkrätten.

Å ena sidan föreslår fackföreningarna att man ska ändra fördraget och införa en klausul som innebär att strejkrätten inte omfattas av fördragets

tillämpningsområde – den så kallade klausulen om sociala framsteg. En sådan klausul skulle utformas enligt artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 2679/98 om den inre marknadens sätt att fungera i samband med den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna. En ”klausul om sociala framsteg” skulle i likhet med vad som gäller på det nationella planet ge strejkrätten ”immunitet” mot reglerna för den inre marknaden. På kort sikt förefaller det dock inte särskilt realistiskt att eftersträva ändringar i fördraget.

Det andra alternativet vore att reglera strejkrätten på EU-nivå. En sådan lösning förbjuds dock klart och tydligt i fördraget.

Tanken bakom en inre marknad som går att förena med den sociala marknadsekonomi enligt den modell som läggs fast i Lissabonfördraget, erbjuder ett tredje alternativ: en målinriktad insats för att bättre samordna den växelverkan som finns mellan sociala rättigheter och ekonomiska friheter inom EU-systemet. Syftet är att se till att fackföreningarna och arbetstagarerna får tillräckligt handlingsutrymme för att kunna tillvarata sina intressen och rättigheter i samband med strejkaktioner utan att de känner sig otillbörligt begränsade av den inre marknadens regler. I detta sammanhang skulle rådets förordning (EG) nr 2679/98 kunna bidra till en lösning även om denna förordning gäller för situationer som är ytterst olika konflikter mellan arbetsgivare och arbetstagarerna.

Genom denna förordning förnyas engagemanget för den fria rörligheten för varor samtidigt som man utesluter all inskränkning av strejkrätten. Vidare förbjuds åtgärder som kan orsaka allvarliga störningar på den inre marknadens sätt att fungera och kan tillfoga enskilda personer stora förluster. Ett förvarningssystem inrättas om hinder för den fria rörligheten för varor och informationsutbyte mellan berörda medlemsstater för att stärka det ömsesidiga förtroendet. Kommissionen intar en roll som skiljedomare eftersom den kan begära att berörda medlemsstat vid ett angivet datum ska ha avlägsnat de hinder för den fria rörligheten av varor som konstaterats.

Kommissionen och arbetsmarknadens parter skulle utan att röra vid utstationeringsdirektivet, i samband med att man antar åtgärder för att klarlägga tillämpningen av denna förordning, kunna utreda om den modell som tillämpas i rådets förordning (EG) nr 2679/98 bör tas som förebild. Detta innebär att man skulle bli tvungen att införa en bestämmelse som säkerställer att utstationering av arbetstagarerna i samband med gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster inte inverkar på rätten att vidta stridsåtgärder eller strejka eftersom dessa rättigheter är skyddade av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i nationell lagstiftning samt den praxis som överensstämmer med gemenskapsrätten. I själva verket har en liknande bestämmelse som

skyddar arbetsrätten införts i texten till tjänstedirektivet med formuleringar som dock något skiljer sig från dem i rådets förordning (EG) nr 2679/98<sup>11</sup>. En sådan bestämmelse skulle kunna kompletteras genom ett system för informell lösning av tvister som rör tillämpningen av utstationeringsdirektivet när det föreligger risk för att detta allvarligt påverkar den inre marknadens funktion. I sådana fall bör arbetsmarknadens parter hänskjuta frågan till värdmedlemsstaten. Medlemsstaten bör försöka finna en informell lösning och hålla kommissionen samt den utstationerade arbetstagarens och berörda företags ursprungsland underrättade. Om parterna förkastar den föreslagna lösningen är de i sin fulla rätta att tillvarata sina rättigheter i domstol.

Den föreslagna lösningen torde ge svar på frågor som rör strejkrätten i samband med arbetstagares rätt till fri rörlighet och bidra till att skapa förtroende mellan arbetsmarknadens parter. Den erbjuder en konkret möjlighet att signalera att den inre marknaden är fullt förenlig med social marknadsekonomi.

*Rekommendationer:*

- ⇒ Klargöra tillämpningen av direktivet om utstationering av arbetstagare och öka informationsspridningen om arbetstagares och företags rättigheter och skyldigheter, administrativt samarbete och påföljder inom ramen för personers fria rörlighet och gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster.
- ⇒ Om åtgärder vidtas för att klarlägga tolkningen och tillämpningen av direktivet om utstationering av arbetstagare bör en bestämmelse införas som garanterar strejkrätten utifrån förebild av artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 2679/98 och med en mekanism för informell lösning av arbetsmarknadstvister som rör tillämpningen av direktivet.

---

<sup>11</sup> Artikel 1.6 i direktiv 2006/123EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden. Se även skäl 14.

### 3.3. Sociala tjänster och inre marknaden

Sedan 90-talet har den offentliga tjänstesektorns plats inom den inre marknaden varit en ständig källa till debatt i Europa. Frågorna kring den roll som de offentliga tjänsterna tillskrivs i fördraget borde ha lösts i Lissabonfördraget. I det nya protokollet till fördraget och ändringen av artikel 14 i EUF-fördraget fastställs en enhetlig bas som gör det möjligt för behöriga myndigheter att tillhandahålla alla medborgare inom EU högkvalitativa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Trots det förnyade åtagande som görs i Lissabonfördraget pågår fortfarande diskussionerna om hur växelverkan mellan EU-regler och den frihet som nationella och lokala myndigheter åtnjuter exakt ska fungera. Till att börja med fokuserades den europeiska debatten på de makroekonomiska frågor som rör liberaliseringen av nätverksamheterna. Idag ligger fokus på sociala tjänster och lokala offentliga tjänster. Den stora utmaningen när det gäller tillhandahållandet av dessa tjänster är dock att upprätthålla kvaliteten på och omfattningen av tjänster samtidigt som de offentliga finanserna utsetts för ett allt större tryck, vilket ibland leder till svåra avvägningar. Eftersom dessa tjänster företrädesvis finansieras av medlemsstaterna är det huvudsakligen medlemsstaternas och inte EU:s uppgift att ta itu med dessa problem. Det finns dock olika sätt att bistå medlemsstaterna när det gäller att modernisera dessa tjänster och anpassa dem till en föränderlig omgivning och till medborgarnas nya behov. I de fall som EU-regler tillämpas för sådana tjänster kan samtidigt kommissionen bidra med att garantera att dessa regler är förutsebara och proportionella.

*Förutsebarhet och flexibilitet: Säkerställa att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse uppfyller sina allmännyttiga funktioner*

Av pågående diskussioner och ett flertal samråd framgår att för många berörda intressenter är förutsebarheten och proportionaliteten i EU:s regelverk viktiga frågor. Detta gäller framför allt tillämpningen av bestämmelserna om statligt stöd och reglerna för valet av tjänsteleverantör. Kommissionen har därför under ett antal år vinnlagt sig som om att klarlägga konsekvenserna av tillämpningen av EU-regler för att säkerställa att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse uppfyller sitt syfte och bidrar till att förbättra EU-medborgarnas livskvalitet.

Det finns utrymme för att stärka de allmänna riktlinjer som antogs 2005 i åtgärdspaketet för att öka den rättsliga säkerheten i fråga om ekonomisk ersättning för ett stort antal små, ofta lokala, offentliga tjänster, vilket har välkomnats av ett stort antal intressenter. Kommissionen bör på grundval av resultaten av den pågående utvärderingen av paketet utreda samtliga möjligheter att skapa mer flexibilitet i de regler som rör ekonomisk ersättning, bland annat genom att höja tröskelvärdena och/eller utöka förteckningen över de

verksamheter för vilka det inte är nödvändigt att anmäla en ersättning oavsett beloppets storlek.

När det gäller tillämpningen av EU-reglerna avseende valet av tjänsteleverantör har man framfört liknande betänkligheter om bristande rättslig förutsebarhet, bristande flexibilitet och byråkrati till följd av EU-lagstiftningen om offentlig upphandling. Kommissionen har dock när det gäller offentlig upphandling ännu inte tagit något initiativ liknande det paket som antagits i fråga om ekonomisk ersättning. Med tanke på det mycket positiva gensvar som paketet om statlig stöd fått borde kommissionen se över upphandlingsbestämmelserna och anpassa dem till ersättningsbestämmelserna för att skapa en enhetlig modell för små tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

*Allmän tillgänglighet: Alla medborgare ska kunna dra nytta av den inre marknaden*

För att allmänheten ska kunna ta del av den inre marknaden på ett effektivt sätt är det nödvändigt att ha tillgång till ett antal basjänster av allmänt ekonomiskt intresse framför allt inom nätverksamheterna som post-, transport- och telekomtjänster. Marknadsöppning på EU-nivå har när det gäller nätverksamheterna alltid åtföljts av åtgärder som garanterar att samhällstjänster tillhandahålls även fortsättningsvis för alla.

I den nya artikel 14 i EUF-fördraget bekräftas på nytt det gemensamma ansvar som EU och dess medlemsstater har för att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse fungerar väl. Denna artikel tillhandahåller även en särskild rättslig grund för EU-bestämmelser. Det finns förslag om att man ska utarbeta en horisontell ramförordning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Efter samråden står det dock klart att ett förslag till en ramförordning enbart kommer att tillföra ett begränsat mervärde och att det är ytterst tveksamt om en sådan förordning överhuvudtaget skulle antas. Därför förefaller det i dagsläget olämpligt att kommissionen lägger fram ett sådant förslag.

En vitalisering av inre marknaden skulle innebära att man ser över vilka luckor som finns i bestämmelserna om samhällsomfattande tjänster och som faktiskt hindrar ett ansevärt antal EU-medborgare att få tillgång till inre marknaden. Kommissionen bör i detta sammanhang överväga att lägga fram ett förslag till förordning, eventuellt på grundval av artikel 14 i EUF-fördraget, som garanterar alla medborgare rätten till ett antal grundläggande banktjänster. Att ha ett bankkonto utgör idag en förutsättning för att få tillgång till ett antal tjänster och fullt ut kunna dra fördel av inre marknaden. Enligt en undersökning som genomfördes 2008 på uppdrag av EU-kommissionen hade 20 % av den vuxna befolkningen i EU-15 och nästan hälften av den vuxna befolkningen i EU-10 (47 %) fortfarande inget bankkonto och de politiska lösningar som föreslås



varierar mycket mellan olika medlemsstater. Ett EU-regelverk för ekonomisk integration kompletterat av den pågående omfattande reformen av regelverket för finansiella tjänster på EU-nivå skulle göra det möjligt för stora delar av befolkningen, framför allt i de nya medlemsstaterna, att i större utsträckning dra nytta av inre marknaden.

Likaledes kan man bara fullt ut dra fördel av den inre online-marknaden om det finns snabba Internetuppkopplingar. Mot bakgrund av resultaten av det pågående offentliga samrådet om samhällsomfattande tjänster för elektronisk kommunikation bör kommissionen utreda om det vore lämpligt att tillämpa artikel 14 i EUF-fördraget för att utvidga tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster för elektronisk kommunikation till att omfatta bestämmelserna om tillhandhållande av bredbandstillgång.

Vidare bör tillhandahållandet av samhällsnyttiga tjänster på transportområdet ses över och flygresenärers rättigheter stärkas mot bakgrund av de erfarenheter man gjort i samband med den isländska vulkanen Eyjafjallajökulls utbrott.

*Rekommendationer:*

- ⇒ Skapa mer flexibilitet i de regler om statligt stöd som rör ekonomisk ersättning.
- ⇒ Se över upphandlingsbestämmelserna för att anpassa dem till bestämmelserna om ersättning.
- ⇒ Lägga fram ett förslag om en förordning, eventuellt på grundval av artikel 14 i EUF-fördraget, som garanterar alla medborgare rätten till ett antal grundläggande banktjänster.
- ⇒ Utreda i vad mån det är möjligt att utvidga bestämmelserna om samhällsomfattande tjänster för elektronisk kommunikation, eventuellt på grundval av artikel 14 i EUF-fördraget, till att omfatta bestämmelserna om tillhandhållande av bredbandstillgång. Stärka flygresenärers rättigheter.

### **3.4. Utnyttja offentlig upphandling för att nå Europas strategimål**

Offentliga inköp, det vill säga offentliga myndigheters upphandling på marknaden av varor, byggtreprenad och tjänster, utgör en väsentlig andel av Europas BNP. EU:s offentliga upphandling uppgick 2008 till cirka 2 155 miljarder euro, vilket motsvarar 17–18 % av EU:s BNP. Därav täcks offentlig upphandling till ett värde av cirka 389 miljarder euro av EU:s direktiv om offentlig upphandling.

EU-lagstiftningen om offentlig upphandling spelar en viktig roll för inrättandet och upprätthållandet av den inre marknaden. Lagstiftningen garanterar att varu- och tjänsteleverantörer från andra medlemsstater inte stängs ute från marknaden för offentlig upphandling och att de offentliga myndigheternas naturliga preferens att hålla upphandlingen inom det egna landet inte sönderdelar EU-marknaden. Genom att garantera icke-diskriminerande tillgång till offentliga anbudsförfaranden syftar lagstiftningen även till att tillgodose god förvaltning och effektivitetsmål.

Det står helt klart att EU:s lagstiftning för offentlig upphandling kan betraktas som en framgång som lett till att denna sektor kommit att bli ett av de mest utvecklade och tekniskt mest sofistikerade områdena av den inre marknaden. Antalet upphandlingsmeddelanden som offentliggörs på EU-nivå växer ständigt. Förfarandena är tveklöst mer transparenta än tidigare och konkurrenskraften har påverkats avsevärt. I genomsnitt svarar fem anbudsgivare på varje anbudsförfarande som offentliggörs på EU-nivå. Förväntningarna om mer valuta för pengarna har också infriats. Offentliga myndigheter har uppskattningsvis gjort besparingar på 5–8 % av inköpspriset.

Det finns allt fler röster som av olika skäl och i olika syften kräver en översyn av bestämmelserna om offentlig upphandling. Det är framför allt två frågor som är aktuella: Ska politiken för offentlig upphandling reformeras och ska en sådan översyn utmynna i att de övergripande politiska målen integreras i större utsträckning i offentlig upphandling. Som utgångspunkt för en framtida reform har kommissionen lanserat en horisontell utvärdering av 2004 års direktiv om offentlig upphandling. På grundval av denna kan man göra sig fortsatta tankar om denna fråga. En omgestaltning av upphandlingspolitiken förefaller behövlig framför allt för att kunna förenkla, modernisera och skärpa reglerna för offentlig upphandling.

#### *Förenkling och fortsatt modernisering av reglerna för offentlig upphandling*

Genom bättre tillämpning av reglerna och större öppenhet gentemot anbudsgivare från andra länder kan man vinna fördelar. Prissänkningar varierar

En reform av det offentliga upphandlingssystemet ger en möjlighet att ta itu med ”barnsjukdomar” som komplexitet, byråkrati och ogynnsam behandling av små och medelstora företag. Alla möjligheter till förenklingar bör därför utnyttjas. Medlemsstaterna bör också uppmanas att se över nationell lagstiftning om offentlig upphandling som i många fall är komplex och leder till onödig byråkrati för upphandlande myndigheter och små företag.

Medlemsstaterna bör i betydande utsträckning tillämpa den kod för bästa praxis som antogs som en del av småföretagarlagstiftningen (Small Business Act) för att förbättra små och medelstora företags tillgång till offentlig upphandling.

#### *Större hänsyn till övergripande frågor*

I samband med översynen av reglerna för offentlig upphandling bör man även beakta de ”friktionsområden” som rör de nationella eller lokala myndigheternas politiska autonomi. Å ena sidan anser kommuner att EU:s upphandlingsregler begränsar deras möjligheter att tillhandahålla medborgarna tjänster på det sätt som de är vana vid och skulle föredra. Detta är till exempel fallet när det anses att ”interna” tjänster eller samarbete mellan olika offentliga myndigheter vore att föredra. Å andra sidan anser man att EU-reglerna inte fullt ut understödjer de eftersträvade eller fastställda politiska målen, till exempel kampen mot klimatförändringarna, innovation, jämställdhet mellan könen, social integrering eller integrering på arbetsmarknaden.

Vad gäller den första punkten vore det lämpligt med ett klarläggande av begreppet ”intern” på grundval EU-domstolens senaste rättspraxis. För att utvidga de offentliga myndigheternas handlingsutrymme bör man uttömma hela det handlingsutrymme som WTO-avtalet om offentlig upphandling erbjuder. Till stor hjälp vore om man skulle tillåta ett förhandlat förfarande med föregående offentliggörande som ett standardförfarande i den ”klassiska sektorn”. Eventuellt skulle man, när det gäller föreskrivna krav i anbudsspecifikationer, tillämpa det mer flexibla systemet i försörjningsdirektivet för upphandlande myndigheter (i synnerhet lokala myndigheter).

Vad gäller den andra punkten finns det sannolikt utrymme för att i större utsträckning använda offentlig upphandling som ett instrument för att på EU-nivå uppnå strategimålen. Offentlig upphandling kan utgöra en stimulans för innovativa produkter och innovativ teknik inom områdena klimatförändring och energi. Det kan främja forskning, innovation och social sammanhållning och bidra till att minska fattigdomen och till att uppnå sysselsättningsmålen i strategin. Om man ska kunna utnyttja offentlig upphandling för att nå dessa mål är det nödvändigt att utreda i vad mån som det är möjligt att i direktivet om offentlig upphandling föreskriva obligatoriska krav som är relaterade till de fastställda strategimålen. För att skapa större klarhet i fråga om den faktiska tillämpningen av kraven bör man utarbeta föreskrifter som grundar sig på delegerade akter.

***Rekommendationer:***

- ⇒ Omforma politiken för offentlig upphandling för att förenkla, effektivisera och minska kostnaderna för nationella och lokala myndigheter. Stärka små och medelstora företags deltagande genom tillämpning av uppförandekoden i småföretagsakten.
- ⇒ Klarlägga reglerna i fråga om ”intern” upphandling.
- ⇒ Använda offentlig upphandling för att främja innovation, grön tillväxt och social integrering genom specifika obligatoriska krav.

### **3.5. Skatter i den inre marknaden – samarbete för att bevara skattesuveränitet**

Skattepolitik är ett område som oftast varken engagerar den inre marknads anhängare eller dess mest radikala kritiker. Emellertid borde både tillskyndarna och kritikerna intressera sig för denna fråga.

*Mindre byråkrati på skatteområdet och minskade kostnader för företag och enskilda personer för att uppfylla administrativa krav*

Europas skattelandskap ser ut som ett lapptäcke. De 27 olika regelverken medför inom många områden avsevärda kostnader för att uppfylla administrativa krav och leder till onödig byråkrati för enskilda personer och företag med verksamhet över gränserna. I de fall då det finns EU-regelverk för skatter är reglerna svårgenomskådliga, skapar kryphål och oklarhet i fråga om vilka regler som ska tillämpas eller leder till dubbelbeskattning eller skattediskriminering. Det ligger i företagets och medborgarnas intresse att man avlägsnar hindren för inomeuropeiska transaktioner. Detta kräver dock att frågan om gränsöverskridande skatteavdrag för företag löses och att man förenklar och moderniserar reglerna för fakturering av mervärdesskatt för att underlätta elektronisk fakturering. Vidare måste man införa ett obligatoriskt tvistlösningsförfarande för enskilda personer som dubbelbeskattats och utvidga spardirektivet för att täppa till de kryphål som finns idag.

Vidare kan framsteg på det skattepolitiska området inom vissa områden göra det möjligt för EU att använda beskattning som ett komplement till befintlig lagstiftning för att uppnå de uppställda strategimålen. Bristande enighet i fråga om förslaget till mervärdesskatt på posttjänster försvagar till exempel möjligheterna till att 2010 genomföra den planerade liberaliseringen av posttjänster på inre marknaden. Vidare skulle miljöskatter kunna bidra till att stödja initiativ för att bekämpa klimatförändringarna.

*Förebygga negativa återverkningar av skattekonkurrens inom EU*

Det finns emellertid en annan mycket viktig aspekt som gör att skattefrågan är av grundläggande betydelse för den ekonomiska integrationsprocessen. Den inre marknads funktion – i kombination med den tilltagande globaliseringen – utgör en växande utmaning för de nationella skattesystemen och kan på längre sikt försvaga deras skatteuppbördsförmåga och att på det nationella planet bedriva socialpolitik och fördelningspolitik. Att försöka kontrollera de latent spänningarna mellan marknadsintegration och skattesuveränitet är ett sätt att förena marknadskraven med den sociala dimensionen av den inre marknaden.

Skattekonkurrens är en allmänt utnyttjad praxis på en integrerad marknad eftersom de nationella systemen använder skatteincitament för att attrahera företag och kapital. Skattekonkurrens är i viss mån en sund företeelse eftersom det tvingar regeringarna att hålla nere sina utgifter. Medaljen har dock en baksida. Liberaliseringen av finansmarknaderna och utvidgningen av den inre marknaden gör det möjligt för företag att skatteplanera och välja det område som är skattemässigt gynsammast. För att motverka detta fenomen har skattebördan inom EU:s medlemsstater successivt flyttats över från rörligt skatteunderlag (kapitalinkomster och företagsinkomster) till ökad beskattning av mindre rörligt skatteunderlag, till exempel inkomst av arbete. Under de gångna två årtiondena har praktiskt taget samtliga medlemsstater sänkt de lagstadgade bolagsskattesatserna för att attrahera internationellt rörligt kapital. Genomsnittet i EU-15 har gått ned från cirka 50 % 1985 till strax under 30 %. Genomsnittet för de tolv länder som anslöt sig till unionen 2004 och 2007 ligger cirka 10 procentenheter lägre. Samtidigt har medlemsstaterna utvidgat skatteunderlaget för att förhindra skatteplanering och slå vakt om sina skatteintäkter. Skatterna på arbete uppgick 2007 till 46 % av det aritmetiska medelvärdet av de totala skatteintäkterna i EU. Bolagsskatterna däremot uppgick enbart till 9,8 %. Den genomsnittliga implicita skattesatsen för bolagsinkomster inom EU-25 uppgick 2007 till 25,5 %, medan den genomsnittliga implicita skattesatsen för inkomst av arbete uppgick till 34,8 %.

Detta ger vid handen att skattetrycket i Europa under de gångna tio åren tenderat att i högre utsträckning koncentreras till mindre rörligt skatteunderlag, till exempel genom skatt på inkomst av arbete och sociala avgifter. Den inre marknaden har inte gett upphov till denna utveckling. Däremot bidrar den inre marknads funktion – utan att eftersträva det – till att accentuera denna tendens. Detta får återverkningar på rättviseaspekterna i skattesystemen och i deras långsiktiga förmåga att ta in skatteintäkter för att finansiera sociala program, eftersom det öppnar luckor på grund av skatteplanering och skatteundandragande. Därför är det viktigt att finna lämpliga lösningar för att minska de negativa aspekterna av skadlig skattekonkurrens och frångå den i systemet inbyggda tendensen att öka beskattningen av mindre rörligt skatteunderlag. Detta innebär dock inte att man kommer att frånta de enskilda medlemsstaterna ett verktyg som gör det möjligt att fullt ut dra nytta av den inre marknaden. Näringslivsundersökningar visar att bolagsskattesatserna enbart utgör en av de faktorer som företagen tar hänsyn till när de överväger olika alternativ för var de ska göra sina direkta investeringar. Andra faktorer som politisk stabilitet, stabilt rättssystem, infrastruktur, produktivitet och arbetskraftskostnader har större betydelse än bolagsskatten.

För att skatteuppbörden ska bli effektivare och rättvisare bör även det automatiska utbytet av skatteuppgifter och det allmänna samarbetet mellan medlemsstaternas skattemyndigheter förbättras.

Det finns således utrymme för att utreda åtgärder för skattesamordning som kan bidra till att förhindra snedvridning och incitament till skatteplanering samtidigt som skattesuveräniteten beaktas. Bilateral lösningar skulle inte få samma verkan och inte vara rättsligt hållbara. Harmoniseringen bör inte vara ett mål i sig. Skattesuveränitet, som återspeglar lokala preferenser för olika beskattningsnivåer, är djupt rotad i det demokratiska systemet. Skattesuveräniteten vilar på en mycket fast grund vilket gör att alla harmoniseringsförsök, förutom i begränsade fall som snarare är kopplade till den inre marknadens funktion (mervärdesskatt och framför allt punktskatter), sannolikt inte leder någon vart och är tämligen orealistiska.

### *Skattestrategier för att komma ur krisen och skattesamordning*

Ett ytterligare argument för att införa åtgärder som syftar till att samordna skattepolitiken hänger samman med de utmaningar medlemsstaternas skattemyndigheter ställs inför när det gäller att utveckla övertygande strategier på skatteområdet för att komma ur krisen. Den ekonomiska och finansiella krisen har lett till att statsskulderna i Europa och på det globala planet vuxit explosionsartat. Inom EU har regeringarnas massiva stimulanspaket, som antagits på initiativ och under samordning av kommissionen, lett till en ökning av budgetunderskotten och statsskulderna. Budgetunderskottet förväntas i EU uppgå till i genomsnitt 7,5 % 2010 och 6,9 % 2011, medan statsskulden på EU-nivå kommer att 2011 stiga till i genomsnitt 83,7 %. Det förefaller realistiskt att utgå ifrån att en minskning av den enorma statsskulden i flera länder inte enbart kan ske genom minskade utgifter och budgetåtstramning utan kräver även skatteökningar. Sannolikt kommer även stabiliseringsinsatserna att medföra en övergång från inkomstbeskattning till indirekt beskattning och större tonvikt läggas på skatter som inte påverkar tillväxten, exempelvis miljöskatter. Med hänsyn till detta kan samordningen av skattepolitiken bli ett viktigt inslag i EU:s strategi för att stabilisera de offentliga finanserna och förbättra effekten av medlemsstaternas insatser. En fördel med denna samordning är att det skulle bli lättare att inrikta sig på rörliga skatteunderlag och täppa till kryphål som möjliggör skatteplanering och nolltaxering. En ytterligare fördel är att effekterna på konkurrenskraften skulle minimeras om beskattningen inriktas på varor som utgör insatsvaror i industriproduktionen, vilket exempelvis vore fallet med energiskatter. En tredje fördel är att samordnade åtgärder begränsar uppsplittringen mellan olika lagar och skatter, vilket snedvrider konkurrensen inom den inre marknaden och ökar företagets kostnader för att uppfylla administrativa krav. Det skulle även minska riskerna för asymmetriska chocker

inom euroområdet genererade av skattebeslut, något som skulle underlätta Europeiska centralbankens penningpolitik. Kort sagt kan vissa samordningsåtgärder vända den negativa nollsummespelsituationen på den inre marknaden till en situation där alla aktörer står som vinnare.

### *Områden som är lämpade för samordning av skattepolitiken*

Det finns tre områden som kan vara lämpade för skattesamordning.

Det första området är bolagsbeskattning. Redan 2001 påbörjades arbetet med en gemensam definition av beskattningsunderlaget för bolagsskatt som skulle ersätta medlemsstaternas alla olika regler. Utformningen av detta förslag kräver stor omsorg, men tiden förefaller nu mogen för att gå vidare. Den uppförandekodgrupp för skadliga företagsskattebestämmelser, som inrättades i rådet inom ramen för EKOFIN:s resolution av den 1 december 1997, har utträtt ett förtjänstfullt arbete genom att identifiera och avlägsna skadliga skattebestämmelser. När man nu vill vitalisera den inre marknaden bör man se över kodens roll och ställning för att på detta område få till stånd ännu större samordning mellan olika strategier och mer ingående utreda konsekvenserna av skadliga system, obalans och andra negativa effekter som skattekonkurrens kan leda till. Kodgruppen skulle även kunna utvidga sitt arbetsområde till vissa begränsade frågor som rör inkomstskatt för fysiska personer och som har relevans i samband med skadlig bolagsskattekonkurrens. Vidare skulle den även kunna se över överenskomna definitioner för skattefusk.

Ett annat område som bör ses över är konsumtionsskatterna. Skillnaderna i mervärdesskattesatserna påverkar kapital- och handelsflödet, åtminstone på kort och medellång sikt, och är därför av betydelse för den inre marknads funktion. Eftersom det finns tendenser till att öka konsumtionsskattesatserna kan det vara lämpligt att samordna strategier som syftar till att höja standardskattesatserna för mervärdesskatten eller att begränsa tillämpningen av sänkta mervärdesskattesatser.

Ett tredje område som bör samordnas är miljöskatterna. Dessa kommer sannolikt att spela en mycket viktig roll in framtiden. Det vore till stor hjälp om man skulle kunna diskutera miljöskattefrågorna i ett bredare skattesamordningssammanhang så att fördelarna med minskat skattetryck på inkomst av arbete skulle framgå klarare.

### *Arbetsgrupp för skattepolitik*

Ökat samarbete och större samordning kräver ett lämpligt forum för att diskutera skattepolitiken. Så länge som skattefrågor dryftas fragmentariskt och ur rent



tekniskt perspektiv ruckar man inte på sina ställningar, vilket ofta leder in i en återvändsgränd på grund av att det inte finns större utrymme för kompromiss. För att bryta dödläget bör man inrätta ett forum för mer djupgående politiska diskussioner mellan kommissionen och de främsta företrädarna för medlemsstaternas skattemyndigheter. En arbetsgrupp för skattepolitik, ledd av den kommissionär som har ansvar för skattepolitiken och med företrädare för medlemsstaternas finansministrar skulle utgöra det lämpligaste forumet för att starta en strategidialog om de eventuella fördelarna av och begränsningarna i skattesamarbete och skattesamordning inom inre marknaden. En sådan grupp skulle kunna vara till stor hjälp för kommissionen i dess roll som initiativtagare baserat på en öppen och konstruktiv dialog på politisk nivå och som uppmuntrar medlemsstaterna till att ge uttryck för sina förväntningar och betänkligheter. Eftersom arbetsgruppen för skattepolitik ska fungera som ett redskap för att kommissionen ska kunna informera om sina initiativ i fullt beaktande av medlemsstaternas synpunkter bör denna grupp leddas av kommissionären med ansvar för skattepolitiken. En tidigare arbetsgrupp för skattepolitik inrättades 1996, vilken leddes av ansvarige kommissionär. Genom denna arbetsgrupps arbete kunde man vid rådsmötet (Ekofin) anta resolutionen från december 1997.

*Rekommendationer:*

- ⇒ Göra ytterligare insatser för att avveckla skattehinder på inre marknaden, modernisera reglerna för elektronisk fakturering, uppdatera reglerna om gränsöverskridande skatteavdrag, införa obligatoriskt tvistlösningsförfarande för enskilda som dubbelbeskattats och se över spardirektivet.
- ⇒ Göra insatser för att få till stånd en gemensam definition av beskattningsunderlaget för bolagsskatt och fortsatt arbete i uppförandekodgruppen för företagsskattebestämmelser.
- ⇒ Reformera mervärdesskattebestämmelserna på ett sätt som främjar den inre marknaden.
- ⇒ Utveckla miljöskatteområdet inom ett bredare skattepolitiskt perspektiv beträffande dess inverkan på tillväxt och sysselsättning.
- ⇒ Komma överens om att på initiativ av kommissionen inrätta en arbetsgrupp för skattepolitik, ledd av kommissionären med ansvar för skattepolitiken, och med företrädare för medlemsstaternas finansministrar som forum för strategisk och ingående diskussion om skattepolitiska frågor.



### **3.6. Konkurrenskraft och sammanhållning: Inre marknadens regionala dimension**

Kopplingen mellan större ekonomisk och monetär integration och den regionala utvecklingen går som en röd tråd genom olika etapper av den europeiska integrationen, från Wernerrapporten till Delorsepoken, då gemenskapens reformerade regionalpolitik blev en av de viktiga beståndsdelarna i den paketlösningstrategi som var avsedd att ge ny dynamik åt den inre marknaden.

Enligt Delors politiska vision, som grundar sig på slutsatserna i Padoa-Schioppa-rapporten om "Efficiency, Stability and Equity" (effektivitet, stabilitet och rättvisa), kan marknadsintegrationen enbart lyckas om den åtföljs av åtgärder på EU-nivå för att rätta till strukturella obalanser på regional nivå. Sådana åtgärder skulle hjälpa randområden som annars inte kan dra full nytta av inre marknaden och förhindra att klyftan mellan områden som släpar efter ekonomiskt och områdena med de mest kraftfulla ekonomierna ytterligare ökar.

Med tiden har man i EU:s sammanhållningspolitik nyanserat den ursprungliga huvudprincipen om strukturanpassning och lagt större tonvikt på den mer framtidsinriktade dimension som sätter genomförandet av unionens politiska mål och främjandet av utveckling i förgrunden. Genom kommissionens strategi Europa 2020 bekräftas att sammanhållningspolitiken är väl förankrad i unionens prioriteringar för den övergripande långsiktiga strategin och att strukturfonderna hör till de främsta mekanismerna för att förverkliga strategimålen, däribland social integrering. Eftersom diskussionerna om EU:s framtida sammanhållningspolitik är på väg in i en aktiv fas bör man även överväga att utreda de territoriella återverkningarna av den planerade vitaliseringen av den inre marknaden.

Övergången till en grön och digital ekonomi, omställningen av tillverkningsindustrin mot högteknologiska sektorer och arbetskraftens ökade rörlighet inom EU kommer att leda till många förändringar. Alla regioner i EU kommer således att erbjudas både nya möjligheter, men även tvingas till anpassningar. Sammanhållningspolitiken kommer även fortsättningsvis att spela en viktig roll för modernisering av infrastruktur i nya medlemsstater och utgör en viktig förutsättning för deltagandet i den inre marknaden. Dessa faktorer kräver en ingående analys av de krav som en utvidgad och dynamisk inre marknaden ställer på regionalpolitiken. I samband med denna analys bör man även fundera över på vilket sätt sammanhållningspolitiken lämpligast bör reformeras för att ge alla regioner möjlighet att dra nytta av den inre marknadens potential. Detta bör ske på grundval av strikta villkor för att garantera att politiken blir verkningsfull.

### *Sammanhållningspolitik som ett verktyg för att främja medlemsstaternas efterlevnad av inre marknadsreglerna*

Eftersom den nya sammanhållningspolitiken har som mål att se till att alla regioner och medlemsstater kan dra nytta av den inre marknaden och mer tonvikt läggs vid striktare regler är det mycket som talar för att den hävstångseffekt som EU:s ekonomiska stöd ger även resulterar i snabbt införlivande av inre marknadsreglerna. Ett förslag är att vid början av programperioden avsätta en resultatbaserad reserv, till exempel 1% av sammanhållningsbudgeten för varje medlemsstat. Denna reserv skulle betalas ut till medlemsstater på grundval av en objektiv indikator för införlivandegraden, exempelvis anmälningar om åtgärder avseende införlivandet av inre marknadsdirektiven. Medlemsstaterna skulle i sin tur betala ut anslagen till programmen med de bästa resultaten.

### *Skärpning av reglerna för omlokalisering av företag i förordningarna om sammanhållningspolitiken*

Det finns en stor oro bland allmänheten för att företags beslut om att omlokalisera sin verksamhet till andra medlemsstater kommer att påverkas av möjligheterna till bidrag i mottagarlandet – eventuellt genom samfinansiering med EU-pengar. Under den innevarande programperioden har man infört regler för att förhindra så kallad fund-shopping. Dessa regler har visat sig vara effektiva men inte fullt tillräckliga. I förordningarna om sammanhållningspolitiken för den kommande programperioden bör man skärpa reglerna för omlokalisering av företag och skapa möjligheter för att samordna användningen av medlen från EU:s sammanhållningsfonder och tillstånd för statligt stöd till samma företag.

#### *Rekommendationer:*

- ⇒ Utvärdera de eventuella återverkningarna på EU:s regioner av vitaliseringen av den inre marknaden.
- ⇒ Införa strikta regler för strukturfonderna för att belöna de medlemsstater som har kommit längst i införlivandet av inre marknadsdirektiven.
- ⇒ Skärpa reglerna för att förhindra att strukturfonderna används för omlokalisering av företag.

### 3.7. Inre marknaden och industripolitik

Detta begrepp är inte längre tabubelagt. Europas ledare diskuterar återigen för- och nackdelarna med industripolitiken. Det nyväckta intresset för industripolitiken går hand i hand med en ny utveckling som återigen lyfter fram tillverkningsindustrins betydelse för Europas ekonomi, samtidigt som det finns en stor oro för den djupgående omvandling som Europas industriella bas utsätts för på grund av den ekonomiska krisen.

Inom vissa grupper råder uppfattningen att industripolitik och konkurrensregler inte är förenliga. En europeisk industripolitik kan enligt detta synsätt endast åstadkommas genom mindre strikt tillämpning av konkurrensreglerna och av bestämmelserna om statligt stöd. Sund konkurrens och sund politik för statligt stöd utesluter inte sund industripolitik. Tvärtom – konkurrens är nödvändig för att skapa mångfald, konkurrensfördelar och produktivitetsvinster för att främja tillväxt och innovation.

*Kontroll av företagskoncentrationer utgör inte ett hinder för en aktiv industripolitik men kräver samstämmighet*

Europa behöver en industripolitik som inte strider mot utan snarare bygger på dess konkurrensregler. Konkurrensreglerna lägger med all säkerhet inte några hinder i vägen för europeiska företags strävanden att hitta rätt storlek och lämplig nivå för att kunna bemöta konkurrensen på global nivå. De europeiska konkurrensreglerna har inte förhindrat bildandet av ett stort antal europeiska företag i världsklass som exempelvis EADS och AirFrance-KLM, för att bara nämna två, som dessutom är ledande nationella företag. Även om EU:s regler varit mindre strikta skulle sammanslagningarna ha omfattats av amerikanska och japanska konkurrensmyndigheters utlåtanden och skulle således kunna ha hindrats i alla fall. Europa behöver europeiska företag i världsklass som kan växa på egna meriter och stå sig i den internationella konkurrensen. Nationella strategier för att stödja inhemska företag i världsklass skulle skapa koalitioner av ekonomiska aktörer med vetorätt, vilket skulle lamslå den inre marknaden och minska dess potential som drivkraft för industriell innovation och strukturförändringar. Ordningar för kontroll av företagskoncentrationer är absolut nödvändiga för att kunna skapa europeiska och inte nationella företag i världsklass. Det finns därför anledning att skapa en större samstämmighet mellan den faktiska analysen av företagskoncentrationer och prövningen på det nationella planet. För att skapa lika spelregler och neutralisera nationella betänkligheter om gränsöverskridande sammanslagningar och möjliggöra behandling av företagssammanslagningar i en enda instans – och undvika att nationella konkurrensmyndigheter parallellt behandlar samma ärende – bör konkurrensmyndigheterna även på det nationella planet tillämpa EU:s materiella

regler för koncentrationskontroll då en företagskoncentration får gränsöverskridande återverkningar. Samtidigt bör samarbetet mellan nationella konkurrensmyndigheter förbättras för att skapa samstämmighet i förfarandena och innehållsmässigt både dem emellan och på EU-nivå. Ett mer radikalt alternativ vore att se över mekanismen för hänskjutande av ärenden i samband med företagskoncentrationer. Detta skulle betyda att två tredjedelsregeln tas bort. Denna innebär att sammanslagningar, som visserligen omfattas av EU:s regler för koncentrationskontroll, trots allt behandlas av nationella konkurrensmyndigheter då parterna har mer än två tredjedelar av sin omsättning i samma medlemsstat. Fördelen vore att företagssammanslagningar inom områden som är centrala för EU:s ekonomi skulle behandlas på ett mer enhetligt sätt.

### *Viktigt med kontroll av det statliga stödet*

Kontroll av företagskoncentrationer är en global företeelse medan strikt kontroll av statligt stöd är specifikt för Europa. Bör Europa således ha en mindre strikt inställning till statligt stöd på det nationella planet? Det finns de som hävdar att eftersom man inom EU tillämpar striktare regler i fråga om statligt stöd än de största konkurrenterna har företag som är baserade utanför EU större möjligheter att förbättra sin konkurrenskraft och att EU-baserade företag därför i större utsträckning attraheras till länder utanför Europa. Denna argumentering är normativt sett svag och stöds inte av fakta.

En normativ syn innebär strängare regler för statligt stöd eftersom EU inte är en stat utan ett nationsövergripande system som omfattar en mångfald av nationella system. Statligt stöd är ett viktigt instrument som skapar öppenhet, integration och konkurrenskraft inom den inre marknaden. Om medlemsstaterna skulle starta en kapplöpning om stöd till förmån för sina egna företag skulle det inverka på inre marknads funktion eftersom de rikare medlemsstaterna skulle konkurrera ut mindre medlemsstater. Detta skulle resultera i att en stor andel av de offentliga medlen skulle gå till olönsamma investeringar.

Att EU:s bestämmelser om statligt stöd utgör ett hinder för statliga finansiella interventioner i sig stämmer inte heller. De utgör en ram som kanaliserar statligt stöd mot de allmänna strategimålen och kompenserar för marknads brister. Stödet till företagen är inte mindre i EU än inom andra rättssystem. Oberoende studier ger vid handen att subventioner som syftar till att förbättra konkurrensen uppgår till 0,34 % av BNP i Frankrike, 0,43 % i Tyskland, 0,35 % i Japan och 0,24 % i USA. Även när det gäller forskning, utveckling och innovation ligger det statliga stödet på ungefär samma nivå i Europa, Japan och USA. Under alla omständigheter skulle huvuddelen av det stöd som USA, Japan, Kina och Sydkorea tillhandahåller tillåtas enligt dagens FoU och innovationsramar.

Påståendet att kontrollen av det statliga stödet inom EU leder till att Europa i mindre utsträckning attraherar utländskt kapital är dåligt underbyggt. EU har under huvuddelen av de senaste tjugo åren varit bland de största mottagarna av utländska direktinvesteringar. Det finns en stigande trend både vad gäller utländska direktinvesteringars andel av BNP och andelen utländska projekt som omfattas av kommissionens förhandsgranskning av statligt stöd inom ramen för det sektorövergripande rambestämmelserna och riktlinjerna för regionalstöd. Investeringsstöd kan visserligen påverka lokaliseringsbeslut inom EU men knappast mellan EU och andra rättsordningar som USA, Japan, Kina och Sydkorea. Skillnaderna mellan insatspriserna är så stora att mindre strikta regler knappast skulle påverka lokaliseringsbesluten. Det skulle snarare medföra alternativkostnader.

### *Framsteg vid utformningen av en ny industripolitik*

Man bör således stå fast vid övertygelsen om att den inre marknaden är den främsta och bästa industripolitiken för Europa. I samtliga strategidokument sedan 2002 års meddelande om industripolitiken erinras emellertid om att dynamiken i en EU-omfattande marknad bäst kan utnyttjas om den kombineras med en långsiktig industripolitik. Det finns anledning och möjligheter till att utarbeta aktiva, omdömesgilla och effektiva åtgärder för att främja företag och företagargandan. Denna bör ta tillvara alla synergieffekter mellan konkurrens och industripolitik och använda alla reglerings- och politiska verktyg på ett flexibelt sätt. Europa 2020 drar upp de stora linjerna för en sådan modern industripolitik som kombinerar de horisontella aspekterna och stödet till att stärka sektorernas konkurrenskraft oavsett om de får känna av globaliseringens effekter eller står inför en övergång till grön och digital ekonomi. Det råder även enighet om att en EU-åtgärd bör omfatta vissa vertikala element som hjälper de nationella strategierna att fokusera på utvalda lovande sektorer som energi, innovativa industrier och rena fordon. EU bör fortsätta att utforma sin nya, aktiva industripolitik samtidigt som man tillför ny dynamik i den inre marknaden.

#### *Rekommendationer:*

- ⇒ Se över koncentrationsförordningen och avskaffa den så kallade tvåtredjedelsregeln.
- ⇒ Utveckla en ny syn på industripolitiken som bygger på att konkurrensreglerna och reglerna för den inre marknaden stärker varandra på ett ömsesidigt sätt.

### **3.8. Öppen men inte värnlös: Inre marknadens yttre dimension**

Öppenhet för global handel och investeringar är av avgörande betydelse för Europas långsiktiga välstånd. Den europeiska ekonomin är världens största ”exportör” av utländska direktinvesteringar. Siffran uppgick 2006 till 36 % av världens utländska direktinvesteringar samtidigt som Europa är världens största varuexportör med en andel på 16,2 % av den globala exporten. De globala värdekedjor som skapats och den geografiska uppsplittringen av tillverkningsprocesserna gör att EU:s ekonomier och övriga världens ekonomier, framför allt tillväxtekonomierna, i allt större utsträckning är beroende av varandra. 65 % av de varor som importerats av EU används för tillverkning av andra EU-produkter.

I Europa finns det dock en viss ambivalens i fråga om den inre marknadens externa dimension. Medlemsstaterna och EU:s näringsliv är väl medvetna om de enorma fördelar som en EU-omfattande inre marknad medför på det globala planet. Det gör EU ytterst attraktivt för utländska investeringar och stärker dess ställning vid förhandlingar med handelspartners om marknadstillträde. Det skapar en konkurrenskraftig miljö som gör det möjligt för EU-företag att expandera i utlandet.

Samtidigt finns det en allmänt utbredd känsla av att europeiska företag omfattas av strikta bestämmelser om statligt stöd medan konkurrenterna i övriga världen åtnjuter olika former av statligt stöd på ett mindre kontrollerat sätt. Europeiska företag inom sektorer som skeppsbyggnad, luftfarts- och rymdindustrin och halvledarindustrin beklagar sig över att inhemska restriktioner leder till att de ofta hamnar i ett ofördelaktigt läge i den globala konkurrensen gentemot mindre begränsade konkurrenter. Illojal konkurrens bidrar till att företagen känner sig diskriminerade på de utländska marknaderna. Bidragsbeviljandet är mindre transparent och offentlig upphandling är snarare inriktad på den inhemska marknaden än den europeiska. Immateriella rättigheter utgör också ett problematiskt område. Statligt subventionerade investeringar ökar farhågorna om att utländska företag alldeles för lätt kan komma över EU-tillgångar inom avreglerade sektorer.

För att komma till rätta med ambivalensen i fråga om den inre marknadens inverkan på EU:s globala ställning krävs det bättre samordning av Europas åtgärder för att öka konkurrensutrymmet för de europeiska företagen och av insatserna för anpassningen till de internationella spelreglerna. Den gemensamma handelspolitiken ger EU den styrka och de verktyg som krävs för att kunna agera effektivt på den globala arenan. Europa bör använda dessa verktyg för att försvara och främja sina intressen på ett aktivt och beslutsamt sätt



gentemot sina handelspartners i syfte att garantera marknadstillträdet och skapa samstämmighet på regleringsområdet.

## *Främja samstämmighet på regleringsområdet och öppenhet om subventionspolitik på det globala planet*

I meddelandet från 2006 "Ett konkurrenskraftigt Europa i världen" slås det entydigt fast att om man vill sätta stopp för protektionismen måste detta ske samtidigt med aktiva insatser för att öppna marknaderna och skapa lika villkor för handelsutbytet. De resultat som uppnåtts motsvarar inte de förväntningar man haft på detta område. Europa bör avsätta mer resurser och ett större politiskt kapital för att avlägsna de hinder som byggts upp på andra sidan gränsen. Detta gäller allt från tekniska normer till immateriella rättigheter och i synnerhet subventioner. Mer måste göras för att skapa större öppenhet och stärka de internationella subventionsreglerna både på det multilaterala planet och i bilaterala och regionala avtal. EU får inte ge sina företag intryck av att Europa är det enda området i världen som står fast vid en strikt tillämpning av reglerna för konkurrens och statligt stöd. Diskussionerna om hur man ska ta sig ur krisen utgör ett gyllene tillfälle som inte bör försummas.

Det franska ordförandeskapet för G20 under 2011 erbjuder ett tillfälle att ta upp denna fråga på dagordning och starta en global debatt. Europa bör även kräva mer handlingskraft på WTO-nivå där EU:s handelspartner inte lever upp till sina åtaganden i fråga om anmälan och öppenhet på ett tillfredsställande sätt. EU bör även driva på bidragsdiskussionerna inom OECD och förorda att man utarbetar en uppförandekod och gemensamma riktlinjer. Det transatlantiska ekonomiska forumets potential bör också tillvaratas fullt ut för att skapa samstämmighet med USA och Kanada.

Parallellt bör Europa intensifiera sina ansträngningar att få upp bidrags- och regleringsfrågorna på dagordningen för bilaterala förhandlingar. I alla frihandelsavtal finns det bestämmelser om statligt stöd men de har ingen genomslagskraft och tillämpas sällan i praktiken. Det frihandelsavtal som nyligen ingicks med Korea kan dock medföra ett nytt tänkesätt. Det innehåller WTO-plus bestämmelser om stöd som garanterar ett bättre skydd mot illojala bidragsmetoder på grundval av informationsutbyte och fortlöpande dialog för att ta itu med eventuella konflikter. EU bör begära att liknande bestämmelser tas med i en del frihandelsavtal som för närvarande håller på att förhandlas fram, däribland med Indien, Asean, Centralamerika, Kanada och Ukraina. EU bör också kräva att handelsparterna i större utsträckning öppnar upp sina marknader för offentlig upphandling och se till att de åtaganden som gjorts på det internationella planet fullgörs fullt ut. Med hänsyn till att EU:s marknad för offentlig upphandling är relativt öppen bör man utreda hur EU:s ställning i internationella förhandlingar om offentlig upphandling kan stärkas.

För att kunna komma till rätta med orättvis skattekonkurrens bör EU även följa G20:s arbete om god förvaltning på skatteområdet och mer konsekvent vinnlägga sig om att se till att en bestämmelse om de tre grundprinciperna för god förvaltning på skatteområdet införs.

*Forma spelreglerna för internationell konkurrens genom att på förhand fastställa regler och normer*

I samband med att de nya reglerna utarbetas bör Europa fästa större avseende vid den internationella dimensionen så att man skapar större samstämmighet på det internationella planet och ser till att de företag som vill ut på de utländska marknaderna stöter på färre hinder. I tillämpliga fall bör de konsekvensanalyser som åtföljer de nya lagstiftningsförslagen hänvisa till de regleringslösningar som antagits av våra främsta handelspartners rättssystem.

Slutligen bör Europa gå i bräschen för att inrätta normer på EU-nivå för innovativa produkter och innovativ teknik, exempelvis på miljöområdet (låga koldioxidutsläpp) och när det gäller IKT-tjänster och IKT-teknik. Även om det kan bli svårt att exportera EU-normer ökar förekomsten av sådana normer Europas möjligheter att forma utvecklingen på det internationella planet.

*En ny strategi för utländska direktinvesteringar på EU-nivå*

Investeringar utgör en allt viktigare del av den internationella handeln. De har intagit en viktig plats i de bilaterala avtal som medlemsstaterna ingått. I och med Lissabonfördragets ikraftträdande utgör utländska direktinvesteringar en del av handelspolitiken som uteslutande tillhör EU:s kompetensområde. EU bör handla snabbt och utarbeta en ny övergripande investeringspolitik som i lika utsträckning gagnar företagen och investerarna.

*Rekommendationer:*

- ⇒ Upprätta en proaktiv agenda för marknadstillträde inom ramen för G20 och andra multilaterala fora med särskild fokus på subventioner.
- ⇒ Inkludera bestämmelser om subventioner i bilaterala handelsavtal med länder utanför EU.
- ⇒ Kräva en större öppning av marknaderna för offentlig upphandling, framför allt i de så kallade BRICS-länderna.

## **KAPITEL 4**

### **GENOMFÖRA EN STARK INRE MARKNAD**

#### 4.1. Reglering av den inre marknaden, ”ma non troppo”<sup>12</sup>

I dag omfattar gemenskapslagstiftningen 1 521 direktiv och 976 förordningar som gäller den inre marknads olika politikområden. Därför är det osannolikt att åtgärder för att fördjupa den inre marknaden kommer att leda till en ny våg av förordningar och direktiv, vilket blev resultatet av 1985 års vitbok. Dessutom innehåller EU:s agenda för bättre lagstiftning strikta regler om utformningen av nya lagar. Man måste emellertid fråga sig vilka former av reglering och vilka metoder för att bedriva politik på området som är lämpligast för att reglera den inre marknaden.

För närvarande är 80 % av reglerna för den inre marknaden fastställda i direktiv. Fördelen med direktiven är att reglerna kan anpassas efter lokala önskemål och situationer. Nackdelen är tidsutdräkten mellan antagandet på EU-nivå och genomförandet av lagstiftningen i de enskilda medlemsstaterna, samt risken för uteblivet genomförande eller tilläggsregler på nationell nivå. Den senare tidens diskussion om regleringen på området finansiella tjänster har visat på värdet av enhetliga EU-regler. Därför finns det en tendens att välja förordningar framför direktiv som rättsligt instrument för reglering av den inre marknaden. Förordningar har fördelen att vara tydliga, förutsägbara och effektiva. De ger medborgare och företag likvärdiga förutsättningar och bättre möjligheter till privata initiativ för genomförande av lagstiftningen. Förordningar är emellertid ingen universallösning. Förordningar är lämpliga instrument endast om viktiga juridiska villkor är uppfyllda redan på förhand. Risken är också att de inte leder till ökad effektivitet, om den diskussion som skulle ha förts nationellt före genomförandet förs upp på EU-nivå i samband med antagandet i rådet och parlamentet.

En harmonisering genom förordningar lämpar sig bäst när nya sektorer regleras från första början och är lättare att tillämpa när det bara finns en begränsad interaktion mellan EU:s regelverk och nationella system på de berörda områdena. I andra sammanhang, där det redan från början är omöjligt att genomföra en harmonisering, kan en EU-omfattande rättslig ram (även kallad *28:e ordningen*) övervägas som alternativ till de nationella reglerna, dock utan att ersätta dessa. Fördelen med en sådan lösning är att företag och medborgare som verkar på den inre marknaden erbjuds flera handlingsalternativ. Om de främst är verksamma på den inre marknaden, kan de välja en standardiserad och enhetlig rättslig ram som gäller i samtliga medlemsstater, men om de däremot främst är nationellt verksamma, omfattas de av de nationella reglerna. En annan fördel med denna modell är att den kan fungera som referenspunkt och incitament för att anpassa de nationella systemen till den. Hitintills har denna

---

<sup>12</sup> Men inte för mycket.

modell rönt ringa uppmärksamhet (förutom i stadgan för Europabolag). En fördjupad undersökning bör genomföras för att avgöra om ett gemensamt regelverk skulle kunna bidra till undanröjandet av hinder för gränsöverskridande transaktioner i syfte att underlätta för utlandsarbetande eller affärskontrakt.

För att intelligenta regleringar ska fungera, är de politiska metoderna lika viktiga som regleringsteknikerna. Intelligent reglering innebär att tillräcklig hänsyn tas till de i sammanhanget avgörande faktorerna och deras potentiella inverkan på ekonomin, det sociala sammanhanget och miljön. Arbetet för bättre reglering bör fortsätta. Konsekvensanalyser och samråd med berörda parter har lett till framsteg i fråga om kvaliteten i regleringarna, öppenhet och ansvarighet. Detta är nyckelinslag för att lyckas med en effektiv reform av den inre marknaden. Den sociala dimensionen bör beaktas ännu mer, vilket endast kan ske om kommissionen håller sitt löfte om verkliga ”sociala konsekvensanalyser”, som bygger på utveckling av exaktare metoder och bättre statistiska uppgifter. För att säkerställa en verkligt demokratisk och legitim lagstiftningsprocess är det mycket viktigt att samtliga berörda parter får möjlighet att delta på ett öppet och jämställt sätt. Ett av de positiva inslagen i EU-systemet är att det är mer motståndskraftigt mot särintressens inverkan på lagstiftningen än många nationella politiska system. Detta förhållande bör inte försvagas och i detta sammanhang är registren över lobbyorganisationer ett framsteg. Dessutom bör kommissionen se till att alla intresseorganisationer har kontakt med dess arbetsgrupper och kommittéer, vilket i synnerhet gäller sådana organisationer som företräder allmänna intressen såsom miljöorganisationer eller konsumentorganisationer. Samtliga kommittéer och arbetsgrupper bör finnas i en allmänt tillgänglig förteckning. Om så krävs bör kommissionen kontrollera deras antal, eftersom alltför många kommittéer utgör ett hinder både för ett konsekvent politiskt handlande och en fullständig medverkan från organisationer från det civila samhället, då de ofta har få anställda och begränsade resurser.

En förskjutning av tyngdpunkten från enskilda politiska insatser till hela politiska sektorer, samt från förhandsbedömningar till konsekvensbedömningar av vad som fungerar och vad som inte fungerar på ett givet område, skulle positivt kunna påverka regleringen av den inre marknaden. Sedan översynen av den inre marknaden 2007 har intresset varit stort för att använda marknadsövervakning som ett sätt att med hjälp av omfattande analyser av marknadens funktionssätt fastställa regleringsbehoven genom hela distributionskedjan. De första erfarenheterna av denna metod visar att den fyller sitt syfte, men den innebär också vissa utmaningar. Marknadsövervakning kräver avsevärda tids- och resursinsatser, en tydlig inriktning och ett väldefinierat tillämpningsområde. Denna typ av övervakning bör användas som ett riktat instrument för undersökning av ett fåtal sektorer vilka utvalts som prioriterade för ytterligare åtgärder. Dessa kan bl.a. vara utvecklade sektorer där

flaskhalsar och funktionsstörningar finns, men även nya eller framväxande marknadssektorer, varvid marknadsövervakning kan användas för att undersöka hur EU-åtgärder kan bidra till utvecklingen av deras fulla tillväxtpotential. Konsumentdimensionen och bedömningen av i vilken grad som EU-reglerna har omsatts bör ingå som integrerade delar av marknadsövervakningen.

Fungerande marknader bygger på förekomsten av fungerande regler som ger adekvata incitament till ekonomisk verksamhet. Intelligent reglering är därför liktydigt med kvalitativ reglering, men också reglering som inte tynger företag och medborgare med onödiga administrativa bördor och som inte är förenad med höga kostnader. Beslutsamma åtgärder för förenklingar och en minskning av den administrativa bördan bidrar på ett betydelsefullt sätt till att förbättra chanserna för små och medelstora företag samt egenföretagare att klara av den ekonomiska krisen. Därmed tvättar man slutligen också bort den negativa bilden av den inre marknaden som liktydig med detaljreglering och meningslösa bestämmelser. Kommissionen bör anstränga sig mer för att uppnå målet att ha minskat de administrativa kostnaderna med 25 % senast 2012. Medlemsstaterna bör också åta sig att inte öka den administrativa bördan genom nationella tilläggsregler till EU-reglerna.

*Viktiga rekommendationer:*

- ⇒ Använd förordningar i stället för direktiv, när så är möjligt.
- ⇒ Använd 28:e ordningen som en lösning i enskilda fall, när så är lämpligt.

#### **4.2. Förstärkt genomförande av inre marknadsreglerna**

Den inre marknaden är en struktur som bygger på lagar och bestämmelser. Därför är det av yttersta vikt att medlemsstaterna tar sina skyldigheter på allvar. Dessa skyldigheter inbegriper att i tid införliva reglerna i den egna lagstiftningen och på ett korrekt sätt tillämpa de regler som de har varit med att besluta om.

Kommissionens senaste resultattavla för den inre marknaden visar att den genomsnittliga eftersläpningen i genomförandet av EU-lagstiftningen är 0,7 %, vilket är den lägsta nivå som någonsin registrerats inom EU. Den ligger t.o.m. under det enprocentmål som stats- och regeringscheferna har fastställt. Vid närmare påseende visar det sig emellertid att denna eftersläpning är lika ihållande som oroande.

Den inre marknaden är fortfarande mycket splittrad. Vid 2009 års slut hade 74 direktiv om den inre marknaden på grund av otillräckliga genomförandeåtgärder i en eller flera medlemsstater ännu inte uppnått full effekt

i hela EU. Annorlunda uttryckt är den inre marknaden en motor som bara körs på omkring 95 % av sin fulla kapacitet. Medlemsstaterna har också en förhållandevis avspänd inställning till tidsfristerna för genomförandet. I genomsnitt tillåter de sig själva ytterligare nio månader att anta genomförandereglerna efter det att tidsfristen löpt ut. Vissa stater är till och med mer generösa mot sig själva och för sexton direktiv har genomförandet tagit över två år. Totalt genomförs 55 % av EU-direktiven först efter det att tidsfristen löpt ut. Även när reglerna genomförs i tid och på ett korrekt sätt utesluter detta inte att genomförandet är splittrat. På senare år har den genomsnittliga eftersläpningen av genomförandet inom EU pendlat mellan 1,5 % och 1,8 %. Det ser heller inte bättre ut i fråga om överträdelserna av EU-lagstiftningen. Vid 2009 års slut var antalet oavslutade ärenden 1 206. Även om antalet överträdelser har förhållit sig relativt stabilt under årens lopp, tar det allt längre tid att nå en lösning. Tidsutdräkten är numera 28 månader för EU 15 respektive 16 månader för EU 12. I vart femte fall tar det mer än tre år att avsluta ärendet eller låta det bli föremål för ett avgörande i domstol. Också den administrativa tillämpningen av förordningarna kan vara problematisk. Det visar sig ofta att genomförandet av lagen i medlemsstaterna skiljer sig mycket från hur den är utformad i det gemensamma regelverket. Detta lapptäcke av regler utgör ett allvarligt hot mot den inre marknads trovärdighet och rykte.

Paradoxalt nog är de tolv värsta syndarna i fråga om eftersläpningar i genomförandet av EU-lagstiftningen medlemsstater som deltar i eurosamarbetet. Länderna inom euroområdet står också högst upp på listan över för sent eller felaktigt genomförda direktiv. Det försenade genomförandet av flertalet obligatoriska nationella genomförandeåtgärder är inte enbart ett dilemma för systemets rättsliga enhetlighet och öppenhet. Dessutom skadar ett försenat genomförande också effektiviteten i regleringen. Deltagarna i eurosamarbetet uppvisar ett resultat som genomsnittligen är avsevärt sämre än det resultat som länderna utanför samarbetet uppvisar, också i fråga om överträdelseförfaranden.

Om EU vill ge den inre marknaden nya impulser, finns det goda skäl att ta genomförandet av EU-lagstiftningen på stort allvar. Problemet därvidlag är att bilden av den inre marknaden är skiftande och präglas av både framgångar och misslyckanden, nyheter och gamla problem. Kommissionen har prioriterat en korrekt tillämpning av EU-lagstiftningen inom ramen för dess agenda för bättre lagstiftning. Förebyggande åtgärder har intensifierats i samarbete med medlemsstaterna. Överträdelseförfarandet har tillämpats på ett effektivare och mer målinriktat sätt. På uppmaning av Europaparlamentet och Europeiska ombudsmannen har öppenhetsgarantier införts, bl.a. genom systemet för handläggning av klagomål. Nya verktyg har tagits i bruk för att underlätta informell problemlösning med hjälp av så framgångsrika mekanismer som exempelvis Solvit och EU-initierade pilotprojekt. I fråga om



genomförandesystemets funktionssätt har emellertid inte mycket ändrats jämfört med tidigare och många anser att det fungerar allt annat än tillfredsställande.

Den obehagliga sanningen är att det decentraliserade system i vilket medlemsstaterna ansvarar för genomförandet och kommissionen övervakar vilka åtgärder som vidtas har många fördelar, men det kan inte garantera någon fullständig och homogen efterlevnad. Privata insatser för att se till att EU-lagstiftningen genomförs är ett komplement som emellertid också har sina begränsningar. Emellertid är det varken möjligt eller önskvärt att övervaka den inre marknaden bara från Bryssel. För att avhjälpa problemet med eftersläpningar i genomförandet är det nödvändigt att stärka genomförandet centralt genom tillämpning av överträdelseförfarandet och privata insatser för genomförande. Samtidigt är det mycket viktigt att konsekvent undersöka möjligheten att tillämpa en ny strategi byggd på nätverksgrundad förvaltning och partnerskap. Denna nya strategi skulle främst lämpa sig för alternativ tvistlösning och samarbete mellan kommissionen och de nationella myndigheterna. Huvudsyftet vore att utarbeta ett sammanhållet genomförandesystem, inom vilket överträdelseförfaranden, informella problemlösningsmekanismer och privat genomförande efter prövning i nationella domstolar utgör ett enhetligt nät av åtgärder mot överträdelser av EU-lagstiftningen. Det är nödvändigt att utöva ett samlat tryck på aktörerna för att få dessa att genomföra lagarna, bl.a. genom lämpliga kopplingar och samordningsförfaranden mellan systemets olika delar.

### *Föregripande genomförande av EU-lagstiftningen*

Överträdelseförfarandet är det centrala och väsentliga verktyget för att säkerställa ett genomförande av de regler som gäller den inre marknaden. Mot bakgrund av ett mer mångfaldigt och utvidgat EU har kommissionen prioriterat en politik mot överträdelser av EU-lagstiftningen, vilket är en helt korrekt prioritering. Med stöd i den strategi som lanserades 2007 har betydande framsteg gjorts på flera områden. Kommissionen bör tillämpa överträdelseförfarandet än mer beslutsamt, också i de fall där medlemsstater löper störst risk att bli föremål för bindande åtgärder. Exempel på sådana åtgärder är otillräcklig efterlevnad av tidigare beslut från domstolen och kommissionsbeslut om förbud mot statligt stöd och om uppbörd av utbetalda penningbelopp. En konfrontation med medlemsstaterna kan leda till spänningar och det politiska priset kan bli högt, men ett objektiva genomförande av EU-lagstiftningen ligger långsiktigt i samtliga medlemsstaters intresse. Kommissionens genomförandeåtgärder får inte påverkas av politiska hänsyn och lämpliga förfaranden och fördelning av ansvar ska garantera dess "avgränsning" från politisk påverkan.

Överträdelseförfarandena, särskilt i fråga om otillräckligt genomförande, bör påskyndas. Kommissionen bör ta på sig den politiska skyldigheten att aldrig låta ärenden som rör utebliven anmälan av genomförandeåtgärder pågå längre än sex månader (jämfört med det nuvarande genomsnittet fjorton månader) och tolv månader i fråga om alla andra ärenden enligt artikel 260 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt (jämfört med tidigare 26 månader). Efter den tidsfristen bör kommissionen vara i stånd att avgöra om ärendet ska gå vidare till domstol eller avslutas. Genom regelbundna interna kontroller kan det garanteras att tidsfristerna respekteras. De kriterier som är tillämpliga vid urvalet av prioriterade fall bör ytterligare förfinas och en lämplig redovisning av tillämpningen av dessa kriterier bör lämnas i årsrapporten om kontroll av gemenskapsrättens tillämpning. Resoluta åtgärder bör vidtas för att avsluta äldre och långdragna ärenden.

På längre sikt kan det finnas skäl att undersöka om inte kommissionens befogenheter i samband med överträdelseförfaranden bör stämmas av mot dem som den har inom konkurrenspolitiken. Så snart kommissionen har fastställt att det föreligger en överträdelse, bör den berörda medlemsstaten omedelbart vara skyldig att efterleva reglerna, dock utan att detta påverkar rätten att överklaga beslutet i EU-domstol. Ökade genomförandebefogenheter bör paras med lämpliga administrativa garantier för medlemsstater och individer.

För att skapa likvärdiga förutsättningar på den inre marknaden, bör kommissionens befogenheter att kontrollera medlemsstaternas efterlevnad av reglerna för den inre marknaden uppdateras och stärkas. Nuvarande regler om statligt stöd är inte alls så utvecklade som reglerna på koncentrations- och antitrustområdet. En ändring av nuvarande förfaranderegler skulle också kräva en reform och uppdatering av undersökningsmetoderna på området statligt stöd.

*Viktiga rekommendationer:*

- ⇒ Fastställ en maximal tidsfrist för hur länge ett överträdelseförfarande i genomsnitt får pågå. Fristen bör sättas till sex månader för förfaranden som rör utebliven anmälan och tolv månader för alla andra överträdelseförfaranden.
- ⇒ Undersök hur kommissionens befogenheter i samband med överträdelseförfaranden kan stämmas av mot dess befogenheter på det konkurrenspolitiska området.
- ⇒ Ändra förfaranderegler för statligt stöd för att uppdatera förfarandet och stärka kommissionens undersökningsbefogenheter, för att anpassa dem till motsvarande befogenheter i fråga om koncentrationer och antitrust.

*Åtgärder för att stärka medlemsstaternas efterlevnad av reglerna: förebyggande åtgärder, övervakning av genomförandet och ömsesidig utvärdering*

För att genomförandet ska bli effektivt måste det uppmärksammas i den politiska processens samtliga faser. Kvaliteten på de regler som utarbetats av EU-institutionerna är avgörande vid genomförandet av dem. Enkelhet i genomförandet bör ingå som en integrerad del i alla nya politiska beslut och regler. Tydliga och enkla regler i kombination med rimliga tidsfrister för genomförandet är till stor hjälp för att underlätta medlemsstaternas uppföljningsarbete. Medvetenheten om genomförandefrågor redan tidigt i beslutsprocessen bör stärkas med hjälp av genomförandeplaner som utarbetas parallellt med nya viktiga lagstiftningsinitiativ. Rådet och parlamentet bör också till fullo lämna sitt bidrag, vilket bl.a. innebär att de godkänner att den nya lagstiftningen ska innehålla skyldigheter för medlemsstaterna att utarbeta jämförelsetabeller när genomföranderegler antas. Kommissionen bör tillhandahålla tekniskt bistånd genom sina expertgrupper, riktlinjer och administrativa samarbetsfora för att bereda marken för en korrekt tillämpning av nya förordningar.

Förebyggande åtgärder bör genomföras parallellt med övervakning av att genomförandet på nationell nivå sker på ett korrekt sätt och att de faktiska effekterna av regleringen utvärderas. Öppenhet, initiativ från enskilda grupper och administrativt samarbete betraktas som universallösningar på området. Resultattavlan för den inre marknaden har visat sig vara ett mycket effektivt verktyg för att säkerställa öppenhet och initiativ från enskilda grupper. Den bör användas mer. Så snart en åtgärd har anmälts är det mycket viktigt att kommissionen genomför en analys av åtgärdens förenlighet med EU-lagstiftningen. Tyvärr är sådana analyser en administrativ mardröm nu för tiden. Ett exempel kan belysa situationen. Den tjänstegren som handlägger frågor som rör reglerade yrken har tjugo anställda. De ska analysera om de nationella åtgärder som beskrivs på över 6 000 sidor och på 23 officiella språk är förenliga med EU-lagstiftningen. På området bolagsrätt och penningtvätt omfattar medlemsstaternas anmälningar om nationella genomförandeåtgärder omkring 10 000 sidor. Ett alternativ för att klara av hanteringen av ett så enormt material är riskanalys. Ett annat uppenbart alternativ är att öka anslagen till övervakning och kontroll av att tillämpningen sker på ett korrekt sätt. På längre sikt skulle ett alternativ kunna vara att i medlemsstaterna inrätta enheter med ansvar för den inre marknaden. Dessa enheter skulle kunna genomföra en första kontroll av de nationella genomföranderegler och underrätta huvudenheten inom kommissionen först när det förekommer specifika problem.

En regelbunden rapportering från medlemsstaterna kombinerad med ömsesidig utvärdering kan ha långtgående positiv inverkan på enhetligheten i genomförandet av lagstiftningen. Den ömsesidiga utvärderingsprocess som finns inskriven i tjänstedirektivet för år 2010 är en nydanande metod för att främja initiativ från enskilda grupper för att förbättra kvaliteten i genomförandet, underlätta utbyte av bästa praxis och erbjuda möjligheten att föreslå ändringar i befintlig lagstiftning. Denna modell skulle kunna byggas ut till att omfatta även andra viktiga lagstiftningsinitiativ. Ömsesidig utvärdering skulle också kunna vara ett lämpligt inslag i programmen för det makroekonomiska samarbetet, exempelvis i Östersjöområdet eller inom den närmaste framtiden i Donauregionen. Makroregionala samarbetsfora skulle kunna underlätta dialogen mellan nationella system utan att hinder därför återuppstår mellan enskilda grupper av medlemsstater. Utvärderingen av de regler som gäller den inre marknaden på ett visst område bör beaktas när kommissionen genomför marknadsövervakningsstudier för att avgöra om marknadsmisslyckanden kan bero på otillräckligt genomförande av direktiv.

Europaparlamentets och de nationella parlamentens vikt och legitimitet bör också beaktas i detta sammanhang. Genom Lissabonfördraget förstärks både Europaparlamentets och de nationella parlamentens befogenheter i lagstiftningsprocessen. Lagstiftarna bör även inrikta sig på införlivandefrågan, genom att se över hur EU-reglerna införlivas och genomförs samt beakta att de nationella parlamenten ofta är inbegripna i genomförandearbetet. Europaparlamentet och de nationella parlamenten bör varje år välja ut en viss lag eller ett lagstiftningsområde som berör den inre marknaden och se över dess genomförande på nationell nivå i syfte att lokalisera brister i genomförandet eller oförutsedda negativa effekter. Konferensen mellan parlamentariska organ för EU-frågor (nedan kallad *COSAC*) skulle kunna involveras i processen. Resultatet av denna granskning skulle kunna leda till vidare åtgärder på såväl EU-nivå som nationell nivå.

*Viktiga rekommendationer:*

- ⇒ Stärk de förebyggande åtgärderna genom att utforma lätt genomförbara regler byggda på konsekvensanalyser, införa systematiska jämförelsetabeller och stärka det tekniska biståndet till de nationella myndigheterna.
- ⇒ Skapa enheter med ansvar för frågor om den inre marknaden vid representationskontoren i medlemsstaterna, och låt dem på förhand bedöma överensställningen mellan lagstiftningen om den inre marknaden och nationella genomföranderegler samt etablera kontakter med nationella myndigheter med ansvar för genomförandet.

- ⇒ Utöka den ömsesidiga utvärderingsprocessen till att också omfatta nya lagförslag.
- ⇒ Integrera efterhandbedömningen av genomförandesituationen inom en viss sektor i marknadsövervakningen.
- ⇒ Välj ut en eller flera EU-lagar årligen och låt Europaparlamentet utföra en granskning i vilken också de nationella parlamenten och COSAC får delta.

### *Nätverk och partnerskap: alternativa tvistlösningsmekanismer och samarbete mellan nationella myndigheter*

För att garantera ett effektivt genomförande är det mycket viktigt att medborgarna är medvetna om sina rättigheter och lätt kan utnyttja en informell tvistlösningsmekanism.

För att medborgarna ska kunna tillvarata de rättigheter som enligt fördraget tillkommer dem och dessutom kunna vidta åtgärder mot lagöverträdelse måste de vara medvetna om dem. I dag råder det visserligen ingen brist på EU-finansierad information om EU:s lagar och politik, men informationen är inte sällan svårtillgänglig, inte alltid relevant och ofta fragmentiserad. Det finns ett stort antal centra som tillhandahåller information eller juridisk rådgivning om EU-frågor, exempelvis nätverket Europa direkt, portalen Ditt Europa, Rådgivningstjänsten, nätverket Företagarnas Europa, nätverket för konsumentskyddssamarbete, för att bara nämna några av dem. De vänder sig till olika grupper, tillhandahåller olika tjänster och tjänar olika syften. Deras förhållande till varandra är många gånger oklart. De medborgare som vänder sig till dem hänvisas ofta från ett ställe till ett annat eller ser ibland ingen rimlig förklaring till att just deras förfrågan inte beaktas. Dessutom har dessa organ endast svaga kopplingar till sådan nätverk för problemlösning som Solvit.

På senare år har nätverket för problemlösning Solvit genomgått en betydande utveckling, men med 1 600 handlagda ärenden om året är det fortfarande underutnyttjat. Med tanke på att det omfattar samtliga 30 EES-stater innebär detta att varje nationellt centrum genomsnittligen endast handlägger drygt ett ärende i veckan. Nätverkets centra förvaltas av de nationella myndigheterna, vilket leder till vissa brister såsom underbemanning, otillräcklig kontroll från kommissionens sida och en situation där ett stort antal förfaranden och standarder används. Mycket goda erfarenheter på området informell tvistlösning har gjorts med EU-programmet Pilot som lanserades av kommissionen i april 2008 för att på ett tidigt stadium komma till rätta med överträdelse av EU-lagstiftningen utan att behöva inleda något överträdelseförfarande. Emellertid ingår inte fler än femton medlemsstater i detta system. En återkommande fråga i

sammanhanget är pilotprogrammets exakta koppling dels till överträdelseförfarandet, dels till Solvit.

En första åtgärd för att förbättra situationen är att stärka befintliga mekanismer för informell tvistlösning. Ett alternativ är att stärka Solvit genom en tydligare rättslig grund, minimiregler om personaltäthet och viss medfinansiering från EU:s sida. Pilotprogrammet skulle kunna utvidgas till att omfatta samtliga medlemsstater och ges en koppling till överträdelseförfarandena som inte indirekt förlänger dessa förfaranden.

En radikalare lösning vore att inrätta ett EU-nätverk för alternativ tvistlösning i enlighet med den modell som tillämpades för decentraliseringen av konkurrenspolitiken i och med inrättandet av Europeiska konkurrensnätverket 2004. Tanken skulle då vara att slå samman alla de enheter som återfinns på nationell nivå (för information, juridisk rådgivning eller problemlösning) till en enda kontaktpunkt för medborgarna med ansvar för både fall av otillräcklig tillämpning av EU-regler och ärenden som gäller smärre överträdelser av EU-lagstiftningen. Själva centret skulle kvarstå som en del av de nationella myndigheterna för att bibehålla fördelarna med närheten till medborgarna, kännedom om den nationella lagstiftningen och subsidiariteten. Centrens struktur och befogenheter samt de förfaranden som gäller för dem bör fastställas i EU-lagstiftningen. Vissa former av medfinansiering från gemenskapsbudgeten skulle också kunna undersökas. De enskilda nationella centren skulle få en partner i kommissionen som ansvarar för översynen av hur de fungerar och i nödvändiga fall tillhandahåller juridisk rådgivning eller åtgärder i förfarandet om den klagande är missnöjd med de lösningar som träffats (eller inte träffats) i vederbörandes ärende. Detta nätverk för problemlösning bör samordnas med kommissionens centraliserade genomförande genom tillämpning av lämpliga regler och förfaranden. Därmed skulle arbetet med överträdelseförfarandena underlättas.

Därutöver skulle medborgarna lättare kunna tillvarata sina rättigheter inom den inre marknaden ifall det gränsöverskridande administrativa samarbetet mellan de nationella myndigheterna skedde på ett lättare och snabbare sätt. Informationssystemet för den inre marknaden som infördes i och med tjänstedirektivet har visat sig vara en mekanism som mycket framgångsrikt har lett till upprättade kontakter mellan nationella myndigheter, och därför bör den utvidgas också till andra områden än tjänstesektorn. Vidare bör kommissionen satsa på nätverk om genomförande för nationella myndigheter för att möjliggöra utbyte av bästa praxis och fortbildning samt för att diskutera vägledning för tillämpningen av de regler som gäller den inre marknaden.

*Viktiga rekommendationer:*

- ⇒ Utöka EU:s Pilotprogram till att omfatta samtliga 27 medlemsstater och förstärk Solvitsystemet genom medfinansiering från EU:s sida och en tydlig rättslig grund.
- ⇒ Fördjupa det administrativa samarbetet genom att utöka informationssystemet för den inre marknaden till andra lagstiftningsområden.
- ⇒ Inrätta på längre sikt ett EU-övergripande nätverk för alternativ tvistlösning.

### *Privata initiativ för genomförande av EU-lagstiftningen*

Inom ramen för EU:s rättssystem kan medborgare och företag tillvarata sina rättigheter i domstol. Följaktligen är privata initiativ till genomförande av EU-lagstiftningen av central betydelse om antalet fall av otillräckligt genomförande av EU-lagstiftningen ska kunna minskas och effektiviteten i den inre marknadens funktionssätt ska kunna säkerställas. Det finns två sätt att stärka det privata genomförandet.

För det första spelar de nationella domstolarna en nyckelroll vid tolkningen och tillämpningen av EU-lagarna vid sidan av de nationella lagarna. Kommissionen bör i samarbete med medlemsstaterna stärka sitt stöd till fortbildningsprogram och strukturer som garanterar att domare och andra tjänstemän inom de nationella rättsväsendena besitter solida kunskaper om de regler för den inre marknaden som de oftast måste tillämpa.

För det andra måste rätten till ersättning för skador på grund av överträdelse mot EU-lagstiftningen vara lika för samtliga EU-medborgare. Alla medborgare har emellertid inte samma möjligheter att tillvarata denna rättighet. Möjligheterna till prövning och de rättsliga förfarandena är olika i olika medlemsstater, eftersom de utgör en integrerad del av de nationella rättsordningarna. Detta leder till stora skillnader i medlemsstaternas sätt att försvara rätten till skadestånd. Enligt beräkningar utförda av sakkunniga på området uppgår det samlade värdet av skadeståndsanspråk som aldrig ersätts till över 20 miljarder euro årligen inom EU. Det finns mycket att vinna på en lösning av detta problem, i synnerhet när det rör sig om brott mot konkurrensreglerna. Ett lagstiftningsinitiativ skulle kunna inriktas på att införa minimigarantier i samtliga medlemsstater som gör att de som drabbats av brott mot konkurrenslagstiftningen faktiskt kan tillvarata sin rättigheter till ersättning i nationell domstol.

Viktiga rekommendationer:

- ⇒ Stärk EU:s initiativ till fortbildning för domare och tjänstemän inom rättsväsendet i samarbete med medlemsstaterna.
- ⇒ Anta minimiregler om rätten till skadestånd.

## **KAPITEL 5**

### **ETT POLITISKT INITIATIV**



**FÖR ATT STÄRKA DEN INRE MARKNADEN  
(OCH DEN EKONOMISKA OCH MONETÄRA UNIONEN)**

## **5.1. Ett nytt politiskt initiativ**

Ordförande Barroso har utsett den inre marknaden till ett viktigt strategiskt mål som ska eftersträvas med förnyad politisk beslutsamhet. Han har också meddelat att kommissionen ämnar leda denna process, som Europaparlamentet, rådet, medlemsstaterna och alla berörda parter ska engageras i fullt ut.

Syftet med denna rapport som ordförande Barroso låtit utarbeta är att ge idéer till utformningen av en ny strategi som kommissionen eventuellt kommer att överväga.

Den föreslagna strategin, som bygger på ett omfattande samråd, är mångsidig och består av initiativ som syftar till att skapa en starkare inre marknad, nå samförstånd kring den och omsätta den i praktiken. Ett strategipaket föreslås.

Detta kräver ett fullödigt politiskt initiativ, som förmår skapa den nya dynamik som krävs inte minst för att man ska kunna göra snabba framsteg med förslag som länge stått på dagordningen.

För att detta ska uppnås förefaller det nödvändigt att inte bara arbeta med varje specifikt initiativ utan också att omfokusera EU-institutionernas sätt att hantera den inre marknaden och omdefiniera den inre marknadens plats i EU:s beslutsfattande i allmänhet.

## **5.2. Att ge nytt fokus åt EU-institutionernas hantering av den inre marknaden**

Kommissionen, som har kunnat försvara den inre marknaden till och med under de oerhörda spänningar som rått under den senaste krisen, bör fortsätta att fullt utnyttja sina befogenheter att ingripa och vid behov förstärka dem. Kommissionen bör vara en stark förespråkare för integritet i de lagstiftningsprocesser den inleder så att de förslag som läggs fram visst ska kunna påverkas på ett avgörande sätt av Europaparlamentet och rådet, men inte urvattnas på vägen som ibland varit fallet. Ibland kan det vara bättre att dra tillbaka ett förslag än att resultatet blir djupt otillfredsställande. Kommissionen bör också uppmana rådet att maximalt utnyttja möjligheten till omröstning med kvalificerad majoritet på de många områden där det är föreskrivet i stället för att i det oändliga försöka få alla medlemsstater att komma överens, ofta på bekostnad av resultatets tydlighet.

Det interna arbetssättet är naturligtvis helt och hållet ordförandens och kollegiets sak att avgöra, men det förefaller lämpligt att kommissionen går in

för ett mer samlat grepp när den utformar sin politik för den inre marknaden. Flera portföljer berörs på ett avgörande sätt.

Ordförandens ledande roll är särskilt viktig för att åstadkomma en helhetssyn. En grupp kommissionsledamöter som omfattar alla behörigheter inom ekonomisk integration, ledd av kommissionens ordförande eller, när denne är förhindrad, av kommissionsledamoten med ansvar för inre marknaden och tjänster, skulle kunna vara ett lämpligt forum för att utforma politiken. Å andra sidan bör de respektive behöriga kommissionsledamöterna i möjligaste mån ha ansvaret för att genomdriva gällande regler, eftersom efterlevnadsåtgärder inte ska vara någon politisk förhandlingsfråga.

Europaparlamentet skulle kunna överväga olika sätt att föra in en mer enhetlig vision på ett fackområde där behörigheten i dagens läge ligger hos utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd, men som i det upplägg som föreslås i denna rapport i mycket hög grad går in på andra utskotts kompetensområden, t.ex. utskottet för ekonomi och valutafrågor och de utskott som är verksamma på områdena industri, socialpolitik m.fl.

Rådet har ett liknande problem. Inre marknadsfrågor hör i stor utsträckning till rådets (konkurrenskraft) beredningsområde, men annat viktigt ansvar för olika aspekter av den inre marknaden ligger i händerna på Ekofinrådet, rådet för sociala frågor m.fl.

Nu när Europeiska rådet, också genom den roll som dess ständiga ordförande har, kan erbjuda en mer kontinuerlig styrning av den ekonomiska förvaltningen av EU, vore det nyttigt med en mer komplett vägledning på toppnivå om rådets bidrag till denna viktiga pelare i den europeiska integrationen. Kommissionen ska givetvis – under EU-domstolens kontroll – fortsätta att ha ett fast grepp om befogenheterna att ta initiativ och tillämpa reglerna, men hela processen med att vitalisera den inre marknaden skulle främjas om Europeiska rådet såg detta som ett av sina kärnområden som kräver kontinuerlig uppmärksamhet och om den ger sin ordförande ett mandat att i nära samarbete med kommissionens ordförande se till att detta görs med politisk vision och kontinuitet.

Parlamentet, rådet och kommissionen bör också överväga att införa ett snabbt lagstiftningsförfarande för de åtgärder som skulle ingå i ett strategiskt initiativ för den inre marknaden, som skedde efter 1985 års vitbok.

För att garantera tillräcklig uppföljning skulle man årligen kunna ordna ett möte där de tre institutionerna tillsammans med de berörda aktörerna utvärderar tillståndet i unionen när det gäller ekonomisk integration.

### **5.3. Den inre marknads plats i EU:s beslutsfattande**

Genom den här rapporten har bilden framträtt att den inre marknaden, trots att den saknar en klar identitet och synlighet och inte är greppbar i politiskt hänseende, verkligen är till hjälp inom flera andra områden inom EU:s beslutsprocess som tilldrar sig större politiskt intresse. Det finns emellertid en risk för att dessa områden inte uppnår sitt avsedda syfte om de inte helt och fullt vilar på en stabil inre marknad.

Europa 2020-strategin är ett lovande politiskt initiativ av överbryggande karaktär som kommer att ha avgörande betydelse för Europas framtid. I denna strategi identifieras den inre marknaden helt rätt som en grundpelare, där en ny politisk energi kan ge fart även åt andra initiativ inom denna strategi. En vitalisering av den inre marknaden på grundval av enighet och engagemang på det sätt som föreslås här kan komma att frigöra den energin.

Såsom nämns i kapitlen ovan är den en svaghet för Ekonomiska och monetära unionen att den inre marknaden och konkurrensen spelar en otillräcklig roll i många medlemsstater. Medlemsstaterna fattade det djärva beslutet att införa en gemensam valuta. Ett sådant beslut kräver åtminstone att de deltar effektivt i en inre, integrerad, flexibel marknad, som är en nödvändig förutsättning för ett optimalt fungerande valutaområde och sörjer för förbättrad produktivitet och konkurrenskraft. Eurogruppen bör uppmana de medlemsstater som deltar i eurosamarbetet att tillägna sig och följa reglerna för den inre marknaden och konkurrensen åtminstone i samma grad som de medlemsstater som står utanför euroområdet.

Den inre marknaden bör också tas upp som en viktig punkt på dagordningen när EU nu vill utveckla en form av ekonomiskt styrsystem, som ska hjälpa unionen att bättre bemästra sin ekonomiska situation och framtid. Detta är med all säkerhet ett åtagande och en politik som samtliga 27 medlemsstater instämmer i. Därför ska denna fråga självfallet behandlas systematiskt inom ramen för detta ekonomiska styrsystem.