

Sammanfattning

Utredningens förslag i korthet:

- Ett sammanhållet och förenklat horisontellt regelverk för varor och tjänster, som består av:
 - En ny förordning om varor på den inre marknaden
 - En ny lag och förordning om ackreditering och teknisk kontroll
 - En ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden.
- Ökat genomslag för EG-fördragets grundprinciper
- Bättre samordning och intressebevakning inom standardiseringsområdet
- Effektivare hantering av inre marknadsfrågor i statsförvaltningen
- En synligare svensk inre marknadsmyndighet
- Tydligare roll och ansvar för kommuner och landsting
- Effektivare och mer samordnad marknadskontroll
- Gemensam webbportal för den inre marknaden
- Kompetensförhøjningsstrategi för tjänstemän som berörs av den inre marknaden
- Bättre villkor för företag

Bakgrund

1957 års Romfördrag förutsåg från första början en samordning av Europas ekonomi genom upprättandet av en gemensam marknad, där hinder och restriktioner för utbytet av varor och tjänster och för den fria rörligheten av personer och kapital avskaffats och en ordning upprättats för att förhindra snedvridning av konkurrensen. Att detta arbete inleddes på 1950-talet var ingen tillfällighet.

Den fortgående industrialiseringen med standardisering och massproduktion hade stött på handelshinder vid nationsgränserna. Den ökade konkurrensen på världsmarknaden hade drivit fram krav på tullskydd inom många industribranscher. Nationalstaterna försökte stödja sin egen industrialisering i stället för att genom strukturomvandling och regional specialisering ta till vara de gemensamma fördelar som utvecklingen medförde. Deras misslyckade försök få balans i affärer på alltför små nationella marknader bidrog till djupa kriser och arbetslöshet som i sin tur medförde ökad protektionism och gav upphov till nationalistiska antidemokratiska strömningar. De båda världskrigen splittrade och försvagade de västeuropeiska staterna och förvärrade den ekonomiska situationen genom att ytterligare desintegrera den europeiska marknaden.

Genom bestämmelserna om fri rörlighet i 1957 års Romfördrag lades den rättsliga grunden för en integration av den europeiska marknaden för varor, tjänster, personer och kapital, som blev framgångsrik. Under en följd av år utvecklades och preciserades fördragets innebörd, och grunden lades för dagens gemenskapsrätt. En milstolpe i utvecklingen utgjordes av EG-domstolens avgörande i målet *Cassis de Dijon* som lade fast principen om ömsesidigt erkännande och gav vägledning för den framtida harmoniseringen. När utvecklingen visade tecken på att stagnera och nya tendenser till marknadssplittring uppstod, möttes det med kraftfulla åtgärder som inleddes under förra delen av 1980-talet genom utveckling av fördraget och antagandet av ett ambitiöst program för att förverkliga den inre marknaden, särskilt genom harmonisering av föreskrifter. I detta dynamiska skede närmade sig Sverige samarbetet kring den inre marknaden, först genom att vara med om att utveckla det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och sedan genom att inträda i Europeiska unionen.

Betydelsen av en fungerande inre marknad har inte minskat. Efter tider av ekonomisk och finansiell instabilitet är en väl

fungerande inre marknad nödvändig för att underlätta den europeiska ekonomins återhämtning. Den är särskilt viktig för att skapa sysselsättning och tillväxt och främja ekonomisk stabilitet.

I sitt meddelande år 2007, "En inre marknad för framtidens Europa"¹ framhåller kommissionen att den inre marknaden är en av Europeiska unionens grundpelare. Det är genom bestämmelserna om den inre marknaden som den fria rörligheten för personer, varor och tjänster har omsatts i praktiken, och gett Europas medborgare och företag stora, konkreta fördelar. Bestämmelserna om den inre marknaden har skapat nya arbetstillfällen och stimulerat tillväxten. Medborgarna har fått bättre möjligheter att bosätta sig, arbeta, studera och pensionera sig i en annan medlemsstat. Som konsumenter har de fått tillgång till ett större urval av varor och tjänster till konkurrenskraftiga priser, samtidigt som kvaliteten och säkerheten främjats. Regelverket har skapat gemensamma regler för företag, och öppnat en marknad med fler än 500 miljoner konsumenter. Europa har därigenom blivit ett öppnare samhälle med många nya möjligheter, ett mer konkurrenskraftigt näringsliv och en stark respekt för individens sociala rättigheter, samtidigt som kraven höjts vad gäller såväl hälsa som säkerhet och miljöskydd.

Den inre marknaden rymmer ändå fortfarande en stor outnyttjad potential. Bestämmelserna måste regelbundet anpassas till förändringar i samhället och nya utmaningar. Det gäller globaliseringen, miljön, den ökande innovationstakten och förändringar beträffande sociala förhållanden.

För ett förhållandevis litet och exportberoende land som Sverige är den inre marknaden särskilt viktig. Även om vårt handelsutbyte med länder utanför Västeuropa, inte minst Asiens snabbväxande ekonomier, får allt större betydelse, dominerar ändå den inre marknaden svensk utrikeshandel. En inre marknad med gemensamma regler och utan diskriminering är en hemmamarknad för Sverige.

På EU-nivå pågår nu arbete med att förbättra den inre marknadens funktion och bättre ta till vara dess fördelar. Kommissionen presenterade i februari 2007 sin vision för den inre marknaden under 2000-talet. Det ska vara en marknad som kännetecknas av vitalitet, innovation och konkurrenskraft, där tjänstesektorns potential utnyttjas fullt ut, där både konsumenter och företag drar direkta fördelar av marknadens förbättrade funktion och där

¹ KOM (2007) 724 slutlig.

Europas förmåga att bemöta globaliseringens utmaningar stärks. I samma anda har tjänstedirektivet och det s.k. varupaketet antagits.

Varupaketet innehåller två förordningar och ett beslut. Förordning (EG) nr 764/2008 har till syfte att få principen om ömsesidigt erkännande att fungera i praktiken och innehåller processuella bestämmelser om vad en myndighet ska iakttä om den hindrar eller begränsar den fria rörligheten för varor. Bestämmelserna ansluter till EG-domstolens dom i det ovan nämnda *Cassis de Dijon*-målet. Medlemsstaterna ska som utgångspunkt erkänna varandras regler och specifika krav som likvärdiga, även om det saknas gemensamma EG-regler. Den andra delen av varupaketet rör det s.k. harmoniserade området där EU har gemensamma regler. Förordning (EG) nr 765/2008 inför gemensamma bestämmelser om ackreditering, bedömning av överensstämmelse av föreskrivna krav, CE-märkning och marknadskontroll. Ackreditering är ett sätt att bedöma att ett företag som arbetar med t.ex. provning och kontroll är kompetent att utföra sina uppgifterna. Genom de nya bestämmelserna ges ackrediteringen en tydligare och förstärkt roll inom EU. Därutöver införs gemensamma bestämmelser om marknadskontroll. Medlemsländernas marknadskontroll har blivit allt viktigare för att trygga förtroendet för de varor som rör sig fritt på den växande inre marknaden. Beslut 768/2008/EG riktar sig i huvudsak till gemenskapslagstiftaren och lägger fast hur harmoniseringen ska gå till i framtida direktiv enligt den s.k. nya metoden och innehåller bl.a. närmare bestämmelser om ackreditering och bedömning av överensstämmelse.

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga och beskriva de svenska bestämmelser och administrativa förfaranden och procedurer som på ett horisontellt plan har betydelse för varors och tjänsters fria rörlighet på den inre marknaden. Den skulle särskilt uppmärksamma bestämmelserna och procedurernas olika funktioner, inbördes förhållande och sammanhang. Eventuella överlappande funktioner och brister i regelverket skulle identifieras. Därefter skulle utredningen se över regelverket och föreslå sådana förenklingar, förbättringar och kompletteringar som är nödvändiga för att säkerställa den fria rörligheten för varor och tjänster. Förslag skulle också lämnas på hur kunskapen om den inre marknaden

funktion och om regelverket kunde ökas hos främst myndigheter. En annan avsikt var att utredningen skulle bidra till genomförandet av de nya rättsakterna i varupaketet och anpassningen till dessa.

Utredningen har vid sin genomgång av svenska bestämmelser som på ett horisontellt plan berör varu- och tjänsteområdet funnit att det samlade regelverket ger ett splittrat och oenhetligt intryck. Man kan se att författningarna tillkommit under skilda perioder, både före och efter medlemskapet i EU. I äldre författningar har gjorts många ändringar, och det fortlöpande infogandet av föreskrifter för att genomföra nya EG-rättsakter har bidragit till splittningen. Detta gäller särskilt i fråga om de författningar som rör den fria rörligheten för varor. Utredningen har därför funnit att det finns ett behov att föra samman skilda bestämmelser i färre författningar på området. Det är lämpligt att detta sker just nu, eftersom det av flera skäl finns risk för att den bristande överskådligheten annars förvärras.

Ett svenskt varupaket

Varupaketet innebär en genomgripande förändring av EU:s regelverk när det gäller den fria rörligheten för varor. Det innebär också att principiellt viktiga och omfattande förändringar måste ske i det svenska horisontella regelverket som anknyter till den fria rörligheten för varor på EU:s inre marknad. Vi står alltså inför ett i högsta grad lämpligt tillfälle att modernisera det svenska regelverket särskilt på varuområdet och bygga upp en struktur som bättre än tidigare kan koppla ihop den gemenskapsrättsliga systematiken och begreppsapparaten med den svenska. Eftersom också genomförandet av tjänstedirektivet samtidigt pågår, erbjuder sig ett tillfälle att bättre än hittills knyta samman svenska regler på varu- och tjänsteområdena. Utredningens förslag knyter därför an till arbetet med tjänstedirektivets genomförande.

Vid sin kartläggning av bestämmelserna på varuområdet har utredningen funnit att detta område systematiskt kan uppdelas enligt följande:

- Bestämmelser om utformningen av nya regler som påverkar handeln med varor
- Bestämmelser om ackreditering och bedömning av överensstämmelse (teknisk kontroll)

- Bestämmelser om tillämpningen av regler som påverkar handeln med varor
- Bestämmelser om marknadskontroll
- Bestämmelser om skyldigheten att undanröja faktiska hinder som påverkar handeln med varor.

Denna systematik bör beaktas, om man vill få en tydligare och enklare struktur för reglerna på varuområdet.

Utredningen anser inte att det går att samla alla delar av regelverket i samma författning, men att det däremot är möjligt att med de anpassningar varupaketet kräver föra samman bestämmelserna i två huvudsakliga delar. Utredningen föreslår att det införs en ny förordning om varor på den inre marknaden och en ny lag om ackreditering och teknisk kontroll med en tillhörande förordning. Om övergripande bestämmelser rörande varuområdet på detta sätt förs samman och tydliggörs kan myndigheter och företag få den helhetsbild som i dag saknas. Härigenom kan också skapas en tydlig koppling till tjänsteområdet, där förslag lagts fram till en ny lag om tjänster på den inre marknaden.

I förslaget till ny förordning om varor på den inre marknaden ingår övergripande bestämmelser om marknadskontroll. Därutöver bör vissa andra förändringar av organisatorisk art genomföras. Utredningen anser bl.a. att tillsyn beträffande tjänster bör samordnas av Konsumentverket och att samarbetet mellan marknadskontroll- och tillsynsmyndigheter å ena sidan och tullmyndigheter å den andra bör regleras och underlättas.

Utredningen anser vidare att förordningen (1994:2029) om tekniska regler, som är av central betydelse för både gemenskapens och regeringens kontroll av myndigheternas normgivning, bör moderniseras och anpassas till den nya regelstrukturen enligt utredningens förslag. Dess tillämpningsområde bör också vidgas och anpassas till ytterligare anmälningsprocedurer, bl.a. på tjänsteområdet. Utredningen lägger därför fram förslag till en ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden.

Nytt sätt att genomföra EG-förordningar

Vid tiden för den första genomgripande anpassningen av svensk rätt till gemenskapsrätten var det nästan undantagslöst direktiv som användes som styrmedel på inre marknadsområdet. Ett direktiv lämnar ett, låt vara varierande, utrymme för nationellt anpassade lösningar, och för att det ska få rättslig effekt krävs i princip att det genomförs genom nationella föreskrifter. Det kan i dag konstateras att direktverkande förordningar har tagits i bruk på den fria rörlighetens område på ett sätt som knappast hade kunnat förutses. Dessutom framträder vad gäller nya rättsakter, både direktiv och förordningar, en tydlig tendens att genom uttryckliga och detaljerade regler uttrycka sådant som i grunden endast följer av EG-fördragets bestämmelser och EG-domstolens tolkningar av dessa. Detta kännetecknar bl.a. tjänstedirektivet. Varupaketet kan sägas ge uttryck för samma utvecklingstendens, framför allt vad gäller förordningen om ömsesidigt erkännande. De rättsakter som ingår i paketet ska inte i egentlig mening införlivas, eftersom detta inte innehåller direktiv. Utredningen anser dock att svensk rätt omsorgsfullt bör anpassas för att fungera i samklang med de direktverkande EG-förordningar som ingår i paketet och hänsyn tas även till det beslut som ingår. Annars kan syftet med den reform som varupaketets genomförande på europeisk nivå förfelas. Detta kräver en annan regleringsteknik än som hittills använts när man har kompletterat EG-förordningar i Sverige.

En effektivare organisation för inre marknadsfrågor

Utredningen kan också se förändringar i den europeiska förvaltningsorganisationen. Det finns numera, vid sidan av Europeiska kommissionens förvaltning, ett betydande antal nya gemenskapsrättsliga byråer och organ, vilka i daglig verksamhet samverkar med de nationella förvaltningar. På skilda marknadsområden har det också vuxit fram ett allt mer svåröverskådligt system av europeiska nätverk och samverkansorgan, där nationella tjänstemän i stigande omfattning samverkar med varandra och med företrädare för gemenskapen, särskilt kommissionen. Det kan utan vidare konstateras att direkta kontakter med kommissionen och andra gemenskapsorgan har blivit ett förhållandevis normalt inslag i central nationell förvaltning.

Också företrädare för enskilda företag, sammanslutningar av företag och andra från staten formellt fristående organisationer medverkar på ett mångskiftande och ofta svåröverskådligt sätt i den europeiska integrationen, särskilt på den inre marknadens område. Att så är fallet är ofta ett centralt inslag i gemenskapens politik, något som tydligt framträder i fråga om harmonisering enligt nya metoden. Inte minst på standardiseringsområdet framträder problem att överblicka sådan medverkan och att urskilja och effektivt tillgodose nationella samordningsintressen.

I fråga om den svenska modellen, saknar utredningen anledning till annan bedömning än den som brukar komma till uttryck; nämligen att denna på det hela taget visat sig fungera väl i den europeiska miljön. En förhållandevis fristående och självständig myndighetsorganisation ger rimligen goda förutsättningar för smidig anpassning till gemenskapsrättens anspråk. Av samma skäl är Sverige väl anpassat för det komplexa förhandlingsmaskineri som EU-samarbetet utgör. Det går emellertid inte att blunda för att det samtidigt i detta system finns en inbyggd risk för att en utveckling som den nyss skisserade kan leda till bristande överblick och till sämre förutsättningar för den politiska styrning som är nödvändig. I förlängningen kan det uppstå risker i fråga om ett effektivt tillgodoseande av väsentliga nationella intressen.

En viktig skillnad i förhållande till andra länder är att det svenska Regeringskansliet, som svarar för den centrala samordningen och är länk till den politiska ledningen är förhållandevis resurssvagt jämfört med de operativa organen, myndigheterna. Genom den rådande departementsorganisationen, lyder myndigheterna under skilda departement. Enskilda myndigheters ställningstaganden och beslut i EG-rättsliga frågor kan behöva samordnas på politisk nivå.

Mot denna bakgrund anser utredningen inte att det räcker att förenkla och modernisera den svenska regelstruktur som på ett horisontellt plan rör den fria rörligheten för varor och tjänster. För att skapa bättre förutsättningar för fri rörlighet krävs därutöver överväganden av organisatorisk art. Utredningen lämnar flera förslag som bygger på att ett starkare inslag av övergripande styrning och kontroll är önskvärt i frågor om den fria rörligheten för varor och tjänster på den inre marknaden. Detta har inverkat på utformningen av ovan nämnda förslag om en ny förordning om varor på den inre marknaden och om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden. Kommerskollegium bör ha till

uppgift att uppmärksamma regeringen på fall där en sådan övergripande styrning och kontroll behövs.

En synligare inre marknadsmyndighet

Att medlemsstaterna bör ha särskilda inre marknadsmyndigheter är något som betonas av Europeiska kommissionen. I Sverige har Kommerskollegium en nyckelroll när det gäller att sprida kunskap om inre marknadsreglerna, inte minst när det gäller tjänstedirektivet och varupaketet. Det är av stor betydelse för inre marknadsreglernas genomslag i Sverige att den ansvariga myndigheten blir mer synlig och känd i samhället.

Ett nära samarbete mellan UD och Kommerskollegium är också av stor vikt. Kommerskollegium bör som inre marknadsmyndighet utgöra en kanal för regeringens styrning i inre marknadsfrågor. Regeringen måste uppmärksammas på fall där det behövs en övergripande politisk bedömning, t.ex. när något särskilt regleringsintresse står emot det allmänna inre marknadsintresset av fri rörlighet. Bedömningar av sådant slag ska ankomma på statsmakterna, särskilt regeringen. Det bör också beaktas att den svenska ståndpunkten i sådana fall slutligen kan komma under EG-domstolens judiciella bedömning. Den svenska ståndpunkten måste då bygga på välöverlagd politisk prioritering och hållfast rättslig argumentation.

Tydligare roll och ansvar för regionala och kommunala myndigheter

Utredningen har också kommit fram till att kommunala myndigheter behöver axla ett större ansvar i EU-frågor i allmänhet och inre marknadsfrågor i synnerhet. Från gemenskapsrättslig utgångspunkt omfattas medlemsstaternas lokala och regionala offentliga organ, på samma sätt som de centrala, fullt ut både av de allmänna fördragsförpliktelserna och av övriga för dem tillämpliga regler. Tillämpningen av inre marknadsreglerna inom kommuner och landsting är därför viktig. Från utredningens utgångspunkter är kommunerna av särskild betydelse med hänsyn till tillsynsuppgifter som de anförtrotts, bl.a. i fråga om marknadskontroll. Utredningen anser att länsstyrelserna på ett effektivare sätt än hittills bör kunna

bistå kommunerna i deras EG-rättsliga tillämpning och också utöva viss tillsyn. Det är betydligt mer resursekonomiskt att bygga upp expertkompetens inom länsstyrelserna än att låta varje kommun, oavsett storlek, själv skaffa tillräcklig expertkompetens. Det bör därför avsättas resurser för att inrätta en eller flera tjänster som inre marknadsbehandlare vid varje länsstyrelse.

Gemensam webbportal

Det krävs också insatser för att förbättra och förenkla informationsinhämtningen kring inre marknadsreglerna i allmänhet. Utredningen anser att Kommerskollegium bör tillhandahålla en webbportal med information om samtliga de myndigheter som har ett ansvar för någon del av den inre marknaden i Sverige. Där bör finnas förklaringar avseende de övergripande aspekterna av den inre marknaden och länkar till webbplatser för de myndigheter som företagen kan behöva komma i kontakt med. Den bör också ha en länk till den webbportal som är under uppbyggnad till följd av tjänstedirektivet och slutligen även länkar till relevanta organisationer m.m. för att användarna ska kunna få en så heltäckande bild som möjligt.

Kompetensförhöjande åtgärder

Utredningen har också kunnat konstatera att det fortfarande, efter snart 15 års medlemskap i EU, på många håll finns bristande medvetenhet och kunskap om EU:s inre marknad. Detta är otillfredsställande, så mycket mera som Sverige är ett litet land med begränsad hemmamarknad och starkt internationellt beroende. Problemet accentueras, särskilt när så betydelsefulla förändringar står för dörren som de som följer av tjänstedirektivet och varupaketet. Att lyfta nivån på kunskaperna och medvetandet om betydelsen av den inre marknaden framstår också som i högsta grad angeläget i betraktande av den snabbt växande europeiska förvaltningsorganisationen. Mot denna bakgrund bör berörda tjänstemän i offentlig förvaltning ha kunskaper om EU:s organisation, institutioner och regelverk samt kunskaper i utländska språk och insikter i utländska förhandlingstraditioner.

Utredningen föreslår att det läggs fram en strategi för kompetensförsörjning och för kompetenshöjande åtgärder beträffande tjänstemän som berörs av den inre marknaden. Vad utredningen här är inne på är inte primärt en fråga om tillförande av ytterligare personella eller ekonomiska resurser, även om det av andra skäl kan behövas, utan snarare om ett annorlunda ianspråktagande och utnyttjande av resurser som redan finns. Tillgången på välutbildad expertis och kvalificerad erfarenhet är begränsad. Det handlar i grunden om en annorlunda och, som utredningen anser, mer realistisk syn på förutsättningarna för Sveriges medverkan i den europeiska marknadsintegrationen, grundad på vunna erfarenheter. Vad som bl.a. krävs är ett målmedvetet och systematiskt tillvaratagande av personliga erfarenheter av arbete inom EU.

Bättre villkor för företag

Det är i det ekonomiska livet som välfärdseffekterna skapas. I denna mening är de enskilda ekonomiska aktörerna – företagen – den inre marknads primära aktörer. Kan inte företagen ta till vara sina möjligheter på grundval av de rättigheter som reglerna om den inre marknaden ger dem, så uteblir i stor utsträckning den förväntade gränsöverskridande verksamheten, och den inre marknaden förverkligas inte enligt EG-fördragets intentioner. Det är därför av största vikt att se till att företagen är medvetna om sina möjligheter och rättigheter på den inre marknaden, så att de utifrån dessa kan formulera och uppfylla sina egna mål och därigenom samtidigt bidra till att samhället i stort får del av de välfärdsvinster som den inre marknaden syftar till.

Mot denna bakgrund framstår det oroväckande att det har kunnat konstateras att svenska företag inte känner sig tillräckligt involverade i utvecklingen av den inre marknaden.

Utredningen finner därför anledning att lägga fram förslag som har till syfte att förbättra villkoren för företag. Flera av de förslag som berörts i det föregående kan ses också i detta ljus. Tydligare och enklare regelstruktur leder till färre bestämmelser med tydligare funktion och till bättre överskådlighet, vilket underlättar för företag. Företag ska helst bara behöva vända sig till en myndighet och bara gå till en webbsida, och de gynnas av att det finns en myndighet med tydligt ansvar för inre marknadsfrågor.

Härutöver förordar utredningen ett överlag utökat och förbättrat samarbete på inre marknadsområdet mellan myndigheter och näringslivsorganisationer. En tidigare och mer omfattande medverkan av representanter för företagen och deras organisationer skulle kunna bidra till att vidga kunskapsunderlaget för tjänstemän vid framtagandet av nya eller ändrade regler både under arbetet med frågorna på EU-nivå och vid utformningen av nationella svenska föreskrifter.