



För kännedom

Utrikesdepartementet

## Förslag till Single Market Act 2

Kommerkollegium presenterar i denna utredning förslag till åtgärder som vi anser bör ingå i en ny inre marknadsakt (Single Market Act 2). De förslag vi för fram har alla målsättningen att bidra till en mer integrerad inre marknad och därmed minska den återstående ineffektiva fragmenteringen. Förslagen skulle leda till att befintliga system för integration stärks, att personrörligheten kan öka, att fler tjänstesektorer kan integreras på inre marknaden och att nya effektiva digitala sätt att handla kan stärkas. Dessutom skulle förslagen minska möjligheterna för privata aktörer att sätta upp handelshinder samt öka möjligheten till handel med tredje land. Kollegiet bedömer att dessa åtgärder indirekt, genom bättre möjligheter till gränsöverskridande kommersiella relationer, bidrar till tillväxt i Europa.

Vi anser att det är mycket viktigt att minska det s.k. *compliance deficit* och föreslår därför ett europeiskt remissförfarande vid genomförande av EU-direktiv, decentraliserad tillsyn över EU-rättens tillämpning samt att systematisk motiveringsskyldighet för medlemsstaterna vid gold-plating införs. Vi tror att dessa åtgärder kan förbättra genomförandet av den inre marknaden och tillämpningen av dess regelverk.

Av de fyra friheterna är den *fria rörligheten för personer* den minst använda i praktiken. Kommissionens vägledningsdokument gällande hur det s.k. rörlighetsdirektivet ska tillämpas bör bli bindande och medlemsstater bör även åläggas att motivera nekande beslut (exempelvis angående uppehållstillstånd), inte bara utifrån nationell rätt utan även utifrån EU-principen om fri rörlighet.

Kollegiet föreslår vidare en tolkningsförordning gällande portabiliteten av sociala förmåner, som preciserar de krav som EU:s regler om fri rörlighet ställer på medlemsstaterna avseende exempelvis tillgodoräknande av intjänade perioder i andra medlemsstater vid ansökan om föräldraledighet eller pension. Det vore också önskvärt om yrkeskvalifikationsdirektivet sträcktes ut till tredje land och att det utvidgas till att gälla även privata organ i den mån dessa har reglerande verksamhet.

På *tjänsteområdet* anser kollegiet att full harmonisering av lagstiftningen för konsumenttjänster vore motiverat. Vi föreslår också en översyn av om artikel 4 i det s.k. bemanningsdirektivet har genomförts

fullt ut i medlemsländerna och om omotiverade hinder för tjänster som tillhandahålls av bemanningsföretag har tagits bort. Effekten av att eventuellt inkludera dessa tjänster i tjänstedirektivet bör också utredas. För att underlätta gränsöverskridande handel med hälso- och sjukvårdstjänster på inre marknaden föreslår vi att det undersöks vilka hinder som finns för sådan handel. Införandet av en förordning om gränsöverskridande värdetransporter i euroområdet är ett första steg mot EU-reglering av privata säkerhetstjänster och ytterligare möjligheter till harmonisering inom den tjänstesektorn bör analyseras.

Den gränsöverskridande *e-handeln* har potential att öka och kollegiet anser att det är önskvärt att fortsätta sträva efter fullharmonisering av konsumentskyddslagstiftningen. Etableringskrav för registreringen av vissa toppdomäner bör tas bort och det bör utredas hur förtroendet mellan parterna på den digitala inre marknaden kan öka.

Vidare föreslår vi att kommissionen utreder hur omfattande problemet med *privaträttslig diskriminering* är i praktiken samt inom vilka områden sådan diskriminering är särskilt förekommande.

Kommissionen bör därefter utreda möjligheten att på särskilt problematiska områden införa förbud för näringsidkare att diskriminera på grund av nationalitet eller bosättningsort, dvs. en möjlig utvidgning av det diskrimineringsförbud som redan finns i tjänstedirektivets artikel 20.2 till andra sektorer.

Kollegiet anser att det är viktigt med *koherens mellan inre marknaden och yttre handelspolitiken* och anser att flera åtgärder kan hjälpa till att uppnå detta. Det är viktigt att Impact Assessments (IA) analyserar externa effekter av nya förslag, t.ex. genom att titta på best practices i andra länder. Kommissionen bör också mer aktivt involvera tredjelandsintressenter och europeiska importörer i arbetet med IA:s. Lika viktigt är att satsa betydligt mer än idag på IA:s ex post och att de beaktar den externa dimensionen. Vi anser också att det vore positivt med kontinuerligt återkommande, mer generella, utvärderingar av såväl integrationen inom inre marknaden som den ekonomiska integrationen med tredje land.

Vi föreslår att en screening av avvikelser mellan europeiska och internationella standarder genomförs. När det gäller tjänstestandarder är det av vikt att se till att dessa utvecklas i samstämmighet med internationella standarder redan från början. En insats för att förebygga tekniska handelshinder vore mer heltäckande notifieringar av nya tekniska föreskrifter, även mot tredje land. Vi anser också att tjänstedirektivet skulle kunna användas för att stimulera tjänstehandeln med tredje land, t.ex. genom att koppla in icke-EU-länder i Internal Market Information System (IMI) samt att den s.k. svarta listan och stupstockregeln även används externt.

För att *öka transparensen* föreslår kollegiet att informationen på kontaktpunkterna för tjänster utökas så att den går utöver direktivets krav samt en utökning av informationen på portalen Ditt Europa.

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning.....</b>	<b>5</b>
1.1. Bakgrund .....	5
1.2. Single Market Act 2 .....	5
1.3. Kommerskollegiums förslag .....	5
<b>2. Förbättrat genomförande av inre marknaden i medlemsländerna .....</b>	<b>6</b>
2.1. Problem .....	7
2.2. Pågående initiativ .....	9
2.2.1. Monti-rapporten.....	9
2.2.2. Single Market Act 1 .....	9
2.2.3. Övriga initiativ .....	10
2.3. Förslag till åtgärder .....	10
2.3.1. Europeiskt remissförfarande vid genomförande av EU-direktiv.....	11
2.3.2. Decentraliserad tillsyn över EU-rättens tillämpning .....	13
2.3.3. Motiveringsskyldighet för gold-plating.....	16
<b>3. Personers fria rörlighet .....</b>	<b>17</b>
3.1. Problem .....	17
3.2. Pågående initiativ .....	20
3.2.1. Monti-rapporten.....	20
3.2.2. Single Market Act 1 .....	20
3.3. Förslag till åtgärder .....	21
3.3.1. Rätten till tillträde och bosättning .....	21
3.3.2. Portabilitet av sociala förmåner.....	23
3.3.3. Erkännande av kvalifikationer och utländsk kompetens .....	24
<b>4. Tjänstehandel.....</b>	<b>24</b>
4.1. Harmonisera lagstiftningen för konsumenttjänster .....	25
4.1.1. Problem .....	25
4.1.2. Pågående initiativ .....	26
4.1.3. Förslag till åtgärder .....	26
4.2. Tjänster tillhandahållna av bemanningsföretag.....	26
4.2.1. Problem .....	26
4.2.2. Pågående initiativ .....	27
4.2.3. Förslag till åtgärder .....	28
4.3. Underlätta för gränsöverskridande handel med hälso- och sjukvårdstjänster .....	29
4.3.1. Problem .....	29
4.3.2. Pågående initiativ .....	30
4.3.3. Förslag till åtgärder .....	30
4.4. Privata säkerhetstjänster .....	31
4.4.1. Problem .....	31
4.4.2. Pågående initiativ .....	32
4.4.3. Förslag till åtgärder .....	33
<b>5. E-handel.....</b>	<b>33</b>
5.1. Fullharmonisering och ökad tillgång till information .....	33

5.1.1. Problem .....	33
5.1.2. Pågående initiativ .....	34
5.1.3. Förslag till åtgärder .....	35
5.2. Topptomäner.....	35
5.2.1. Problem .....	35
5.2.2. Pågående initiativ .....	36
5.2.3. Förslag till åtgärder .....	36
5.3. Öka förtroendet.....	36
5.3.1. Problem .....	36
5.3.2. Pågående initiativ .....	37
5.3.3. Förslag till åtgärder .....	37
<b>6. Privaträttslig diskriminering .....</b>	<b>38</b>
6.1. Problem .....	38
6.2. Pågående initiativ .....	39
6.3. Förslag till åtgärder .....	40
6.3.1. Avgränsning och inledande notering.....	40
6.3.2. Utvidga diskrimineringsförbudet för privata aktörer .....	40
<b>7. Koherens mellan inre marknaden och yttre handelspolitiken .....</b>	<b>42</b>
7.1. Problem .....	42
7.2. Pågående initiativ .....	43
7.3. Förslag till åtgärder .....	45
7.3.1. Bättre beslutsunderlag förebygger och löser handelshinder.....	45
7.3.2. Större transparens löser tekniska handelshinder .....	46
7.3.3. Utsträckning av EU:s lagar, system och principer till tredje land .....	47
<b>8. Ökad transparens genom informationskällor .....</b>	<b>48</b>
8.1. Problem .....	48
8.2. Pågående initiativ .....	49
8.3. Förslag till åtgärder .....	49

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Den 27 oktober 2010 lade kommissionen fram ett meddelande innehållande 50 förslag för att stärka den inre marknaden.<sup>1</sup> Tanken var att ett antal av dessa skulle ingå i en framtida s.k. inre marknadsakt. Kollegiet yttrande sig över dessa förslag.<sup>2</sup> Av de 50 förslag som lades fram valde kommissionen att låta ett flertal av dem slutligen ingå i inre marknadsakten (Single Market Act – SMA) som presenterades den 13 april 2011.<sup>3</sup>

Inre marknadsakten är ett paket med åtgärder inom 12 olika områden och är en handlingsplan för att stimulera tillväxten och öka förtroendet för den inre marknaden.<sup>4</sup> Åtgärdernas karaktär skiljer sig åt mellan de olika områdena. Inom vissa områden består huvudåtgärden av att kommissionen ska lägga fram ett helt nytt lagstiftningsförslag medan det inom andra områden rör sig om revidering av redan existerande lagstiftning eller översyn av vissa sektorer. Huvudåtgärden åtföljs också av flera sidoåtgärder.

## 1.2. Single Market Act 2

I ett arbetsdokument från februari 2012 konstaterade kommissionen att de flesta förslagen inom de 12 olika områdena hade presenterats vid utgången av 2011 och att kommissionen därför skulle börja förbereda en andra våg av förslag.<sup>5</sup> Karaktären av kommissionens kommande förslag är i nuläget oklar men det är rimligt att anta att det till stora delar kommer att påminna om den första inre marknadsakten, dvs. innehålla ett tiotal olika områden där både huvud- och sidoåtgärder föreslås.

## 1.3. Kommerskollegiums förslag

Kommerskollegium presenterar i denna utredning förslag till åtgärder till en ny inre marknadsakt, Single Market Act 2. De förslag kollegiet har tagit fram är naturligtvis uteslutande inom områden där kollegiet har kompetens. Förslagen är inte på något sätt uttömmande men vi bedömer att samtliga bidrar till en mer integrerad och välfungerande inre marknad och har därmed indirekt en tillväxtpotential.

---

<sup>1</sup> Kommissionens meddelande ”På väg mot en inre marknadsakt”, KOM(2010) 608 slutlig (27.10.2010).

<sup>2</sup> Kollegiets yttrande ”EU-kommissionens förslag till en inre marknadsakt” den 7 december 2010, Dnr 159-1106-2010.

<sup>3</sup> Kommissionens meddelande ”Inre marknadsakten - Tolv åtgärder för att stimulera tillväxten och stärka förtroendet för inre marknaden”, KOM(2011) 206 slutlig (13.4.2011).

<sup>4</sup> KOM(2011) 206, s. 2.

<sup>5</sup> Kommissionen Staff Working Document, Delivering the Single Market Act: State of Play, SWD(2012) 21 final (15.2.2012), s. 12.

Förslagen syftar till nya åtgärder på de områden där de största behoven finns och där inga reformer genomförs eller planeras i nuläget. Deras genomförande skulle leda till att befintliga system för integration stärks, att personrörligheten kan öka, att fler tjänstesektorer kan integreras på inre marknaden och att nya effektiva digitala sätt att handla kan stärkas. Dessutom skulle förslagen minska möjligheterna för privata aktörer att sätta upp handelshinder samt öka möjligheten till handel med tredje land. Kommerskollegium bedömer att dessa åtgärder indirekt, genom bättre möjligheter till gränsöverskridande kommersiella relationer, bidrar till en större tillväxtpotential i Europa. En källa till information har varit Solvit-nätverket som hanterar ärenden som rör de fyra friheterna när myndigheter kan ha tillämpat EU-rätten felaktigt. Det svenska Solvit-centret finns på Kommerskollegium.

Utredningen behandlar nya idéer, dvs. inte sådana förslag som redan lagts fram och diskuteras inom EU för närvarande. Detta är anledningen till varför viktiga områden såsom exempelvis offentlig upphandling inte ingår<sup>6</sup>. På flera för inre marknaden viktiga områden pågår redan arbete på kollegiet, varför dessa inte heller ingår i utredningen.

I varje avsnitt presenteras först de problem kollegiet har identifierat inom respektive område och sedan vad som redan görs för att möta dessa. Slutligen presenteras våra förslag till åtgärder. Förslagets karaktär skiljer sig åt. I vissa fall är åtgärdsförslagen förhållandevis konkreta medan de i andra fall inte är lika konkreta och istället pekar på ett problemområde som måste utredas vidare. Anledningen till detta är de identifierade problemen skiljer sig åt.

Mot bakgrund av detta bör kollegiets förslag inte ses som helt färdiga förslag till lösningar på de presenterade problemen. Vår avsikt är att genom problembeskrivningen belysa områden som påverkar hur väl inre marknaden fungerar. De presenterade förslagen kan vara en del av den lösningen men både problemet och våra förslagna åtgärder kan alltså behöva utredas vidare. Vi hoppas emellertid att våra förslag ska resultera i vidare diskussioner som leder till åtgärder.

## 2. Förbättrat genomförande av inre marknaden i medlemsländerna

Det är viktigt för den inre marknads utveckling att anta nya regler som främjar fri rörlighet. Enligt kollegiet är det dock väl så viktigt att se till att befintliga EU-regler tillämpas på ett korrekt sätt. De senaste åren har ett flertal rapporter från kommissionen och andra intressenter uppmärksammat problemen med en felaktig tillämpning av EU:s regler, det s.k. ”*compliance deficit*”.<sup>7</sup> Ett antal initiativ har redan lagts fram,

<sup>6</sup> Ett annat viktigt område som inte ingår är IPR-frågor som lämnats utanför utredningen då kollegiet arbetar separat med dem.

<sup>7</sup> Bl.a. kommissionens meddelande ”En Europeisk Union som bygger på resultat – tillämpningen av gemenskapsrätten” (2007), kommissionens resultattavla för den inre

såväl på nationell som på EU-nivå, för att åtgärda dessa problem. Kommerskollegium är positivt till flera av dessa initiativ men anser samtidigt att mer långtgående förslag kan behövas för att säkerställa en korrekt tillämpning av inre marknadsreglerna inom EU.

## 2.1. Problem

Problemet med EU:s *compliance deficit* förekommer i olika led. Först i den nationella lagstiftningsprocessen när medlemsstaterna antar regler i strid mot EU:s regler eller vid försenat genomförande av EU-direktiv (införlivandeunderskott). Problemet kan även uppkomma när ett EU-direktiv genomförs i tid men på ett felaktigt sätt eller när en medlemsstat lägger till onödigt hindrande krav vid genomförande av minimiharmoniseringsdirektiv (s.k. ”gold-plating”<sup>8</sup>).

Även när det nationella regelverket är förenligt med EU-rätten kan dess tillämpning strida mot EU:s regler. Det gäller exempelvis individuella beslut där myndigheter inom ramen för den skönsmässiga bedömning som ett EU-direktiv medger inskränker enskildas och företags rättigheter till fri rörlighet. Det kan även vara fallet med icke bindande åtgärder som syftar till att främja det lokala näringslivet och innebär otillåtna handelshinder.

Det finns flera orsaker till den felaktiga tillämpningen av EU:s regler: svårtolkade EU-regler, konflikter mellan olika rättstraditioner (EU och nationella), dålig kunskap om EU:s regelverk och i vissa fall politisk ovilja att åsidosätta nationella särintressen.

Bristande kontrollmekanismer bidrar också till problemet. Nuvarande mekanismer som syftar till att säkerställa en korrekt tillämpning av EU-rätten är alltför begränsade för att uppnå en tillräckligt hög skyddsnivå:

- **Kommissionens överträdelseförfarande** (art. 258-260 FEUF) fångar de mest uppenbara överträdelseerna mot EU-rätten som sker på central nivå, exempelvis EU-rättsstridig lagstiftning. Däremot lämpar det sig inte för de flesta, mindre synliga, överträdelseerna.<sup>9</sup>

---

marknaden (åriligen) och Monti-rapporten (maj 2010). Hur mycket compliance deficit kostar kan vi delvis få en uppfattning om i en kommande studie från Copenhagen Economics som tittar på effekten av felaktig tillämpning av EU-rätten på den inre marknaden. Notera att det finns olika definitioner av ”compliance deficit”.

Kommissionen begränsar den till EU-direktiv som genomförts felaktigt (jfr kommissionens rapport ”Making the Single Market Deliver – Annual Governance Check Up 2011” (24.2.2012)). I denna utredning ger vi en bredare definition som omfattar nationella regler och dess tillämpning i strid med EU-rätten.

<sup>8</sup> Kollegiets erfarenhet är att det saknas en gemensam definition av gold-plating inom EU. Kollegiet är medvetet om att kommissionens egen definition av gold-plating utesluter krav som strider mot EU-rätten men för enkelhetens skull ges begreppet en vidare tolkning i denna utredning och omfattar alla nationella krav som läggs till vid genomförande av EU-direktiv.

<sup>9</sup> Varje år inleds ca 2500 överträdelseförfaranden av kommissionen. De flesta ärenden avslutas redan i de första stegen. Av alla ärenden leder ungefär 60 procent till formell underrättelse (steg 1), 30 procent till motiverat yttrande (steg 2) och endast 8 procent går vidare till EU-domstolen (steg 3).

Kommissionens begränsade resurser och politiska agenda innebär en prioritering av överträdelseärenden. Det tillämpas sällan på myndighetsbeslut, kommunala föreskrifter eller lagar och förordningar av mindre betydelse.

- **Domstolsprövning av nationella åtgärder** ger möjligheten för privata parter att få sina EU-rättigheter erkända i nationell domstol. Det bygger dock på att enskilda och företag själva väljer att söka sin rätt genom rättsprocesser som kräver tid, pengar och engagemang. Detta är speciellt avskräckande eftersom nationella domstolar själva kan sakna kunskap om EU-rätten.
- **Solvit** syftar till att nå snabba och pragmatiska lösningar på hinder mot den fria rörligheten som uppstår till följd av att myndigheter tillämpat EU-rätten fel i enskilda fall (myndighetsbeslut).<sup>10</sup> Solvit lämpar sig inte för mer strukturella problem som rör det nationella regelverket. Endast i undantagsfall kan Solvit ta upp fall som rör myndighetsföreskrifter eller lagar i strid med EU-rätten.

Det finns även ett antal mekanismer som, i förebyggande syfte, avser att underlätta genomförande av EU-direktiv. Exempel på sådana är den ömsesidiga utvärderingen av genomförandeåtgärder<sup>11</sup> och inrättande av expertgrupper där representanter från medlemsstaterna och kommissionen kan utbyta information om hur ett visst direktiv kan genomföras.<sup>12</sup> Dessa mekanismer är resurskrävande och än så länge begränsade till ett fåtal EU-rättsakter.

Slutligen har EU infört ett antal anmälningsförfaranden som underlättar kommissionens granskning av nationella regler. När medlemsstaterna införlivat ett EU-direktiv är de skyldiga att meddela kommissionen i form av hänvisningar till relevanta regler i nationell rätt. Kommissionen kan med den informationen bedöma om ett direktiv har genomförts i tid,<sup>13</sup> men kan svårtligen avgöra om det har gjorts på ett korrekt sätt. Vidare föreskriver ett antal EU-rättsakter en notifieringsplikt för nationella krav på tjänster (tjänstedirektivet) eller på tekniska föreskrifter på varuområdet och informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet).<sup>14</sup> Framför allt den senare ger kommissionen och medlemsländerna möjlighet att granska och lämna synpunkter på förslagen innan de antas.

---

<sup>10</sup> Solvit-nätverket hanterar ca 1 300 ärenden om året och löser ca 90 procent av dessa.

<sup>11</sup> Denna arbetsmetod infördes i samband med genomförande av tjänstedirektivet (2006/123/EG) och går ut på att låta medlemsstaterna utvärdera varandras genomförandeåtgärder.

<sup>12</sup> Exempelvis inrättades en sådan expertgrupp vid genomförandet av rörlighetsdirektivet (2004/38/EG).

<sup>13</sup> Införlivandeunderskottet ligger idag kring 1 procent.

<sup>14</sup> Direktiv 98/34/EG. Viss notifieringsplikt föreligger även enligt varuförordningen (764/2008) och vissa sektoriella rättsakter inom livsmedel, kemikalier, transport, telekom och energisektorn (jfr kommissionens ”Draft guidelines one-stop-shop for the 98/34 notification procedure and for the notification procedures laid down in specific EU rules”, 2012).



## 2.2. Pågående initiativ

I sin rapport<sup>15</sup> lade Professor Monti fram ett antal ambitiösa förslag som gick ut på att stärka tillämpningen av EU-rätten i medlemsstaterna. Dessa förslag följdes dock inte upp av kommissionen i SMA. Istället har ett antal nationella initiativ ånyo tagit upp denna fråga.

### 2.2.1. Monti-rapporten

Monti-rapportens viktigaste förslag avseende compliance-frågan är:

- **EU-lagstiftning genom förordningar:** Monti förespråkar att EU i större utsträckning lagstiftar genom förordningar. Till skillnad från EU-direktiv träder EU-förordningar ikraft omedelbart och är exakt lika i medlemsstaterna. Förslaget skulle lösa problemet med försenat eller inkorrekt genomförande av direktiv.
- **Överträdelseförfarandet snabbas upp:** Monti anser att den informella delen av kommissionens överträdelseförfarande (formell underrättelse och motiverat yttrande) ska förkortas till 6 månader för ärenden avseende genomförande av direktiv och 12 månader för ärenden som rör felaktig tillämpning av EU-rätten.
- **Kommissionens motiverade yttranden ska vara bindande:** Enligt detta förslag skulle kommissionen ges befogenhet att besluta om fördragsbrott föreligger utan att behöva väcka talan i EU-domstolen. Det beslutet skulle sedan kunna överklagas av medlemsstaterna.
- **Solvit borde stärkas** med EU-medel och bli legalt stadfäst samt EU-pilotprojektet<sup>16</sup> utsträckas till samtliga 27 medlemsstater.
- **Utbildning av domare:** För att säkerställa att domare och andra jurister har en gedigen kunskap om EU:s regler på den inre marknaden föreslår Monti en satsning på utbildning.

### 2.2.2. Single Market Act 1

Med undantag för en förstärkning av Solvit och EU-piloten tog kommissionen inte upp Monti-rapportens förslag i den ursprungliga versionen av SMA (oktober 2010). Istället föreslog kommissionen att utvidga processen för ömsesidig utvärdering av tjänstedirektivet till andra EU-direktiv och meddelade sin ambition att minska andelen icke införlivad lagstiftning (införlivandeunderskott) till 0,5 %.<sup>17</sup>

Inga av de tolv förslag som tillsammans utgör den slutliga versionen av SMA (april 2011) behandlar compliance-frågan. SMA innehåller istället vaga formuleringar om att förbättra informationen om EU:s lagstiftning genom att bygga ut kommissionens portal Ditt Europa och Solvit samt att

<sup>15</sup> Mario Monti, A new strategy for the Single Market - At the service of Europe's economy and society, 2010.

<sup>16</sup> Ett informellt förfarande som inleds innan ett överträdelseförfarande och som innebär att kommissionen tar kontakt med en medlemsstat för att diskutera ett möjligt brott mot EU-rätten.

<sup>17</sup> KOM(2010) 608 slutlig (27.10.2010), förslag 44 och 47.

tillämpa en striktare politik inom ramen för överträdelseförfaranden och att ställa konkreta mål för att minska införlivandeunderskottet.<sup>18</sup>

En konkret handlingsplan från kommissionen för hur dessa frågor ska hanteras saknas.

### 2.2.3. Övriga initiativ

Såvitt vi känner till är några ytterligare nationella initiativ aktuella.

Italien föreslår att kommissionens motiverade yttranden ska vara bindande. Till skillnad från Monti-rapporten innebär Italiens förslag ingen fördragsändring utan bygger på en överenskommelse mellan medlemsstaterna och kommissionen om att betrakta dessa yttranden som bindande. Kommerskollegium har lämnat sina preliminära synpunkter på detta förslag i ett särskilt yttrande.<sup>19</sup>

Storbritannien antog nyligen en lag som gör det möjligt för staten att kräva att lokala myndigheter själva ska betala böter som staten idag betalar, när de har brutit mot EU-rätten.<sup>20</sup>

På Malta förväntas nya regler att antas som skulle göra det möjligt för enskilda att gå till domstol för det fall ett EU-direktiv inte genomförts i tid.<sup>21</sup>

## 2.3. Förslag till åtgärder

Kollegiet är positivt till flera av de pågående initiativ som beskrivs ovan. Det gäller exempelvis kommissionens förslag att utvidga processen för ömsesidig utvärdering vid genomförande av viktiga EU-direktiv. Vi anser dock att dessa initiativ är för begränsade och kan behöva kompletteras med mer strukturella åtgärder.

Som vi förstår finns det en risk att inte ens kommissionens förslag om att sänka tröskeln för införlivandeunderskottet från 1 till 0.5 procent – ett blygsamt förslag enligt kollegiet – skulle gå igenom i kommande konkurrenskraftsråd (maj 2012). Detta innebär att ambitionsnivån för att lösa compliance-problemet är låg. Kollegiet är alltså medvetet om att förutsättningarna för närvarande inte är de bästa för genomgripande förändringar för att förbättra EU-rättens tillämpning. Kollegiet har ändå valt att inte nöja sig med att föreslå kosmetiska förändringar med begränsad effekt på den inre marknaden utan presenterar förslag som vi menar verkligen skulle ha en effekt på EU-rättens korrekta tillämpning.

Enligt kollegiet är compliance-problem strukturella och kräver därför ambitiösa lösningar, varför våra förslag fokuserar på allmänna åtgärder. Vi föreslår:

<sup>18</sup> KOM(2011) 206 slutlig (13.4.2011), s. 21 och 22.

<sup>19</sup> Kollegiets yttrande den 15 mars 2012, Dnr 4.1.2-2012/00427-1.

<sup>20</sup> The Localism Act 2011 (Parts 2 and 3).

<sup>21</sup> Se Times of Malta "[People may be given right to contest failure to transpose EU law](http://www.timesofmalta.com/articles/view/20120320/local/people-may-be-given-right-to-contest-failure-to-transpose-eu-law)", <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20120320/local/people-may-be-given-right-to-contest-failure-to-transpose-eu-law.412014> (20 mars 2012).

- ett **uropeiskt remissförfarande vid genomförande av EU-direktiv**. Förslaget har ett förebyggande syfte, nämligen att säkerställa att EU:s lagstiftning genomförs på ett korrekt sätt.
- en **decentraliserad tillsyn över EU-rättens tillämpning**, som avser att utvidga och effektivisera nuvarande kontrollmekanismer genom att inrätta en tillsynsfunktion i varje medlemsstat med uppgift att bevaka att EU-rätten tillämpas på ett korrekt sätt nationellt.

Utöver dessa åtgärder föreslår kollegiet att det föreskrivs en uttrycklig **motiveringsskyldighet för gold-plating** som syftar till att mildra de negativa effekter som följer av gold-plating.

Vi vill understryka att tanken bakom dessa förslag är att lyfta fram problemen med felaktig tillämpning av EU-rätten och få en debatt kring hur dessa kan åtgärdas. De åtgärder som föreslås här ska alltså inte uppfattas som färdiga förslag i formell mening utan snarare som ett underlag för vidare diskussion kring compliance-frågan.

### 2.3.1. Europeiskt remissförfarande vid genomförande av EU-direktiv

Kommerskollegium föreslår att det införs ett europeiskt remissförfarande vid genomförande av EU-direktiv (nedan ”**genomförandedirektivet**”<sup>22</sup>). Genomförandedirektivet skulle, i likhet med förfarandet i anmälningsdirektivet, föreskriva ett krav på förhandsanmälan för nationella rättsakter som genomför EU-direktiv (genomförandeakter).

#### *Förslagets syfte*

Syftet med förslaget är att undvika en felaktig implementering av EU-direktiv genom att låta kommissionen och möjligen andra intressenter granska och lämna synpunkter på genomförandeakter innan dessa kan antas.

Ett sådant förfarande innebär bättre insyn för kommissionen, övriga medlemsstaterna och andra intressenter om hur EU-rättsakter genomförs nationellt. Detta informationsutbyte kan i sin tur bidra till utvecklingen av best practices och underlätta kommissionens arbete med att bevaka den nationella tillämpningen av EU:s lagstiftning.

#### *Förslagets utformning*

Genomförandedirektivet innebär att förslag på genomförandeåtgärder notifieras till kommissionen. Direktivet kan utformas på olika sätt beroende på ambitionsnivån. Relevanta faktorer som kan beaktas här är bl.a.:

- **Omfattning av notifieringsplikten:** Notifieringsplikten kan begränsas till nationella krav som går utöver minimiharmonisering (gold-plating) eller gälla för alla genomförandeåtgärder. Kollegiet

---

<sup>22</sup> Mot bakgrund av att medlemsstaternas lagstiftningsförfaranden skiljer sig åt krävs viss flexibilitet vid genomförandet av remissförfarandet i nationell rätt, varför ett direktiv framstår som en lämpligare form av rättsakt än en förordning i detta fall.

föredrar det senaste eftersom det ger en helhetsbild av de nationella reglerna och gör det lättare för kommissionen att bevaka tillämpningen av EU:s lagstiftning oavsett om det handlar om minimi- eller fullharmonisering.

- **Tidpunkten för anmälan:** Ur inremarknadssynpunkt är det positivt om anmälan sker så sent som möjligt i lagstiftningsprocessen så att kommissionen ges möjlighet att granska ett färdigt förslag. Samtidigt bör en flexibilitet finnas för medlemsstaterna att avgöra när i den nationella lagstiftningsprocessen en sådan notifiering bör ske. Exempelvis kan notifieringsplikten för Sveriges del innebära att kommissionen tas in som remissinstans för statliga utredningar (SOU, Ds), dvs. innan en proposition tas fram. En sådan lösning skulle inte förlänga den nationella lagstiftningsprocessen, men skulle inte uppfylla önskemålet att vara så sent som möjligt i processen.<sup>23</sup>
- **Kommissionens befogenheter i remissförfarandet:** Tanken med förslaget är att kommissionen ges möjlighet att lämna synpunkter på förslag på genomförandeakter. Kommissionens uttalanden bör inte anses som rättsligt bindande. Kollegiet anser emellertid att det kan övervägas om dessa uttalanden kan ha andra effekter. En sådan effekt kan vara att ett överträdelseärende påskyndas om en medlemsstat inte ändrar ett förslag till genomförandeåtgärd trots att kommissionen påtalat att det skulle strida mot EU-rätten.<sup>24</sup> Vidare anser kollegiet att det kan övervägas om kommissionen ska ges möjlighet att förlänga tidsfristen för remissförfarandet om det föreligger särskilda skäl. Däremot anser inte kollegiet att oanmälda förslag skulle ge någon *Securitel*-verkan<sup>25</sup> eftersom detta skulle få effekten att EU-direktiv inte genomförs i tid i de länder som inte anmält enligt genomförandedirektivet.
- **Insyn:** En viktig fråga är om anmälda förslag på genomförandeakter bör offentliggöras. Kollegiet anser att det ur ett inremarknadsperspektiv är positivt om så många intressenter som möjligt (inkl. övriga medlemsstater) kan lämna synpunkter till kommissionen eller till det anmälande organet. Detta bör dock inte leda till någon fördröjning i lagstiftningsprocessen.
- **Förhållande till andra remissförfaranden:** Som nämnts ovan finns det redan på EU-nivå ett antal sektoriella remissförfaranden. Dessa förfaranden rör inte specifikt genomförandeåtgärder men kollegiet anser att i den mån sådana åtgärder notifieras till kommissionen

<sup>23</sup> En mjukare variant är att medlemsstaterna i samband med att de informerar kommissionen om sina genomförandeåtgärder (jfr genomförandedatabasen) förklarar hur dessa är tänkta att tillämpas. En sådan variant är enligt kollegiet inte lika effektiv eftersom det saknas möjlighet för kommissionen att i förebyggande syfte påverka genomförandeprocessen.

<sup>24</sup> T.ex. genom att likställa kommissionens uttalande i remissförfarande med en formell underrättelse, dvs. första steget i ett överträdelseärende.

<sup>25</sup> *Securitel*-verkan gäller för anmälningsdirektivet (98/34/EG) och innebär att tekniska föreskrifter som antas utan att först ha anmälts till kommissionen inte kan tillämpas (jfr mål C-194/94 *Securitel*).

enligt sektorsspecifika direktiv behöver de inte remitteras enligt det föreslagna förslaget, s.k. lex specialis-principen. Detta förutsätter dock enligt kollegiet att sektorsspecifika remissförfaranden erbjuder samma möjlighet till granskning som genomförandedirektivet.<sup>26</sup>

### **Resursfrågan**

Det är svårt att uppskatta hur mycket resurser genomförandedirektivet som föreslås här skulle ta i anspråk men kollegiet är medvetet om att ett genomförandedirektiv kan vara resurskrävande. Det bör dock vägas mot de resurser som tas i anspråk vid överträdelseförfaranden och de negativa effekter för företag och enskilda som följer av att EU-direktiv inte genomförs i tid eller på ett korrekt sätt. Enligt kollegiet är det ur ett inre marknads perspektiv mer effektivt att agera i förebyggande syfte på det sätt som föreslås här.

För kommissionens del är det lämpligt att den enhet som tog fram förslaget till EU-direktiv, och därmed har sakkunskap på det område som harmoniseras, även ska granska hur direktivet genomförs. Kommissionen bör av resursekonomiska skäl kunna välja vilka remisser den vill besvara. Själva notifieringsplikten bör utgöra ett tillräckligt starkt incitament för det anmälände organet att genomföra ett EU-direktiv på ett korrekt sätt även om just det anmälda förslaget inte granskas av kommissionen.

För att underlätta kommissionens granskning av ett förslag kan det behöva ställas krav på att det anmälände organet motiverar avvikelser från minimiharmoniserande krav (se även förslaget om motiveringsskyldighet för gold-plating nedan).

För medlemsstaternas del är det viktigt att genomförandedirektivet inte försenar lagstiftningsprocessen, varför det kan vara lämpligt att låta dem avgöra när i denna process ett sådant remissförfarande bör införas. Som nämnt ovan anser vi inte att förslaget skulle försena den svenska lagstiftningsprocessen om det innebär att kommissionen inkluderas i remisslistan över statliga utredningar. Det är för vår del svårt att avgöra hur andra medlemsstater skulle påverkas av förslaget. Visar det sig att en förhandsanmälan är för resurskrävande och leder till en fördröjning i genomförandearbetet i vissa EU-länder kan det vara lämpligt att överväga en mjukare variant av förslaget. Notifieringsplikten kan i detta fall utformas så att det gäller för genomförandeakter efter att dessa antagits (ex-post anmälan).<sup>27</sup>

### **2.3.2. Decentraliserad tillsyn över EU-rättens tillämpning**

Kommerskollegium föreslår att kommissionens roll som EU-rättens väktare till viss del decentraliseras och att särskilda organ i medlemsstaterna ges vissa befogenheter att bevaka EU-rättens

---

<sup>26</sup> Det är tveksamt om tjänstedirektivet skulle uppfylla detta villkor då direktivet inte kan garantera att kommissionen får lämna synpunkter på nationella krav innan dessa kan antas.

<sup>27</sup> Se fotnot 23 ovan.

tillämpning och möjligheten att driva någon form av överträdelseförfarande (nedan ”**decentraliserad tillsyn**”).

En decentraliserad tillsyn kan inspireras av de reformer som gjordes på konkurrensområdet i början av 2000-talet som ledde till en decentraliserad tillämpning av EU:s konkurrensregler. EU överlät då delar av tillsynen på detta område åt medlemsstaterna. I praktiken innebär det att de nationella konkurrensmyndigheterna tillsammans med kommissionen bevakar tillämpningen av EU:s konkurrensregler. Även om tillsynen inte riktas mot medlemsstaternas tillämpning av ett regelverk visar reformen att tillsyn av tillämpningen av EU-rättsliga regler inte nödvändigtvis måste ske centralt.

### ***Förslagets syfte***

Det är resurskrävande att bevaka EU-rättens tillämpning. På ett område med 27 medlemsstater och tusentals myndigheter är det lätt för kommissionen att missa överträdelser. Syftet med förslaget är att effektivisera tillsynen över EU-rättens tillämpning.<sup>28</sup>

Förslaget innebär att en EU-rättslig granskning av nationella åtgärder kan göras lokalt av organ (nedan ”**tillsynsorgan**”) som har större insyn i de nationella regelverken, myndighetsstrukturer och hur de lokala marknaderna fungerar. Tillsynsorganen kan därmed ”fånga upp” fler överträdelseärenden och har lättare att sätta sig in i dessa frågor.

### ***Förslagets utformning***

Vårt förslag är att decentraliserad tillsyn ska gälla för hela inre marknadsregelverket, dvs. att tillsynsorgan har befogenhet att granska tillämpningen av EU-rätten i medlemsstaterna oavsett friheten eller EU-rättsakter (EUF-fördraget eller sekundär lagstiftning). En mjukare variant skulle vara att begränsa den decentraliserade tillsynen till vissa sektorer eller till vissa EU-direktiv som är av särskild betydelse för den inre marknaden. Den kan också begränsas till områden som är svåra för kommissionen själv att bevaka, exempelvis där problem uppstår vid tillämpning snarare än vid genomförande av EU:s lagstiftning.<sup>29</sup>

Förslaget om decentraliserad tillsyn kan utformas på olika sätt. En variant är att kommissionen delegerar en del av sina exklusiva befogenheter i överträdelseärenden till EU-byråer eller decentraliserade organ som exempelvis kommissionens representationskontor eller EU:s sakmyndigheter (modell 1). Ett annat alternativ skulle gå ut på att EU ställer krav på medlemsstaterna att inrätta nationella tillsynsmyndigheter,

<sup>28</sup> Tillsynen utförs idag även av nationella domstolar. Dessa kan dock endast agera om talan väcks av privata aktörer. Som nämnts ovan är möjligheten till domstolsprövning resurskrävande och avskräckande för många av dessa.

<sup>29</sup> Det kan vara fallet med rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) eller yrkeskvalifikationsdirektivet (2005/36/EG). Se liknande förslag på upphandlingsområdet (artiklarna 83-86 i kommissionens förslag till upphandlingsdirektiv, KOM(2011) 896 slutlig (20.12.2011).

i likhet med det som skedde på konkurrensområdet (modell 2).<sup>30</sup> Dessa två modeller presenteras nedan.

### ***Modell 1 – EU-organ i medlemsstaterna***

Enligt första modellen skulle EU-organ utöva tillsyn över EU-rättens tillämpning i de medlemsstater där de är placerade. Dessa organ skulle agera i överträdelseärenden som kommissionens förlängda arm i medlemsstaterna.

Dessa decentraliserade EU-organ skulle utreda påstådda överträdelser på eget initiativ, på begäran av kommissionen eller efter klagomål från privata parter. Det är i detta sammanhang viktigt att dessa EU-organ får möjlighet att begära information från de nationella myndigheter som är föremål för deras granskning.

Om ett EU-organ kommer fram till att det föreligger en överträdelse kan det överföra ärendet till kommissionen som i sin tur kan inleda ett påskyndat överträdelseförfarande.<sup>31</sup> Det kan även övervägas om dessa EU-organ skulle ges möjlighet att själva driva ett överträdelseförfarande i EU-domstolen.

### ***Modell 2 – Nationella tillsynsmyndigheter***

Den andra modellen innebär att nationella tillsynsmyndigheter inrättas med uppgift att bevaka tillämpningen av EU-rätten i varje medlemsstat. Det är i detta fall viktigt att dessa tillsynsmyndigheter är oberoende från de myndigheter som är föremål för deras granskning.

Enligt kollegiet bör de nationella tillsynsmyndigheterna ges möjlighet att väcka talan i nationell domstol vid överträdelse.<sup>32</sup> Vi anser att en sådan möjlighet till domstolsprövning säkerställer en effektiv och korrekt tillsyn. En mjukare variant skulle vara att tillsynsorganen, istället för att själva driva frågan i domstol, hänvisar ärendet vidare till kommissionen.

Enligt den modell som föreslås här behåller kommissionen sina exklusiva befogenheter att driva överträdelseförfaranden i EU-domstolen. Det bör införas en mekanism som innebär att kommissionen kan begära att ta över ärenden som behandlas av tillsynsmyndigheten om dessa är av principiellt intresse eller rör frågor som förekommer i flera medlemsstater.

Vidare bör ett nätverk med kommissionen och tillsynsmyndigheten inrättas för att utbyta information om rättspraxis och best practices i likhet med det s.k. ”European Competition Network” på konkurrensområdet. Det är också viktigt att de tillsynsmyndigheter som

---

<sup>30</sup> Se kravet för medlemsstaterna att inrätta nationella konkurrensmyndigheter för att bevaka tillämpningen av EU:s konkurrensregler, artikel 35 i förordning (EG) nr 1/2003 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget.

<sup>31</sup> Det kan ske genom att likställa beslutet från EU-organet med en formell underrättelse, dvs. första steget i ett överträdelseförfarande.

<sup>32</sup> Tillsynsorganen bör enligt detta förslag kunna agera på eget initiativ, efter klagomål från privata parter eller möjligen efter påpekande av kommissionen.

saknar expertis när det gäller vissa EU-rättsakter får stöd från kommissionens sakenheter.

Vid sidan av överträdelseförfaranden kan tillsynsmyndigheten spela en aktiv roll att informera de nationella myndigheterna om innehållet i EU-rätten och även delta i de nationella remissförfarandena vid antagande av nya rättsakter.

Den konstruktion som föreslås här, med nationella tillsynsmyndigheter som får uppgift att granska andra myndigheters tillämpning av EU-rätten är inte helt ny. Utöver reformen på konkurrensområdet som nämnts ovan finns det ett antal precedensfall som visar på hur EU decentraliserat tillsynen av vissa EU-rättsliga frågor. Bl.a. har EU de senaste åren ställt krav på medlemsstaterna att inrätta nationella tillsynsmyndigheter för vissa sektorer. Så är exempelvis fallet inom järnväg, telekom och energisektorerna där oberoende tillsynsorgan bl.a. har till uppgift att säkerställa en korrekt tillämpning av EU:s relevanta lagstiftning. Liknande krav på att inrätta tillsynsmyndighet finns i kommissionens förslag till ett nytt upphandlingsdirektiv.<sup>33</sup>

### **2.3.3. Motiveringsskyldighet för gold-plating**

Kollegiet föreslår att det införs krav för de länder som avser att anta strängare regler, än de minimiharmoniserade, att motivera dessa EU-rättsligt och att informera kommissionen om detta.

#### ***Förslagets syfte***

Syftet med förslaget är att mildra de negativa effekter som följer av gold-plating genom att ta bort onödiga krav. Det finns även ett pedagogiskt syfte att tvinga medlemsstaterna att tänka "EU-rättsligt" vid införande av strängare krav. Slutligen bör förslaget underlätta kommissionens granskning av genomförandeåtgärder.

#### ***Förslagets utformning***

Till viss del utgör kollegiets förslag en kodifiering av rättspraxis. Enligt praxis får medlemsstaterna anta strängare krav än det som föreskrivs i minimiharmoniseringsdirektiv (sekundärrätten). Dessa krav ska dock vara i enlighet med EUF-fördragets regler om fri rörlighet (primärrätten). I praktiken innebär det att dessa krav måste vara nödvändiga för att skydda vissa allmänna intressen som skydd för hälsa, konsumenter eller miljön och vara proportionerliga. Det är medlemsstaterna som har bevisbördan i denna fråga och de måste kunna visa att dessa villkor är uppfyllda.

Kollegiets förslag innebär att denna EU-rättsliga prövning görs systematiskt vid gold-plating.<sup>34</sup> Medlemsstaterna ska enligt vårt förslag informera kommissionen om detta i samband med att de kommunicerar

<sup>33</sup> Se artiklarna 83-86 i kommissionens förslag till upphandlingsdirektiv, KOM(2011) 896 slutlig (20.12.2011).

<sup>34</sup> Den motiveringsskyldighet som föreslås här bör inte gälla i den mån liknande skyldighet redan ställs i ett sektorsspecifikt direktiv.



vilka rättsakter som antagits för genomförande av ett visst EU-direktiv. Kommissionen får sedan möjlighet att ta upp frågan vid exempelvis antagande av tolkningsmeddelande och i överträdelseärenden.

### 3. Personers fria rörlighet

#### 3.1. Problem

Den fria rörligheten för personer är den klart minst använda av de fyra friheterna. Endast 2,3 % av européerna lever idag i en annan medlemsstat än den de är medborgare i. Rörligheten hos amerikanska medborgare är t.ex. tre gånger högre än inom EU. Samtidigt anser en femtedel av EU-medborgarna i en Eurobarometerundersökning att det finns för många hinder för att arbeta i en annan medlemsstat.<sup>35</sup> Utöver språkliga och kulturella hinder beror detta till stor del på nationella regleringar. Dessa kan vara svåra att harmonisera då EU har begränsad kompetens på frågor som rör migration och arbetsmarknad såväl som sociala frågor.

Professor Monti pekar i sin rapport på den fria rörligheten för personer som en förutsättning för att Europa ska kunna öka sin tillväxt. Stängda nationella arbetsmarknader eller arbetssektorer som inte utsätts för konkurrens kommer enligt Monti inte uppleva minskad arbetslöshet eller snabbare tillväxt.

Monti påpekar också att den fria rörligheten är den minst utnyttjade av de fyra friheterna samtidigt som den är föremål för mest debatt och kontrovers. De hinder som kvarstår för genomförandet av den fria rörligheten för personer är också de som är svårast att lösa även om de är relativt få till antalet.

Om den fria rörligheten för personer fick ett större genomslag skulle den kunna bidra till att minska arbetslösheten inom Europa. Att personer kan röra sig fritt ger större matchningsmöjligheter mellan arbetsgivare och arbetstagare, och utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden kan bättre anpassas till varandra.<sup>36</sup> Det betyder också att arbetskraftsbrist i vissa sektorer i vissa länder kan mildras, med följderna att dessa sektorer kan expandera. En ökad migration inom unionen verkar inte bara för att minska arbetslösheten och arbetskraftsbristen på kort sikt utan skapar också kontaktytor och erfarenhetsutbyten mellan medlemsstaterna.

Att den fria rörligheten för personer är den minst utnyttjade friheten innebär emellertid också att den är det område där det kanske finns störst potential för utveckling och tillväxt. Regelverkets utformning gör dock att det krävs åtgärder på flera fronter för att uppnå denna potential.

Hinder mot den fria rörligheten för personer kan uppstå i flera led:

---

<sup>35</sup> Eurobarometer 337, Geographical and labour market mobility.

<sup>36</sup> Se t.ex. Svenskt Näringslivs Rekryteringsenkät från april 2012, [http://www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00031/Missade\\_m\\_jligheter\\_\\_31270a.pdf](http://www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00031/Missade_m_jligheter__31270a.pdf)

**Rätten till tillträde och bosättning** harmoniseras till stora delar genom rörlighetsdirektivet (2004/38/EG). Även om direktivet, efter gedigen genomgång av kommissionen<sup>37</sup>, kan anses vara genomfört på ett korrekt sätt förekommer det svårigheter vid dess tillämpning. Det saknas bl.a. en enhetlig tolkning av direktivets innehåll vilket i praktiken leder till olika, och i vissa fall motsägelsefulla, myndighetsbeslut. Inom Solvit har exempelvis konstaterats att bosättningsbegrepp i direktivet tolkats olika vilket resulterat i att personer fått uppehållsrätt men inte rätt att folkbokföra sig i värdlandet. Problemet med tillämpningen av direktivet innebär indirekt att utländska arbetstagare som får uppehålla sig i ett annat EU-land inte får del av viktiga tjänster, såsom att få ett bankkonto eller hyra en bostad.

**Portabilitet av sociala förmåner**, dvs. möjligheten för en migrerande arbetstagare att kunna flytta sina sociala förmåner från ett EU-land till ett annat, är av yttersta vikt för att migration ska vara ekonomiskt attraktiv och till och med genomförbar för den enskilde arbetstagaren. Socialförsäkringssystemens uppbyggnad är ett område där medlemsstaterna inte lämnat över någon kompetens till EU. EU-lagstiftning på området (främst då förordning 883/2004 om koordinering av medlemsstaternas socialförsäkringssystem) kan därför bara bestå i försök att koordinera<sup>38</sup> medlemsstaternas lagstiftning. Även om ett beslut är strikt nationellt kan det dock få en effekt som gör det mindre attraktivt att flytta mellan medlemsstater. Regelverket för denna koordinering är svårtillämpat för de nationella myndigheterna. Problem som rör portabilitet av sociala förmåner utgör den överlägset största kategorin av anmälda hinder inom Solvit-nätverket.<sup>39</sup> Det är svårt för myndigheterna att se att deras beslut även kan få en negativ effekt för den fria rörligheten. Detta kan t.ex. röra ett beslut om ersättningsnivåer för föräldraförsäkring baserat på lönen i en annan medlemsstat.<sup>40</sup> Nationella myndigheter skulle kunna ta större hänsyn till reglerna om fri rörlighet även då de fattar beslut enligt nationell rätt. Genom de fall som inkommit till Solvit går det att dra slutsatsen att dessa myndigheter inte hänvisar till reglerna om fri rörlighet när de fattar beslut enligt nationell rätt.

**Erkännande av utländsk kompetens och kvalifikationer.** Migration i sig är viktigt för tillväxten i EU. Denna migration kan dock ske på olika premisser. Det finns ett värde i att en arbetstagare som väljer att söka

---

<sup>37</sup> Kommissionen presenterade en rapport om medlemsstaternas tillämpning av rörlighetsdirektivet under 2008 (KOM(2008) 840 slutlig (10.12.2008)). Med grund i denna rapport publicerade kommissionen 2009 ett meddelande om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG (KOM(2009) 313 slutlig (2.7.2009)). Efter kontroverserna kring romutvisningarna 2010 beslutade kommissionen att återigen se över medlemsstaternas implementering av direktivet. Översynen resulterade i 786 bilaterala diskussioner där 16 medlemsstater ändrade sin lagstiftning och överträdelseförfaranden inleddes mot 10 medlemsstater.

<sup>38</sup> Vilket inte ska jämföras med harmonisering.

<sup>39</sup> Under 2011 utgjorde portabilitet av sociala förmåner 41 % av anmälda problem, vilket var 492 fall, dubbelt så många som den näst största problemkategorin yrkeskvalifikationer med 164 anmälda fall.

<sup>40</sup> Se t.ex. C- 257/10 *Bergström*.

arbete i en annan medlemsstat ska ha möjlighet att göra det inom ramen för sina kvalifikationer, detta för att dra så stor nytta av arbetstagarens kompetens som möjligt men också för att denne ska ha en chans att utvecklas inom sitt yrkesområde och ha möjligheten att återvända till sitt hemland med mer erfarenhet och högre kompetens. Erkännande av utländsk kompetens är harmoniserat inom EU genom yrkeskvalifikationsdirektivet (2005/36/EG).

### ***Kvalifikationer från tredje land***

Medlemsstaterna har genom yrkeskvalifikationsdirektivet uttalat att de litar på de bedömningar som görs vad gäller kvalifikationer i andra medlemsstater. Detta gäller emellertid endast de kvalifikationer som uppnåtts inom EU. Om en medlemsstat väljer att godta kvalifikationer från tredje land verkar denna tilltro upphöra. En förvärvad kvalifikation från tredje land omfattas inte direkt av direktivet. Idag finns en ”acklimatiseringsperiod”, där en arbetstagare som fått sina kvalifikationer från tredje land erkända i ett EU-land, måste vänta i tre år innan denne kan ansöka om erkännande även i övriga medlemsstater. Detta får effekten att den europeiska arbetsmarknaden blir ännu stelare än nödvändigt. I praktiken innebär det att medlemsstater inte har någon skyldighet att erkänna kvalifikationer från tredje land ens när dessa jämföras med kvalifikationer i andra medlemsstater.

### ***Kvalifikationer som krävs av privaträttsliga organ***

Ytterligare ett problem med yrkeskvalifikationsdirektivet är att det inte omfattar privata yrkesorgan trots att dessa kan ställa krav som får en effekt såväl för marknadstillträdet för migrerande arbetstagare som för deras löneläge och konkurrenskraft. Det är kommissionens uttalade målsättning att minska antalet reglerade yrken inom EU. Kollegiet anser att detta är positivt ur en rörlighetssynpunkt. I takt med att färre yrken regleras nationellt finns emellertid en risk att privata organ på olika sätt reglerar yrkesområden och yrkeskategorier istället. Vi ser en fara i detta. Om privata organisationer på detta sätt ”tar över” myndigheters reglerande verksamhet finns en risk att insynen och inverkan av principen om fri rörlighet faktiskt minskar på dessa områden till följd av en avreglering. I Sverige är yrken inom exempelvis byggbranschen sällan reglerade på statlig nivå. Istället utfärdar privaträttsliga bransch- och yrkesorgan ofta certifieringar eller andra behörighetsbevis till yrkesverksamma som uppfyller vissa kvalifikationer beslutade av organisationen i fråga. Innehav av sådant behörighetsbevis är emellertid inte en rättslig förutsättning för tillträde till marknaden men i realiteten krävs ofta ett sådant certifikat för att kunna verka på marknaden eftersom dessa efterfrågas av uppdrags- och arbetsgivare. Det förekommer även att försäkringsbolag kräver att arbeten utförs av certifierade yrkesutövare. Även i Storbritannien, Nederländerna och Polen<sup>41</sup> förekommer att privaträttsliga organ reglerar tillträdet till marknaden för yrkesverksamma.

---

<sup>41</sup> Dessa tre länder har kollegiet varit i kontakt med. Problemen kan dock förekomma även i andra länder.

Sammanfattningsvis får dessa privaträttsliga krav en effekt såväl för marknadstillträdet för migrerande arbetstagare som för deras löneläge och konkurrenskraft. Då dessa regleringar sker privat finns också risken att regelverket blir mindre transparent och att EU:s regler om fri rörlighet beaktas i än mindre mån.

### 3.2. Pågående initiativ

Den fria rörligheten för personer behandlas av professor Monti i hans rapport. De områden som han där tog upp behandlas till viss del inom ramen för SMA.

#### 3.2.1. Monti-rapporten

Med hänsyn till den fria rörligheten för personers vikt för genomförandet av den inre marknaden pekar Monti på ett antal förslag för att bättre genomföra den fria rörligheten för personer:

**Att tillförsäkra koordineringen av socialförsäkring och pensionsrätter:** Monti förespråkar att EU ska modernisera förordning 883/2004 om koordineringen av socialförsäkringssystemen. Han anser att förordningen är anpassad till en arbetsmarknad som inte längre existerar och därför är omodern. I första hand vill Monti att en mer modern förordning måste omfatta även former av socialt skydd som inte omfattas av de nationella socialförsäkringssystemen, detta gäller främst olika typer av privata alternativ, samt socialförsäkring som idag faller utanför förordningens tillämpningsområde. Han pekar även på problemet med portabilitet av pensionsrättigheter och föreslår ett parallellt system på EU-nivå som skulle kunna tillämpas alternativt och frivilligt. En sorts frivillig harmonisering.

**Att göra systemet för yrkeskvalifikationer snabbare och enklare:** Monti vill här att yrkeskvalifikationsdirektivet ska stärkas och göras enklare att tillämpa. Monti vill även att systemet för automatiskt erkännande ska byggas ut till att omfatta fler yrkeskategorier.

**Att bättre matcha kompetens med efterfrågan på arbetsmarknaden:** framförallt genom att utveckla EURES<sup>42</sup> och samarbetet med Solvit

#### 3.2.2. Single Market Act 1

Montis förslag gällande kvalifikationer och kompetens tas upp i SMA framför allt genom omarbetningen av yrkeskvalifikationsdirektivet. Kommissionens förslag är tänkt att skapa ett enklare och mer effektivt förfarande för den generella ordningen. Möjligheterna till automatiskt erkännande kommer att utvidgas genom ett förenklat förfarande för att skapa gemensamma plattformar.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Den europeiska portalen för rörlighet i arbetslivet, <http://ec.europa.eu/eures/>

<sup>43</sup> Vilket innebär att en tredjedel av de länder som omfattas av direktivet kan gå samman och införa en yrkeskategori under det automatiska erkännandet dem emellan.

Vad gäller portabilitet av sociala förmåner lade kommissionen ett förslag för att lättare kunna bevara rätten till tilläggs pension. Kommissionen kommer även att publicera en vitbok som behandlar frågan om skyddet av pensionsrättigheter. Montis kritik av förordning 883/2004 lämnades dock utan vidare åtgärder och förordningen kommer inom ramen för SMA att lämnas oförändrad.

### 3.3. Förslag till åtgärder

Kollegiet är positivt till flera av de pågående initiativ som beskrivs ovan. Det gäller exempelvis kommissionens förslag på en omarbetning av yrkeskvalifikationsdirektivet. Vi ser positivt på att förfarandet med gemensamma plattformar utvidgas, vilket borde ge större möjligheter för automatiskt erkännande i enlighet med Montis förslag. Förslagen om portabilitet rör framför allt pensioner och berör endast bevarandet av rätten till pension och skyddet av befintliga pensionsrättigheter.

Kollegiet presenterar i det följande åtgärder på tre områden avseende de problem som presenterats ovan.

Vad gäller rätten till tillträde och bosättning, föreslår vi en förbättring av rörlighetsdirektivets tillämpning genom att:

- Kommissionens vägledning<sup>44</sup> om bättre tillämpning av rörlighetsdirektivet ska göras bindande gentemot tillämpande myndigheter.

För att underlätta portabilitet av sociala rättigheter föreslår vi en enklare koordinering av olika nationella system och regler som fungerar i samklang med principen om fri rörlighet genom att:

- Gränsdragningen mellan nationell rätt och EU-regler på socialförsäkringsområdet tydliggörs genom antagandet av en tolkningsförordning.

Vad gäller kompetens och kvalifikationer föreslår vi en utvidgad harmonisering genom att:

- Yrkeskvalifikationsdirektivet utsträcks till att gälla även mot tredje land.
- Direktivet utvidgas till att gälla även privata organ i den mån dessa har en reglerande verksamhet.

Våra förslag på dessa tre områden beskrivs närmare nedan.

#### 3.3.1. Rätten till tillträde och bosättning

Kommerskollegium föreslår att kommissionens vägledning om bättre tillämpning av rörlighetsdirektivet ska göras bindande gentemot tillämpande myndigheter. Vi föreslår även att det ska göras tydligare att

---

<sup>44</sup> Kommissionens meddelande om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, KOM(2009) 313 slutlig (2.7.2009).

EU-reglerna på området har en inverkan när nationella instanser tar beslut som har en effekt för den berörda personens möjlighet till bosättning, även i de fall dessa beslut får sekundära effekter. Framför allt när detta gäller tillträde till arbetsmarknaden. För att en migrerande EU-medborgare ska kunna anses ha tillträde till den nationella arbetsmarknaden på samma villkor som inhemska medborgare krävs inte enbart att denne har tillträde till medlemsstatens territorium, utan också att denne har tillträde till ett antal viktiga tjänster såsom ett bankkonto, en bostad etc. I många medlemsstater är detta beroende av nationella regler gällande bosättning.

### ***Förslagets syfte***

Rörlighetsdirektivet ska garantera EU-medborgare tillträde till medlemsstatens territorium men också en rätt till bosättning. För att rörlighetsdirektivet ska fungera i praktiken är det viktigt att medlemsstaterna, inte bara implementerar direktivet korrekt, utan också att det tillämpas korrekt av berörda myndigheter. Kommissionens tillämpningsvägledning förtydligar en rad kriterier och begrepp i direktivet. Dessa tolkningar har emellertid inte följts upp eftersom meddelandet riktas mot de tillämpande myndigheterna. Av de fall som anmälts till Solvit-nätverket går det dock att dra slutsatsen att många nationella myndigheter tolkar kriterierna i direktivet olika och ofta striktare än meddelandet skulle tillåta. En mer enhetlig tolkning av direktivet hos tillämpande myndigheter skulle öka rättssäkerheten hos migrerande EU-medborgare och ge större genomslag för de principer som ligger bakom direktivet. Omfattningen av effekten av olika bosättningskrav i de olika medlemsstaterna är i dagsläget oklar och ser förmodligen olika ut i de olika medlemsstaterna. För att tillämpande myndigheter ska bli medvetna om vilka sekundära effekter som deras beslut kan få måste omfånget av problemet utredas närmre. När dessa myndigheter görs medvetna om sådana effekter blir det också enklare att tillämpa reglerna om fri rörlighet tillsammans med de nationella reglerna på området.

### ***Förslagets utformning***

De beslut som tas på myndighetsnivå som har en koppling till den fria rörligheten kan vara av vitt skild natur, bl.a. beroende på myndighetsstrukturer i olika medlemsstater och beroende på vilka områden som är reglerade och hur. Våra förslag går dels ut på att generellt förbättra tillämpningen av reglerna i rörlighetsdirektivet, dels på att de beslut som myndigheter tar kartläggs. Denna kartläggning borde rimligtvis resultera i att beslut som får sekundära effekter på något sätt motiveras för att tillförsäkra att hänsyn tas till reglerna om fri rörlighet. Åtgärder skulle därmed kunna vidtas i form av att:

**Kommissionens vägledning på området görs juridiskt bindande:** genom t.ex. en förordning. Vi har genom Solvit sett att många myndigheter inte ens känner till vägledningen, än mindre tillämpar den. Detta gäller framför allt kriterier i nationell rätt som inte implementerar

direktivet men som likväl utgår från direktivet för att uppställa kriterier för bl.a. bosättning.

**Kommissionen borde utreda** nationella möjligheter att påverka bosättning och tillgång till samhällets tjänster.

**Berörda myndigheter åläggs att motivera nekande beslut:** När en nationell myndighet fattar ett beslut som får effekt för en persons tillträde till viktiga tjänster eller påverkar tillträdet till arbetsmarknaden bör myndigheten åläggas att motivera detta beslut med hänsyn till den inverkan beslutet har på den fria rörligheten. Ett beslut att inte folkbokföra en person i Sverige får t.ex. effekten att denne inte kan få ett personnummer vilket i sin tur leder till svårigheter att få ett bankkonto, lägenhet etc. Denna typ av åtgärder har inte en direkt grund i rörlighetsdirektivet men kan likväl ha en negativ effekt på personrörligheten.

**Compliance:** förslag som vi lagt på complianceområdet blir tillämpliga även vad gäller tillämpningen av personrörlighetsdirektivet. T.ex. vad gäller en decentraliserad tillsyn över EU-rättens tillämpning.

### 3.3.2. Portabilitet av sociala förmåner

Kommerskollegium föreslår att EU genom en tolkningsförordning tydliggör gränsdragningen mellan nationell rätt och EU-regler på socialförsäkringsområdet.

#### *Förslagets syfte*

Precis som Monti poängterat i sin rapport är förordning 883/2004 om koordineringen av socialförsäkringssystemen svårtillämpad för nationella myndigheter. Det blir inte enklare av att det i dagsläget inte är klart var gränsen går mellan den nationella kompetensen och reglerna om fri rörlighet. En förordning som klargör hur långt den fria rörligheten sträcker sig och när dessa regler måste beaktas i ett nationellt beslut skulle dels göra det enklare för nationella myndigheter att tillämpa dessa regler i linje med principen om fri rörlighet, dels klargöra för EU-medborgarna vilka rättigheter de faktiskt har gentemot nationella instanser.

#### *Förslagets utformning*

Vi föreslår en förordning som klart och tydligt klargör när en nationell myndighet måste ta hänsyn till reglerna om fri rörlighet när den tar ett beslut utifrån nationell rätt. Denna förordning skulle kodifiera rådande praxis på området och förenkla tillämpningen på de områden där EU-domstolen ännu inte haft en chans att uttala sig. Förordningen skulle exempelvis beröra i vilken grad likställighets- och sammanslagningsprincipen ska tillämpas på nationella beslut. Detta är principer som redan existerar i förordning 883/2004 men förordningen syftar, som sagt ovan, endast till att koordinera nationella system. Förordningen syftar således endast till att utpeka i vilken medlemsstat den behöriga myndigheten befinner sig. En ny förordning skulle behöva klargöra i vilken mån denna behöriga myndighet måste ta hänsyn till

principerna i förordning 883/2004 samt reglerna i fördraget när myndigheten sedan fattar beslut enligt nationell rätt.<sup>45</sup> Detta beslut får inte få ett resultat som kan göra det mindre attraktivt att flytta mellan medlemsstater.

### **3.3.3. Erkännande av kvalifikationer och utländsk kompetens**

Kollegiet föreslår att yrkeskvalifikationsdirektivet utsträcks till att gälla även mot kvalifikationer från tredje land som redan erkänts av en medlemsstat. Vi föreslår också att direktivet skulle utvidgas till att gälla även privata organ i den mån dessa har en reglerande verksamhet.

#### ***Förslagets syfte***

I den mån medlemsstaterna kan lita på varandras kvalifikationer borde de även kunna lita på varandras bedömningar av kvalifikationer från tredje land. En yrkeskvalifikation som är godkänd i en medlemsstat borde bereda den berörda arbetstagaren möjlighet att fritt erbjuda sina tjänster inom unionen omedelbart. Det bidrar till att stärka EU som en magnet för attraktiv arbetskraftsinvandring från tredje land och bidrar därmed till lösningen på Europas kanske största långsiktiga problem, den demografiska utvecklingen.

Vårt förslag på det privaträttsliga området skulle syfta till att öka transparensen vid privata förfaranden och regleringar såväl som att klargöra i vilken mån reglerna om fri rörlighet gäller i dessa situationer. De privaträttsliga organen som de berör skulle dessutom tvingas att ta hänsyn till de grundläggande principerna om fri rörlighet.

#### ***Förslagets utformning***

Såväl utsträckningen gentemot tredje land som mot privaträttsliga organ skulle kunna genomföras genom ett tillägg till yrkeskvalifikationsdirektivet. Förhandlingarna om en ändring av direktivet pågår också just nu inom arbetet med SMA och våra förslag skulle även kunna presenteras i samband med dessa förhandlingar. Vad gäller utsträckningen mot tredje land skulle det räcka med att helt enkelt ta bort acklimatiseringsperioden som idag är en del av direktivet. Att utsträcka direktivet mot privaträttsliga organ skulle kunna åstadkommas på olika sätt. Det behöver emellertid utredas närmre vilket EU-rättsligt instrument som effektivast skulle genomföra detta.

## **4. Tjänstehandel**

På inre marknaden saknas för de flesta konsumenttjänster harmonisering av den konsumenträttsliga lagstiftningen. Det är endast i några få sektorer sådan lagstiftning finns. De problem detta kan orsaka belyses nedan.

---

<sup>45</sup> Detta skulle utgöra en kodifiering av domstolens domar som t.ex. C- 185/04 *Öberg* C-137/04 *Rockler* och C-257/10 *Bergström*.



Vi har även valt att titta lite närmare på tre tjänstesektorer som inte är harmoniserade och inte heller omfattas av tjänstedirektivet (2006/123/EG). Det är alltså fråga om tre marknader som fortfarande är nästan helt nationellt reglerade. De är disparata till sin karaktär men har alla det gemensamt att de är viktiga och därtill växande sektorer. Sannolikheten att de fortsätter växa är dessutom stor, då efterfrågan på dessa tjänster inte kan antas komma att minska. De tre sektorerna är bemanningsbranschen, hälso- och sjukvården samt privata säkerhetstjänster. Vi bedömer att åtgärder för att minska fragmenteringen av marknaden för dessa tjänster och därmed öka deras handelspotential vore av stor betydelse för tjänstesektorns tillväxt i Europa.

## 4.1. Harmonisera lagstiftningen för konsumenttjänster

### 4.1.1. Problem

Vid konsumentköp av varor finns det på europeisk nivå minimiharmoniserad lagstiftning<sup>46</sup>. Även för distansavtal finns harmoniserad lagstiftning<sup>47</sup>. Vid sådana avtal har företag och konsumenter en lägsta nivå av rättigheter och skyldigheter gentemot varandra att förhålla sig till vid gränsöverskridande köp. Något europeiskt regelverk för konsumenttjänster finns emellertid inte, förutom i vissa få sektorer. Om ett avtal om en konsumenttjänst ingås på distans täcks bara de delar av avtalet som är specifika för att avtalet just ingås på distans av det nya konsumenträttsdirektivet. Som konsument kan man därför t.ex. ha möjlighet att ångra avtalet men tjänstens utförande regleras inte av direktivet, eftersom det saknar sådana regler. Det finns ingen europeisk motsvarighet till den svenska konsumenttjänstlagen (SFS 1985:716), som är tillämplig på arbete på lösa saker, fast egendom samt förvaring av lösa saker och sådana tjänster regleras således enbart genom rent nationella regelverk.

En tjänsteleverantör, exempelvis en hantverkare, som erbjuder sina tjänster till konsumenter i andra medlemsstater måste därför ta reda på innehållet i den nationella lagstiftningen om konsumenttjänster i varje konsuments medlemsstat, något som kan vara både dyrt och tidskrävande. Om man som konsument får en tjänst utförd i en annan medlemsstat än den man är bosatt i måste man ta reda på vad konsumenttjänstlagstiftningen i den staten säger.

Innehållet i medlemsstaternas regleringar på området kan skilja sig åt och i en departementspromemoria (Ds 2009:13) har konstaterats att så är fallet även om man bara ser till Norden. Den danska regleringen på området skiljer sig från den finska, norska och svenska (dessa tre har däremot betydande likheter).<sup>48</sup> Tjänstedirektivet innehåller vissa krav på

<sup>46</sup> Direktiv 1999/44/EG om vissa aspekter rörande försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier.

<sup>47</sup> Det nya konsumenträttsdirektivet (2011/83/EU) kommer i stora delar innebära fullharmonisering.

<sup>48</sup> Ds 2009:13 Konsumenttjänster m.m., s. 89-97.

information från tjänsteleverantör till tjänstemottagare, men dessa är inte avtalsrättsliga bestämmelser.

#### 4.1.2. Pågående initiativ

I dagsläget pågår det inte något generellt arbete med att försöka harmonisera medlemsstaternas lagstiftningar om konsumenttjänster. Viss sektorspecifik lagstiftning finns emellertid som sagt redan på EU-nivå och förhandlingar pågår om ett direktiv om bostadslåneavtal<sup>49</sup>. Förutom på konsumentkreditområdet finns också lagstiftning på bl.a. transportområdet (t.ex. buss-, flyg-, och tågpassagerares rättigheter).

#### 4.1.3. Förslag till åtgärder

Vi föreslår full harmonisering av europeisk konsumenträttslig lagstiftning för tjänster. Genom att harmonisera den konsumenträttsliga lagstiftningen, för exempelvis fel i tjänsten vid arbete på lösa saker och fast egendom men även för andra konsumenttjänster, underlättar man för företag att erbjuda sina tjänster i andra medlemsstater. Företag som erbjuder tjänster på den inre marknaden behöver då enbart lära sig ett konsumenträttsligt regelverk. Det kan leda till ökad handel med konsumenttjänster och ökad konkurrens. Harmoniserad lagstiftning på området bör också underlätta för konsumenter att ta del av tjänster i andra medlemsstater, eftersom de då vet att de har samma rättigheter och skyldigheter som i sitt hemland.

## 4.2. Tjänster tillhandahållna av bemanningsföretag

### 4.2.1. Problem

Tjänster som tillhandahålls av bemanningsföretag är en av de tjänsteverksamheter som inte omfattas av tjänstedirektivet.<sup>50</sup>

Bemanningsföretagen kan fylla en viktig roll genom att bidra till större flexibilitet på arbetsmarknaden. I dagens hårt konkurrensutsatta och snabbt föränderliga ekonomi är denna flexibilitet ofta central för att göra företag mer konkurrenskraftiga.

Många företags behov av flexibel tillgång till arbetskraft har gjort att bemanningsbranschen blivit en tillväxtsektor i de flesta EU-länder. Detta gäller såväl mätt i antalet sysselsatta som i omsättning.<sup>51</sup> År 2010 omsatte branschen globalt 247 miljarder euro, varav Europa stod för 38 %. Samma år var omkring 1,6 % av arbetskraften i Europa anställd av bemanningsföretag. Antalet anställda i bemanningsföretag varierade dock stort mellan medlemsstaterna. I Storbritannien var det 3,0 % medan i

<sup>49</sup> Kommissionens förslag till direktiv om bostadslåneavtal, KOM(2011) 142 slutlig (31.3.2011).

<sup>50</sup> Artikel 2.2 e i tjänstedirektivet.

<sup>51</sup> Se Eurofund, European Industrial Relations Observatory, Temporary agency work and collective bargaining in the EU, 2008, table 1 "TAW employment and revenues, 2004–2007".

Grekland endast 0,1 %.<sup>52</sup> Överlag är det vanligare att anlita bemanningsföretag i Västeuropa än i Syd- och Östeuropa. I genomsnitt använde sig 21 % av företagen i EU av arbetskraft från bemanningsföretag år 2009. I Belgien var siffran så hög som 57 % medan endast 2 % av företagen i Polen anlidade bemanningsföretag.<sup>53</sup>

Skillnaderna inom EU kan delvis förklaras med att regleringen av bemanningsföretag skiljer sig stort mellan medlemsländerna, men även av att de allmänna arbetsmarknadsregelverken skiljer sig åt och skapar olika stora behov i olika länder för dessa tjänster. Trots bemanningsföretagens utbredning de senaste 15 åren kvarstår många hinder för att förverkliga en inre marknad för tjänster som tillhandahålls av bemanningsföretag.

En studie av bemanningsföretagens verksamhet i EU har identifierat de vanligaste formerna av begränsningar i lagstiftning eller kollektivavtal. Begränsningarna kan delas in i följande fyra kategorier:

- Endast tillåtet att använda bemanningsföretag i vissa situationer (exempelvis för att tillfälligt ersätta en frånvarande anställd och under tillfälliga arbetstoppar)
- Tak för antalet arbetstagare uthyrda av bemanningsföretag till ett och samma företag
- Förbud för bemanningsföretag att hyra ut arbetstagare i vissa sektorer eller yrken
- Begränsningar för antalet uppdrag och för längden av uppdrag<sup>54</sup>

Enligt Eurociett, den europeiska branschorganisationen för bemanningsföretagen, skulle 570 000 arbetstillfällen kunna skapas i Belgien, Frankrike, Spanien och Tyskland om sektorsbegränsningar och begränsningar för i vilka situationer bemanningsföretag får användas togs bort.<sup>55</sup> Det förefaller sannolikt att branschens expansion hålls tillbaka i många länder pga. strikta regelverk. Därför är det rimligt att anta att omfattande avreglering av branschen kan bidra till tillväxt och nya jobb. Från Kommerskollegiums perspektiv kan konstateras att det de facto förefaller finnas omfattande handelshinder inom sektorn, regleringar som avsiktligt håller tillbaka branschen.

#### 4.2.2. Pågående initiativ

I november 2008 antogs direktivet om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag (bemanningsdirektivet).<sup>56</sup> Direktivet har två syften. Det första syftet är att se till att uthyrda arbetstagare har goda arbetsvillkor och det andra är att effektivt skapa arbetstillfällen och

<sup>52</sup> International Confederation of Private Employment Agencies (Ciett), Economic Report. The agency work industry around the world, 2012.

<sup>53</sup> Ciett, Economic Report. The agency work industry around the world, 2011.

<sup>54</sup> Eurofund, European Industrial Relations Observatory, Temporary agency work and collective bargaining in the EU, 2008.

<sup>55</sup> Eurociett, More work opportunities for more people. Unlocking the contribution of private employment agencies to better functioning labour markets, 2007.

<sup>56</sup> Direktiv 2008/104/EG om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag.

flexibla arbetsformer genom att erkänna bemanningsföretagen som arbetsgivare och fastställa en lämplig ram för anlitande av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag.<sup>57</sup> Det första syftet återspeglas i likabehandlingsprincipen (artikel 5) som ger uthyrda arbetstagare samma villkor som om de hade anställts direkt av kundföretaget.<sup>58</sup>

Det andra syftet reflekteras genom krav på att medlemsstaterna ska göra en översyn av begränsningar eller förbud mot anlitande av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag (artikel 4). Begränsningar får endast motiveras av allmänintresset, särskilt skyddet av arbetstagarna, kraven på hälsa och säkerhet i arbetet och behovet av att garantera att arbetsmarknaden fungerar väl och att missbruk förhindras. Det sista datumet för medlemsstaterna att införliva direktivet var 5 december 2011.

Sverige har ännu inte genomfört direktivet. I betänkandet Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige (SOU 2011:5) granskas hinder i lagstiftningen för bemanningsföretagens verksamhet som framförts av Bemanningsföretagen samt Eurociett. Utredaren gör bedömningen att två begränsningar inte är förenliga med bemanningsdirektivet.<sup>59</sup> Svenskt Näringsliv och Bemanningsföretagen har även gjort en genomgång av begränsningar i kollektivavtalen i enlighet med artikel 4.3 i bemanningsdirektivet.<sup>60</sup> Bemanningsföretag i Sverige och Eurociett har kritiserat medlemsländer för att inte fullt ut ha genomfört översynen i artikel 4.<sup>61</sup>

#### 4.2.3. Förslag till åtgärder

En översyn bör ske av om artikel 4 i bemanningsdirektivet har genomförts fullt ut i medlemsländerna och om omotiverade hinder för bemanningsverksamhet har tagits bort. Översynen bör leda till att EU-kommissionen får tillgång till och kan sammanställa alla medlemsländernas regelverk på området. Med denna information tillgänglig för alla kan en debatt föras om det lämpliga i ytterligare åtgärder. Om sammanställningen eventuellt visar att något eller några länder har direkt otillåtna regleringar ska givetvis kommissionen inleda överträdelseärenden mot dem. Det bör även utredas vilket effekt det skulle ha, och vilka möjligheter som skulle finnas, att inkludera tjänster som tillhandahålls av bemanningsföretag i tjänstedirektivet.

<sup>57</sup> Artikel 2 samt skäl 11 till bemanningsdirektivet.

<sup>58</sup> Medlemsstaterna har dock möjlighet att göra undantag från principen.

<sup>59</sup> SOU 2011:5 Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige, kapitel 5. Utredaren gör bedömningen att deltidsanställda arbetstagare hos bemanningsföretag bör ha rätt till arbetslöshetsersättning såsom övriga deltidsanställda samt att karenstiden i 4 § 2 st i arbetsförmedlingslagen utgör ett omotiverat hinder för bemanningsföretagens verksamhet.

<sup>60</sup> Svenskt Näringsliv, Översyn av begränsningar eller förbud i kollektivavtal mot att anlita arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag, 22 september 2011.

<sup>61</sup> Bemanningsföretagen, Transposition of the EU Work Agency Directive (2008/104/EC) into Swedish Law (brev till EU-kommissionen), 13 mars 2012. Se Eurocietts hemsida för exempelvis brev till EU-kommissionen, Spanien och Italien om implementeringen av artikel 4: <http://www.eurociett.eu/index.php?id=119>

### 4.3. Underlätta för gränsöverskridande handel med hälso- och sjukvårdstjänster

#### 4.3.1. Problem

Offentliga och privata hälso- och sjukvårdstjänster är undantagna från tjänstedirektivet.<sup>62</sup> Efter tjänstedirektivets antagande har diskussionen om reglering av tjänster inom hälso- och sjukvårdssektorn fokuserat på patienträttigheter (se nedan under pågående initiativ).

En studie om internationell handel med hälso- och sjukvårdstjänster visar att handeln med vårdtjänster i Europa framför allt sker via etablering, vilket är naturligt då en stor del av vården måste ske på plats i landet där vårdtagaren befinner sig.<sup>63</sup> Andelen utländskt ägda företag i vårdsektorn är omkring 16 %.<sup>64</sup> Detta måste betraktas som en hög siffra mot bakgrund av att privat företagsverksamhet i vårdsektorn är begränsad.<sup>65</sup>

Men vårdtjänster kan även förses på distans, dvs. när den som tillhandahåller tjänsten befinner sig i ett annat land än mottagaren. Förutsättningarna för handel med gränsöverskridande vårdtjänster har förbättrats genom IT.<sup>66</sup> Det rör sig ofta om underleverantörer till sjukhusen. År 2004 uppskattades exempelvis marknaden för telemedicin<sup>67</sup> i USA till omkring 380 miljoner dollar med en årlig tillväxt på 15 %.<sup>68</sup>

Gränsöverskridande hälso- och sjukvårdstjänster (vårdtjänster som förses på distans) är däremot för närvarande en marginell företeelse i EU-länder i såväl absoluta som relativa termer.<sup>69</sup> Noterbart är att den handel som finns huvudsakligen inte är mellan EU-länder utan med tredje land. I genomsnitt är endast 10 % av EU-ländernas gränsöverskridande handel, såväl import som export, med andra EU-länder.<sup>70</sup>

En studie som undersöker varför de offentliga utgifterna för hälso- och sjukvård kontinuerligt har ökat de senaste 40 åren i europeiska länder pekar på att sektorn lider av bristande produktivitet. Enligt studien skulle konkurrensen och produktiviteten i sektorn kunna öka om sektorn

---

<sup>62</sup> Artikel 2.2 f tjänstedirektivet.

<sup>63</sup> Med etablering avses exempelvis dotterbolag, förvärv av lokala företag eller "joint ventures".

<sup>64</sup> Om man bortser från socialtjänster och veterinärtjänster ökar andelen dessutom till omkring 18 %.

<sup>65</sup> Herman, Lior, Assessing international trade in healthcare services, ECIPE Working Paper No 3, 2009. Informationen är baserad på uppgifter från företag i EU, EEA-länder och Kroatien tillgängliga i databasen AMADEUS.

<sup>66</sup> Exempel på gränsöverskridande handel med hälso- och sjukvårdstjänster genom IT är telemedicin, telepatologi, telekirurgi, telepsykiatri och teleradiologi.

<sup>67</sup> Medicinsk vård om ges på distans.

<sup>68</sup> Herman, Lior, Assessing international trade in healthcare services, ECIPE Working Paper No 3, 2009.

<sup>69</sup> Notera dock att data endast var tillgänglig för 14 EU-länder.

<sup>70</sup> Herman, Lior, Assessing international trade in healthcare services, ECIPE Working Paper No 3, 2009.

öppnades upp för gränsöverskridande handel.<sup>71</sup> Med tanke på det stora och växande behovet av vårdtjänster i Europa och de därtill ständigt ökande kostnaderna kan det vara intressant att diskutera förutsättningarna för att med handel som hjälp pressa kostnaderna.

Kommerskollegium kan konstatera att den mycket begränsade handeln tyder på existensen av omfattande handelshinder.

#### 4.3.2. Pågående initiativ

I juli 2008 presenterade kommissionen sitt förslag till direktiv om patienters rättigheter i gränsöverskridande hälsovård (patienträttighetsdirektivet) och i april 2011 antogs slutligen direktivet.<sup>72</sup> Bestämmelserna i direktivet utgör huvudsakligen en kodifiering av EU-domstolens praxis om ersättning till patienter för planerad vård i annat EU-land men tydliggör även aspekter som tidigare varit oklara. Ersättningen från patientens hemland begränsas till vad patienten hade fått om den hade sökt vård i hemlandet. Direktivet ska vara införlivat i nationell lagstiftning senast 25 oktober 2013. I nuläget söker ungefär 1 % av patienterna vård i ett annat EU-land vilket totalt kostar nationella hälsosystem i EU omkring 10 miljarder euro. Kommissionen uppskattar att med de nya reglerna kommer kostnaden för behandlingar att öka med endast omkring 30 miljoner euro per år.<sup>73</sup> Utöver att reglera patientrörlighet uppmuntrar direktivet medlemsstater att samarbeta och utbyta information, framför allt genom bestämmelserna om europeiska referensnätverk och e-hälsa.<sup>74</sup>

Kollegiet känner inte till att det pågår några andra diskussioner i EU om att underlätta gränsöverskridande vård.

#### 4.3.3. Förslag till åtgärder

Det finns en outnyttjad potential i den gränsöverskridande handeln med hälso- och sjukvårdstjänster. Fokus i EU har de senaste åren varit på patienträttigheter. Ny teknik ökar dock möjligheterna att förse vårdtjänster på distans. Det bör därför undersökas vilka hinder som finns för handel med gränsöverskridande vårdtjänster mellan EU-länder och vad som kan göras för att underlätta tillväxt i sektorn. En intressant fråga i sammanhanget är varför den gränsöverskridande handeln med dessa tjänster nästan helt sker med tredje land.

---

<sup>71</sup> Erixon, Fredrik, van der Marel, Erik, What is driving the rise in health care expenditures? An Inquiry into the Nature and Causes of the Cost Disease, ECIPE Working Paper No 5, 2011.

<sup>72</sup> Direktiv 2011/24/EU om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård.

<sup>73</sup> Commission Staff Working Document, Accompanying document to the Proposal for a Directive on the application of patients' rights in cross-border healthcare, Impact Assessment, COM (2008)414 (2.7.2008).

<sup>74</sup> Artikel 12 och 14 i patienträttighetsdirektivet.

## 4.4. Privata säkerhetstjänster

### 4.4.1. Problem

Ytterligare en tjänsteverksamhet som är undantagen från tjänstedirektivet är privata säkerhetstjänster.<sup>75</sup> Det finns ingen enhetlig definition av privata säkerhetstjänster på europeisk nivå. Exempel på verksamheter som anses omfattas av undantaget från tjänstedirektivet är dock övervakning av egendom och lokaler, skydd av personer, transport och distribution av kontanter och värdesaker samt övervakning av byggnader.<sup>76</sup> Andra exempel på verksamheter som ofta utförs av privata säkerhetsföretag är receptionisttjänster samt övervakning via alarm och övervakningskameror. Privata säkerhetstjänster kan utföras genom att ett företag etableras sig i en medlemsstat. Det kan även ske genom att tjänsterna tillhandahålls i en annan medlemsstat än den där de är etablerade, exempelvis i form av värdetransporter.

Privata säkerhetstjänster är en tillväxtsektor som sysselsätter ett stort antal arbetstagare. År 2010 omsatte sektorn omkring 35 miljarder euro i 34 europeiska länder.<sup>77</sup> Den genomsnittliga årliga tillväxten mellan 2005 och 2010, mätt i omsättning, var ca 13 %. Nästan 2,2 miljoner arbetstagare arbetar som privata säkerhetsvakter. De tre största säkerhetsföretagens andel av marknaden är i genomsnitt 54 %. Marknadskoncentrationen varierar dock stort mellan länderna. I vissa länder är den så hög som 90 % medan den i andra är så låg som 11 %.<sup>78</sup>

I tjänstedirektivet föreskrivs att kommissionen senast den 28 november 2010 ska undersöka möjligheten att lägga fram harmoniseringsinstrument avseende privata säkerhetstjänster och värdetransporter.<sup>79</sup> I enlighet med direktivet antogs en förordning om värdetransporter i euroområdet i november 2011 (se nedan under aktuella åtgärder). I övrigt finns det ingen EU-reglering av privata säkerhetstjänster.<sup>80</sup> Graden av reglering

<sup>75</sup> Artikel 2.2 k tjänstedirektivet.

<sup>76</sup> Europeiska kommissionen, Handbok om genomförandet av tjänstedirektivet, 2007.

<sup>77</sup> Utöver EU:s medlemsstater omfattas även Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Makedonien, Norge, Serbien, Schweiz och Turkiet.

<sup>78</sup> CoESS, Private Security Services in Europe. Facts and Figures, 2011. Uppgifterna bygger på den information som privata säkerhetsföretag har rapporterat till CoESS om deras omsättning och antal arbetstagare.

<sup>79</sup> Artikel 38 b tjänstedirektivet.

<sup>80</sup> Kommissionär Michel Barnier angav i mars 2011 som svar på en parlamentarisk fråga att kommissionen inte hade för avsikt att presentera några ytterligare förslag på EU-regler för sektorn. I konsultationer med industrin hade det framkommit att det fanns motstridiga intressen avseende harmonisering. Kommissionen ansåg inte heller att det fanns så stora problem i funktionen av den inre marknaden för privata säkerhetstjänster att detta skulle rättfärdiga en reglering av sektorn. Fråga från parlamentet E-010961/2010. För att läsa svaret se <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-010961&language=EN>.

varierar stort mellan medlemsstaterna.<sup>81</sup> Förutsättningen för att bedriva verksamhet i sektorn ser därför mycket olika ut i medlemsstaterna.

EU-domstolen konstaterade 1997 att privata säkerhetstjänster utgjorde en ekonomisk sektor och att fördragets regler om den fria rörligheten sålunda var tillämpliga.<sup>82</sup> I ett antal avgöranden har domstolen undanröjt vissa hinder för den fria rörligheten i sektorn. Exempel på regler som domstolen har funnit vara oförenliga med den fria rörligheten är nationalitetskrav för säkerhetsvakter,<sup>83</sup> att utländska säkerhetsföretag måste uppfylla ett visst antal krav för att få bedriva verksamhet,<sup>84</sup> krav på att personal av utländska säkerhetsföretag ska ha legitimationshandling utfärdad av mottagande medlemsstaten och att utländska säkerhetsföretags verksamhet i hemlandet inte beaktas vid utfärdande av tillstånd för att bedriva säkerhetstjänster.<sup>85</sup>

Trots att EU-domstolen har undanröjt vissa hinder för den fria rörligheten av privata säkerhetstjänster kvarstår det faktum att marknaden är fragmenterad och att de stora skillnaderna mellan medlemsstaternas regelverk begränsar möjligheten till gränsöverskridande handel.

CoESS, den europeiska branschorganisationen för säkerhetsföretag har presenterat olika förslag på EU-regler. Dessa inkluderar ett europeiskt system för licenser till säkerhetsföretag, miniminivå för yrkesmässig träning av säkerhetsvakter och harmonisering av nationell lagstiftning för att främja gränsöverskridande handel med privata säkerhetstjänster.<sup>86</sup>

#### 4.4.2. Pågående initiativ

I november 2011 antogs en förordning om gränsöverskridande värdetransporter i euroområdet.<sup>87</sup> Genom förordningen skapas ett system med en europeisk licens för transporter av euro mellan euroländer. Syftet med förordningen är att möjliggöra för kunder att kunna anlita värdetransportföretag med det bästa priset och/eller den bästa servicenivån och kunna använda kontanttjänster som är belägna i en annan medlemsstat. Till följd av oförenligheter i de nationella regelverken äger i princip inga gränsöverskridande värdetransporter rum idag, vilket i slutändan påverkar kostnaden att hantera euro för företag och medborgare. Förordningen harmoniserar inte de nationella värdetransportlicenser som många medlemsstater redan har utan inrättar en särskild licens. Företag som vill företa gränsöverskridande

---

<sup>81</sup> Se exempelvis "A comparative overview of legislation governing the private security industry in the European Union", Final Report of a project for CoESS/UNI Europa funded by the European Commission, Final Report prepared by Dr Tina Weber, 11.04.2002 och CoESS, Private Security Services in Europe. Facts and Figures, 2011.

<sup>82</sup> Mål C-114/97 *Kommissionen mot Spanien*.

<sup>83</sup> Mål C-283/99 *Kommissionen mot Italien*.

<sup>84</sup> Mål C-514/03 *Kommissionen mot Spanien*.

<sup>85</sup> Mål C-189/03 *Kommissionen mot Nederländerna*.

<sup>86</sup> Se "Joint declaration of CoESS and UNI-Europa on the European harmonisation of legislation governing the private security sector", 31 december 2001.

<sup>87</sup> Förordning 1214/2011 om yrkesmässig gränsöverskridande vägtransport av kontanter i euro mellan medlemsstaterna i euroområdet, EUT L 316/1, 29.11.2011.



värdetransport av euro ska ansöka om en licens i sitt hemland, oavsett om företaget redan har en licens för att utföra nationella värdetransporter. I förordningen ställs bl.a. krav på hur värdetransporten ska utföras och minikrav på värdetransportspersonalen, inklusive krav på att genomgå en särskild utbildning för gränsöverskridande värdetransporter. Förordningen träder ikraft den 29 november 2012.<sup>88</sup>

Det finns inte såvitt kollegiet vet några andra förslag på att införa någon EU-reglering för privata säkerhetstjänster.

#### **4.4.3. Förslag till åtgärder**

Införandet av en licens för gränsöverskridande värdetransporter är ett första steg mot en EU-reglering av privata säkerhetstjänster. En analys bör göras av vilken effekt en harmonisering av alla eller vissa privata säkerhetstjänster i EU skulle få. En sådan analys skulle behöva ta i beaktande i vilket grad marknaden är uppsplittrad till följd av oförenligheter i nationell lagstiftning och vilken effekt olika grader av harmonisering, inklusive en ministandard, skulle få på marknaden.

## **5. E-handel**

E-handeln har potential att öka och det gäller även den gränsöverskridande handeln. I dagsläget utgör den gränsöverskridande e-handeln endast en mindre del av den totala e-handeln. 2010 svarade 39 % av europeiska konsumenter att de hade köpt varor eller tjänster via nätet, men endast 9 % svarade att det hade gjort ett nätköp från en säljare i en annan medlemsstat<sup>89</sup>. Kollegiet anser att det finns flera delar av den gränsöverskridande e-handeln där mer kan göras för att underlätta för marknads parter och kommer här att fokusera på behovet av ytterligare fullharmonisering och ökad tillgång till information, undanröjande av etableringskrav för registrering av toppdomäner samt åtgärder för att öka förtroendet.

### **5.1. Fullharmonisering och ökad tillgång till information**

#### **5.1.1. Problem**

Ett företag som i dag väljer att genom e-handel sälja till konsumenter över gränserna måste förhålla sig till en marknad med till viss del fragmenterad lagstiftning. Innehållet i lagstiftningen kan skilja sig åt mellan medlemsstaterna, vilket innebär att företaget måste ta reda på regelverket i varje enskild medlemsstat. En av anledningarna till detta är den så kallade Rom I-förordningens ((EG) nr 593/2008) bestämmelser

---

<sup>88</sup> För bakgrund till förordningen och till intressenternas inställning till harmonisering, se Kommissionens förslag till förordning, KOM (2010)377 (14.7.2010) och Commission Staff Working Document, Impact Assessment, SEC(2010)878 (14.7.2010).

<sup>89</sup> Consumer Conditions Scoreboard, femte upplagan, s. 13.

om tillämplig lagstiftning vid konsumentavtal. Genom bestämmelserna, och EU-domstolens tolkning av dem<sup>90</sup>, skyddas konsumenten i många fall av tvingande lagstiftning i landet där han eller hon har sin hemvist. För varje nytt land som företaget väljer att sälja till kan det alltså krävas att utförlig information om konsumentlagstiftningen inhämtas, något som kan vara både dyrt och tidskrävande. Kostnaden och tidsåtgången för sådant arbete bör vara lika oavsett storleken på företaget, vilket torde innebära att det slår hårdare mot mindre företag.

Den fragmenterade lagstiftningen kan leda till att både företag och konsumenter som agerar på marknaden känner sig osäkra inför vilka rättigheter och skyldigheter de har. Denna osäkerhet, och den kostnad och tid framför allt företagen måste lägga ner på att ta reda på hur lagstiftningen ser ut i varje enskild medlemsstat, kan leda till att företag väljer att inte erbjuda sina varor och tjänster till hela den inre marknaden samt att konsumenter väljer att inte handla från andra medlemsstater (detta trots den ovan nämnda regleringen i Rom I-förordningen).<sup>91</sup> Att själv försöka ta reda på regelverket i varje medlemsstat, det vill säga utan att ta hjälp av juridisk expertis, kan vara mycket svårt eftersom endast en liten del av medlemsstaternas lagstiftningar finns samlade på ett lättillgängligt sätt i öppna centrala europeiska databaser. Det är rimligt att anta att både företag och konsumenter i dagsläget ofta tycker att det inte är mödan värt att söka upp informationen och agera gränsöverskridande.

### 5.1.2. Pågående initiativ

Hösten 2011 antogs det nya s.k. konsumenträttsdirektivet (2011/83/EU) som ska vara införlivat i medlemsstaternas rättsordningar i slutet av 2013. Direktivet är till stora delar ett fullharmoniseringsdirektiv och innehåller bestämmelser om bl.a. distansavtal. Genom direktivet kommer exempelvis längden på ångerrätten att fullharmoniseras, likaså när risken för varan övergår och hur lång tid en näringsidkare har på sig att återbetala ett belopp när konsumenten utnyttjar ångerrätten. Flera köprättsliga aspekter av ett distansavtal faller emellertid utanför det nya direktivet. Ett exempel är reklamationsrätten vid fel i varan som fortfarande regleras genom ett minimiharmoniseringsdirektiv (1999/44/EG). Regelverken kring konsumentens reklamationsrätt ser således fortfarande olika ut i medlemsstaterna.

I oktober 2011 lade kommissionen fram sitt förslag till förordning om gemensam europeisk köplag, ett avtalsrättsligt instrument som det står parterna fritt att använda sig av istället för den nationella lagstiftning som implementerar existerande konsumenträttsdirektiv. Förhandlingarna om förslaget pågår och det är i nuläget oklart när förordningen kan träda ikraft. Även om förslaget har potential att kunna gynna gränsöverskridande e-handel är det oklart i vilken utsträckning instrumentet kommer att användas av marknads parter.

<sup>90</sup> De förenade målen C-585/08 *Pammer* och C-144/09 *Alpenhof*.

<sup>91</sup> För ytterligare problembeskrivning se Kommerskollegium, 2011:2 Kartläggning av e-handelshinder inom EU, s. 8-9.

Kommissionen tillhandahåller en offentlig databas sedan juni 2011 innehållande juridiskt material som rör direktivet om otillbörliga affärsmetoder (2005/29/EG)<sup>92</sup>. Det rör sig exempelvis om alla medlemsstaters lagstiftningar som införlivar direktivet och nationell rättspraxis. Databasen innehåller även kommissionens riktlinjer för direktivet. Syftet är i första hand att medlemsstaternas tillsynsmyndigheter och domstolar ska tolka och tillämpa den nationella lagstiftningen, och i förlängningen direktivet, på ett mer enhetligt sätt.

### 5.1.3. Förslag till åtgärder

Då det fortfarande finns delar av ett köprättsligt avtal som ingås på distans som inte omfattas av det nya konsumenträttsdirektivet och således fortfarande kommer att vara minimiharmoniserade<sup>93</sup>, kommer det att fortsätta att råda osäkerhet på marknaden även efter det att direktivet har implementerats i medlemsstaterna. Exemplet med reklamationsrätten har nämnts ovan. Det är därför önskvärt att sträva efter ytterligare fullharmonisering på området och detta inkluderar även konsumenttjänster<sup>94</sup>. Målet bör vara att osäkerheten kring lagstiftningen ska vara så liten som möjlig för marknadens aktörer, eftersom minskad osäkerhet bör underlätta gränsöverskridande e-handel.

För att minska osäkerheten, fram till dess att lagstiftningen är harmoniserad full ut, bör medlemsstaternas nationella lagstiftningar göras tillgängliga i en kontinuerligt uppdaterad och öppen central europeisk databas. Databasen bör vara lättillgänglig så att både företag och konsumenter på ett enkelt sätt kan ta till sig vilka regler som gäller i de olika medlemsstaterna och den bör även innehålla nationell rättspraxis. Att informationen på detta sätt finns tillgänglig gör det lättare för marknadens aktörer att ta reda på hur regelverken ser ut i olika medlemsstater. Eftersom transparensen ökar bör osäkerheten kring tillämplig lagstiftning minska, vilket kan innebära att fler aktörer väljer att ingå gränsöverskridande avtal. Den ovan nämnda databasen för direktivet om otillbörliga affärsmetoder kan exempelvis byggas ut för att även innehålla annan för e-handel aktuell lagstiftning.

## 5.2. Toppdomäner

### 5.2.1. Problem

Toppdomäner kan ha en inverkan när konsumenter väljer att handla över nätet. Vilken toppdomän ett domännamn har kan också påverka sökresultatet i en sökmotor. Sökmotorerna kan vara konstruerade så att exempelvis en svensk konsument som söker på den svenska versionen av en sökmotor också får webbplatser med .se som toppdomän högst upp på träfflistan. Vissa medlemsstater tillämpar ett etableringskrav för att tillåta

<sup>92</sup> Unfair Commercial Practices Database, <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/>

<sup>93</sup> Vissa aspekter av ett sådant avtal är emellertid inte ens minimiharmoniserade utan bygger istället helt på rent nationella regler.

<sup>94</sup> Se avsnitt 4.1.3.

registrering av toppdomäner, något som kollegiet tidigare har uppmärksammat.<sup>95</sup> Att nekas en sådan registrering kan innebära att utländska företag inte kan agera på lika villkor på marknaden som inhemska företag. Detta är problematiskt både för företag och för konsumenter, som riskerar att erbjudas färre varor och tjänster.

### 5.2.2. Pågående initiativ

I kommissionens arbetsdokument om onlinetjänster, inklusive e-handel, på den inre marknaden konstateras kortfattat att det för vissa toppdomäner krävs etablering i medlemsstaten och att kommissionen har tagit emot klagomål rörande just detta.<sup>96</sup> Det presenteras emellertid inga konkreta åtgärder för att råda bot på problemet men kommissionen kommer att fortsätta att bevaka frågan.

### 5.2.3. Förslag till åtgärder

De etableringskrav som i dagsläget finns i vissa medlemsstater för att få registrera en toppdomän bör tas bort. Ett företag som vill rikta sin försäljning till konsumenter eller företag i en annan medlemsstat bör således inte hindras från att registrera en toppdomän i den medlemsstaten på grund av att man inte är etablerad där. Ett sådant etableringskrav kan för övrigt stå i strid med den fria rörligheten för tjänster, särskilt tjänstedirektivet. Genom att göra det möjligt även för icke-etablerade företag att registrera toppdomäner kan företag konkurrera på en nationell e-handelsmarknad på lika villkor.

Vi är medvetna om att de nuvarande nationella etableringskraven syftar till att skydda konsumenter och det kan vara nödvändigt att tillåta de nationella organ som ansvarar för toppdomännamn att i fortsättningen undersöka lämpligheten av en sökande från en annan medlemsstat (t.ex. undersöka om företaget är registrerat där det påstår att det är registrerat). Kommunikationsmöjligheterna mellan medlemsstaterna kan i detta avseende förbättras för att underlätta sådana undersökningar.

## 5.3. Öka förtroendet

### 5.3.1. Problem

En av anledningarna till att framför allt konsumenter väljer att inte handla gränsöverskridande genom e-handel är att de saknar förtroende för säljare i andra länder. Dels känner konsumenten troligtvis inte till utländska säljare i samma utsträckning som inhemska, men det kan också vara svårare att undersöka säljaren före köpet. Bristen på förtroende kan också ligga i att konsumenter är osäkra på vilken hjälp de kan räkna med från säljaren vid gränsöverskridande köp och vilken hjälp som finns att få från tredje part om en tvist uppstår.

<sup>95</sup> Kommerskollegium, 2011:2 Kartläggning av e-handelshinder inom EU, s. 6-7.

<sup>96</sup> Commission Staff Working Document, Online services, including e-commerce, in the Single Market, SEC(2011) 1641 final (11.1.2012), s. 69-70.

Ett sätt för e-handlare att försöka öka förtroendet hos presumtiva kunder är att använda sig av trustmarks. Trustmarks, ibland även kallade kvalitetsstämplar, är tänkta att visa för kunderna att e-handlaren är seriös och följer det regelverk som gäller för just detta märke. I dagsläget finns det olika trustmarks i olika medlemsstater och det kan också finnas fler än ett i en medlemsstat. Kriterierna för varje trustmark kan dessutom skilja sig åt, och även till vilken grad utfärdaren av märket kan hjälpa till vid eventuella klagomål. Det kan få till följd att konsumenterna blir förvirrade och inte lägger något vikt vid trustmarks som man inte känner till när man ska handla. Trustmarks ökar då inte förtroendet för gränsöverskridande e-handel i den grad som annars hade varit möjligt.

### 5.3.2. Pågående initiativ

Som nämns ovan innehåller det nya konsumenträttsdirektivet till stora delar ett fullharmoniserat regelverk för distansavtal. Det kan öka förtroendet eftersom marknaden parter då vet att samma regler gäller på hela inre marknaden. Kommissionen har också lagt fram sina förslag om alternativ tvistlösning<sup>97</sup> och tvistlösning online<sup>98</sup>, som har till syfte att öka tillgången till tvistlösning. Sedan 2009 går det också att använda det s.k. europeiska småmålsförfarandet vid tvister i domstol.<sup>99</sup> De sistnämnda exemplen har också potential att öka förtroendet då de erbjuder tvistlösning med hjälp av tredje part.

I den digitala agendan för Europa ingår att se över vilka möjligheter det finns för att på europeisk nivå arbeta med trustmarks<sup>100</sup>. Kommissionen räknar med att ha kommit fram till hur man bör gå vidare först i slutet av 2012.<sup>101</sup> Av kommissionens arbetsdokument om onlinetjänster, inklusive e-handel, på den inre marknaden framgår också att slutsatserna av en arbetsgrupp under Europaparlamentet och en workshop i juni 2011 kom fram till att man bör arbeta vidare med frågan på europeisk nivå.<sup>102</sup>

### 5.3.3. Förslag till åtgärder

Kollegiet anser att frågan om hur man på bästa sätt ökar förtroendet hos framför allt konsumenter för den digitala inre marknaden och säljare i andra medlemsstater bör utredas vidare. En möjlig åtgärd för att öka förtroendet kan vara att underlätta användandet av trustmarks på europeisk nivå, exempelvis genom att ta fram ett enhetligt europeiskt trustmark som konsumenterna enkelt känner igen. En annan möjlighet är

<sup>97</sup> Kommissionen förslag till direktiv om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och direktiv 2009/22/EG, KOM(2011) 793 slutlig (29.11.2011).

<sup>98</sup> Kommissionens förslag till förordning om tvistlösning online vid konsumenttvister, KOM(2011) 794 slutlig (29.11.2011).

<sup>99</sup> Förordning (EG) nr 861/2007 om inrättande av ett europeiskt småmålsförfarande.

<sup>100</sup> Kommissionens meddelande ”En digital agenda för Europa”, KOM(2010) 245 slutlig (19.05.2010), s. 13.

<sup>101</sup> Digital Agenda for Europe, Planned actions, Action 17: Stakeholder platform for EU online trustmarks, [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm)

<sup>102</sup> SEC(2011) 1641 final, s. 53.

att öppna de nationella trustmarks som i dag finns för utländska e-handelsföretag, inklusive företag från tredje land. Detta kan ske genom att införa ett diskrimineringsförbud för tillträde till nationella trustmarks, såväl statliga som privaträttsliga.<sup>103</sup>

## 6. Privaträttslig diskriminering

### 6.1. Problem

På EU:s inre marknad förväntas varor, tjänster, personer och kapital kunna röra sig fritt. Därför förbjuder EU:s lagstiftning medlemsländerna att sätta upp hinder för denna fria rörlighet. EU:s sekundärrättsakter och EU-domstolens tolkningar av EUF-fördraget preciserar hur statliga organ ska tillämpa ickediskrimineringsprincipen som är vital för att den inre marknaden ska fungera. Men ibland är det inte staten utan privata näringsidkare som sätter upp hinder. Det visar vår genomgång av hinder som anmälts till Solvit Sverige. Nedan följer några exempel:

- Ett försäkringsbolag tillämpar en högre premie för att försäkra privatimporterade fordon jämfört med försäkring av bilar som köpts i landet eller som importerats av exempelvis företag som specialiserat sig på införsel av bilar.
- En bank kräver specifika nationella id-handlingar eller bosättning i landet för att få öppna ett konto hos dem.
- Ett telekomföretag ställer upp ett krav på folkbokföring i landet för att man som konsument ska kunna utnyttja dess tjänster.
- Ett varuhus kräver nationellt personnummer för medlemskap i sitt kundlojalitetsprogram som bl.a. ger tillgång till rabatter. Det förhindrar temporärt boende i landet och nyinflyttade till landet, som inte har möjlighet att få ett nationellt personnummer, att ta del av dessa kundförmåner.

Frågan om i vilken mån privata näringsidkare får diskriminera potentiella kunder är inte lika reglerad EU-rättsligt som staters ageranden. Ändå är denna form av diskriminering vanligt förekommande och ett hinder för handel och rörlighet inom EU. Vissa av situationerna kan möjligtvis redan idag vara i strid med EU-rättens fri rörlighetsregler eller konkurrensregler (konkurrensreglerna kan bli aktuella om den privata aktören har en dominerande ställning på marknaden och förutsatt att hindret uppnår ett visst mått av påverkan på marknaden i stort). De otydliga och begränsade reglerna i dagsläget gör dock att det är svårt att göra dessa gällande. I andra situationer faller situationen helt utanför det som idag regleras EU-rättsligt.

---

<sup>103</sup> Se även förslaget om utvidgat diskrimineringsförbud för privaträttsliga aktörer, avsnitt 6.3.

## 6.2. Pågående initiativ

Genom tjänstedirektivet infördes ett generellt förbud för privata tjänsteföretag att diskriminera tjänstemottagare på grund av nationalitet eller bosättningsort (artikel 20.2). Enligt bestämmelsen ska medlemsländerna se till att tjänstemottagare inte utsätts för nations- eller bosättningsgrundad diskriminering om det inte är motiverat av ”objektiva faktorer”. Vilka objektiva faktorer som tjänsteföretagen kan åberopa är ännu inte tydligt.<sup>104</sup> De är dock inte begränsade till den lista av undantagsgrunder staten har till sitt förfogande för att motivera handelshinder då privata marknadsaktörer självklart måste tillåtas göra affärsmässiga överväganden som inte ryms inom den ramen. Det finns emellertid ännu ingen praxis från EU-domstolen avseende artikel 20.2. Kommissionen arbetar för närvarande med att ta fram ett vägledningsdokument som ska tydliggöra vad kommissionen anser är, och inte är, objektiva faktorer i detta avseende.

Diskrimineringsförbudet i tjänstedirektivet gäller bara inom det område som täcks av direktivet. Det betyder att bl.a. försäkrings-, bank-, telekom och transportsektorn faller utanför. Det finns emellertid sektorsbestämmelser på några områden med liknande innebörd. Exempelvis förbjuder artikel 23.2 i lufttrafikförordningen (1008/2008) flygbolag och resebyråer att tillämpa diskriminerande priser ”på grundval av kunders nationalitet eller bosättningsort, eller på grundval av lufttrafikföretagsombudets eller annan biljettförsäljares etableringsort inom gemenskapen.” Vidare finns det regler i den s.k. roamingförordningen (717/2007) om högsta avgifter för gränsöverskridande röstsamtal, sms och datatrafik. Det är inte ett rent diskrimineringsförbud men syftar till att underlätta den fria rörligheten inom EU. Av samma skäl gäller enligt förordningen om gränsöverskridande betalningar (2560/2001) att bankers avgifter för uttag i euro ska vara samma oavsett om uttaget görs i en uttagsautomat i landet där bankkontot finns eller i ett annat EU-land.

På inget av dessa områden finns emellertid generella förbud för näringsidkare att diskriminera kunder på grund av deras nationalitet eller bosättningsort, på motsvarande sätt som finns i tjänstedirektivet. Då aktualiseras frågan om man som konsument istället kan åberopa EUF-fördragets generella diskrimineringsförbud och regler om fri rörlighet gentemot privata näringsidkare. Det är dock i nuläget inte helt tydligt om, när och i vilken utsträckning privata näringsidkare är bundna av dessa regler. EU-domstolen har slagit fast att när en privat organisation har en myndighetsliknande roll så ska de på samma sätt som myndigheter beakta EU:s regler om fri tjänste- och arbetstagarrörlighet. Så har varit

---

<sup>104</sup> Av direktivets skäl 95 framgår följande exempel på ”objektiva faktorer”; högre faktiska kostnader på grund av avstånd, tekniska detaljer i samband med tillhandahållandet, olika marknadsvillkor, exempelvis säsongspåverkad högre eller lägre efterfrågan, olika semesterperioder i medlemsstaterna och olika konkurrenters prissättning eller större risktagande på grund av att bestämmelserna skiljer sig från dem i etableringsmedlemsstaten”. Även diskriminering som grundar sig i immaterialrättsliga begränsningar utgör sådana objektiva faktorer enligt direktivets skäl 95.

fallet exempelvis för idrottsorganisationer som begränsar rätten att utöva en idrott, fackförbund som genom stridsåtgärder begränsar rätten att utöva tjänsteverksamhet och privata näringsidkare som fått myndighetsuppgifter delegerade till sig av staten.<sup>105</sup>

I enstaka fall har EU-domstolen även sagt att enskilda företag, utan koppling till staten, varit förhindrade enligt fördraget att vid tillsättning av en tjänst diskriminera utländska medborgare.<sup>106</sup> Rättsutvecklingen på detta område är dock fortfarande i sin linda. Det är bl.a. oklart huruvida den tolkning som EU-domstolen gjort avseende tjänste- och arbetstagarområdet även gäller på varu- och kapitalområdet och det är även oklart hur långt ett eventuellt fördragsgrundat diskrimineringsförbud för privata näringsidkare sträcker sig. Det gör att det är svårt att idag tala om ett heltäckande EU-rättsligt diskrimineringskydd för kunder gentemot privata näringsidkare.

### 6.3. Förslag till åtgärder

#### 6.3.1. Avgränsning och inledande notering

Kommerskollegium presenterade ett förslag om ett utvidgat diskrimineringsförbud för privata aktörer redan i yttrandet över de första 50 potentiella SMA-förslagen. I detta avsnitt preciseras förslaget vad avser privata företag. Här behandlas däremot inte sådana organisationer, exempelvis yrkesorganisationer, som har en myndighetsliknande roll och som genom sina regler kan skapa hinder för exempelvis arbetstagare att utöva sitt yrke i olika länder. Denna problematik, som inte nödvändigtvis löses enbart med ett utvidgat diskrimineringsförbud, berörs istället i avsnittet om personers fria rörlighet.<sup>107</sup>

Vidare ska redan här poängteras att den typ av diskriminering som ett diskrimineringsförbud skulle riktas mot är den diskriminering som inte kan motiveras av objektiva faktorer. Det finns naturligtvis situationer där en näringsidkare av legitima affärsmässiga eller andra objektiva skäl väljer att inte erbjuda exempelvis en tjänst till en person som är bosatt i ett annat land och det är viktigt att denna frihet inte inskränks.

#### 6.3.2. Utvidga diskrimineringsförbudet för privata aktörer

Kollegiet föreslår att kommissionen utreder:

- omfattningen av problemet med diskriminering och inom vilka områden det är särskilt förekommande, samt
- möjligheten att införa diskrimineringsförbud på särskilt problematiska områden, förslagsvis på bank-, telekom- och försäkringsområdet,

<sup>105</sup> Se exempelvis målen 36/74 *Walrave*, C-341/05 *Laval* och 266–267/87 *Royal Pharmaceutical Society*.

<sup>106</sup> Mål C-281/98 *Angonese*.

<sup>107</sup> Se avsnitt 3.1. och 3.3.3.



eller, om det andra förslaget visar sig svår genomförbart,

- möjligheten att harmonisera vissa regler på särskilt problematiska områden för att förhindra diskriminering.

Enligt Kommerskollegiums erfarenhet finns problematiken med privata näringsidkare som diskriminerar potentiella kunder på grund av nationalitet eller bosättningsort inom många områden. Det är emellertid svårt att uttala sig om hur utbredd problemet faktiskt är.

Kommerskollegium föreslår därför, som ett första steg, att kommissionen utreder hur omfattande detta problem är i praktiken och inom vilka områden diskriminering är särskilt förekommande.

Kommerskollegium föreslår därefter att kommissionen utreder möjligheten att införa förbud för näringsidkare att diskriminera på grund av nationalitet eller bosättningsort inom särskilt problematiska områden.<sup>108</sup> Diskrimineringsförbudet som redan finns i tjänstedirektivets artikel 20.2 har gällt sedan december 2009 och det är av naturliga skäl svårt att se vilken effekt det faktiskt fått.<sup>109</sup> Det skickar dock en tydlig signal till näringsidkare att det inte är förenligt med EU:s inre marknadsregler att diskriminera på grund av nationalitet eller bosättningsort. Då tjänstedirektivet exkluderar många områden där denna problematik enligt kollegiets erfarenhet är vanligt förekommande bör det utredas hur ett sådant diskrimineringsförbud kan och bör utformas på ett sätt som täcker även andra områden än de som omfattas av tjänstedirektivet.

Utredningen bör identifiera sektorer där diskriminering är vanligt förekommande eller särskilt problematisk och föreslå diskrimineringsförbud i sekundärrättsakter på dessa områden.<sup>110</sup> Särskilt intressanta områden kan exempelvis vara bank-, telekom- och försäkringssektorn. En fördel med sektorsbaserade diskrimineringsförbud är att de kan göras mer specifika och därmed troligen bli lättare att tolka och tillämpa, framför allt när det gäller frågan om vilka undantag från diskrimineringsförbudet som ska godtas. Vad som kan anses vara en objektivt motiverad diskriminering inom banksektorn behöver inte nödvändigtvis vara det inom försäkringssektorn.

---

<sup>108</sup> Principiellt vore dock ett generellt diskrimineringsförbud, i likhet med det som finns i tjänstedirektivet, som gäller inom alla sektorer att föredra framför sektoriella förbud, då diskrimineringsproblematiken uppstår inom många olika områden. Risken med ett generellt diskrimineringsförbud är dock att det blir för luddigt och svårtillämpat. Erfarenheter från tillämpningen av tjänstedirektivets artikel 20.2 talar för att så kan vara fallet.

<sup>109</sup> Att tjänsteföretag ändrat sitt agerande i enlighet med bestämmelsen är svårt att följa upp då det ju i så fall inte leder till någon tvist där tjänstedirektivet (eller snarare dess införlivande i nationell rätt) kan göras gällande. Någon tvist i domstol där en konsument åberopat bestämmelsen har, såvitt kollegiet känner till, inte aktualiserats i Sverige ännu.

<sup>110</sup> Särskilt problematiska områden kan exempelvis vara områden där tillgång till en tjänst eller produkt är av särskild vikt för möjligheten att uppehålla sig i ett annat land inom EU än hemlandet, exempelvis tillgång till grundläggande banktjänster och tillgång till ett telefonabonnemang.

I det hänseendet är det viktigt att påpeka att ett diskrimineringsförbud inte får tolkas som en kontraheringsplikt för privata näringsidkare. Möjligheten att välja vem man handlar med är själva grundbulten i en fri marknad. Affärsmässigt eller andra legitimt motiverade överväganden och beslut får därför inte äventyras av en horisontell diskrimineringsbestämmelse. I tjänstedirektivet pratar man om objektiva faktorer. Även enligt sektoriella diskrimineringsförbud måste utrymme lämnas för ”diskriminering” som motiveras av affärsmässiga överväganden. I det hänseendet är kommissionens aviserade vägledningsdokument för hur ”objektiva faktorer” ska tolkas enligt tjänstedirektivets artikel 20.2 välkommet och kan förhoppningsvis tjäna som vägledning även på andra områden.

Diskrimineringsförbuden bör, inom de områden de är tillämpliga, förbjuda all form av diskriminering på grund av nationalitet eller bosättningsort som inte kan motiveras av legitima objektiva faktorer. Om sådana bestämmelser anses för långtgående bör emellertid alternativ övervägas som riktar in sig på specifika problemområden. På motsvarande sätt som i luftfartsförordningen och roamingförordningen (se ovan) kan EU exempelvis på bankområdet reglera vilka typer av identifikationshandlingar banker måste godta eller vilka krav banker får ställa avseende bosättning i landet. Genom att harmonisera reglerna inom problematiska områden minimeras risken för diskriminering. Sådana regler löser dock bara det specifika problem som det riktas mot. Kommerskollegium föredrar därför generellt tillämpliga diskrimineringsförbud om/där det är möjligt.

## 7. Koherens mellan inre marknaden och yttre handelspolitiken

### 7.1. Problem

Den inre marknaden och EU:s yttre handelspolitik syftar båda till att skapa goda förutsättningar för gränsöverskridande handel och investeringar. Öppna gränser och eliminering av handelshinder bidrar till ekonomisk tillväxt genom frihandel såväl inom EU som med tredje land. Men regelverken skiljer sig till stor del åt. Ambitionsnivån är mycket högre på den inre marknaden och den ekonomiska integrationen inom EU har gått mycket längre och fördjupats mer än handeln med tredje land. Detta är på många sätt inget konstigt utan faller sig naturligt, inte bara som ett resultat av ländernas närhet till varandra och stora köpkraft, utan också av den långtgående politiska integrationen inom EU, något som saknas i relation till tredje land. Fördelarna med den interna integrationen i Europa kommer dock ofta tredjelandsföretag till del.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Exempelvis kan det handla om att 27 nationella regelverk ersätts med ett gemensamt europeiskt, vilket underlättar för alla aktörer på marknaden. Ett konkret exempel i

Trots den annorlunda politiska kontexten i relation till tredje land finns det möjligheter till betydande insatser för ökad ekonomisk integration med tredje land – insatser som går utöver den traditionella handelspolitikens fokus på gränshinder, såsom tullar. Det är inget självändamål att EU ska vara mer internt integrerat än integrerat med tredje land. Målsättningen bör snarare vara att minska gapet i integration och få handelsregelverket mot tredje land att i så stor utsträckning som möjligt bli lika öppet som inom EU. Åtgärder för att integrera inre marknaden ytterligare på de områden där den fortfarande är nationellt fragmenterad bör, om möjligt, genomföras på ett sådant sätt att processen samtidigt stärker de ekonomiska relationerna med tredje land.

Varför är ökad integration med omvärlden viktig? Den genomsnittliga tillväxttakten i länder utanför den inre marknaden är flera gånger högre än i EU. Med andra ord bör den som vill använda handel som en hävstång till ökad tillväxt i EU satsa på bättre handelsvillkor med länder utanför EU. Självklart innebär det åtgärder för att öppna tredjelandsmarknader för ökad export från EU, men det innebär även åtgärder för att öppna EU för import från tredje land. En stor del av vinsterna från ökad ekonomisk integration med tredje land kommer indirekt som ett resultat av bättre importmöjligheter. Större import bidrar till ökad konkurrens på den inre marknaden, med prispress och större utbud som följd, och har även positiva effekter i form av tillgång till nya insatsvaror och tjänster samt ny teknik.

Sammanfattningsvis, om EU endast använder sina framgångsrika verktyg för ekonomisk integration internt missar unionen den stora potentialen av en ökad handel med tredje land. Single Market Act 2 behöver en extern dimension som handlar om hur inre marknaden delvis kan ”utvidgas”.

## 7.2. Pågående initiativ

Kommissionen har lyft fram behovet av ökad samstämmighet (eller koherens) mellan EU:s inre och yttre policies både i förarbetet till Single Market Act<sup>112</sup> och i strategin för den yttre handelspolitiken, Trade, Growth and World Affairs<sup>113</sup>. Kommissionen förefaller dock inte vilja

---

pipeline är EU-patentet som ska ersätta 25 av de nuvarande nationella patenten och som kommer underlätta för alla som vill ha ett patent i EU.

<sup>112</sup> Det finns inget konkret förslag i SMA om samstämmighet mellan inre och yttre policies, men i Towards a Single Market Act (2010) står: ”The single market comprises a kind of vital "base camp" that allows European companies to prepare themselves better for international competition and the conquest of new markets. This makes it all the more important to guarantee that our internal and external policies are coherent and complementary” (s. 17). I Single Market Act (2011) är samstämmighet mellan inre och yttre policies en övergripande målsättning med alla förslag: ”All these reforms should /.../ strengthen the external dimension of the internal market” (s. 5).

<sup>113</sup> Trade, Growth and World Affairs (2010), The EU “need[s] to do more to leverage the effectiveness of internal and external policies and thereby enhance Europe’s competitiveness in the global market place”. The Commission therefore intends to “examine how to strengthen the mutual links between internal and external regulatory actions and to explore how to improve coordination between the two in areas like

eller kunna ta något samlat grepp om detta område, vilket delvis beror på oenighet mellan olika generaldirektorat på kommissionen, men också på att området är disparat och spänner över så mycket att det är svårt att ta ett samlat grepp.

På vissa områden har EU redan kommit långt när det gäller samstämmighet mellan inre och yttre regelverk. För den fria rörligheten för kapital gäller i princip samma frihet att föra kapital mellan EU:s medlemsstater som det gör att föra mellan EU:s medlemsländer och tredje land. På detta område är alltså reglerna på den inre och yttre sidan samstämmiga. För de andra friheterna är samstämmigheten desto sämre och på vissa områden finns till och med regelverk som helt avsiktligt är mer protektionistiska mot tredje land än inom EU. Det tydligaste exemplet på detta är antidumpingreglerna som om de jämförs med de interna konkurrensreglerna är designade för att enkelt kunna sättas in mot oönskad konkurrens från tredje land. När det gäller offentlig upphandling går till och med utvecklingen i motsatt riktning, dvs. samtidigt som nya initiativ lanserats för att förenkla gränsöverskridande upphandling inom EU har ett initiativ lanserats som potentiellt skulle kunna bidra till att försvåra samma slags transaktioner med tredje land.

En rad olika verktyg finns för att öka integrationen med tredje land<sup>114</sup> och på vissa områden är detta sätt att tänka och arbeta inget nytt. När det gäller arbetet med tekniska handelshinder (TBT) så är EU och dess medlemsländer bundna av WTO:s TBT-avtal som förbjuder länder att införa tekniska regler som är onödigt handelshindrande. Avtalet föreskriver även att länder ska notifiera potentiellt handelshindrande tekniska föreskrifter till kommittén för diskussion. Interna regler inom EU diskuteras alltså i detta forum med tredjelandsrepresentanter i syfte att med transparens som hjälpmedel förebygga nya handelshinder. Andra forum för samarbete kring förebyggande av TBTs är Transatlantiska ekonomiska rådet (TEC) med USA och regeldialogerna med bland andra Kina och Japan. Det nya frihandelsavtalet med Sydkorea innehåller också komponenter om s.k. funktionell harmonisering inom motorfordonsindustrin.

Arbetet med tekniska regler rör huvudsakligen varuhandel. När det gäller tjänster och personrörlighet är öppenheten mot tredje land mindre och åtgärder inom området ganska blygsamma. Det nya som eventuellt pågår sker inom ramen för olika frihandelsavtalsförhandlingar. I FTA-förhandlingarna med Kanada diskuteras ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer. I tjänstedelen i EU:s frihandelsavtal med Ukraina har landet gått med på att införliva EU-direktiv inom telekom, finans och transport så att de blir en del av ukrainsk lagstiftning.<sup>115</sup> Båda dessa

---

government regulation and international standards, with a particular focus on future legislation”.

<sup>114</sup> Se Kommerskollegium, The Internal Market in a global context - Externalising the four freedoms, för en inventering av olika verktyg.

<sup>115</sup> Gällande avtalet med Ukraina kan man tala om begreppet ”expanding the regulatory space”, eftersom Ukraina på ett flertal områden ska anpassa sina interna lagar i olika

avtal, och andra kommande avtal, siktar på djup integration med handelspartnerna. Tanken att alla åtgärder måste vara reciproka inom ramen för ett avtal håller dock tillbaka vissa unilaterala åtgärder som annars hade kunnat vara ett second best-alternativ.

### 7.3. Förslag till åtgärder

Kommerskollegium menar att EU har en rad instrument till sitt förfogande som unionen aldrig använt externt eller inte använt fullt ut och som skulle kunna nyttjas för att åstadkomma större samstämmighet mellan inre och yttre regelverk.

#### 7.3.1. Bättre beslutsunderlag förebygger och löser handelshinder

Innan kommissionen lägger nya förslag ska ekonomiska, sociala och miljömässiga effekter av förslaget analyseras i en Impact Assessment (IA). Kommissionen har stärkt sitt interna arbete med IA:s, vilket är positivt. Det är viktigt att Impact Assessment analyserar externa effekter av nya förslag. Till exempel bör IA titta på best practices i andra länder. I de fall andra länder redan har fastställt regler eller lösningar på ett visst problem kanske EU kan anta dessa som best practice, istället för att ta fram en egen europeiska lösning. Kommissionen bör också mer aktivt involvera tredjelandssintressenter och europeiska importörer i arbetet med IA:s för att få deras synpunkter på viktig EU-lagstiftning med bäring på de kommersiella relationerna med tredje land. Detta för att inte bidra till onödiga handelshinder mot andra länder.

Lika viktigt är dock att satsa betydligt mer än idag på IA:s ex post<sup>116</sup> och att sådana också ska beakta den externa dimensionen. Även om det bästa är att identifiera potentiella handelshinder i förväg och hindra dem från att uppstå så är det bra att också i efterhand studera om hinder uppstått så att en diskussion kan föras om hur de kan lösas.

I de flesta fall berör EU-direktiv rättigheter och skyldigheter som gäller för EU-medborgare/företag. Medlemsstaterna har dock möjlighet att, vid införlivande av dessa direktiv, utvidga dessa rättigheter och skyldigheter till icke EU-medborgare/företag som verkar inom EU. Exempel på detta är det svenska införlivandet av EU:s upphandlingsdirektiv som gäller gentemot företag från hela världen som lägger anbud i offentliga upphandlingar i Sverige. Detta trots att direktivet inte kräver det. Best practice-utvärderingar och övningar inom EU om hur direktiv bäst omsättes i nationell lag bör gärna inkludera denna aspekt av införlivandet, då det är ett sätt för enskilda EU-länder att själva integreras med tredje land utöver vad som beslutas i Bryssel.<sup>117</sup>

---

sektorer till EU och på det sättet partiellt blir en del av inre marknaden för de sektorerna. Detta kan jämföras med ACAA- och PECA-avtal på varuhandelsområdet.

<sup>116</sup> Idag är rent generellt utvärderingar av genomförda lagar (ex post impact assessment) ovanliga inom EU.

<sup>117</sup> Ett annat exempel på detta är införlivandet av EU:s utstationeringsdirektiv i svensk lag. I svensk lag omfattas alla i Sverige utstationerade arbetare, inte bara de från andra EU-länder.

Förutom utvärdering av följderna av enskilda lagar vore det positivt med kontinuerligt återkommande mer generella utvärderingar av såväl integrationen inom inre marknaden som integrationen med tredje land. Detta kan ske på flera sätt. Kommerskollegium har tidigare skrivit ett paper i detta ämne<sup>118</sup>. Det är möjligt att med ekonometriska metoder (gravitationsmodeller och prispapsdata) ta fram mått på integrationen mellan vart och ett av EU-länderna med varandra och även mellan EU-länderna och många viktiga tredjelandsmarknader. Detta bör helst göras av oberoende konsulter på ett likadant sätt med kontinuerliga intervall. På detta sätt kommer det gå att dels studera integrationsprocessen över tiden på inre marknaden och dels se hur pass mycket mer integrerad inre marknaden är jämfört med de ekonomiska relationerna till tredje land. På så sätt kan man hitta var, inom vilka sektorer, återstående handelshinder – såväl inom inre marknaden som externt - finns och på detta sätt bidra till att rikta strålkastarljuset på rätt ställe. Det ger ett viktigt beslutsunderlag inför beslut om nya resurskrävande reformer.

### 7.3.2. Större transparens löser tekniska handelshinder

När det gäller tekniska handelshinder skulle standarder (handels ”tekniska språk”) kunna vara något att fokusera på. Europeiska standarder är redan på många områden identiska med internationella standarder och det finns ett välutvecklat samarbete som syftar till att fortsätta utveckla gemensamma europeiska/internationella standarder. Trots det kan det finnas problem. Därför föreslår kollegiet att det genomförs en screening av avvikelser mellan europeiska och internationella standarder. Denna skulle fokuseras på de sektorer som har de flesta och största (ekonomiskt mest betydelsefulla) avvikelserna.

Ett standardscreeningsuppdrag kan beslutas och finansieras av EU-kommissionen men det går inte att formellt ålägga de europeiska standardiseringsorganisationerna<sup>119</sup>, som är privaträttsliga organ, att göra detta. I det fall de inte vill eller kan bidra kan uppdraget läggas på oberoende konsulter. När uppdraget är utfört bör det övervägas om det finns skäl att på vissa områden anpassa europeiska standarder till rådande internationella standarder. Detta ska ske på en cost-benefit basis, då standardiseringsarbete är resurskrävande och bara bör ske om tydliga vinster i form av minskade handelshinder utan sänkta krav (exempelvis säkerhet m.m.) kan påvisas.

När det gäller tjänstestandarder, ett relativt outvecklat område, är det av vikt att dessa utvecklas i samstämmighet med internationella standarder redan från början. Detta bör vara ett uttalat och tydligt mål för allt arbete med tjänstestandarder.

Ett annat viktigt insats för att förebygga tekniska handelshinder vore mer heltäckande notifieringar av nya tekniska föreskrifter, även mot tredje land. Arbetet med att notifiera till WTO:s TBT-kommitté lämnar en del

<sup>118</sup> Se rapporten Evaluating the external dimension of a new growth strategy som hittas på <http://www.kommers.se/trade&growth>

<sup>119</sup> CEN, CENELEC och ETSI.

övrigt att önska. EU och dess medlemsländer skulle kunna vara mer koordinerade och konsekventa med vad de notifierar, något kommissionen skulle kunna hjälpa till med mer aktivt än idag.

Internt inom EU finns den betydligt mer omfattande 98/34-proceduren för att förebygga tekniska handelshinder, men den gäller bara varor och vissa e-tjänster<sup>120</sup>. Regleringar av andra tjänster bör, oavsett om de formellt tillhör samma notifieringsmekanism som varor eller inte, kunna notifieras enligt samma rutiner och vara tillgängliga på samma transparenta sätt för alla intressenter, inklusive sådana från tredje land. Inom ramen för olika handelspolitiska fora (frihandelsavtal, regeldialoger m.m.) kan EU också notifiera ”early warnings” med kommande lagförslag (pre-draft stage) för att förebygga handelshinder mot tredje land. Ömsesidigt utbyte av sådan information ger EU möjlighet att framföra synpunkter på kommande regler i tredje land som skulle kunna utgöra handelshinder för EU:s export.

Sammantaget kan EU och dess medlemsländer ta på sig målsättningen att bli världens mest transparanta lagstiftare.

### **7.3.3. Utsträckning av EU:s lagar, system och principer till tredje land**

Utöver vad som redan sker, främst när det gäller varuhandel, på detta område kan ytterligare insatser göras. Tjänstedirektivet skulle kunna användas för att stimulera tjänstehandeln även med tredje land. Det kan ske på olika sätt. En möjlighet som redan är under diskussion är att koppla in icke-EU-länder på IMI-nätverket. IMI är ett utmärkt verktyg för kommunikation mellan myndigheter i EU:s olika medlemsländer angående bl.a. tillämpningen av de regler som omfattas av tjänstedirektivet. Det finns förutsättningar för att utvidga IMI till nya rättsområden inom EU men systemet borde även kunna utvidgas mot vissa tredje länder, avancerade länder med välfungerande och tillförlitliga myndigheter och tillfredsställande skydd för personuppgifter<sup>121</sup>. I den IMI-förordning som för närvarande förhandlas finns förutsättningar att utvidga IMI-systemet till sådana länder. Även för frågor relaterade till personrörlighet kan IMI visa sig vara ett sätt att underlätta kommunikationen mellan myndigheter utanför EU och i EU med målet att få till en smidigare arbetskraftsmigration.

Annat i tjänstedirektivet som skulle kunna användas externt, inom ramen för reciproka avtal eller unilateralt, är den s.k. svarta listan och stupstockregeln. Svarta listan består av förbjudna speciellt restriktiva handelshinder, såsom kvoter för antalet licenser i en viss region. Dessa hinder är ren protektionism och bör inte uppehållas vare sig internt inom EU eller mot tredje land. Dock kan det vara så att detta är ett rent teoretiskt problem, dvs. när medlemsländer väl tar bort hinder som finns på svarta listan så tas de bort gentemot alla länder, även om det inte

<sup>120</sup> Informationssamhällets tjänster.

<sup>121</sup> En utvidgning av IMI till Schweiz gällande erkännande av yrkeskvalifikationer är redan på gång.

formellt krävs i tjänstedirektivet. Stupstocksregeln säger att en näringsidkare som sökt ett tillstånd och efter en viss stipulerad tid inte fått något svar av tillfrågad myndighet ska kunna betrakta bristen på svar som ett beviljande. Inom ramen för bilaterala avtal med tredje land skulle detta koncept kunna föras in.

Sammanfattningsvis föreslår kollegiet att kommissionen genomför en utredning om vilka möjligheter det finns att applicera delar av tjänstedirektivet mot tredje land.<sup>122</sup>

## 8. Ökad transparens genom informationskällor

### 8.1. Problem

Transparens är ett självändamål men också ett medel för att skapa bättre förutsättningar för gränsöverskridande handel. Såväl existerande som potentiella exportörer, importörer, leverantörer och investerare har nytta av att kunna snabbt hitta korrekt och relevant information om regler på olika områden på olika marknader. Bristen på lättillgänglig information kan vara ett handelshinder. Detta gäller inte minst för tredjelandsföretag, särskilt små sådana, som vill bedriva handel inom EU.

En del av problemen för handeln ligger i bristande transparens, dvs. svårigheter för företag att få reda på vilka regler som gäller på olika marknader<sup>123</sup>. Även om den inre marknaden på vissa områden har fullharmoniserad lagstiftning saknas harmonisering över huvud taget på andra. Aktörer som vill agera i andra länder än sitt eget måste i många fall söka sig till flera olika informationskällor.

Mot bakgrund av tjänstedirektivet har medlemsstaterna inrättat kontaktpunkter för tjänster, dit tjänsteleverantörer och tjänstemottagare ska kunna vända sig för att få information samt på elektronisk väg fullgöra vissa förfaranden. Informationskraven som ställs på kontaktpunkterna i direktivet är emellertid inte heltäckande för den information exempelvis en tjänsteleverantör som överväger gränsöverskridande verksamhet kan tänkas efterfråga. Det finns t.ex. inget krav på att information om anställningar eller skatter måste finnas. Dessa kontaktpunkter avser dessutom enbart tjänster. Frågor som rör varor är hänvisade till en annan kontaktpunkt och frågor som rör erkännande av yrkeskvalifikationer ytterligare en.

---

<sup>122</sup> Se också förslaget i avsnitt 3.3.3. om utvidgning av yrkeskvalifikationsdirektivet mot tredje land.

<sup>123</sup> Detta problem har uppmärksammats i kollegiets stora företagsundersökning och i kollegiets utredning om företags och enskildas kunskap om den inre marknaden (dnr 2011/01302-28) framkom att 72 procent av företagen i undersökningen bedömde att de har vissa eller stora brister vad gäller kunskaper om rättigheter på den inre marknaden.



## 8.2. Pågående initiativ

Genom ny europeisk lagstiftning kommer ytterligare kontaktpunkter att inrättas. Som exempel kan nämnas patienträttighetsdirektivet som föreskriver att medlemsstaterna ska tillhandahålla en kontaktpunkt med information till patienter (tjänstemottagare). En ”mini one-stop shop” innehållande information om moms ska också inrättas som planeras vara i bruk 2015.<sup>124</sup> Ett förslag att använda befintliga kontaktpunkter finns i förslaget till revidering av yrkeskvalifikationsdirektivet, där kommissionen föreslår att informationen om yrkeskvalifikationer ska finnas på kontaktpunkterna för tjänster och att de kontaktpunkter som redan finns i dag inom ramen för yrkeskvalifikationsdirektivet ska bli ”assistanscenter”, som fokuserar på individuell handläggning och rådgivning.<sup>125</sup>

Sedan tidigare finns en portal för både företag och privatpersoner i form av Ditt Europa, som erbjuder information inom en mängd inre marknadsområden. Informationen som riktar sig till företag är emellertid i många fall kortfattad med en länk till den relevanta lagstiftningen, kommissionens information och kontaktpunkten för ämnet, när en sådan finns.

## 8.3. Förslag till åtgärder

Även om det ur EU-rättslig synvinkel kan framstå som naturligt att dela upp information på olika kontaktpunkter, bör man sträva efter att samla så mycket information som möjligt på samma plats, just för att underlätta för användarna. Därför föreslår kollegiet en utökning av den information som finns på Ditt Europa. Informationen inom varje rättsområde bör utökas och det bör också framgå vilken information de relevanta kontaktpunkterna tillhandahåller. Ditt Europa kan på så sätt göras till den naturliga ingången för den som vill veta mer om gränsöverskridande ekonomisk verksamhet. Den som önskar mer detaljerad information kan genom portalen ta sig till relevant kontaktpunkt. Eftersom antalet kontaktpunkter växer, och flera olika kontaktpunkter kan vara relevanta för ett företags verksamhet<sup>126</sup>, är det också viktigt att de olika kontaktpunkterna på ett tydligt sätt länkar till varandra. Användarna kan då se att ytterligare information som kan vara relevant finns att hämta. Kontaktpunkterna och Ditt Europa bör även vara öppna för tredjelandsföretag.

Vad gäller informationen på kontaktpunkterna för tjänster bör den gå utöver direktivets nuvarande krav, något som kommissionen också

---

<sup>124</sup> Kommissionens meddelande “Samstämmiga ramar för att öka tilltron till en inre e-marknad för e-handel och nättjänster”, COM(2011) 942 final (11.1.2012), s. 7.

<sup>125</sup> Kommissionens förslag om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordning [...] om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden, KOM(2011) 883 final (19.12.2011), s. 11-12.

<sup>126</sup> Fenomenet *tjänstefiering* gör att uppdelningen i olika kontaktpunkter ofta kan bli ganska artificiell ur företagets perspektiv.

förespråkar. För att tillgodose framför allt tjänsteleverantörers behov av information om det regelverk som rör deras verksamhet bör kontaktpunkterna för tjänster även innehålla information om t.ex. skatter och anställningar. Sådan information kan i högsta grad vara relevant för en leverantör som agerar gränsöverskridande. Kontaktpunkten för tjänster bör dessutom innehålla information om alla tjänster, inte bara de som ingår i tjänstedirektivet.

Ärendet har avgjorts av generaldirektören Lena Johansson i närvaro av chefsjuristen Anna Renman, enhetschefen Agnès Courades Allebeck och utredarna Ulrika Båth Bertram, Ola Landström, Philip Levin, Fredrik Olsson samt enhetsrådet Henrik Isakson, föredragande. I handläggningen har även deltagit ämnesrådet Olivier Linden och utredaren Carolinn Hjälmsroth.

Lena Johansson

Henrik Isakson