

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Lissabontraktatens indvirkning på det indre markeds funktion (initiativudtalelse)

(2011/C 44/12)

Ordfører: **Jorge PEGADO LIZ**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 18. februar 2010 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en initiativudtalelse om:

*Lissabontraktatens indvirkning på det indre markeds funktion.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 15. juni 2010.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 464. plenarforsamling den 14.-15. juli 2010, mødet den 14. juli 2010, følgende udtalelse med 129 stemmer for, 2 imod og 8 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Lissabontraktatens ikrafttræden var oprindelig fastsat til den 1. januar 2009, men fandt i realiteten først sted den 1. december 2009, efter at ratifikationsprocessen var afsluttet i de 27 medlemsstater. Det må konstateres, at denne traktat stadig er kompleks og vanskelig at forstå.

1.2 Den sammenlignende undersøgelse, som indgår i informationsrapporten (CESE 241/2008), gør det muligt at konkludere, at det indre marked synes at blive defineret på en mere social måde, også selv om der ikke sker strukturelle ændringer med den nye Lissabontraktat. For i modsætning til forfatnings-traktaten, som i visse kredse skabte frygt på grund af formuleringen »et indre marked med fri og lige konkurrence«, synes Lissabontraktaten at give det indre marked nogle mere sociale mål, i og med at der arbejdes hen imod »en social markeds-økonomi, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt«.

1.3 De hidtidige tekster om Kommissionens fremtidige politiske retningslinjer og om 2020-strategien samt talrige erklæringer fra kommissærer og nationale politiske ledere synes også at give udtryk for ønsket om at sætte kursen mod en progressiv og mere borgerorienteret dimension af det indre marked.

1.4 Denne dimension er også blevet forstærket af den udtrykkelige henvisning til den bindende retskraft af chartret om grundlæggende rettigheder, der har »samme juridiske værdi som traktaterne«, men dog med visse begrænsninger i en række medlemsstater.

1.5 På den anden side vil lovgivningsprocessen i relation til det indre marked være præget af de nationale parlamenters intervention, som skal overvåge overholdelsen af nærhedsprincippet - denne regulering af de kompetencer, der deles mellem Unionen og medlemsstaterne. Medlemsstaterne får takket være to protokoller, den ene om »de nationale parlamenters rolle i Den Europæiske Union« og den anden om »anvendelsen af

nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet« mulighed for at anmode om, at et lovgivningsforslag underkastes en ny førstebehandling, hvilket styrker den demokratiske deltagelse i EU-lovgivningsprocessen.

1.6 Hvis de nationale parlamenters præventive intervention fungerer godt, og hvis kontrollen med anvendelsen af nærhedsprincippet bliver effektiv og af god kvalitet, således at mekanismen for tidlig varsling, som Lissabon-traktaten har overtaget fra forfatningstraktaten, kommer til at virke i fuldt omfang, kan det føre til, at EU-lovgivningen kritiseres mindre af medlemsstaterne for at gøre indgreb i de nationale kompetencer og ses mindre af borgerne i EU som tegn på en vis »Bruxelles-centralisme«. Derudover er det nødvendigt, at de nationale parlamenters styrker deres netværk, idet den tidlige varslingsmekanismes rækkevidde og effektivitet afhænger af de nationale parlamenters evne til at organisere sig kollektivt, også selv om der er tale om en individuel rettighed tilkendt hvert parlament.

1.7 Lissabontraktaten udvider ligeledes den »almindelige lovgivningsprocedure« (fælles beslutningstagning, artikel 251 i EF-traktaten) til også at gælde for det indre marked, hvilket bl.a. artikel 48 i TEUF vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed, for så vidt angår social sikring, vidner om.

1.8 Med Lissabontraktaten ønskes det således at lette udviklingen af det indre marked ved yderligere at udvide anvendelsen af fælles beslutningstagning, som omdøbes til »den almindelige lovgivningsprocedure«, hvorved EU-institutionerne pålægges en ny beslutningspartner, dvs. de nationale parlamenter, som man fremover må regne med i forbindelse med vedtagelsen af lovgivningstiltag gældende for det indre marked.

### 2. Indledning

2.1 Informationsrapporten om Lissabontraktatens indvirkning på det indre markeds funktion<sup>(1)</sup>, som sektionen vedtog den 13. juni 2008, var ledsaget af en komparativ undersøgelse

<sup>(1)</sup> CESE 241/2008 - INT/393 (ikke offentliggjort i EUT).

bestående af en oversigt, der sammenligner henholdsvis Lissabontraktaten, den på daværende tidspunkt endnu gældende EF-traktat, udkastet til forfatningstraktat (som aldrig blev ratificeret) samt kommentarerne fra Markedsobservatoriet om de juridiske konsekvenser af den tekst, der blev vedtaget i Lissabon den 13. december 2007.

2.2 Lissabontraktatens ikrafttræden var oprindelig fastsat til den 1. januar 2009, men det forventede forløb blev afsporet den 12. juni 2008, da Irland forkastede Lissabontraktaten efter en folkeafstemning.

2.3 Efter at Irland havde fået garantier for den nationale suverænitet og sikkerhed for, at hvert land i EU fortsat ville have sin egen kommissær, blev traktaten godkendt efter en folkeafstemning den 3. oktober 2009.

2.4 Forsinkelserne i forbindelse med ratifikationen sluttede, da den tjekkiske forfatningsdomstols afgørelse af 3. november 2009 slog fast, at Lissabontraktaten var i overensstemmelse med Tjekkiet grundlov. Præsident Vaclav Klaus' undertegning afsluttede ratificeringsprocessen, og traktaten trådte omsider i kraft den 1. december 2009.

2.5 Den tid, der er forløbet mellem vedtagelsen af informationsrapporten og Lissabontraktatens ikrafttræden, men også Kommissionens henstilling af 26. juni 2009 om foranstaltninger med henblik på at forbedre det indre markeds funktionsmåde og Kommissionens meddelelse om »Europa 2020: En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst« vedtaget den 3. marts 2010, betyder, at udvalget nu finder det hensigtsmæssigt at omskrive nævnte rapport til en initiativudtalelse og samtidig opdatere den og offentliggøre sin mening om emnet. Desuden tages nye spørgsmål op, som ikke var blevet behandlet heri på grund af manglende afstand til traktatteksten, der for øvrigt ikke var særlig let at læse og forstå. Den seneste konsoliderede udgave er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 30. marts 2010 <sup>(2)</sup>.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1 De politiske begivenheder, som har markeret Lissabontraktatens udvikling, fra den blev undertegnet af de 27 medlemsstater den 13. december 2007, til den trådte i kraft den 1. december 2009, har grundlæggende ikke ændret bestemmelserne om det indre marked, men især haft institutionelle følger.

3.1.1 Det irske folks betænkeligheder blev fremført af den irske premierminister på samlingen i Det Europæiske Råd den 11.-12. december 2008. Det Europæiske Råd tog disse til efterretning og enedes om, at der - forudsat at Lissabontraktaten

trådte i kraft - skulle træffes en beslutning efter de nødvendige juridiske procedurer, der kunne sikre, at Kommissionen fortsat ville tælle én statsborger fra hver medlemsstat.

3.1.2 Det Europæiske Råd den 18.-19. juni 2009 gav Irland juridisk bindende garantier, som dog ikke har indflydelse på forholdet mellem EU og de øvrige medlemsstater eller på Lissabontraktatens indhold og anvendelse, for, at visse områder (såsom skatteforhold, ret til livet, uddannelse, familieforhold, militær neutralitetspolitik) ikke ville blive berørt af Lissabontraktatens ikrafttræden.

3.1.3 Desuden vedtog Det Europæiske Råd en højtidelige erklæring om arbejdstagernes rettigheder og offentlige tjenester.

3.2 Den Tjekkiske Republiks forsinkede ratifikation af traktaten fik ingen umiddelbare konsekvenser for Lissabontraktaten. For medlemsstaterne aftalte under Det Europæiske Råd den 29.-30. oktober 2009, at en protokol til den kommende tiltrædelsestraktat vil fritage Den Tjekkiske Republik, Det Forenede Kongerige og Polen fra at gennemføre chartret om grundlæggende rettigheder.

3.3 Informationsrapporten om »Lissabontraktatens virkning på det indre markeds funktion« og bilaget hertil er derfor stadig relevante og kan tjene som grundlag for en juridisk analyse af nærværende udtalelse og bør derfor betragtes som en uadskillelig del af denne udtalelse.

3.4 Det skal i denne forbindelse påpeges, at Lissabontraktaten stadig er en kompleks tekst, selv i den konsoliderede udgave. Den er vanskelig at læse og forstå selv for specialiserede jurister, for den er resultatet af en række ændringer til traktaten om Den Europæiske Union (TEU), der udgør EU's overordnede ramme og indeholder de principper, der ligger til grund for EU, og til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF), der bliver til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), og som indeholder de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af principperne opstillet i TEU.

3.5 Eftersom en officiel konsolideret udgave ikke var tilgængelig under ratifikationsprocessen, ratificerede medlemsstaterne en tekst, der både var uklar og vanskelig at læse, hvor størsteparten af de nye beslutningsmekanismer ikke var særlig klart defineret, bortset fra i nogle protokoller til Lissabontraktaten, og hvor det ikke var afprøvet, om mekanismerne fungerede i praksis.

3.6 Dertil kommer, at traktaten undertegnet i Lissabon i modsætning til forfatningstraktaten ikke har været forelagt til høring i Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, de nationale og regionale

<sup>(2)</sup> EUT C 83 af 30.3.2010. Herefter vedrører alle henvisninger til Lissabontraktaten denne konsoliderede version.

parlamentar eller de repræsentative civilsamfundsorganisationer - hverken på europæisk, nationalt eller regionalt niveau. Først efter ratificering af traktaten besluttede Kommissionen og Rådet at udgive nogle dokumenter for at udbrede kendskabet til og redegøre for den nye traktats indhold eller fordele i modsætning til, hvad der skete i forbindelse med forfatningstraktaten.

3.7 Lissabontraktaten genoptager metoden med ændring af de eksisterende traktater via en regeringskonference bestående udelukkende af repræsentanter for medlemsstaterne, hvorimod forberedelsen af »forfatningen« fandt sted på et konvent bestående af et stort antal parlamentarikere - også fra de medlemsstater, som blev optaget i 2004 og 2007 - medlemmer af Europa-Parlamentet, repræsentanter for de 15 medlemsstater og de 12 daværende kandidatlande plus Tyrkiet, Kommissionen samt repræsentanter for civilsamfundet, bl.a. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, med observatørstatus.

3.8 Lissabontraktaten synes at være et klart tegn på, at medlemsstaterne har genvundet kontrollen i sammenligning med forfatningstraktaten, som syntes at være af en mere føderal beskaffenhed. Dette anskueliggøres navnlig ved afskaffelsen af de symboler, der blev indført i forfatningstraktaten, og som kunne lede tanken hen på oprettelsen af en forbundsstat (flag, hymne, motto, udpegelse af den 9. maj som Europadagen).

3.9 I Lissabontraktaten fusioneres de tre søjler, og TEU og TEUF får samme juridiske værdi (3). Unionen får desuden juridisk personlighed ved at træde i stedet for og efterfølge Det Europæiske Fællesskab, hvorimod det indtil Lissabontraktatens ikrafttræden kun var Det Europæiske Fællesskab, der havde juridisk personlighed.

3.10 EU-rettens forrang frem for medlemsstaternes ret blev indskrevet i artikel I-6 i forfatningstraktaten blandt EU's grundlæggende principper. For at stoppe den polemik, der opstod som følge af indskrivningen af forrangsprincippet i forfatningstraktaten, som ellers kun afspejlede Domstolens allerede eksisterende retspraksis, blev det flyttet til erklæring nr. 17. Regeringskonferencen besluttede i den forbindelse at vedføje en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste om forrang, hvori der mindes om, at forrangsprincippet udspringer af retspraksis, og at det har værdi som grundlæggende princip.

3.11 Lissabon-traktaten ændrer retskraften af Chartret for Grundlæggende Rettigheder, som blev stadfæstet den 7. december 2000 i Nice. På Nice-topmødet var der endnu ikke truffet beslutning om chartrets bindende juridiske karakter, og det forblev en principerklæring uden præcis retskraft.

(3) Artikel 1, stk. 3, i TEU: TEU og TEUF er ligestillede, hvorimod Domstolens retspraksis den 13.9.2005 i en dom om strafferetlig miljøbeskyttelse fastslog, at EF-traktaten havde forrang i forhold til EU-traktaten.

3.11.1 Derimod ville chartret have fået bindende retskraft via dets inkorporering i forfatningstraktaten. Da forfatningstraktaten aldrig blev ratificeret, var chartrets bindende retskraft så godt som uden virkning (4). Lissabontraktaten korrigerer dette forhold, men uden at alle de fremskridt, som forfatningstraktaten indeholdt, er medtaget (5).

3.11.2 Det hedder således i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union som ændret ved Lissabontraktaten, at chartret »har samme juridiske værdi som traktaterne«. Dette betyder, at EU's institutioner, organer og agenturer er forpligtet til at overholde de rettigheder, der er indskrevet i chartret. De samme forpligtelser gælder for medlemsstaterne (regeringer, forvaltninger, domstole), når de gennemfører EU-retten.

3.11.3 Ikke desto mindre præciseres det i protokol nr. 30 om anvendelsen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder i Polen og Det Forenede Kongerige, at chartret ikke giver øget kompetence til Domstolen eller nogen domstol i Polen eller Det Forenede Kongerige til at træffe kendelse om, at gældende ret i Det Forenede Kongerige eller Polen er i modstrid med chartret.

3.11.4 Det præciseres ligeledes i protokollen, at chartrets afsnit IV vedrørende arbejdsmarkedsmæssige rettigheder og solidaritet ikke skaber rettigheder, der kan håndhæves juridisk i Det Forenede Kongerige og Polen, medmindre sådanne rettigheder findes i disse landes nationale lovgivninger.

3.11.5 Endelig hedder det, at chartret kun finder anvendelse i Det Forenede Kongerige og Polen, for så vidt som de rettigheder og principper, det indeholder, er anerkendt i disse medlemsstaters lovgivning eller praksis.

(4) Selv om chartret ikke har juridisk bindende karakter henviser De Europæiske Fællesskabers Domstol dog ofte til det. Se f.eks. en dom afsagt for nyligt af Domstolen den 14.2.2008, sag C 244/06 **Dynamik Meden Vertriebs GmbH** mod **Avides Media AG** vedrørende varers fri bevægelighed. Domstolen citerer artikel 24, stk. 1, i chartret, hvori det hedder, at børn har ret til den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for deres trivsel (punkt 41 i dommen). I dommen afsagt af Domstolen den 14.2.2008 sag C-450/06 **Varec SA** mod **Den belgiske stat** vedrørende etableringsfrihed henviser Domstolen til artikel 7 i EU's charter om grundlæggende rettigheder i forbindelse med respekten for privatlivet (punkt 48 i dommen).

(5) I udkastet til Lissabontraktaten af 23.7.2007 CIG3/07 hed det i erklæring nr. 11, at chartret for grundlæggende rettigheder ville blive højtideligt stadfæstet af tre institutioner på dagen for underskrivelsen af Lissabontraktaten, men den indeholdt intet om chartrets juridisk bindende karakter.

EU's charter om grundlæggende rettigheder blev stadfæstet for anden gang onsdag den 12.12.2007 i Strasbourg af EU's tre institutioner. Denne anden stadfæstelse var nødvendig, fordi der efter chartrets første stadfæstelse på topmødet i Nice i december 2000 var blevet tilføjet forklaringer og fodnoter til chartret.

3.11.6 Protokollernes rækkevidde vil være meget begrænset i praksis, for i henhold til princippet om ensartet anvendelse af EU-retten skal EU-Domstolens retspraksis som en fast del af EU's retsregler efterleves af alle medlemsstater. Hvis Domstolen således i en dom citerer eller fortolker chartrets afsnit IV, skal domstolene i Det Forenede Kongerige og Polen efterleve dette, hvad enten de er inddraget i sagen eller ej.

3.12 Traktaten overtager fra »forfatningen« muligheden for, at en medlemsstat frivilligt udtræder af EU (TEU, artikel 50). På baggrund af retningslinjerne fra Det Europæiske Råd forhandler og indgår Unionen med den pågældende stat en aftale indeholdende de nærmere bestemmelser for udtrædelsen under hensyntagen til rammen for dens fremtidige forbindelser med Unionen.

3.13 Den frivillige udtræden bør ikke sammenblandes med ophævelsen af retten til at være medlem af Unionen over for en medlemsstat, der er årsag til en alvorlig og varig krænkelse af Unionens værdier anført i artikel 7 i TEU (respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten, respekt for menneskerettighederne osv.)<sup>(6)</sup>.

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1 En række særlige politisk-økonomiske aspekter, som er opstået i mellemtiden inden for udviklingen af politikken for det indre marked under den nye traktat, såsom Europa-Parlamentets nye sammensætning og »Barroso-II«-Kommissionen, fortjener særlig omtale.

4.2 Det skal bemærkes, at Kommissionen allerede i november 2007 havde offentliggjort en vigtig meddelelse med titlen »Et indre marked for Europa i det 21. århundrede« efter en beslutning fra Parlamentet den 4. september 2007, som opfordrede til »en undersøgelse af det indre marked- tackling af barrierer og ineffektivitet ved bedre gennemførelse og håndhævelse«. Den slog til lyd for en ny vision for et indre marked, der skal gælde for alle, være mere aktivt og stimulere Europas håndtering af globaliseringen, skabe vækst og arbejdspladser, sikre rimelige priser og bidrage til social beskyttelse og miljøbeskyttelse. EØSU havde i to udtalelser<sup>(7)</sup> gjort opmærksom på sin holdning til det indre marked, nemlig at det altid havde været et redskab til gavn for alle borgere, herunder erhvervsdrivende, arbejdstagere og forbrugere.

<sup>(6)</sup> Artikel 7 i TEU indeholder to forskellige bestemmelser alt efter, om der er tale om, at der er »en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder principper...« eller »... at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder principper...«.

<sup>(7)</sup> EUT C 77 af 31.3.2009, s. 15, og EUT C 182 af 4.8.2009, s. 1.

4.3 I en meddelelse af 6. november 2008<sup>(8)</sup> havde Kommissionen påvist, at fordelene ved det indre marked var betinget af et styrket administrativt samarbejde. Kommissionen opfordrede i sin statusrapport om informationssystemet for det indre marked (IMI) medlemsstaternes myndigheder til et tæt samarbejde, som kunne skabe gensidig tillid til systemerne<sup>(9)</sup>.

4.4 I sin henstilling af 29. juni 2009 vedrørende foranstaltninger til forbedring af det indre markeds funktionsmåde<sup>(10)</sup> konstaterede Kommissionen en række svagheder i det indre markeds funktion, bl.a. fordi reglerne ikke anvendes korrekt, og overholdelsen heraf ikke kontrolleres. Derfor foreslog Kommissionen at træffe konkrete foranstaltninger, der supplerer medlemsstaternes foranstaltninger, som led i en partnerskabsbaseret tilgang.

4.4.1 Blandt de anbefalede foranstaltninger kan nævnes en forstærket kontrol med reglernes overholdelse, fremme af alternative metoder til tvistbilæggelse, regelmæssig evaluering af den nationale lovgivning og oplysning af private og virksomheder om de rettigheder, de opnår gennem det indre marked.

4.5 Finanskrisen bredte sig hurtigt bl.a. i Europa og fik lige så uventede som uforudsete økonomiske og sociale konsekvenser, hvilket udvalget har haft lejlighed til at påpege. Den har ført til den mest alvorlige recession siden 1930'erne med over 23 mio. arbejdsløse<sup>(11)</sup>, et arbejdsløshedsniveau, som ikke er set siden Anden Verdenskrig. Lige inden mandatet skulle fornyes og efter at have bedt de Larosièrere-gruppen<sup>(12)</sup> om en dybtgående undersøgelse af årsagerne til og de nødvendige foranstaltninger til bekæmpelse af denne krise, fandt kommissionen det nødvendigt at fastlægge nye politiske retningslinjer for fremtiden i denne nye økonomiske, sociale og finansielle situation.

4.6 I lyset heraf fastlagde kommissionsformand José Manuel Barroso i sine »Politiske retningslinjer for den kommende Kommission« retningslinjerne for et indre marked tilpasset det 21. århundrede, hvor han tog afstand fra indgreb i dette markeds udvikling under henvisning til krisen og atter fastslog, at det skulle forsvares som traktaternes hjørnesten og den bedste garanti for velstand på lang sigt, forudsat at det var tilpasset udfordringerne for fremtidens økonomi. I denne sammenhæng skal det understreges, at målet om at puste nyt liv i det indre marked som grundlæggende drivkraft i Europas økonomi kun kan nås, hvis en aktiv forbrugerbeskyttelsespolitik fører til, at borgerne får den nødvendige tillid og deltager fuldt ud i det indre marked.

<sup>(8)</sup> KOM(2008) 703 endelig.

<sup>(9)</sup> Se EØSU's udtalelse - EUT C 128 af 18.5.2010, s. 103.

<sup>(10)</sup> Henstilling 2009/524/EF. Se ligeledes Europa-Parlamentets vigtige beslutning af 9.3.2010 (A7-0064/2009).

<sup>(11)</sup> Ifølge de seneste tal fra EUROSTAT.

<sup>(12)</sup> EØSU har udtalt sig om de Larosièrere-gruppens rapport - EUT C 318 af 23.12.2009, s. 57.

4.6.1 Samtidig pålagde kommissionsformanden Mario Monti, tidligere medlem af Kommissionen med ansvar for det indre marked, at udarbejde en rapport om reaktivering af det indre marked, som blev fremlagt i Europa-Parlamentet på Europadagen den 9. maj. Rapporten opregner først de vigtigste problemer, som det indre marked står over for, og foreslår derefter en række initiativer med henblik på at styrke det indre marked under hensyntagen til sociale og miljømæssige forhold. En anden rapport med titlen »en plan for Europa frem til 2030 – udfordringer og chancer« fra refleksionsgruppen om Europas fremtid, der har den tidligere spanske statsminister Felipe Gonzalez som formand, blev samme dag fremlagt i Det Europæiske Råd. Denne rapport handler især om perspektiverne for den europæiske økonomiske styring på mellemlangt sigt uden at glemme, at en mere effektiv gennemførelse af enhedsmarkedet spiller en afgørende rolle for »at skabe en situation, som hele verden vil få glæde af: en ny tingenes tilstand for enhedsmarkedet«. Rapportens konklusioner om økonomisk styring vil uden tvivl få afgørende betydning for det indre markeds fremtid.

4.7 Det er i lyset af disse nye politiske linjer, man bør fortolke den strategi, der erstatter Lissabonstrategien, hvis gennemførelse i øvrigt til dels var en fiasko. Europa 2020-strategien synes ikke at gøre stort væsen af det indre marked, bortset fra et par linjer i kapitlet om manglende forbindelsesled og blokeringer, hvilket tyder på, at begejstringen for det indre marked skranter.

4.7.1 For at hjælpe det indre marked ud af dette dødvande meddeler Kommissionen, at den vil foreslå at lovgive fortrinsvis gennem forordninger i stedet for direktiver, tilpasse lovgivningen til den digitale tidsalder og tilskynde til en europæisk aftaleret med valgfri værdi, f.eks. inden for aftaler med forbrugerne. Michel Barnier, kommissær med ansvar for det indre marked, har under høringen i Europa-Parlamentet og i sine erklæringer fremsat for nylig i Paris fremhævet behovet for at forsoner den enkelte med det store fælles marked, som bør gavne et samfundsprojekt. Som understreget af kommissær Viviane Reding, er det indre marked stadig EU's kronjuvel<sup>(13)</sup>.

4.8 Sideløbende kan borgerinitiativet indført med TEU's artikel 11, stk. 4, som udvalget har undersøgt indgående<sup>(14)</sup>, få betydelige følger for det indre markeds fremtidige udvikling.

4.8.1 Dette instrument til inddragelse af borgerne åbner nemlig en ny mulighed for at genoptage spørgsmål, som er væsentlige for civilsamfundet, og som hidtil ikke har ført til

<sup>(13)</sup> Tale på Forbrugerdagen i Madrid den 15.3.2010 »An ambitious Consumer Rights Directive: boosting consumers' protection and helping businesses«.

<sup>(14)</sup> Initiativudtalelse om Lissabontraktatens gennemførelse: deltagelsesdemokrati og borgerinitiativ (CESE 465/2010, SC/032), hvor Kommissionens grønbog (KOM(2009) 622 endelig af 11.11.2009) blev analyseret og kommenteret, og initiativrapport om civilsamfundets organisationer og EU's rådsformandskab (CESE 464/2010, SC/031). Se også Europa-Parlamentets vigtige beslutning om indførelse af borgerinitiativet af 7.5.2009 (A6-0043/2009).

resultater enten på grund af manglende interesse eller politisk vilje i EU's institutioner (en europæisk fondsvedtægt<sup>(15)</sup>), gruppesøgsmål på europæisk plan<sup>(16)</sup>, den europæiske strejkeret osv.).

## 5. Specifikke bemærkninger

5.1 Informationsrapportens bemærkninger til bestemmelserne vedrørende det indre marked i traktaten om Unionens funktionsmåde (TEUF) er fortsat relevante (se f.eks. punkt 6.1 a)).

5.2 Blandt de 37 protokoller til Lissabontraktaten vil fire have en mere eller mindre direkte indvirkning på det indre marked.

— Dette er i første række protokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, for disse to principper skal gælde inden for de kompetencer, der er delt mellem Unionen og medlemsstaterne, og det indre marked hører til områderne med delt kompetence.

— Protokol nr. 27 om det indre marked og konkurrence vil også have indvirkninger på det indre marked. I protokollen hedder det, at det indre marked omfatter et system, der sikrer, at konkurrencen ikke forvrides.

— Protokol nr. 25 om delt kompetence vil have indvirkninger på det indre marked af de samme grunde som protokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

— Protokol nr. 26 om tjenesteydelser af almen interesse vil afgjort også spille en rolle for det indre marked. Det hedder i protokollen, at disse tjenester hører til blandt Unionens fælles værdier, og det understreges, at de nationale, regionale og lokale myndigheder har vide skønsmålinger med hensyn til at levere, udlægge og tilrettelægge tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Protokollen forsvarede også mangfoldigheden i tjenesteydelserne og de eventuelle forskelle mellem brugernes behov og præferencer, som kan skyldes geografiske, sociale eller kulturelle hensyn. Endelig understreges behovet for fremme af universel adgang og et højt kvalitets- og sikkerhedsniveau samt adgangen til disse tjenester og brugerrettigheder. I artikel 2 i protokol nr. 26 sker der et nybrud, idet der for første gang i primærretten henvises til »ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse«, og protokollen sikrer medlemsstaternes beføjelse til at levere, udlægge og tilrettelægge disse tjenester.

<sup>(15)</sup> EØSU's initiativudtalelse CESE 634/2010, INT/498.

<sup>(16)</sup> EUT C 162 af 25.6.2008, s. 1, og EUT C 128 af 18.5.2010, s. 97.

5.3 To erklæringer vil sandsynligvis få indvirkning på det indre marked. Erklæring nr. 18 om afgrænsning af kompetence minder om, at beføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, forbliver hos medlemsstaterne i overensstemmelse med den kompetencefordeling mellem Unionen og medlemsstaterne, der er fastsat i traktaterne, og at medlemsstaterne i forbindelse med delt kompetence udøver deres kompetence i det omfang, Unionen ikke har udøvet sin kompetence, eller har besluttet at ophøre med at udøve den.

5.3.1 Tildelingen af kompetencer til Fællesskabet blev af Domstolen meget hurtigt sidestillet med en overdragelse af kompetencer fra medlemsstaterne til fællesskabsinstitutionerne, hvilket bevidnes af dommen Costa mod ENEL i 1964, hvor Det Europæiske Økonomiske Fællesskab defineres som »et fællesskab af ubegrænset varighed med egne institutioner ... herunder især reelle beføjelser, der udspringer af en kompetencebegrænsning eller en overførsel af staternes beføjelser til Fællesskabet ...« (Sag 6/64 Sml. 1141).

5.3.2 Endelig hedder det i erklæring nr. 42, at princippet om tildelte kompetencer i henhold til Domstolens faste retspraksis ikke kan tjene som grundlag for en udvidelse af Unionens beføjelser ud over de generelle rammer, der er oprettet ved bestemmelserne i traktaterne som helhed.

## 6. De vigtigste konsekvenser for politikken for »det indre marked«

6.1 Med hensyn til de specifikke ændringer til traktatbestemmelserne vedrørende det indre marked understreges følgende:

- a) Dette at ordene »fælles marked« og »fællesmarked« erstattes af »det indre marked« viser, at man kvalitativt bevæger sig fra et fælles marked til et indre marked, hvilket gør det muligt at afklare omstridte begreber i retsdoktrinen, og dette bestyrker opfattelsen af, at EU ikke blot er et frit marked eller en frihandelszone i ren økonomisk forstand, men et indre marked for borgerne (artikel 26 i TEUF) <sup>(17)</sup>.
- b) Hvad angår styrkelsen og en mere detaljeret definition af nærhedsprincippet, kan det konstateres, at præferencen for direktiver i stedet for forordninger, som omtales i protokol nr. 30 til EF-traktaten, er blevet ophævet og sat ud af kraft i protokol nr. 2 til Lissabontraktaten.
- c) For at værne om overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet har de nationale parlamenter næsten fået vetoret defineret som 1/3 af samtlige stemmer

<sup>(17)</sup> Domstolen havde allerede den 5. maj 1982 i en dom Schul sag nr. 15/81 anført, at det fælles marked, en frihandelszone, går forud for det indre marked. Det indre marked henviser således til en højere grad af økonomisk integration.

tildelt de nationale parlamenter. Et nationalt parlament har desuden mulighed for at gøre indsigelse mod et familieretligt lovgivningsinitiativ (artikel 81 i TEUF).

- d) Europa-Parlamentet får flere beføjelser som følge af den udvidede anvendelse af proceduren med fælles beslutningstagning, der omdøbes til »den almindelige lovgivningsprocedure«. Europa-Parlamentet er ligestillet med Rådet i budget-anliggender, og det vælger formanden for Kommissionen. Europa-Parlamentet defineres i Lissabontraktaten som bestående af repræsentanter for »Unionens borgere«, hvorimod der i EF-traktaten tales om »repræsentanter for folkene i de i Fællesskabet sammensluttede stater«.
- e) En procedure med fælles beslutningstagning (den almindelige lovgivningsprocedure) med et nyt system for kvalificeret flertal i Rådet <sup>(18)</sup> vil være gældende på mange nye områder.
- f) Medlemsstaterne har blandt Unionens mål ladet henvisningen til »et indre marked med fri og lige konkurrence« udgå. Konkurrencepolitikken er omformuleret til et »nødvendigt instrument for det indre markeds funktion«, fordi forfatningstraktatens henvisning til »et indre marked med fri og lige konkurrence« blandt Unionens mål havde skabt frygt i visse kredse.
- g) Et nyt hensyn til forbrugernes og de små og mellemstore virksomheders interesser er udmøntet i pakken med den nye vision og meddelelsen om »Et indre marked for Europa i det 21. århundrede« <sup>(19)</sup>.
- h) Et nyt koncept for tjenesteydelser af almen interesse (artikel 14 i TEUF og protokol nr. 26), som klarlægger Unionens ansvar og de nationale, regionale og lokale myndigheders vide skøn beføjelser, behandles i meddelelsen »Tjenesteydelser af almen interesse, herunder sociale ydelser af almen interesse: Europas nye udfordring« <sup>(20)</sup>, hvori det foreslås at konsolidere EU's gældende ramme for tjenesteydelser af almen interesse.
- i) En klarere opmærksomhed på integrationen af sociale aspekter i gennemførelsen af det indre marked (bekæmpelse af udstødelse eller forskelsbehandling, fremme af social retfærdighed og beskyttelse samt ligestilling mellem kvinder og mænd, solidaritet mellem generationerne, beskyttelse af børns rettigheder) i tilknytning til meddelelsen »Muligheder, adgang og solidaritet: En ny social vision for det 21. århundredes Europa« <sup>(21)</sup>.

<sup>(18)</sup> Protokol (nr. 36) om overgangsbestemmelser.

<sup>(19)</sup> KOM(2007) 724 endelig - SEK(2007) 1517, 1518, 1519, 1520 og 1521.

<sup>(20)</sup> KOM(2007) 725 endelig - SEK(2007) 1514, 1515 og 1516.

<sup>(21)</sup> KOM(2007) 726 endelig.

j) Som noget nyt udvider Lissabontraktaten mulighederne for forstærket samarbejde til hele Unionens aktionsområde, undtagen det område, der henhører under Unionens enekompetencer (artikel 20 i TEUF), hvis mindst ni medlemsstater (uanset antallet af medlemsstater) går ind

for det. Dette følger af en afgørelse fra Rådet vedtaget med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter Europa-Parlamentets godkendelse (artikel 329, stk. 1, i TEUF) og kan altså påvirke det indre marked, energimarkedet, indvandringspolitikken og f.eks. civilbeskyttelsen.

Bruxelles, den 14. juli 2010

Mario SEPI  
*Formand*  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---