

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Lissabonfördraget och den inre marknadens funktion (initiativytttrande)

(2011/C 44/12)

Föredragande: **Jorge PEGADO LIZ**

Den 18 februari 2010 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytttrande om

"Lissabonfördraget och den inre marknadens funktion".

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 15 juni 2010.

Vid sin 46:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 129 röster för, 2 röster emot och 8 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Lissabonfördragets ikraftträdande var ursprungligen fastställt till den 1 januari 2009, men kunde först förverkligas den 1 december 2009 efter att ratificeringsprocessen i de 27 medlemsstaterna hade slutförts. Man måste tyvärr konstatera att fördraget är både komplicerat och svårbegripligt.

1.2 På basis av den jämförande studie som ingår i informationsrapporten (CESE 241/2008) kan man konstatera att den inre marknaden får en mer social karaktär i det nya Lissabonfördraget, även om den inte undergår några strukturella förändringar. Medan det konstitutionella fördragets uttryck "en inre marknad med fri och icke snedvriden konkurrens" framkallade en viss oro hos vissa, tycks Lissabonfördraget ge den inre marknaden mer sociala mål genom att vilja främja "en social marknadsekonomi (...) där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas".

1.3 De texter som hittills finns att tillgå om kommissionens framtida politiska riktlinjer och om 2020-strategin samt ett flertal uttalanden av kommissionsledamöterna och de nationella politiska ledarna, tyder också på att man strävar efter att ge den inre marknaden en progressiv och mer medborgarinriktad dimension.

1.4 Denna dimension har också förstärkts genom den uttryckliga hänvisningen till den bindande rättsverkan hos stadgan om de grundläggande rättigheterna, som har "samma rättsliga värde som fördragen" med undantag av några begränsningar i vissa medlemsstater.

1.5 När det gäller den inre marknaden kommer lagstiftningsförfarandet däremot att präglas av de nationella parlamentens verksamhet eftersom dessa ska se till att man följer subsidiaritetsprincipen, som reglerar unionens och medlemsstaternas utövande av delade befogenheter. Tack vare två protokoll, nämligen om de nationella parlamentens roll och om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, har parla-

menten möjlighet att begära en översyn av ett lagstiftningsförslag i första behandlingen, vilket förstärker det demokratiska deltagandet i unionens lagstiftningsprocess.

1.6 Om de nationella parlamentens förebyggande åtgärder fungerar väl, och om kontrollen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen visar sig effektiv och av hög kvalitet och verkligen fungerar som den mekanism för tidig varning som Lissabonfördraget övertagit från det konstitutionella fördraget, är det möjligt att unionens lagstiftning i mindre omfattning kritiserar av medlemsstaterna för intrång på de nationella befogenheterna, och att unionsmedborgarna i mindre utsträckning uppfattar den som ett tecken på "Brysselcentralism". För att detta ska bli fallet måste de nationella parlamenten förstärka sitt nätverkssamarbete eftersom räckvidden och effektiviteten i mekanismen för tidig varning – även om den tillerkänns varje parlament individuellt – beror på de nationella parlamentens förmåga att organisera sig kollektivt.

1.7 Genom Lissabonfördraget får också "det ordinarie lagstiftningsförfarandet" mer generell användning (medbeslutandeförfarandet i artikel 251 i EG-fördraget) vad avser den inre marknaden, vilket bland annat framkommer av artikel 48 i EUF-fördraget om åtgärder som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare inom den sociala trygghetsens område.

1.8 Genom Lissabonfördraget vill man således underlätta utvecklingen av den inre marknaden genom ökad tillämpning av medbeslutandeförfarandet som får den nya benämningen "det ordinarie lagstiftningsförfarandet", men EU-institutionerna får en ny partner i beslutsfattandet, nämligen de nationella parlamenten, som man måste räkna med i samband med antagandet av alla lagstiftningsåtgärder som gäller den inre marknaden.

2. Inledning

2.1 I informationsrapporten om Lissabonfördragets inverkan på den inre marknadens funktion⁽¹⁾, som antogs av facksektionen den 13 juni 2008, föreslogs en komparativ undersökning i

⁽¹⁾ CESE 241/2008 – INT/393 (inte offentliggjort i EUT).

form av en översikt i vilken man jämför bestämmelserna om den inre marknaden i Lissabonfördraget, det då ännu gällande EG-fördraget, det konstitutionella fördraget ("konstitutionen" som aldrig ratificerades) och kommentarerna från Observationsgruppen för inre marknaden om de juridiska konsekvenserna av den text som antogs i Lissabon den 13 december 2007.

2.2 Lissabonfördragets ikraftträdande hade ursprungligen fastställts till den 1 januari 2009, men dessa planer kullkastades den 12 juni 2008 då Irland förkastade Lissabonfördraget i en folkomröstning.

2.3 Efter att Irland fått garantier för nationell suveränitet och en försäkran om att alla medlemsstater även framdeles kommer att ha en egen kommissionsledamot antogs fördraget i en folkomröstning den 3 oktober 2009.

2.4 Efter den tjeckiska författningsdomstolens avgörande av den 3 november 2009, i vilket domstolen bekräftade att Lissabonfördraget är helt förenligt med den tjeckiska grundlagen, kunde ratificeringsprocessen äntligen slutföras. President Václav Klaus underskrift fullbordade ratificeringsprocessen och fördraget trädde slutligen i kraft den 1 december 2009.

2.5 På grund av den långa tiden mellan antagandet av kommitténs informationsrapport och Lissabonfördragets ikraftträdande, men också kommissionens rekommendation av den 26 juni 2009 om åtgärder för att förbättra den inre marknads funktion samt kommissionens meddelande "Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla" av den 3 mars 2010, finner kommittén det i dag lämpligt att omarbota rapporten till ett initiativyttrande eftersom detta gör det möjligt att uppdatera och offentliggöra kommitténs ståndpunkt i frågan. Samtidigt får man också möjlighet att ta upp nya frågor som inte behandlades i rapporten på grund av att man saknade perspektiv på fördragstexten, som för övrigt inte var särskilt lättläst. Den slutliga konsoliderade versionen av fördraget offentliggjordes i EUT den 30 mars 2010 (2).

3. Allmänna kommentarer

3.1 De politiska händelser som markerade Lissabonfördragets utveckling från de 27 medlemsstaternas undertecknande den 13 december 2007 till ikraftträdandet den 1 december 2009 har inte nämnvärt ändrat bestämmelserna om den inre marknaden, utan framför allt fått institutionella konsekvenser.

3.1.1 Med beaktande av det irländska folkets betänkligheter, som framfördes av premiärministern, enades Europeiska rådet vid sitt möte den 11–12 december 2008 om att man, under förutsättning att Lissabonfördraget träder i kraft, skulle fatta ett

beslut i enlighet med nödvändiga rättsliga förfaranden om att kommissionen även fortsättningsvis ska bestå av en medborgare från varje medlemsstat.

3.1.2 Under sitt möte den 18–19 juni 2009 gav Europeiska rådet Irland rättsligt bindande garantier för att vissa frågor (t.ex. skatter, rätt till liv, utbildning, familj, den militära neutralitetspolitiken) inte skulle påverkas av att fördraget trädde i kraft. Garantierna påverkade dock inte förhållandet mellan unionen och de övriga medlemsstaterna eller Lissabonfördragets innehåll och tillämpning.

3.1.3 Dessutom antog Europeiska rådet en högtidlig förklaring om vikten av arbetstagarnas rättigheter och offentliga tjänster.

3.2 Tjeckiens fördröjda ratificering av fördraget fick inga omedelbara konsekvenser för Lissabonfördraget. I enlighet med medlemsstaternas överenskommelse under Europeiska rådets möte den 29–30 oktober 2009 kommer Tjeckien i ett protokoll som fogas till nästa anslutningsfördrag att beviljas ett likadant undantag från tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna som det som gäller för Storbritannien och Polen.

3.3 Informationsrapporten om "Lissabonfördragets inverkan på den inre marknads funktion" och tillhörande bilaga förblir således aktuella och kan tjäna som stöd för föreliggande yttrande i form av en rättslig analys, och bör därför ses som en integrerad del av yttrandet.

3.4 Det bör i detta sammanhang påpekas att Lissabonfördraget även i sin konsoliderade version är invecklat. Det är svårt att läsa och förstå även för specialiserade jurister, eftersom det är utformat som en rad ändringar till fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), som utgör den allmänna ramen för Europeiska unionen och de principer som unionen grundar sig på, och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget), som blivit fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget) och som innehåller bestämmelser om genomförandet av de principer som fastställts i EU-fördraget.

3.5 Eftersom en officiell konsoliderad text inte fanns att tillgå under ratificeringsprocessen, ratificerade medlemsstaterna en text som var lika oklar som den var svårsläslig, där merparten av de nya "beslutsmekanismerna" inte var särskilt tydligt definierade, bortsett från i protokollen till fördraget, och man hade inte testat om mekanismerna fungerade i praktiken.

3.6 Till skillnad från det konstitutionella fördraget har den text som undertecknades i Lissabon inte varit föremål för samråd med Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, nationella eller regionala parlament eller det civila samhällets organisationer, vare sig på gemenskapsnivå eller på nationell eller regional nivå. Först efter

(2) EUT C 83, 30.3.2010 – hädanefter syftar alla hänvisningar till Lissabonfördraget på denna konsoliderade version.

ratificeringen av fördraget beslutade kommissionen och rådet att offentliggöra dokument som informerade om och förklarade fördragets innehåll och fördelarna med det nya fördraget, i motsats till vad som var fallet i fråga om "konstitutionen".

3.7 Lissabonfördraget har återgått till den metod som går ut på att ändra befintliga fördrag genom en regeringskonferens med företrädare för staterna, medan "konstitutionen" utarbetades i ett konvent som till stor del bestod av ledamöter från nationella parlament, även från de medlemsstater som anslöt sig 2004 och 2007, Europaparlamentsledamöter, företrädare för de dåvarande femton medlemsstaterna och tolv kandidatländerna samt Turkiet, företrädare för kommissionen och företrädare för det civila samhället, bl.a. EESK-ledamöter, med observatörsstatus.

3.8 Med Lissabonfördraget får medlemsstaterna därmed helt klart mycket att säga till om igen, jämfört med konstitutionen som var mer federalistisk. Att medlemsstaterna får mycket att säga till om illustreras också av det faktum att man avskaffar de symboler som infördes genom konstitutionen och som förde tankarna till skapandet av en federal stat (flagga, hymn, motto och Europadagen den 9 maj).

3.9 Lissabonfördraget innebär att de tre pelarna slås samman genom att EU-fördraget och EUF-fördraget tillerkänns samma juridiska värde⁽³⁾. Dessutom får unionen status som juridisk person genom att den ersätter och efterträder Europeiska gemenskapen, medan det fram till Lissabonfördragets ikraftträdande bara var Europeiska gemenskapen som hade status som juridisk person.

3.10 Att unionslagstiftningen ska ha företräde framför medlemsstaternas rätt är en princip som överfördes till artikel I-6 i det konstitutionella fördraget och inkluderades bland unionens grundläggande principer. För att få ett slut på polemiken om att principen om företräde införlivades i konstitutionen, något som emellertid bara återspeglade domstolens befintliga rättspraxis, har man skrivit in denna princip i förklaring nr 17. Konferensen beslutade i detta sammanhang att låta ett yttrande från rådets juridiska avdelning om företräde utgöra bilaga till Lissabonfördraget. I detta yttrande erinrar man om den rättspraxis som ligger till grund för principen om företräde och denna principens grundläggande värde.

3.11 Genom Lissabonfördraget ändras den rättsliga statusen för stadgan om de grundläggande rättigheterna, som proklamerades i Nice den 7 december 2000. Vid toppmötet i Nice fattade

⁽³⁾ Artikel 1.3 i EU-fördraget: EU-fördraget och EUF-fördraget jämställs, medan domstolen i en miljöskyddsdom inom strafflagstiftningen den 13 september 2005 fastställde att EG-fördraget har företräde framför EU-fördraget.

man inget beslut om att stadgan skulle vara juridiskt bindande, och den har därför förblivit en principförklaring utan någon bekräftad rättslig betydelse.

3.11.1 Stadgan skulle däremot ha fått bindande rättsverkan i och med att den införlivades i konstitutionen. Eftersom konstitutionen inte ratificerades har stadgans bindande karaktär mer eller mindre blivit tomma ord⁽⁴⁾. I Lissabonfördraget korrigeras detta förhållande utan att man för den skull går lika långt som man gjorde i konstitutionen⁽⁵⁾.

3.11.2 I artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen, i dess ändrade lydelse genom Lissabonfördraget, står det att stadgan ska "ha samma rättsliga värde som fördragen". Detta innebär att EU:s institutioner, organ och byråer ska respektera de rättigheter som fastställs i stadgan. Denna skyldighet gäller också medlemsstaterna (regeringar, myndigheter och domstolar), när de genomför unionsrätten.

3.11.3 I protokollet om Polens och Förenade kungarikets tillämpning av stadgan (nr 30) slås det dock fast att den inte ska utvidga Europeiska unionens domstols, eller någon av Polens eller Förenade kungarikets domstolars, möjlighet att fastslå att Polens eller Förenade kungarikets gällande lagstiftningar är oförenliga med stadgan.

3.11.4 I detta protokoll görs det också klart att avdelning IV i stadgan, som handlar om sociala rättigheter och solidaritet, inte medför rättigheter tillämpliga på Polen eller Förenade kungariket, utom i den mån dessa är föreskrivna i den nationella lagstiftningen.

3.11.5 I protokollet anges även att stadgan är tillämplig på Förenade kungariket och Polen endast i den mån som de rättigheter och principer den innehåller har erkänts i dessa länders lagstiftning eller rättspraxis.

⁽⁴⁾ EG-domstolen hänvisar dock ofta till stadgan, trots att den inte har någon bindande rättsverkan. Ett färskt exempel på detta är domstolens dom av den 14 februari 2008, mål C 244/06 **Dynamic Medien Vertriebs GmbH** mot **Avides Media AG**, som rör den fria rörligheten för varor. Domstolen citerar artikel 24.1 i stadgan, där det står att barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd (punkt 41 i domen). Ett annat exempel är domstolens dom av den 14 februari 2008, mål C-450/06, **Varec SA** mot **État belge** om etableringsfrihet. Domstolen citerar artikel 7 i stadgan om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen, som handlar om rätten till skydd för privatlivet (punkt 48 i domen).

⁽⁵⁾ I det utkast till Lissabonfördraget som antogs den 23 juli 2007 (CIG 3/07) föreskrivs det i förklaring 11 att stadgan om de grundläggande rättigheterna ska proklamerats högtidligt av de tre institutionerna samtidigt som Lissabonfördraget undertecknas, men ingenting sägs om stadgans bindande rättsverkan. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna proklamerades för andra gången onsdagen den 12 december 2007 i Strasbourg av de tre EU-institutionerna. En andra proklamation var nödvändig eftersom förklaringar och fotnoter hade infogats i stadgan efter det att den först proklamerades vid toppmötet i Nice i december 2000.

3.11.6 Protokollens räckvidd kommer i praktiken att vara mycket begränsad. I enlighet med principen om enhetlig tillämpning av unionsrätten ska EU-domstolens rättspraxis, eftersom den är en del av unionens rättsordning, respekteras i alla medlemsstater. Om avdelning IV i stadgan citeras eller tolkas i en dom som domstolen utfärdar, måste domstolarna i Förenade kungariket och Polen rätta sig efter den, oavsett om dessa länder är part i målet eller inte.

3.12 Möjligheten för en medlemsstat att frivilligt gå ur EU förs över från "konstitutionen" till fördraget (artikel 50 i EU-fördraget). Mot bakgrund av Europeiska rådets riktlinjer ska unionen förhandla fram och ingå ett avtal med denna stat där villkoren för dess utträde fastställs, med beaktande av dess framtida förbindelser med unionen.

3.13 Frivilligt utträde får inte förväxlas med upphävande av rättigheterna till medlemskap i unionen när en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter unionens värden, vilka föreskrivs i artikel 7 i EU-fördraget (respekt för den mänskliga värdigheten, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten, respekt för de mänskliga rättigheterna etc.)⁽⁶⁾.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Vissa politiska och ekonomiska aspekter som har tillkommit i samband med utvecklingen av politiken för den inre marknaden inom ramen för det nya fördraget, som till exempel Europaparlamentets och "Barroso II-kommissionens" nya sammansättning, förtjänar särskild uppmärksamhet.

4.2 Redan i november 2007 publicerade kommissionen ett viktigt meddelande om "En inre marknad för framtidens Europa", med anledning av Europaparlamentets resolution av den 4 september 2007 om "Översynen av den inre marknaden: undanröjande av hinder och ineffektivitet genom bättre genomförande och verkställighet". Meddelandet innehöll en "ny vision" för en inre marknad "för alla [...] att kunna stötta EU:s agerande i förhållande till globaliseringen, skapa tillväxt och arbetstillfällen, säkra rättvisa priser och bidra till det sociala och miljömässiga skyddet". EESK upprepade i två yttranden⁽⁷⁾ sin uppfattning att den inre marknaden alltid varit ett redskap för alla medborgare, inbegripet fria yrkesutövare, arbetstagare och konsumenter.

⁽⁶⁾ Artikel 7 i EU-fördraget innehåller två olika bestämmelser som är tillämpliga på de fall när det finns "en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter" eller "en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter" värden.

⁽⁷⁾ EUT C 77 av den 31.3.2009, s. 15 och EUT C 182 av den 4.8.2009, s. 1.

4.3 I ett meddelande av den 6 november 2008⁽⁸⁾ påpekade kommissionen att fördelarna med den inre marknaden hänger samman med ett ökat administrativt samarbete. I sin lägesrapport om informationssystemet för den inre marknaden uppmanade kommissionen myndigheterna i medlemsstaterna att ha ett nära samarbete för att bygga upp ett förtroende för varandras system⁽⁹⁾.

4.4 Kommissionen konstaterade i sin rekommendation av den 29 juni 2009 om åtgärder för att förbättra den inre marknadens funktion⁽¹⁰⁾ att det fanns vissa brister i den inre marknadens funktion, bland annat att reglerna inte tillämpas korrekt och att efterlevnaden inte kontrolleras. Kommissionen föreslog även konkreta åtgärder som ett komplement till medlemsstaternas åtgärder inom ramen för en partnerskapsstrategi.

4.4.1 De åtgärder som rekommenderades omfattar en förstärkt kontroll av att reglerna följs, främjande av alternativa sätt för tvistlösning, regelbunden utvärdering av nationell lagstiftning och information till privatpersoner och företag om deras rättigheter på den inre marknaden.

4.5 Finanskrisen spred sig snabbt, särskilt i Europa, och fick ekonomiska och sociala konsekvenser som både var oväntade och oförutsägbara, vilket kommittén har påpekat. Krisen ledde till den djupaste lågkonjunkturen sedan 1930-talet, med 23 miljoner arbetslösa⁽¹¹⁾, vilket är den högsta arbetslöshetsnivån sedan andra världskriget. Inför sin nya mandatperiod och efter att ha beställt en djupgående analys av de Larosière-gruppen⁽¹²⁾ om orsakerna till krisen och nödvändiga åtgärder för att bekämpa denna ansåg kommissionen att man mot bakgrund av den nya ekonomiska, sociala och finansiella situationen behövde fastställa nya politiska riktlinjer för framtiden.

4.6 Av denna anledning lade kommissionens ordförande José Manuel Barroso i "Politiska riktlinjer för nästa kommission" fram riktlinjer för en inre marknad som är anpassad till 2000-talet. I dessa tog han avstånd från försök att skada marknadens utveckling med hänvisning till krisen och upprepade kommissionens avsikt att försvara den inre marknaden som en hörnsten i fördragen och den bästa garantin för välbefinnande på lång sikt, under förutsättning att den anpassas till framtidens ekonomiska utmaningar. I detta sammanhang ska det understrykas att målet om att blåsa nytt liv i den inre marknaden i egenskap av grundläggande drivkraft i Europas ekonomi endast kan uppnås om man genom en aktiv konsumentskyddspolitik kan återupprätta det förtroende hos medborgarna som krävs för att de ska delta fullt ut i den inre marknaden.

⁽⁸⁾ KOM(2008) 703 slutlig.

⁽⁹⁾ Se EESK:s yttrande i EUT C 128 av den 18.5.2010, s. 103.

⁽¹⁰⁾ Rekommendation 2009/524/EG. Se även Europaparlamentets viktiga resolution av den 9.3.2010 (A7-0064/2009).

⁽¹¹⁾ Enligt de senaste uppgifterna från Eurostat.

⁽¹²⁾ EESK har yttrat sig om rapporten från de Larosière-gruppen – EUT C 318 av den 23.12.2009, s. 57.

4.6.1 Samtidigt gav kommissionens ordförande den före detta kommissionsledamoten med ansvar för den inre marknaden, Mario Monti, i uppdrag att utarbeta en rapport om nystarten för den inre marknaden, vilken presenterades på Europadagen den 9 maj i Europaparlamentet. Rapporten tar först upp de viktigaste problemen som den inre marknaden står inför och innehåller sedan förslag på initiativ som syftar till att stärka den inre marknaden, samtidigt som hänsyn tas till sociala aspekter och miljön. En annan rapport om projektet Europa 2030 – utmaningar och möjligheter, från reflektionsgruppen om Europas framtid ledd av Spaniens tidigare premiärminister Felipe González, presenterades samma dag för Europeiska rådet. Denna rapport handlar framför allt om framtiden för den ekonomiska styrningen i Europa på medellång sikt och tar även upp den avgörande betydelse som förstärkningen och genomförandet av den inre marknaden spelar för att "skapa en situation som gynnar alla: en ny giv för den inre marknaden". Slutsatserna i rapporten vad gäller ekonomisk styrning kommer utan tvivel att få avgörande betydelse för den inre marknads framtid.

4.7 Det är mot bakgrund av dessa nya politiska riktlinjer som man måste tolka den strategi som ersätter Lissabonstrategin. Genomförandet av Lissabonstrategin var till viss del ett misslyckande. I strategin "Europa 2020" verkar man dock inte fästa någon större vikt vid den inre marknaden, bortsett från några rader i kapitlet "Svaga länkar och flaskhalsproblem" där det talas om en besvikelse över den inre marknaden.

4.7.1 För att råda bot på denna störning på den inre marknaden tänker kommissionen föreslå ökad användning av förordningar framför direktiv, en anpassning av lagstiftningen till den digitala eran och utveckling av en fakultativ europeisk avtalsrätt, framför allt i fråga om konsumentavtal. Vid sin utfrågning i Europaparlamentet, men framför allt i uttalanden i Paris nyligen, framhöll Michel Barnier, kommissionsledamot med ansvar för den inre marknaden, att den enskilda individen måste förlikas med den stora marknaden som måste tjäna ett samhällsprojekt. Som kommissionsledamot Viviane Reding framhållit är den inre marknaden fortfarande "juvelen i kronan" i EU ⁽¹³⁾.

4.8 Samtidigt kan medborgarinitiativet, som infördes genom artikel 11.4 i EU-fördraget och som kommittén redan behandlat i en fördjupad analys ⁽¹⁴⁾, få stora konsekvenser för den inre marknads utveckling i framtiden.

⁽¹³⁾ Anförande med anledning av konsumenternas dag i Madrid den 15 mars 2010 "An ambitious Consumer Rights Directive: boosting consumers' protection and helping businesses" (Ett ambitiöst konsumenträttsdirektiv: att förbättra konsumentskyddet och hjälpa företagen).

⁽¹⁴⁾ Initiativyttrandet om "Genomförandet av Lissabonfördraget: deltagandedemokrati och medborgarinitiativ" (CESE 465/2010, SC/032) som innehåller en analys och kommentarer till kommissionens grönbok (KOM(2009) 622 slutlig, 11.11.2009) samt initiativyttrandet om "Organisationerna i det civila samhället och EU-ordförandeskapet" (CESE 464/2010, SC/031). Se också Europaparlamentets viktiga resolution av den 7 maj 2009 om genomförande av medborgarinitiativet (Dok. A6-0043/2009).

4.8.1 Detta instrument för medborgardeltagande är nämligen ett nytt sätt att åter ta upp ämnen som är av stor betydelse för det civila samhället men där det hittills inte uppnåtts några resultat, i brist på antingen intresse eller politisk vilja från EU-institutionernas sida (t.ex. i fråga om en europeisk stadga för stiftelser ⁽¹⁵⁾, grupptalan på EU-nivå ⁽¹⁶⁾ och europeisk strejkrätt).

5. Särskilda kommentarer

5.1 Kommentarererna i informationsrapporten om bestämmelserna om den inre marknaden i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) gäller fortfarande (se exempelvis punkt 6 a).

5.2 Av de 37 protokollen till Lissabonfördraget berör fyra mer eller mindre direkt den inre marknaden.

— Först och främst protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (nr 2), eftersom dessa ska tillämpas när unionen och medlemsstaterna har delade befogenheter, vilket gäller för den inre marknaden.

— Protokollet om den inre marknaden och konkurrens (nr 27) berör också den inre marknaden. Protokollet föreskriver i huvudsak att den inre marknaden omfattar ett system som säkerställer att konkurrensen inte snedvrids.

— Protokollet om utövandet av delade befogenheter (nr 25) berör inre marknaden av samma skäl som protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (nr 2).

— Protokollet om allmännyttiga tjänster (nr 26) kommer också att spela en roll i fråga om den inre marknaden. Enligt detta protokoll utgör dessa tjänster en del av unionens gemensamma värderingar. I protokollet framhålls de nationella, regionala och lokala myndigheternas stora frihet när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I protokollet motiveras också mångfalden och eventuella skillnader i användarnas behov och preferenser genom olikheter i geografiska, sociala och kulturella förhållanden. Här framhålls också att man bör främja allmän tillgång och hög kvalitet, säkerhet, överkomlighet och tillgänglighet i fråga om dessa tjänster och när det gäller användarnas rättigheter. Artikel 2 i protokoll nr 26 är en nyhet genom att det här, för första gången i primärrätten, talas om "tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk art" och om att garantera medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera dessa tjänster.

⁽¹⁵⁾ Initiativyttrande CESE 634/2010, INT/498.

⁽¹⁶⁾ EUT C 162, 25.6.2008, s. 1 och EUT C 128, 18.5.2010, s. 97.

5.3 Två förklaringar kommer troligtvis att få konsekvenser för den inre marknaden. I förklaring nr 18 om avgränsningen av befogenheter anges att varje befogenhet som inte tilldelas unionen i fördragen i enlighet med det system för uppdelning av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna som föreskrivs i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna. När fördragen tilldelar unionen en befogenhet som ska delas med medlemsstaterna på ett visst område, ska medlemsstaterna utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet eller har beslutat att inte längre utöva den.

5.3.1 Överlämnandet av befogenheter till gemenskapen erkändes tidigt av domstolen som en överföring av befogenheter från medlemsstaterna till gemenskapens institutioner, vilket framgår av målet *Costa mot Enel* från 1964, där Europeiska ekonomiska gemenskapen beskrivs som "en gemenskap med o begränsad varaktighet, utrustad med egna institutioner, (...) och, i synnerhet, med verksamma befogenheter som härrör från en kompetensbegränsning eller en överföring av staternas uppgifter till gemenskapen" (mål 6/64 REG 1141).

5.3.2 Slutligen fastställs i förklaring nr 42 att principen om tilldelad befogenhet i enlighet med Europeiska unionens domstols fasta rättspraxis inte får ligga till grund för en utvidgning av tillämpningsområdet för unionens befogenhet utöver den allmänna ram som skapas av bestämmelserna i fördragen som helhet.

6. De viktigaste konsekvenserna för politiken för den inre marknaden

6.1 När det gäller de ändringar som särskilt avser fördragets bestämmelser om politiken för den inre marknaden måste man understryka följande:

- a) Uttrycket "gemensamma marknaden" ersätts med "inre marknaden", vilket visar på den kvalitativa förskjutningen från en gemensam marknad till en inre marknad. Detta gör det möjligt att förtydliga omstridda begrepp och förstärka tanken om att EU inte bara är en fri marknad i betydelsen frihandelsområde, utan snarare en inre marknad för medborgarna (artikel 26 i EUF-fördraget) ⁽¹⁷⁾.
- b) När det handlar om att stärka subsidiaritetsprincipen och ge den en mer detaljerad definition kan man konstatera att den preferens för direktiv framför förordningar som kommer till uttryck i protokoll nr 30 i EG-fördraget har avskaffats genom protokoll nr 2 i Lissabonfördraget.
- c) För att övervaka respekten för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har de nationella parlamenten fått en sorts vetorätt, som fastställts till en tredjedel av det totala antal röster som tilldelats de nationella parlamenten. Det finns dessutom möjlighet för ett enskilt nationellt parlament att motsätta sig ett lagstiftningsinitiativ om familjerätt (artikel 81 i EUF-fördraget).
- d) Europaparlamentet får nya befogenheter tack vare den ökade användningen av medbeslutandeförfarandet, som får den nya benämningen "det ordinarie lagstiftningsförfarandet". Europaparlamentet jämställs med rådet i budgetfrågor och det ska utse kommissionens ordförande. Europaparlamentet ska enligt Lissabonfördraget bestå av företrädare för "unionens medborgare", medan det i EG-fördraget talades om "företrädare för folken i de i gemenskapen sammanslutna staterna".
- e) Ett medbeslutandeförfarande (det ordinarie lagstiftningsförfarandet) med ett nytt system för beslutsfattande med kvalificerad majoritet i rådet ⁽¹⁸⁾ kommer att tillämpas på nya områden.
- f) Bland unionens mål har medlemsstaterna strukit hänvisningen till "en inre marknad med fri och icke snedvriden konkurrens". Konkurrenspolitiken omformuleras som "det instrument som är nödvändigt för inre marknadens funktion", eftersom formuleringen "en inre marknad med fri och icke snedvriden konkurrens" i unionens mål i det konstitutionella fördraget hade orsakat farhågor hos vissa.
- g) En ny syn på konsumenternas och de små och medelstora företagens intressen kan skönjas i paketet om en ny vision och meddelandet "En inre marknad för framtidens Europa" ⁽¹⁹⁾.
- h) Med ett nytt sätt att se på tjänster av allmänt intresse (artikel 14 i EUF-fördraget och protokoll nr 26) klagörs unionens ansvarsområden och de nationella, regionala och lokala myndigheternas stora handlingsutrymme. Dessa togs upp i meddelandet "Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande" ⁽²⁰⁾, där kommissionen föreslog att EU:s ram för tjänster av allmänt intresse konsolideras.
- i) Ett tydligare intresse för integrationen av sociala aspekter i genomförandet av den inre marknaden (kampen mot utestängning eller diskriminering, främjade av rättvisa och socialt skydd och jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna, skydd av barnens rättigheter) med anknytning till meddelandet "Möjligheter, tillgång och solidaritet: mot en ny samhällsvision för tjugohundratalets Europa" ⁽²¹⁾.

⁽¹⁷⁾ EG-domstolen fastställde redan den 5 maj 1982 i domen i målet *Schul*, mål 15/81 att den gemensamma marknaden, som enbart är ett frihandelsområde, föregår den inre marknaden. Den inre marknaden innebär således en högre grad av ekonomisk integration.

⁽¹⁸⁾ Protokoll om övergångsbestämmelser (nr 36).

⁽¹⁹⁾ KOM(2007) 724 slutlig, SEK(2007) 1517, 1518, 1519, 1520 och 1521.

⁽²⁰⁾ KOM(2007) 725 slutlig, SEK(2007) 1514, 1515 och 1516.

⁽²¹⁾ KOM(2007) 726 slutlig.

j) En nyhet i Lissabonfördraget är att möjligheterna till fördjupat samarbete utökas till att omfatta samtliga unionens åtgärder, med undantag för de områden där unionen har exklusiva befogenheter (artikel 20 i EUF-fördraget), under förutsättning att minst nio medlemsstater ingår (oavsett antalet medlemsstater). För detta krävs ett beslut av rådet, som ska

fatta beslut med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande (artikel 329.1 i EUF-fördraget). Det kan alltså få konsekvenser för bland annat den inre marknaden, energimarknaden, invandringpolitiken och räddningstjänsten.

Bryssel den 14 juli 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Mario SEPI
