



Sverige och den  
inre marknaden  
– kunskaper och attityder



**Kommerskollegium**  
National Board of Trade

Stockholm maj 2005

# Inledning

Efter mer än tio års medlemskap i EU tycks Sverige fortfarande stå litet vid sidan av det europeiska arbetet. Sverige tar inte vara på de möjligheter som EU ger. Det visar Kommerskollegiums utredningar om företags, myndigheters och domstolars kunskap om och attityd till den inre marknaden. Detta är en kortversion av dessa totalt tre utredningar.

Den inre marknaden ska ge fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer inom EU-länderna och ytterligare tre länder (Norge, Island och Liechtenstein). Men det har under årens lopp funnits många indikationer på att Sverige inte fullt ut kunnat dra nytta av de möjligheter den inre marknaden ger. Kommerskollegium fick därför i uppdrag av Utrikesdepartementet att undersöka attityder till och kunskaper om till den inre marknaden.

Under hösten 2004 och våren 2005 lät Kommerskollegium genomföra omfattande intervjuundersökningar. Statistiska Centralbyrån intervjuade 1450 företagare om deras kunskap och syn på den inre marknaden. Gullers Grupp Informationsrådgivare AB fick kollegiets uppdrag att intervjua tjänstemän hos 25 myndigheter som ansvarar för inre marknadsfrågor samt domare vid 30 domstolar.

Slutsatsen av undersökningarna är att företag, myndigheter och domstolar i grunden har en positiv inställning till den inre marknaden. Men bland företagen är okunskapen stor om de rättigheter de har på den inre marknaden. Bara 6 procent av företagen ser EU som sin hemmamarknad. Och även om svenska myndigheter har en positiv inställning visar våra undersökningar att EU-rättens ställning i förhållande till svensk rätt inte är självklar. Hos förvaltningsmyndigheter har det förekommit att EU-rätten medvetet åsidosatts. Hos domstolar saknas tillräckliga kunskaper.

# Svenska företag

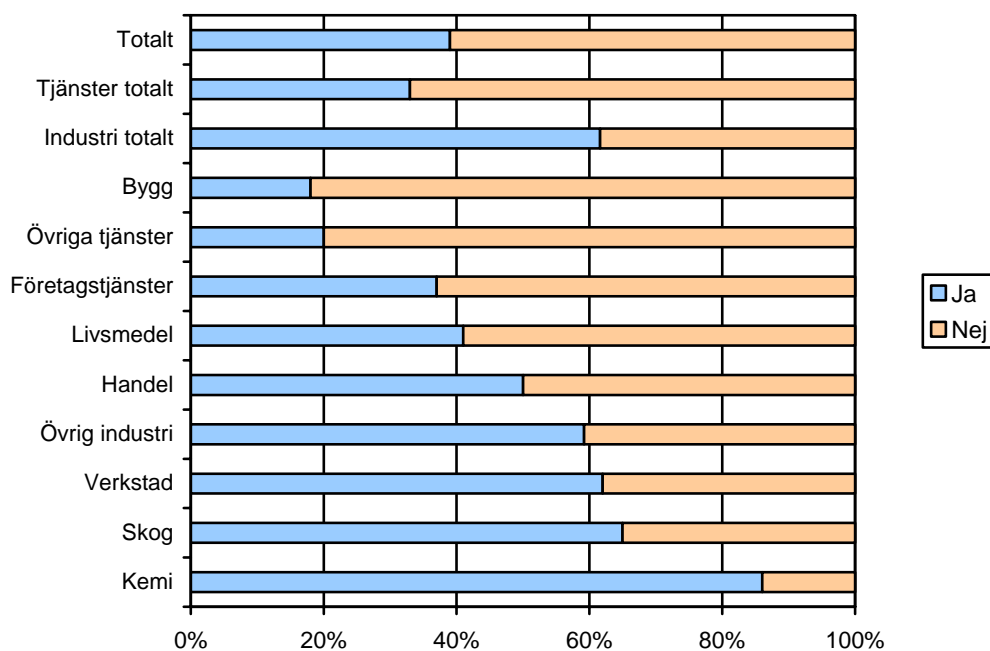
För att ta reda på vad företagen känner till om den inre marknaden och hur de ser på möjligheterna som den inre marknaden erbjuder lät vi Statistiska centralbyrån genomföra en telefonintervjuundersökning. Totalt intervjuades 1 450 företag<sup>1</sup>. Det stod direkt klart att dessa frågor är något som intresserar svenska företag då svarsfrekvensen var hela 80 procent.

Frågorna rörde sig kring tre huvudsakliga områden, företagens kunskap om sina rättigheter vid handel på den inre marknaden, företagens attityd och inställning till den inre marknaden och slutligen vilka åtgärder företagen vill se för att de skall bli bättre på att utnyttja den inre markandens fördelar.

I denna förkortade version av kollegiets rapport<sup>2</sup> kommer vi att redogöra för det totala resultatet och endast lyfta fram vissa intressanta skillnader mellan de olika redovisningsgrupperna<sup>3</sup>.

Generellt kan man se att företagens storlek har stor betydelse. Stora och medelstora företag är mer aktiva på den inre marknaden, besitter större kunskap och är mer positivt inställda till den inre marknaden än vad de små företagen är. Tittar man istället på den regionala indelningen är det företagen i Norrland som står ut från mängden som de som är minst aktiva, har lägst kunskap och är minst positiva. På branschnivå utmärker sig företagen inom branscherna kemi och företagstjänster som mest aktiva, kunniga och positiva medan motsatsen gäller för byggföretagen.

## Handel med EU



<sup>1</sup> Urvalet har begränsats genom att endast företag med 5 anställda eller fler och med de juridiska formerna fysisk person, enkla bolag, handels- och kommanditbolag samt aktiebolag har tagits med. Vi har även valt att exkludera branscherna jordbruk och fiske, mineralutvinning och tobaksvarutillverkning då dessa av olika orsaker skiljer sig från övriga branscher.

<sup>2</sup> "Visst är EU vår hemmamarknad – nästan all vår export går dit." – Svenska företags uppfattning om EU:s inre marknad, dnr 100-172-2004

<sup>3</sup> I den stora rapporten är resultatet fördelat på fem regioner, nio branscher, tre företagsstorlekar samt om företagen har haft handel med EU eller ej.

För att få en uppfattning om hur aktiva svenska företag är på den inre marknaden började vi med att fråga om de i dag importerar eller exporterar varor eller tjänster från/till länder inom den inre marknaden. Som nedanstående tabell visar är det 40 procent av de svenska företagen som är aktiva på den inre marknaden. Dessutom syns en tydlig skillnad mellan företag inom tjänstesektorn jämfört med industrisektorn.

## Företagens kunskap om den inre marknaden

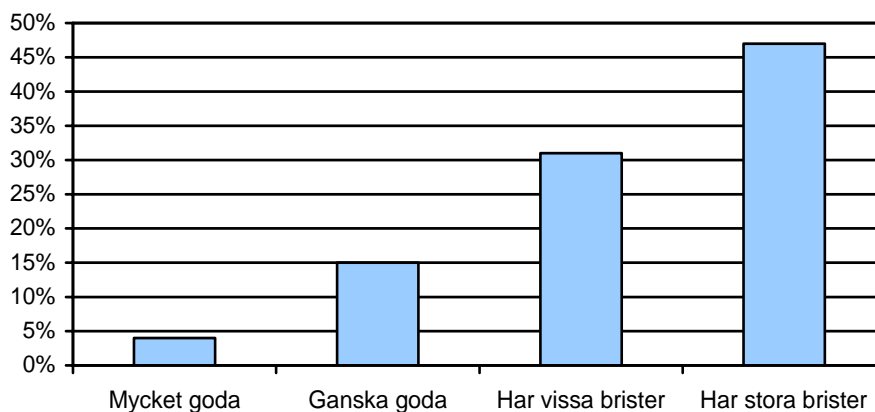
När företagen fick frågan om de visste vad begreppet 'inre marknad' innebar var det drygt hälften som angav att de visste detta. Bland de stora och medelstora företagen var det dock 80 procent som kände till begreppet.

Ungefär hälften av företagen sade sig även veta hur många länder som ingår i den inre marknaden. De som sade sig känna till detta fick dock en kontrollfråga som visade att det var väldigt få som kände till det korrekta svaret.

När vi bad företagen att själva bedöma sina kunskaper om vilka rättigheter de har på den inre marknaden var det en klar majoritet som medgav att det finns brister i kunskapsnivån. Nästan hälften av företagen uppgav att deras kunskaper har stora brister. Ytterligare en tredjedel av företagen bedömer att deras kunskap om rättigheterna på den inre marknaden har vissa brister.

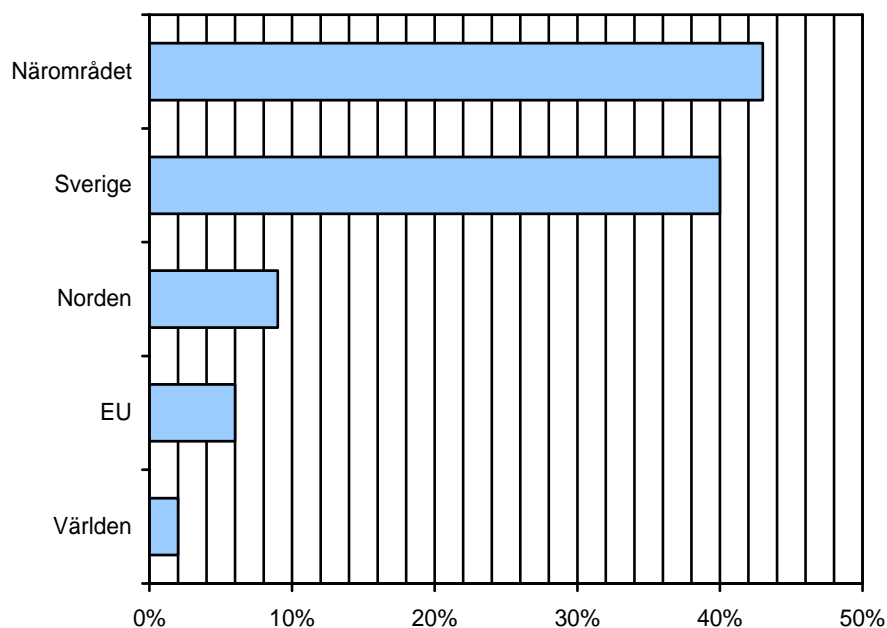
Den mest positiva bedömningen av kunskapsnivån gör företagen inom kemikaliesektorn, där 40 procent anser att deras kunskap är god eller mycket god. Även på regional nivå finns det stora skillnader. Bland företagen i norra Sverige bedömer 60 procent att deras kunskaper har stora brister medan motsvarande siffra för företagen i Mälardalen är 40 procent.

### Företagens bedömning av kunskaper om rättigheter på den inre marknaden



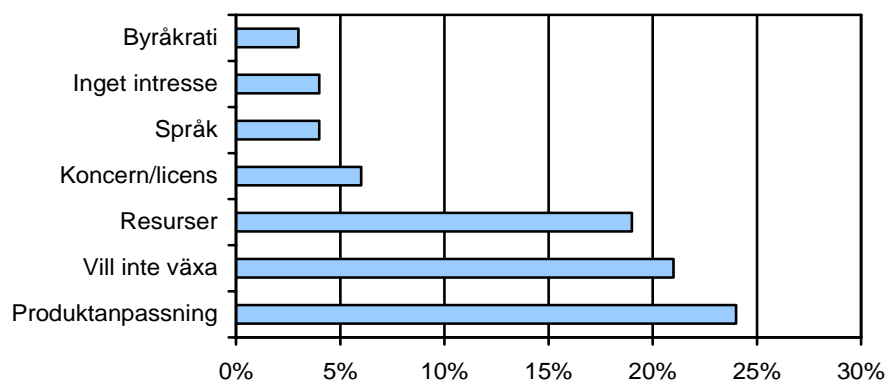
## Företagens attityd och inställning till den inre marknaden

### Vad betraktar företagen som sin hemmamarknad?



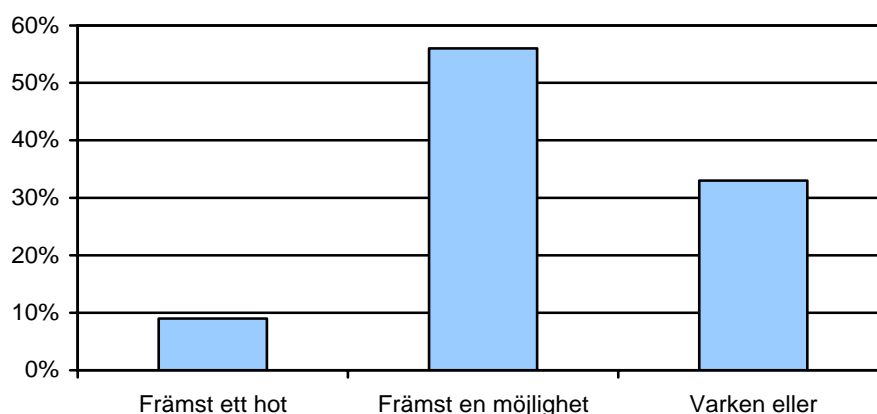
Endast 6 procent av företagen ser EU som sin hemmamarknad. Dessutom är det bara ett fåtal som ser världen eller Norden som sin hemmamarknad. Det är sålunda närområdet och Sverige som är de två klart vanligaste uppfattningarna om det egna företags geografiska marknad, 43 respektive 40 procent av företagen uppger dessa alternativ. Kemi och verkstad är de två branscher med flest andel företag som ser världen eller EU som sina hemmamarknader, 26 respektive 20 procent.

### Vad hindrar att företagen ser EU som sin hemmamarknad?



De företag som uppgav att de betraktade antingen närområdet, Sverige eller Norden som sin hemmamarknad fick även frågan vad som hindrar att EU blir deras hemmamarknad. De tre främsta orsakerna till att hemmamarknaden inte utökas till att täcka in hela EU visade sig vara svårigheter med produktpassning, att man inte vill att företaget ska växa samt att man saknar resurser för att bearbeta en ny marknad.

## Ser företagen den inre marknaden som ett hot eller möjlighet?



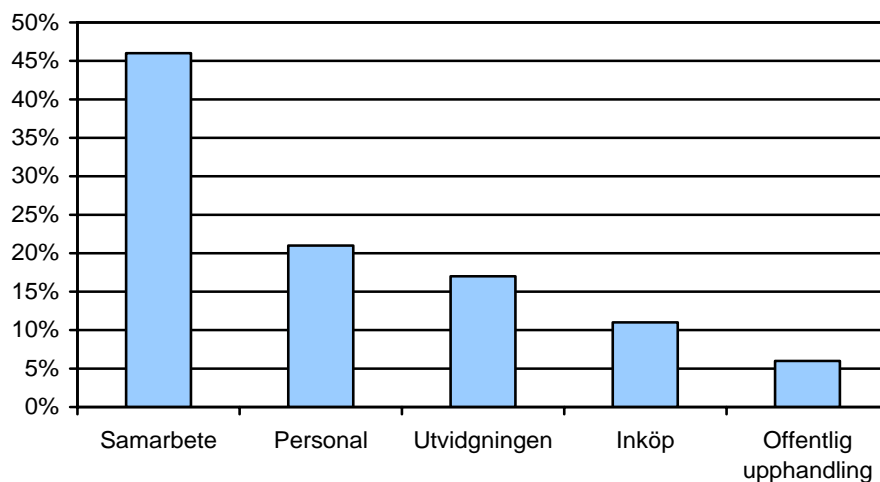
Undersökningen visar också att en majoritet av företagen ser EU:s inre marknad främst som en möjlighet medan en tredjedel ser den som varken ett hot eller en möjlighet. Endast 9 procent upplever den främst som ett hot. Inom sektorn företagstjänster är det 65 procent av företagen som ser den inre marknaden som en möjlighet medan vart femte företag inom byggsektorn ser den främst som ett hot.

För att få en uppfattning om hur företagen ser på ett urval av de möjligheter som den inre marknaden erbjuder valde vi att ställa frågor om företagens agerande inom fem områden. Frågorna som ställdes var formulerade enligt modellen ”har ni eller funderar ni på”<sup>4</sup>. Därmed fångar vi upp inte bara de företag som redan har eller planerar t.ex. ett samarbete över gränserna utan också om de överhuvudtaget har denna möjlighet i tankarna.

---

<sup>4</sup> Frågorna som ställdes var: - Samarbetar ni eller funderar ni på att samarbeta med företag i andra medlemsländer? - Har ert företag anställt personal från ett annat medlemsland eller funderar ni på att göra det? - Har ert företag utnyttjat att den inre marknaden utvidgats med tio nya länder eller funderar ni på att göra det? - Har ert företag ökat andelen inköp av varor och/eller tjänster från ett annat land inom EU:s inre marknad, som en följd av Sveriges EU-medlemskap, eller funderar ni på att öka andelen? - Har ert företag deltagit i en offentlig upphandling i annat medlemsland eller funderar ni på att göra det?

## Vilka av den inre marknadens fördelar utnyttjas?

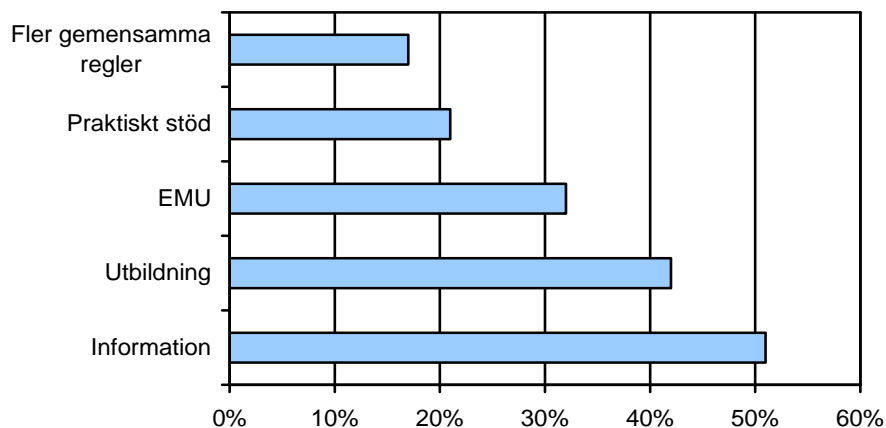


Generellt sett har företagens storlek stor betydelse för hur de besvarat dessa frågor. Andelen stora och medelstora företagen som har eller funderar på att utnyttja de olika fördelarna är betydligt högre än andelen småföretag. Tittar man till exempel på hur företagen svarat på frågan om utvidgningen är det över en tredjedel av de stora och medelstora företagen som angett att man har eller funderar på att utnyttja att den inre marknaden utvidgats med ytterligare tio länder. Motsvarande siffra bland småföretagen är endast 15 procent. Bland branscherna är skillnaderna inte lika stora men när det gäller samarbete med företag i andra länder samt personal från andra länder är företag inom kemi- och verkstadsbranschen mer aktiva än företagen i andra branscher.

## Företagens önskelista över åtgärder

Avslutningsvis fick företagen frågan om vad som krävs för att de ska bli bättre på att utnyttja möjligheterna på den inre marknaden.

### Vad krävs för att företagen skall bli bättre på att utnyttja den inre marknaden?



## Slutsatser

Det finns luckor i företagens kunskaper och de har behov av både grundläggande information och utbildning. Först när företagen har kunskap om vilka möjligheter som finns kan de välja om de vill utnyttja fördelarna med Sveriges medlemskap i den inre marknaden.

I en tidigare utredning har kollegiet visat att 40 procent av de exporterande och importerande företagen i Sverige inte kan namnge en enda instans som informerar om EU. Det är därför inte konstigt att 50 procent av företagen i nu aktuell undersökning efterfrågar mer och bättre information. Den slutsats man kan dra av detta är att det inte primärt är mer eller bättre information som behövs utan samordnad information.

På lång sikt kommer behovet av kunskap om den inre marknaden att öka. Sverige utgör inte längre en separat marknad utan är en del av en integrerad europeisk marknad. Detta kan företag i andra länder utnyttja och för att möta konkurrensen kommer det antagligen att krävas att de svenska företagen blir bättre på att utnyttja den inre marknaden.

## Myndigheterna

Våra svenska förvaltningsmyndigheter och domstolar spelar en central roll i arbetet med att få EU:s inre marknad att fungera. Det är de som har hand om det stora regelverk som omger den inre marknaden. Det regelverk som länderna kommit överens om för att varor, tjänster och kapital ska kunna föras fritt över gränserna och medborgarna ges möjlighet att studera, arbeta och bo i vilket land som helst inom EU/EES-området.

Kommerskollegiums utredning<sup>5</sup> visar att det finns flera faktorer som försvårar och, i vissa fall, hindrar genomförande av EU-bestämmelser i svensk lagstiftning.

### Vid tiden för Sveriges EU-inträde

Den svenska förvaltningsmodellen skiljer sig från den som finns i de andra europeiska länderna. Det svenska regeringskansliet är förhållandevis litet. I EU-samarbetet behöver regeringen därför hjälp från de självständiga, och många gånger stora, förvaltningsmyndigheterna. Frågan man ställt sig vid tidigare utredningar är hur detta fungerar.

I en av undersökningarna,<sup>6</sup> från 1997 kunde man se hur de självständiga svenska myndigheterna närmade sig EU på olika sätt. Det gick att urskilja tre kategorier av myndigheter.

1. Här fanns myndigheter som värnade om ett redan uppbyggt nationellt system. Ett exempel utgör dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen. Arbetarskyddet ansågs vara en viktig nationell fråga som skulle drivas effektivt och i huvudsak opåverkad av europeiseringen.
2. Andra anammade helt EU:s regelverk. Det här var på områden där EU-medlemskapet inte krävde någon ändring av vare sig regler eller organisation. Konkurrensverket är exempel på en myndighet som hade att administrera en ny svensk konkurrenslag som helt överensstämde med EU-reglerna på området.
3. Den tredje kategorin av myndigheter var de som såg möjligheterna med medlemskapet. Exempel här är Läkemedelsverket. På läkemedelsområdet ansågs det självklart att Sverige skulle vara pådrivande i EU och se till att både den svenska industrins och patienternas intressen togs till vara.

---

<sup>5</sup> Europa – ja, men hur? – svenska myndigheters uppfattning om EU:s inre marknad”

<sup>6</sup> ”Europa och staten – Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning” (Bengt Jacobsson). Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen 1997.

Ett mönster som går igen även i dag. Det kan vi se i vår egen undersökning. Den genomfördes i november 2004 av Gullers Grupp Informationsrådgivare AB. Undersökningsföretaget gjorde telefon- och djupintervjuer med tjänstemän hos 25 myndigheter<sup>7</sup> som arbetar med inre marknadsfrågor. De som intervjuades var myndigheternas ledning, enhets- och avdelningschefer. Deras svar anonymiserades och ska betraktas som enskilda intervjuades personers ställningstagande och inte myndighetens officiella ståndpunkt.

## Efter tio år av medlemskap

Det är en komplex bild vi får av de svenska förvaltningsmyndigheterna och deras EU-arbete tio år efter EU-inträdet. Här finns myndigheter som är drivande i den europeiska utvecklingen. Så finns det de som passivt avvaktar vad som händer och det finns myndigheter som värnar det svenska framför det europeiska. Mönstret från de första åren som EU-medlem tycks alltså gå igen.

En genomgående uppfattning hos dem som vi intervjuat är att det saknas tydliga riktlinjer för det svenska EU-arbetet och att Sverige intar en allt för passiv hållning i EU. Här är några av de problem som intervjupersonerna pekar på.

*”Eftersom det inte är uttalat att vi ska vara proaktiva och ta tidiga kontakter är det ingen som gör det”*

Sverige saknar framförhållning. Ingen myndighet har en tydlig strategi för att identifiera och driva frågor på EU-nivå.

*”I dag representeras Sverige av personer både från Regeringskansliet och myndigheterna, men ansvarsrollerna dem emellan är otydligt beskrivna”*

Samordningen mellan regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna fungerar ibland dåligt. Det gör den även myndigheter sinsemellan

*”Vi borde vända upp och ned på hela beredningsprocessen och i stället satsa resurser på att tidigt initiera och prioritera frågor vi vill driva”*

Myndigheter är ofta sena i starten när EU-regler ska införlivas i det svenska systemet. Det uppstår tidsbrist och risken finns att regler införs för sent eller felaktigt.

*”Hos oss får juristerna ägna mycket tid och resurser åt att övertyga handläggare och chefer om att vi ska följa direktiven”*

På sina håll är inställningen till EU-lagstiftningen kritisk. Och det förekommer att EU-regler medvetet fördröjs. Det händer också att myndighetsrepresentanter tar sig ”nationella friheter” utan att det uppmärksammas av omvärlden.

---

<sup>7</sup> Arbetsmarknadsverket, Arbetsmiljöverket, Boverket, Djurskyddsmyndigheten, Energimyndigheten, Finansinspektionen, Höskoleverket, Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Konkurrensverket, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, Läkemedelsverket, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Riksförsäkringsverket, Räddningsverket, Sjöfartsverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Tullverket och Vägverket.

## Slutsatser och förslag

De problem som intervjupersonerna tar upp är inte nya. De kom fram redan i tidigare utredningar. Men inget har gjorts för att lösa dem. Här finns osäkerhet om vilka mandat myndigheterna har vid förhandlingar, behov av att skydda ”svenska hjärtefrågor” och en otymplig svensk införlivandeprocess.

En effekt av problemen inom myndighetsvärlden är att Sverige kommer in allt försent i den europeiska beslutsprocessen. Det gör att möjligheterna att ta till vara svenska intressen och att vara med och påverka utvecklingen i EU minskar. En annan effekt är att det svenska införlivandet av EU-rättsakter försenas.

För att Sverige ska kunna dra nytta av den inre marknaden måste myndigheterna vara med och kunna agera på ett tidigt stadium i de europeiska nätverk där besluten fattas. Vi menar att detta är möjligt om myndigheterna får tydligare direktiv. Om regeringen använder sina styrinstrument på rätt sätt och delegerar till myndigheterna att driva en av regeringen fastställd linje.

Verksförordningen, myndigheternas instruktioner och de årliga regle-ringsbrevens är instrument som regeringen har tillgång till för att styra förvaltningsmyndigheterna. Vi föreslår att dessa instrument uppdateras och kompletteras så att det tydligt framgår vilka förpliktelser Sverige har som EU-medlem.

Myndighetsinstruktionerna menar vi kan utnyttjas för att förtydliga kraven på samordning. Så kan regleringsbrevens användas för att ge myndigheterna de riktlinjer, befogenheter och krav på återrapportering, som behövs för att det svenska arbetet i EU ska fungera effektivt

## Domstolarna

Kommerskollegiums rapport<sup>8</sup> om de svenska domstolarnas attityder och kunskaper ger en mer enhetlig bild. Det finns kunskapsbrister i EU-rätt och det saknas resurser att göra något åt det.

För att kartlägga domstolarna studerade vi material från Domstolsverket och gjorde ytterligare en attitydundersökning. Även här samarbetade vi med Gullers Grupp som genomförde djup- och telefonintervjuer med 30 domare från domstolar runt om i Sverige. 20 av domstolarna har egen erfarenhet av att begära förhandsutlåtanden från EG-domstolen.

Här följer i sammanfattning resultatet av vår undersökning.

*”Svenska domstolar ser sin verksamhet ur ett strikt svenskt perspektiv. Man försöker på alla sätt att få en svensk lösning på problemen. Man har inte den insikt som gör att man kan se en europeisk lösning.”*

EU-rätten känns fortfarande främmande för många och systemet med förhandsutlåtanden från EG-domstolen uppfattas komplicerat och tidskrävande

*”Generellt tvingas vi att förlita oss på att myndigheternas föreskrifter är korrekt utformade. Men alla inser att så inte är fallet. Alla regler om EU-rätten är inte anpassade, det är helt klart. Och domare med insikter i EU-rätten vet att det förhåller sig på det viset”.*

Det är svårt att kontrollera svenska författningar som införlivar EU-regler. Risken finns att enskildas rättigheter inte tillgodoses

*”Jag är relativt nyutbildad, och mina kunskaper om EU-rätten är mycket begränsade. Tittar man på de äldre domarna, har de ingenting”*

Domarkåren efterlyser mer och bättre utbildning, men också fortlöpande och bättre information i EU-rättsfrågor

---

<sup>8</sup> ”Europa – ja, men när? – uppfattningen om EU:s inre marknad hos svenska domstolar

## **Slutsatser och förslag**

Inom domstolsväsendet saknas tillräckliga kunskaper i EU-rätt. Och det finns inte resurser att åtgärda bristerna. Konsekvenserna är att svenska medborgare och företag faktiskt kan gå miste om rättigheter som följer av EU-rätten.

Vårt intryck av situationen inom domstolsväsendet är att det knappast räcker med att återuppta tidigare gjorda satsningar för att höja EU-kompetensen. Det räcker inte med kurser som ger en snabb orientering och överblick. Ambitionsnivån måste höjas. Det krävs helt enkelt en allmän uppgradering av EU-kompetensen inom domstolsväsendet annars kan inte Sverige fullgöra kraven som EU-medlemskapet ställer.

Vi föreslår att regeringen vidtar åtgärder för att höja domstolarnas kapacitet att hantera fall där EU-rätten har betydelse. Regeringen måste också se över möjligheterna att förbättra kontrollen av det svenska införlivandet av EU-rättsakter. Så måste tillräckliga resurser avsättas för att domstolsväsendet ska kunna förbättra både den fortlöpande utbildningen och möjligheterna att på nära håll kunna följa rättsutvecklingen inom EU.





# Kommerkollegium

*National Board of Trade*

KOMMERSKOLLEGIUM

BOX 6803, S-113 86 STOCKHOLM, SWEDEN

TEL: +46 (0)8-690 48 00 FAX: +46 (0)8-30 67 59

E-POST: [registrator@kommers.se](mailto:registrator@kommers.se)

[www.kommers.se](http://www.kommers.se)