

Fællesskabets markedsdannelse

Frankel, Christian

Document Version

Final published version

Publication date:

2001

License

CC BY-NC-ND

Citation for published version (APA):

Frankel, C. (2001). *Fællesskabets markedsdannelse*.

[Link to publication in CBS Research Portal](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us (research.lib@cbs.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 15. Oct. 2024



Fællesskabets markedsdannelse

af Christian Frankel¹

Institut for Ledelse, Politik og Filosofi
Handelshøjskolen i København
E-mail: cf.lpf@cbs.dk

1. Indledning

I dette arbejdsrapport viser jeg, hvordan etableringen af det fælles marked har ændret sig grundlæggende siden Fællesskabets oprettelse i 1958 frem til 1990'erne. Min analyse af markedsdannelsen viser, at samtidigt med at forståelsen af marked ændres, ændres også forståelsen af politik, som indebærer, at politikken ekspanderer. Hvor markedsdannelsen som politisk projekt i udgangspunktet kunne indfanges som et forholdsvist fasttømret program, som Fællesskabsinstitutionerne skulle gennemføre, så indebærer politikens ekspansion, at det bliver stadig sværere alene at lokalisere den politiske markedsdannelse til Fællesskabets formelle institutioner. I takt med at institutioner, som formelt set ikke er en del af Fællesskabet, inddrages i markedsdannelsen, bliver det også sværere for Fællesskabet at fastlægge procedurer for markedsdannelsen. Som resultat er markedsdannelsen i dag præget af, at der er betingelser for transnationale spil. Jeg viser endvidere at denne forandring fra program over procedurer til spil ikke blot gør at medlemsstaten deltager i markedsdannelsen på ændrede betingelser, men også indebærer en redefinition af hvad det vil sige at være medlemsstat og Fællesskab. Den redefinition af politik, der finder sted i Fællesskabet, får således vide konsekvenser for Fællesskabet.

Der er næppe tvivl om, at markedsdannelse er blevet et politisk projekt. Oprettelsen af Fællesskabet ved Romtraktaten i 1958 og efterfølgende traktatrevisioner taler deres tydelige sprog: Det *fælles marked* etableres i et traktatfæstet politiske samarbejde mellem stater. Etableringen af det fælles marked udpeges som politisk projekt på i hvert fald på to måder. På den ene side er det fælles marked "Fællesskabets grundlag"² – altså et fundament for politik – og udgør den mest omfattende og nok også mest betydningsfulde del af Fællesskabets samarbejdsområder. På den anden side rejser oprettelsen af det fælles marked fordringer til politik. Det fælles marked er ikke et neutralt fundament for politik; det opstår ikke af sig selv men kræver et politisk samarbejde af en bestemt karakter. Det fælles marked er fx ikke 'blot' frihandel som kan opnås ved internationalt samarbejde mellem suveræne stater, men er fra

¹ Dette arbejdsrapport er udarbejdet i tæt samarbejde med 'transnationaliseringsdelen' af DemokratiProjektet. Jeg skylder stor tak til Ove K. Pedersen, Anders Esmark, Erik Højbjerg og Dorthe Pedersen for kommentarer og kritik. Endvidere skylder jeg tak til det levende faglige miljø på LPF, som har været et væsentlig bidrag i arbejdet.

I DemokratiProjektet sættes den analyse jeg præsenterer her i diskussion med såvel forvaltningsforskning som danske idealer om demokrati, jf. Ove K. Pedersen *et al.* **Broen fra Slotsholmen til Bruxelles** som er under udgivelse fra Jurist- og Økonomforbundets Forlag i år. For en mere udførlig analyse af Fællesskabets markedsdannelse, se min ph.d.-afhandling **I markedets billede**.

² Se fx Romtraktatens præambel eller et af de utallige steder dette statement er blevet gentaget i løbet af Fællesskabets historie.

begyndelsen blevet uadskilleligt knyttet til et politisk samarbejde som i en eller anden forstand er snævrere end internationalt, mellemstatsligt samarbejde.³

Denne dobbeltfigur kan genfindes igennem hele Fællesskabets historie: Det politiske samarbejde vil skabe sig et grundlag, og dette grundlag stiller betingelser for det politiske samarbejde. Med udgangspunkt i denne figur bliver det centralt at spørge til, hvad et *fælles marked* vil sige? I hvilken forstand er der tale om marked? Dette bliver et afgørende spørgsmål for så vidt marked som grundlag stiller betingelser for det politiske samarbejde. Eftersom her er tale om Fællesskabets grundlag kan man forvente at finde et svar i Romtraktaten. Det er imidlertid ikke tilfældet. Tværtom kan man konkludere at:

Begrebet det fælles marked er ikke defineret i traktaten, og der findes ikke nogen alment accepteret og praktisk brugbar definition af det. Men så meget ligger fast: Oprettelsen af det fælles marked forudsætter fjernelsen af skranke mellem de eksisterende nationale markeder.⁴

Med denne konstatering åbnes der for, at bestemmelsen af begrebet det fælles marked er omtvistet. Det bliver nærliggende at antage at marked ikke er en givet størrelse, der stilles udenfor politik, men er en del af den politiske kamp. Dermed bliver ovennævnte figur cirkulær, for det fælles marked er både 'input' og 'output' i Fællesskabet. Det er 'output' i den forstand at betingelserne for hvornår noget udgør et marked samt hvilke forhold der overhovedet iagttages som relevante for markedsdannelse bestemmes politisk. Det er input i den forstand, at det fælles marked fastlægger betingelser for og stiller krav til det politiske samarbejde.

Denne cirkularitet er udgangspunktet for denne analyse af markedsdannelse. Ved markedsdannelse forstår jeg netop Fællesskabets bestræbelser på at tilvejebringe vilkår i Fællesskabet som opfylder Fællesskabets egne bestemmelser af marked. Dette udgangspunkt giver anledning til at opstille to hypoteser.

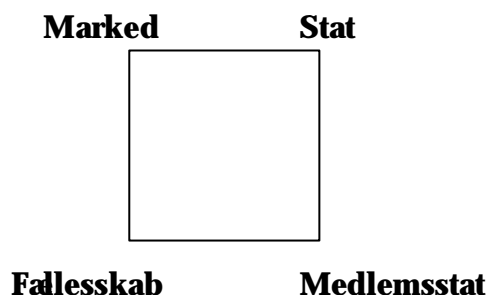
Den første hypotese lyder at forandringer i markedsdannelsen har haft betydelige konsekvenser for bestemmelsen af politik. Dette analyserer jeg ved at fokusere på, hvad det vil sige at være Fællesskab, medlemsstat og stat. Jeg vælger at sondre mellem stat og medlemsstat (eller: nationalstat) for dermed at indikere forskellen mellem indre og ydre suverænitæt. Når jeg taler om medlemsstat (eller: nationalstat) er der tale om ydre suverænitæt, som den fx aktualiseres i forholdet medlemsstat/Fællesskab. Når jeg taler om stat (indre suverænitæt), er det medlemsstatens indre differentiering der er tale om, som fx differentieringen stat/privat.

Den anden hypotese lyder, at den samtidige forandring i hvad det vil sige at være marked, Fællesskab, medlemsstat og stat kan studeres som forandring af gensidigt konstitutive størrelser. Cirkulariteten giver anledning til ikke at studere forandring som kausale relationer, hvor fx forandringer af markedet er årsag til forandringer af

³ Et eklatante eksempel herpå er at der i 1980'erne blev enighed om at realiseringen af det fælles marked fordrer en traktatrevision for at Rådet kunne vedtage harmoniseringsdirektiver med kvalificeret flertal. Det fælles marked og dets høje prioritet var således en vægtig grund til at ændre karakteren af det politiske samarbejde i Fællesskabet.

⁴ (Gulmann and Hagel-Sørensen 1995, s. 325)

Fællesskabet. Der er heller ikke tale om selvstændige udviklinger af henholdsvis medlemsstat, marked og Fællesskab som – mere eller mindre tilfældigt – koevoluerer. Jeg antager derimod at der er en konstitutiv relation mellem begreberne: Marked, Fællesskab, medlemsstat og stat gives betydning ved at være forskellige fra hverandre; når et af begreberne ændres, da ændres også de andre. Dvs. at jeg analysere disse begreber som en del af samme konfiguration, hvilket er opsummeret i den følgende model.



Denne konfiguration er anlagt på at studere Fællesskabets markedsdannelse. Analysens udgangspunktet er således at fravær af det fælles marked udpeges som problem, ligesom oprettelsen af Fællesskabet udpeges som en løsning på dette problem. Set i en historisk kontekst indikerer Fællesskabets problematisering af markedsdannelse allerede et skift. Til sammenligning gør Atlanterhavsdeklarationen (1941) – hvor de senere sejrherre fastlagde principper for efterkrigstidens internationale orden – ikke markedsdannelse til et problem. I Atlanterhavsdeklarationen garanteres på den ene side nationalstatslige uafhængighed, hvilket indikerer, at den politiske orden skulle bestå i at suverænitetsgrænser opretholdes. På den anden side garanteres international frihandel, hvilket indikerer at den økonomiske orden skulle bestå i et fravær af økonomiske grænser. Disse to principper sidestilles i deklARATIONEN, uden at det på nogen måde problematiseres hvorvidt politiske grænser også indebærer markedsgrænser, eller hvilken form for internationalt politisk samarbejde der skal etableres for at etablere frihandel.

Etableringen af Fællesskabet bryder med denne uproblematiserende markedsforståelse. Dette fremgår allerede i nogen grad af et kommunikation om oprettelsen af Fællesskabet, udarbejdet den 1. og 2. juni 1955 i Messina af repræsentanter fra de seks medlemslande i Kul- og Stålfællesskabet:

De [dvs. regeringerne] er af den mening, at oprettelsen af et forenet Europa må søges nået ved udviklingen af fælles institutioner, den fremadskridende sammensmeltning af de nationale økonomier, skabelsen af et fælles marked og den fremadskridende harmonisering af de enkelte landes socialpolitik.⁵

Det fælles marked skal – i en eller anden forstand – skabes, og denne skabelse forudsætter udviklingen af fælles institutioner. Denne relativt løse tematisering af markedsdannelse og politisk samarbejde tages et skridt videre i Romtraktaten, hvori

⁵ Citeret efter Udenrigsministeriet (1962, s. 35)

det både påpeges, at det fælles marked oprettes gennem et politisk samarbejde, og at det fælles marked udgør grundlaget for dette samarbejde.

Min analyse af markedsdannelsen tager afsæt i Fællesskabets minimale markedsbestemmelse, citeret ovenfor, nemlig at oprettelsen af det fælles marked forudsætter fjernelsen af skranker mellem medlemsstaternes nationale markeder. Skranker skal fjernes for at sikre de såkaldte fire friheder, dvs. den fri bevægelighed for henholdsvis varer, tjenesteydelser, kapital og arbejdskraft. Dette kan sammenfattes som en skelnen mellem hindring og fri bevægelighed. Denne skelnen – hentet fra Romtraktaten – vælger jeg som ledetråd for analysen.

Ledetråden operationaliserer jeg ved at fokusere på *tekniske handelshindringer for varernes fri bevægelighed*. På trods af at tekniske handelshindringer for varer i dag udgør et evident og løsningspåkrævet problem, så er det påfaldende, at tekniske handelshindringer ved grundlæggelsen af det Europæiske Økonomiske Fællesskab glimrede ved deres fravær. Fx skriver Repussard og Nicolas:

Ved undertegnelsen af Romtraktaten i 1957 blev afskaffelsen af tekniske handelshindringer på ingen måde betragtet som en prioriteret opgave. I realiteten kan man, når man læser traktaten, have sin tvivl om, hvorvidt ophavsmændene overhovedet var sig spørgsmålet bevidst, eftersom udtrykket tekniske handelshindringer slet ikke optræder i teksten.⁶

Dette fravær indikerer at tekniske handelshindringer er resultat af kampen om at fastlægge betydningen af begrebet det fælles marked. Og denne kamp rekonstruerer jeg i det følgende.⁷

1.1 Positionering og to analytiske skridt

Formålet med min rekonstruktion er at skrive en konstitutionshistorie, dvs. at besvare spørgsmålet: Hvordan er det blevet meningsfuldt at tale om det fælles marked og hvordan er det blevet meningsfuldt at være handlende aktør i forhold til det fælles marked? Denne type forskningsspørgsmål er ikke hyppige i EU-litteraturen, hvilket også gør sig gældende i forhold til markedsdannelse. Der er dog nogle eksempler på at marked – under inspiration fra den økonomiske sociologi – gøres til genstand for analyse. Et eksempel herpå er Fligstein, der foreslår at studere “Markets as politics”.⁸ I dette perspektiv er marked ikke blot omverden til politik. Derimod konstitueres marked politisk eftersom “states are implicated in all features of markets because states claim to set the rules for all economic activity in their geographic boundaries”.⁹ Marked studeres som en kulturel konstruktion, der defineres i kamp mellem aktører indenfor de begrænsninger og muligheder der gives af eksisterende institutioner og organisationer. I en vis udstrækning svarer dette til den problemstilling, som jeg ønsker at rejse. Den cirkulære problemstilling jeg rejser gør dog, at jeg går mere minimalistisk til værks. For mit formål vil Fligsteins forholdsvis omfattende definition af marked og af forholdet mellem stat (politik) og

⁶ Nicolas and Repussard 1995, s. 69

⁷ Når jeg vælger tekniske handelshindringer for varernes fri bevægelighed som ledetråd er der naturligvis blot tale om en blandt flere mulige ledetråde. Spørgsmål – som fx om og på hvilken måde disse forskellige aspekter af markedsdannelse udgør en helhed – ligger uden for min analyse.

⁸ Fligstein 1996

⁹ Fligstein and MaraDrita 1996, s. 16

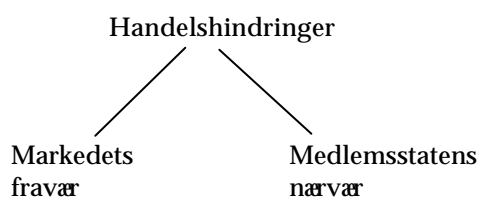
marked lukke af for den problemstilling jeg ønsker at rejse. Jeg ønsker netop ikke i udgangspunktet at tage for givet at der er en relation mellem stat og marked, men derimod at studere hvilke relationer der konstitueres. Udgangspunktet er ikke, at marked er en politisk konstruktion, men derimod at studere om og på hvilken måde marked gøres til en politisk konstruktion.

Denne ambition vil jeg indløse ved at gennemføre to analytiske skridt. I det første analytiske skridt studerer jeg tekniske handelshindringer som grænser. Her optræder tekniske handelshindringer som en dobbelt grænse: Der er både tale om en medlemsstatsgrænse og en markedsgrænse.

De to grænser bestemmer hver deres genstand. Den første grænse bestemmer *medlemsstat* (eller nationalstat) som en faktisk, nærværende størrelse. Medlemsstaten bestemmes – helt generelt – i forhold til at den kan hindre den *fri* bevægelighed. For så vidt det er en *frihed* der hindres, udgør hindringen en *tvang*. Dvs. at jeg ved at studere hindringer for varernes fri bevægelighed kan vise hvordan medlemsstat er *nærværende* som tvang. Denne tvang kan tage forskellige former, som fx regulering, forvaltningspraksis, henstillinger m.m.

Den anden grænse bestemmer *marked*. Marked er netop det som ikke optræder, når der hindres. Markedet er synonym med den fri bevægelighed. Dvs. at for så vidt der er tale om hindringer, er det ensbetydende med markedets fravær. Dvs. at jeg ved at studere hindringer for varernes fri bevægelighed kan vise, hvordan marked er *fraværende*. Den analytiske opgave bliver således at kunne bestemme forskellige former for fravær.

Den følgende analysemodel viser hvordan handelshindringer bestemmer to genstande samtidigt.

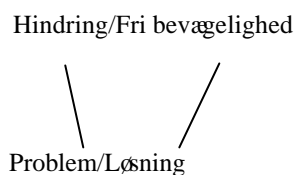


Analysemodel 1

Det er indlysende, at disse to grænser implicerer, at der samtidig bestemmes en tredje grænse, nemlig grænsen mellem medlemsstat og marked. Det første analytiske skridt fastlægger primært en faktisk relation mellem medlemsstat og marked. Denne relation har ikke nødvendigvis noget at gøre med Fællesskabets markedsdannelse. Fokus flyttes først til Fællesskabet i det andet analytiske skridt.

Det andet analytiske skridt består i, at jeg indfører figuren problem/løsning. Dvs. at jeg studerer, hvordan markedets fravær historisk udpeges som problem, og hvilke løsninger der tilbydes. Det er ikke nødvendigvis alle hindringer, der udgør et problem, ligesom det ikke nødvendigvis er alle problemer, der umiddelbart kan

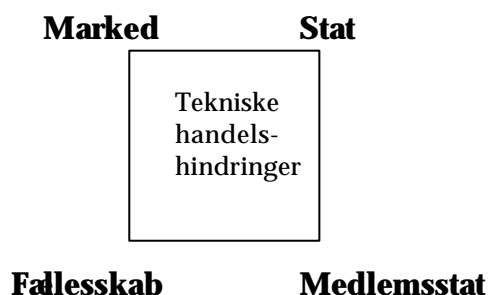
gives løsninger på. For så vidt der imidlertid udpeges og iværksættes løsninger, da transformeres hindringer til fri bevægelighed.



Analysemodel 2

Hvor jeg i det første skridt tager et faktisk udgangspunkt – hvori består hindringen? – flytter jeg i det andet skridt fokus over på relationer mellem aktører inden for mere eller mindre bestemte tidshorisonter. Dette gør jeg ved at rejse spørgsmål som ”hvem gøres ansvarlig for problemet?”, ”hvem gøres kompetent til at løse problemet?” og ”hvordan fastlægger en løsning en mere eller mindre bestemt fremtid?”.

Samlet placerer de to analytiske skridt genstanden – tekniske handelshindringer – midt i den ovennævnte konfiguration. Den følgende figur opsamler de to analytiske skridt. I centrum står tekniske handelshindringer som det begreb, hvis historie jeg forfølger. Ved at analysere dette begrebs forandring vil jeg vise hvordan specielt begreberne marked, stat, Fællesskab og medlemsstat ændres.



I analysen af problem og løsning vil jeg specielt fokusere på, hvordan regler, aktører og processer kobles i markedsdannelsen. Udpegningen af problemer og løsninger omfatter forskellige former for regler, hvilket blandt andet rejser spørgsmålet om forholdet mellem disse regler. Hvilke regler sætter fx rammer for andre regler?

Det tilsvarende forhold gør sig gældende i forhold til aktører: Hvilke aktører gøres ansvarlige for problemer og hvilke gøres kompetente til at løse problemer? Hvilket forhold etableres mellem aktørers ansvar og kompetence?, Hvilke forhold udpeges mellem aktører: Hvem udpeges som overordnet og hvem som underordnet? Og hvem bestemmer som ligeværdige partnere?

Med processer vil jeg studere, hvilken beskrivelse der gives af overgangen fra en problemfyldt samtid til en fremtid, hvor problemerne (i større eller mindre grad) er løst. I forbindelse med processer skelner jeg overordnet mellem tre typer overgang,

henholdsvis program, procedure og spil. Disse tre typer adskiller sig på graden af lukkethed. Jo mere lukket, des flere betingelser er der forlods sat for på hvilken måde overgangen skal finde sted. Jo mere åben, des færre betingelser sættes forlods, og des flere betingelser for overgangen sættes i denne overgang selv. Programmet er den mest lukkede form for overgang, mens spillet er den mest åbne form for overgang.

Et program er kendetegnet ved at fastlægge, hvem der på et givet tidspunkt skal gøre hvad. Hvor programmet således er en engangsforanstaltning, er proceduren gentagelig. En procedure består af forlods fastlagte og på hinanden følgende faser. Et eksempel herpå er en beslutningsprocedure som er opdelt i en initiativ-, en forslags-, en beslutnings- og en implementeringsfase. Dermed fastlægges fx hvem der kan gøre hvad i hvilken rækkefølge. Hvornår proceduren iværksættes og hvad den skal føre til, er derimod ikke nødvendigvis fastlagt. Endelig er spil kendetegnet ved at være mere åbent end såvel procedure som program. Også et spil organiseres af faser, men faserne er ikke fastlagt forlods; det er derimod en del af spillet selv at fastlægge overgangen fra fase til den næste. Spillet er også åbent, hvad angår, hvem der kan være med i spillet – også dette spilles der om.

Såvel regler, aktører som processer kan med udgangspunkt i nationalstat bestemmes som fx nationalstatslige, mellemstatslige, overstatslige eller ikke-statslige.

I det følgende vil jeg i seks afsnit gennemgå først Romtraktaten og siden fem perioder i markedsforestillingen frem til i dag. Gennemgangen er eksemplarisk i den forstand, at jeg ikke inddrager alle kilder der er relevante for rekonstruktionen, men alene inddrager kilder som kan eksemplificere den generelle udvikling og de problemstillinger der er på spil i de enkelte periode.

2. Romtraktatens program for realisering af varernes fri bevægelighed

Analysens begyndelsepunkt er som nævnt Romtraktaten. Dette afsnit har derfor til formål at analysere Romtraktatens markedsforestilling. Det gør jeg med udgangspunkt i hindringer for varernes fri bevægelighed, som er en af de ledetråde der udpeges af traktaten. Denne udpegen finder allerede sted i traktatens præambel, hvor det først noteres at Fællesskabets opgave er at skabe grundlag for en "stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk", for dernæst at påpege at økonomiske og sociale fremskridt skal sikres ved at "fjerne de skranker, der deler Europa". Som overordnet problem udpeges således opsplitningen af Europa. Denne opsplitning skal overvindes ved at fjerne skranker. I art. 2 nuanceres dette problem ved, at der differentieres mellem markedets opsplitning og politisk opsplitning. Etableringen af et fællesmarked er på den ene side en selvstændig målsætning, men på den anden side også et middel til at opnå politisk enhed. Art. 2 siger således at "Fællesskabet har til opgave gennem oprettelsen af et fællesmarked ... at fremme ... snævrere forbindelser mellem de Stater, som det forener."¹⁰

¹⁰ Egen fremhævelse

Romtraktaten er disponeret i *Dele* som er opdelt i *Afsnit*. Af denne disponering fremgår det at traktatens *Fællesskabets Grundlag* (Anden Del, art.9-84) blandt andet udgøres af de *Frie varebevægelser* (art. 9-37). Endvidere fastslås det i art. 9 stk. 1 at ”Fællesskabets grundlag er en toldunion ...”. Som *Grundlag* adskiller de *Frie varebevægelser* sig blandt andet fra *Fællesskabets Politik* (Tredje Del, art. 85 ff).

Afsnittet de *Frie varebevægelser* er opdelt i to kapitler som behandler henholdsvis *Toldunionen* (kap. 1) og *Ophævelse af de kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne* (kap. 2). Denne kapitelopdeling indikerer at det tages for givet at medlemsstaterne kan hindre varebevægelserne både ved hjælp af *afgifter* (kapitel 1 om tariffære restriktioner), og ved at begrænse *omfanget* af import og eksport (kapitel 2 om kvantitative restriktioner). Tager man *tændstikker* som eksempel kan hindringer altså både bestå i at en medlemsstat fastlægger *hvor mange tændstikæsker* der må føres ind eller ud af medlemsstaten i et bestemt tidsrum, og ved at der skal betales told eller en anden form for *afgift* for hver *tændstikæske* der føres ind eller ud af medlemsstaten. Mere specifikt angår tarif hvilken størrelse told der tages (fx bestemt som en procentsats af varens værdi), og kvote angår en kvantitativ restriktions størrelse (fx målt i antal eller vægt). Ofte benyttes imidlertid kvantitative restriktioner synonymt med kvoter, ligesom tariffære restriktioner bruges synonymt med told.¹¹

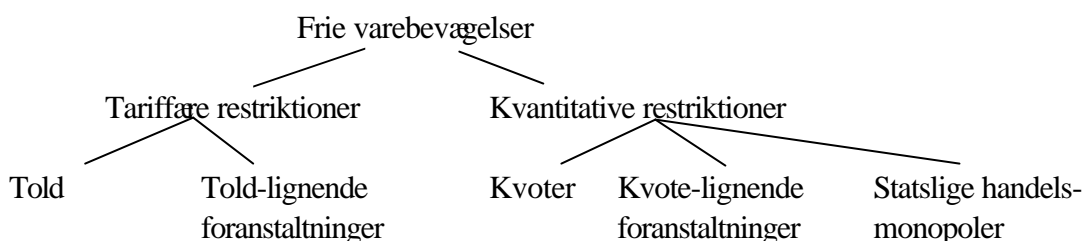
Denne konstatering er dog ikke helt præcis, for både told og kvoter giver anledning til afledte kategorier. Som residualkategori til told udpeges foranstaltninger med *tilsvarende virkning* som told. Som residualkategori til kvoter udpeges foranstaltninger med *tilsvarende virkning* som kvantitative restriktioner. Den første residualkategori omtaler jeg som told-lignende foranstaltninger og den anden omtaler jeg som kvote-lignende foranstaltninger. Residualkategorierne indebærer at det bliver tvetydigt hvordan Romtraktaten kategoriserer hindringer for varernes fri bevægelighed. Efter overskrifterne på kapitler og sektioner at *dømme* fungerer *told* (kapitel 1, Første afdeling) som overkategori for told og told-lignende foranstaltninger, ligesom kvantitative restriktioner (kapitel 2) fungerer som overkategorier for henholdsvis kvoter og kvote-lignende foranstaltninger. På denne måde kommer såvel told som kvantitative restriktioner imidlertid til at fungere både som overkategori og som underkategori. Det er altså ikke helt indlysende hvordan disse residualkategorier skal indordnes.

Traktaten specificerer ikke, på hvilken måde den *tilsvarende virkning* konstateres. Hvad angår told-lignende foranstaltninger er den dog noget mere specifik end hvad angår kvote-lignende foranstaltninger. Told-lignende foranstaltninger knyttes sammen med afgifter, som skal erlægges til medlemsstaten. Kvote-lignende foranstaltninger kan derimod være en hvilken som helst form for medlemsstatsforanstaltning.

¹¹ Sammenlign fx artiklerne 30 og 32 (kvantitative restriktioner og kvoter) og . Det er indlysende at der kan laves kombinationer af kvoter og told, fx ved at gøre toldsatsen afhængig af hvor stor en mængde der er indført af en vare. Sådanne kombinationer spiller ikke nogen videre rolle i forhold til semantikken om tekniske handelshindringer. Se Romtraktatens artikel 25 for et eksempel på toldkvoter i forbindelse med den fælles, ydre toldtarif.

Residualkategorier kunne give anledning til den formodning at der er tale om udtømmende kategoriseringer: Det kunne lyde som en helgardering at udpege told, kvoter og foranstaltninger med tilsvarende virkning som told og kvoter. Dette er måske også tilfældet hvad angår tariffære hindringer, for her nævner traktaten ikke andre typer hindringer end netop told og told-lignende foranstaltninger (uden at det dog udelukkes at der kan udpeges andre former for tariffære hindringer). Hvad angår kvantitative restriktioner forholder det sig dog anderledes. Hvor artiklerne 30-36 alene omtaler kvoter og kvote-lignende foranstaltninger, så afsluttes kapitlet med at artikel 37 udpeger statslige handelsmonopoler som mulig hindring for varernes fri bevægelighed. For at vende tilbage til eksemplet ovenfor, så kan skranker for im- og eksport af tændstikker også bestå i, at en medlemsstat har indført et nationalt monopol på produktion og salg tændstikker.¹²

At dømme efter Romtraktatens opdeling i af afsnit og kapitler etableres altså følgende kategorisering af hindringer for varernes fri bevægelighed. Som nævnt optræder tekniske handelshindringer ikke i denne kategorisering.



De frie varebevægelser skal etableres ved at gennemføre i hvert fald tre punkter. For det første ved – i en vis udstrækning – at forbyde de nævnte skranker mellem medlemsstaterne. Forbudet mod de fem typer skranker er ganske vist generelt, men ikke uden undtagelser. Art. 36 giver undtagelser fra det generelle forbud mod kvantitative restriktioner. Fx kan undtagelser ske på begrundet i hensynet til den offentlige orden og sundhed. Dette vender jeg tilbage til. En tilsvarende undtagelsesklausul findes ikke for tariffære restriktioner. Endvidere er der undtagelserne fra det generelle forbud ved at forbudet ikke sættes i kraft øjeblikkeligt, men først skridtvis i løbet af en 12-årig overgangsperiode. Dermed kommer jeg til andet punkt.

For det andet fastlægges altså et program for den 12-årige såkaldte overgangsperiode. Det forventes ikke at fællesmarkedet kan etableres fra dag til anden. På den anden side forventes det at fællesmarkedet netop *kan* etableres i henhold til et program. Dette program skal synkronisere de forskellige foranstaltninger der skal realisere fællesmarkedet. Programmet for fjernelse af hindringer for varernes fri bevægelighed er alene en del af den samlede procedure for markedsdannelse.

Programmet for fjernelse af hindringer for varernes fri bevægelighed foreskriver, at forbudet indføres trinvis, således at det samlede omfang af hindringer aftager trinvis i

¹² Et sådan monopol har været indført i Italien.

løbet af overgangsperioden. Med overgangsperiodens udløb efter 12 år forventes det både overordnet at fællesmarkedet er realiseret og mere specifikt, at der er fri varebevægelighed mellem medlemsstaterne.

Programmet forudsætter og indikerer, at det er forholdsvis indlysende både, hvilke hindringer der udpeges og hvilket omfang de har. Dette er imidlertid ikke tilfældet for hverken told-lignende eller kvote-lignende foranstaltninger, som netop blot bestemmes ved at have tilsvarende virkning som henholdsvis told og kvoter. Der opstilles som nævnt ikke kriterier for, hvordan en sådan ækvivalens kan konstateres. På trods af at traktaten ikke fastlægger en trinvis fjernelse af hverken told-lignende eller kvote-lignende foranstaltninger, så inddrages de dog i programmet ved at tildele Kommissionen kompetence til at sikre at disse typer hindringer også aftrappes i løbet af overgangsperioden. Hvor der ikke er en tilstrækkelig faktisk bestemmelse til at etablere en procedure, løses problemet ved tildeling af kompetence.

For det tredje sættes der en grænse mellem fællesmarkedet og andre markeder i tredjelande. Fjernelse af fællesskabsinterne hindringer forudsætter oprettelse af en fælles ekstern grænse, fx i form af fælles told (art. 18-29).

Denne markedsforestilling og forventningshorisont er bemærkelsesværdig fordi den forventer at varernes fri bevægelighed kan etableres alene gennem et forbud. Der sker ingen sammenknytning af proceduren for fjernelse af hindringer for varernes fri bevægelighed med artikler, som giver hjemmel til at tilnærme eller harmonisere medlemsstaternes retsfor skrifter. På den anden side udpeger Romtraktatens kapitel om "Tilnærmelse af lovgivningerne" (art. 100-102) – som i den efterfølgende historie bliver centrale i forhold til fjernelse af hindringer for den fri varebevægelighed – ikke hindringer som problem. Art. 100 giver hjemmel til udstedelse af Rådsdirektiver "om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der direkte indvirker på fællesmarkedets oprettelse eller funktion."¹³ Denne formulering udelukker ikke at direktiver kan vedtages med det formål at fjerne hindringer for varernes fri bevægelighed, men på den anden side udpeges det netop heller ikke som *nødvendigt* at gøre dette for at etablere et fælles marked. I modsætning til fjernelse af hindringer, udpeges tilnærmelse af rets- og forvaltningsfor skrifter alene som en mulighed, ikke som en nødvendighed, og heller ikke som noget der er omfattet af programmet.

Samlet betyder programmet at medlemsstaterne – ved traktatindgåelse – allerede har truffet de beslutninger der er nødvendige for at fjerne hindringer for varernes fri bevægelighed. De beslutninger som det i øvrigt måtte blive nødvendigt at træffe overlades det til Kommissionen at træffe.

Såvel told som kvoter udpeges som selvstændige enheder, der netop har hindrende natur. Alene fordi det er givet, hvilke enheder der udgør hindringer kan omfanget af told og kvoter bestemmes relativt entydigt (hvilket er en forudsætning for proceduren). Kvote-lignende og told-lignende foranstaltninger bestemmes alene ved

¹³ Egen fremhævelse

deres ”tilsvarende virkning”. En yderligere bestemmelse af disse kategorier kan ikke gives alene på baggrund af Romtraktaten. Romtraktaten opererer alene med hindringer der tages for givet og foranstaltninger som – i en eller anden forstand – har samme virkning som disse hindringer.

Antagelsen om at marked kan etableres alene ved at fjerne hindringer indebærer, at marked tages for givet.¹⁴ Det antages ikke blot, at der allerede eksisterer markeder, men også at fællesmarkedet *potentielt* allerede eksisterer og kan komme til syne hvis blot hindringer fjernes. *Den fri bevægelighed* er noget varer besidder (”... varernes fri bevægelighed ... ”), og den udfolder sig hvis blot den ikke hindres.

Det vil sige at hindring og fri bevægelighed optræder som to selvstændigt givne enheder. De to enheder er forbundet kausalt: Den fri bevægelighed påvirkes af hindringer. Eller mere generelt formuleret: Frihed påvirkes af tvang. Medlemsstaten udpeges som den aktør der gennemfører tvangen. Også medlemsstaten fungerer som givet baggrundsantagelse – det er netop den enhed der udfører tvangen, og dermed også den enhed der kan stoppe tvangen. Nationalstaten bliver medlemsstat ved at der sættes restriktioner på, på hvilken måde den handler (mere specifikt: på hvilken måde medlemsstatens handlinger må udgøre hindringer for den fri bevægelighed). Uanset om medlemsstaten opretholder hindringer eller ikke, så vedbliver den at være lige meget stat af den grund. Det forventes ganske vist at fjernelse af hindringer for varernes fri bevægelighed ændrer medlemsstaten, men denne forandring udpeges først og fremmest som fremtidshorisont: Fællesmarkedet vil forårsage en styrkelse af det politiske samarbejde i fremtiden. Overvindelse af markedets opsplitning er blot et skridt på vejen til også at overvinde den politiske opsplitning af Europa.

Denne markedsforestilling aktualiserer ikke alle fire begreber i konfigurationen. Det er bemærkelsesværdigt at medlemsstaten adresseres uden at medlemsstatens indre differentiering spiller nogen betydelig rolle i forhold til markedsdannelsen. Samlet aktualiseres primært to grænser. Den ene er medlemsstatens forhold til markedet. Denne grænse problematiseres for så vidt den udgør en handelshindring. Den anden grænse er forholdet mellem medlemsstat og Fællesskab. Dette forhold er tilsyneladende nødvendigt for at fraholde medlemsstaterne fra at etablere nye hindringer og for at sikre en aftrapning af eksisterende hindringer.

Jeg vil her ikke komme nærmere ind på fjernelsen af kvoter, told og told-lignende foranstaltninger. Det er i denne sammenhæng tilstrækkeligt at notere at såvel told som kvoter blev fjernet i henhold til programmet, ja endog forud for tidsplanen. I modsætning til såvel told som kvoter vedblev told-lignende hindringer at figurere som problem ud over overgangsperioden, men ophører i slutningen af 1970erne at blive udpeget som et væsentligt problem.

3. Perioden 1958-1968: Indre grænser gøres til ydre grænser

I dette afsnit vises det, hvordan tekniske handelshindringer for varernes fri bevægelighed konstrueres som problem. Som følge af denne konstruktion optræder

¹⁴ Fokus på andre dele af markedsdannelsen kan føre til andet resultat. I denne sammenhæng tales der alene om marked i forhold til etablering af fri bevægelighed for varer.

regulering i medlemsstaten – den indre suverænitet – som en ydre grænse, der kan hindre varernes fri bevægelighed. Derved udvides kategoriseringen af hindringer for varernes fri bevægelighed. Det indebærer, at Romtraktatens procedure for etablering af den fri varebevægelighed bliver utilstrækkelig. Samtidigt udpeges også medlemsstat, Fællesskab og marked på en ny måde.

Rekonstruktionen tager afsæt i kvote-lignende foranstaltninger fordi udpegningen af tekniske handelshindringer – ligesom den videre bestemmelse af tekniske handelshindringer – sker i nært samspil med kvote-lignende foranstaltninger. I det følgende vil jeg derfor udelade de øvrige ændringer der finder sted i kategoriseringen af hindringer, og alene fokusere på tekniske handelshindringer og, for så vidt det er relevant, også på kvote-lignende foranstaltninger.

Som nævnt i analysen af Romtraktaten gives Kommissionen kompetence til at bestemme den trinvis fjernelse af kvote-lignende foranstaltninger. Dette forudsætter imidlertid en bestemmelse af hvad det vil sige at foranstaltninger har *tilsvarende virkning* som kvoter. Dette tema dukker op allerede i Økonomiske Fællesskabs *første Almindelige Beretning (1958)*.¹⁵ I de efterfølgende år udvikles det i høj grad som et spørgsmål om diskrimination: Kvote-lignende foranstaltninger gør forskel på hjemmemarkedsvarer og varer fra de øvrige medlemsstater. Dvs. at kvoter udgør en specifik form for diskrimination, men denne forskelsbehandling kan også tage andre former end kvoter. Som jeg kommer ind på nedenfor er denne bestemmelse ganske vist ikke fuldstændig, men udgør i denne periode dog det mest dominerende træk i bestemmelsen af den *tilsvarende virkning*.

Problemet tekniske handelshindringer dukker først op et par år senere. I 1960 konstateres det at Romtraktatens 12-år program ikke er fuldstændigt. Traktaten sætter nemlig ”grænser for den automatiske og jævne proces for fjernelse af kvantitative restriktioner”.¹⁶ Begrænsningerne består primært i at traktaten ikke forbyder medlemsstaterne at opretholde hindringer, som retfærdiggøres af beskyttelsen af den offentlige sædelighed, orden og sikkerhed, sundhed eller erhvervsmæssig ejendom. Dermed tematiseres en række af de undtagelser medlemsstaterne gives i henhold til traktatens art. 36. Forbudet mod kvote-lignende foranstaltninger er med andre ord ikke et absolut forbud; i kraft af art. 36 findes der både lovlige og ulovlige kvote-lignende foranstaltninger.

Disse undtagelser kunne udgøre en del af markedsforestillingen i den forstand, at netop de undtagede hindringer ikke anses for at være problemer, eller ikke anses for at være løsningspåkrævede problemer. Det er imidlertid ikke tilfældet. Undtagelsen fra forbudet læses netop ikke som en del af traktatens bestemmelse af, hvad det fælles marked vil sige, eller som en principiel begrænsning i Fællesskabets kompetence. Derimod konstateres det at ”... på trods af at disse foranstaltninger principielt er tilladt i henhold til traktaten, så udgør de en alvorlig hindring for markedernes forening.” I dette citat sættes noget til debat, mens andet sættes udenfor debat. Det

¹⁵ Spørgsmålet om at bestemme tilnærmelse af medlemsstaternes rets- og forvaltningsforskrifter tages derimod først op fra 1960.

¹⁶ Egen oversættelse, *Dritter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (21. März 1959 - 15. Mai 1960)*

gøres indiskutabelt at hindringer udgør problemer. Det tematiseres fx ikke om der er grænser for markedsdannelsen. Kampen handler ikke om hvorvidt hindringer udgør et problem, men om hvilke instrumenter der skal anvendes for at løse problemet. Samtidig sættes legale hindringer til debat; det noteres at disse foranstaltninger *principielt* er tilladt, hvilket åbner for en kamp om i hvilken udstrækning hindringer er legale. Denne manifestation af den om fri bevægelighed understreger at markedsdannelsen ikke alene er en teknokratisk og på forhånd fastlagt proces. Der er derimod tale om en politiske proces, hvor løbende skal træffes politiske beslutninger for at etablere det fælles marked.

Som løsning på begrænsningerne i den "automatiske og jævne" markedsdannelse udpeges to typer fællesskabsforanstaltninger, nemlig henholdsvis *forbud* mod kvantitative restriktioner og *tilnærmelse* af medlemsstaternes forskrifter. I forbindelse med hvert af de to instrumenter gives der også en mere snæver bestemmelse af de hindringer, der skal fjernes med instrumentet.

Det første instrument består i, at Kommissionen udsteder direktiver¹⁷ for at fjerne medlemsstatsforskrifter, som udgør "et middel til vilkårlig diskrimination eller en skjult hindring af handel mellem medlemsstaterne og har samme virkning som kvantitative restriktioner".¹⁸ Denne karakteristik af hindringer er ikke entydig. Diskrimination indgår som en beskrivelse af den *tilsvarende virkning*, men ikke som den eneste. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt diskrimination giver en udtømmende bestemmelse af, på hvilken måde en foranstaltning kan have kvote-lignende virkning, eller om der også kan nævnes andre måder?

Den anden type fællesskabsforanstaltning handler om tilnærmelse af forskrifter. Kommissionen vil foreslå "tilpasning og tilnærmelse af de enkeltstatslige forskrifter, som ganske vist er retfærdiggjort i henhold til artikel 36, men hvis forskellighed skaber den tilsvarende virkning [som kvantitative restriktioner], for på denne måde at fjerne unødvendige forskelle og hindringer og skabe ensartede forskrifter."¹⁹ Her tematiseres for første gang det som siden benævnes tekniske handelshindringer. Tekniske handelshindringer etableres i løbet af 1960'erne som netop det problem, at forskelle mellem medlemsstaternes regulering indebærer hindringer for varernes fri bevægelighed. Et eksempel herpå er den følgende bestemmelse fra 1967:

Under betegnelsen 'tekniske handelshindringer' forstås alle hindringer for varebevægelser, som resulterer af forskelle mellem Medlemsstaternes rets- og forvaltningsforskrifter om kvalitet, sammensætning, emballering, mærkning og kontrol af produkter. Disse forskrifter tjener det offentlige velfærd, og specielt beskyttelse af sundhed og menneskers liv. Heller ikke i Fællesmarkedet kan de ikke undværes.²⁰

Bestemmelserne af disse to typer hindringer – kvote-lignende foranstaltninger og tekniske handelshindringer – forholder sig forskelligt til spørgsmålet om

¹⁷ Der er tale om kommissionsdirektiver med hjemmel i art. 33, stk. 7. Denne bestemmelse giver netop Kommissionen hjemmel til, i løbet af overgangsperioden, at bestemme og fjerne kvote-lignende foranstaltninger. Dritter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (21. März 1959 - 15. Mai 1960),

¹⁸ Dritter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (21. März 1959 - 15. Mai 1960)

¹⁹ Dritter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (21. März 1959 - 15. Mai 1960),

²⁰ Se Kommissionens *Zehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft*, Bruxelles.

diskrimination. For bestemmelsen af kvote-lignende foranstaltninger er ét afgørende kriterium at der er tale om diskriminerende foranstaltninger. For bestemmelsen af tekniske handelshindringer, er det derimod centralt at der er tale foranstaltninger, som ikke hindrer ved at diskriminere, men hindrer ved at adskille sig fra foranstaltninger i andre medlemsstater. Firkantet sagt: Kvote-lignende foranstaltninger forskelsbehandler, tekniske handelshindringer forskelsbehandler ikke. Denne skelnen er ganske forenklet, for der er masser af kampe om hvilke undtagelser der skal være fra denne regel. Men som regel er den nyttig at tage udgangspunkt i, fordi den viser en grundlæggende enighed, der kan kæmpes om.

Et afgørende tema i kampen er i hvilket omfang der er overlap mellem kategorierne. Dette overlap kan fx både bestå i at tekniske handelshindringer er en selvstændig kategori, der har et vist overlap med kvote-lignende foranstaltninger, og i at tekniske handelshindringer alene er en underkategori til kvote-lignende foranstaltninger

Dette spørgsmål er ikke uinteressant, fordi kampen om hvor denne grænse trækkes afgør hvorvidt tekniske handelshindringer kan være omfattet af forbud eller ej. For så vidt tekniske handelshindringer er kvote-lignende foranstaltning, da er tekniske handelshindringer også principielt omfattet af traktatens forbud mod hindringer.

Denne konstatering peger imidlertid blot på næste grænsedragning, og dermed på næste kampfelt. Et er at konstatere at tekniske handelshindringer principielt er omfattet af forbudet mod kvote-lignende foranstaltninger, et andet er spørgsmålet om hvorvidt tekniske handelshindringer er undtaget fra dette forbud. Tekniske handelshindringer kunne således netop være kvote-lignende foranstaltninger, der af art. 36 er undtaget fra det generelle forbud. Disse grænsedragninger er en del af kampfeltet, og dermed heller ikke entydige.^{21 22}

3.1 Medlemsstat og marked

Alene det forhold at forskelle mellem medlemsstaterne udpeges som hindring ændrer ved såvel medlemsstatens nærvær og markedets fravær. Der er nemlig tale om en grænse af en ganske anden karakter end fx told og kvoter. Som vist i forrige afsnit udpeges told og kvoter som selvstændige enheder, der netop har den natur at de er hindrende. Til forskel herfra er tekniske handelshindringer ikke selvstændige foranstaltninger, der har den natur at de er hindrende. Tekniske handelshindringer er netop ikke enheder, men forskelle. Et typisk eksempel på tekniske handelshindringer kunne være forskelle mellem medlemsstaternes (ikke-diskriminerende) regulering af madvarers emballering for at beskytte borgerne mod bl.a. madforgiftninger. Den nationale regulering udpeges netop ikke som hindrende for den fri bevægelighed. I den enkelte medlemsstat er disse regler forenelige med varernes fri bevægelighed, ligesom også Fællesskabets regulering af madvarers emballering ikke ville udgøre nogen hindring for den fri bevægelighed. Den hindrende virkning iagttages således ikke ved at udpege hindrende enheder, men ved at udpege hindrende forskelle. Det er nemlig først det forhold at

²¹ Disse grænsedragningers omtvistede karakter fremgår også af den juridiske litteratur. Jf. fx Starkowski (1972), Gulmann (1980), Graf (1972), Groeben og Boeckh (1958), Groeben, et al. (1974)

²² Uklarheden fremgår fx også af Vierter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (16. Mai 1960 - 30. April 1961), Ciffer 45

medlemsstaterne har forskellig regulering, der udgør en (potentiell) teknisk handelshindring.

Dette fokus på hindrende forskelle gør at medlemsstaten bliver nærværende som stat. Fokus flyttes fra medlemsstatens eksterne suverænitet til medlemsstatens indre suverænitet. Det skyldes, at når der sættes fokus på forskelle mellem medlemsstaternes regulering af det nationale marked, da indebærer det at der sættes fokus forholdet stat/marked. Ved nærmere iagttagelse indebærer udpegningen af tekniske handelshindringer således en forholdsvis kompliceret operation. Der sættes nemlig to forskelle i spil samtidigt. Den ene forskel er medlemsstat/medlemsstat. Den anden forskel er forholdet stat/marked. Hver medlemsstat iagttages som et forhold mellem stat og marked, og forskelle mellem disse forhold kan udgøre en hindring. Ved at gennemføre denne operation gøres medlemsstatens indre til et ydre forhold. Det er netop den indre suverænitet der optræder som potentiell handelshindring. Til forskel herfra indebar told og kvoter alene en problematisering af medlemsstaten ydre grænse.

Udpegningen af tekniske handelshindringer indebærer således også at bestemmelsen af markedet ændres. I analysen af Romtraktaten viste jeg hvordan markedet blev taget for givet. Det var en generel og abstrakt fri bevægelighed, som ville gøre sig gældende så snart hindringerne blev fjernet. Sådan forholder det sig ikke i forbindelse med tekniske handelshindringer. Her er den fri bevægelighed blevet konkret og specifik. Den fri bevægelighed er den frihed, der specifikt gives af staten i form af konkret regulering. Ligesom stat bestemmes i forhold til marked, bestemmes også marked i forhold til stat. Statens regulering og markedets frihed er således to sider af samme sag. Uden forholdet mellem stat og marked ville der ikke være nogen fri bevægelighed. Med andre ord sker der et skift fra at marked tages for givet til at marked konstitueres politisk. Når statslig regulering – trods dette – indebærer hindringer for den fri bevægelighed, så skyldes det netop at den fri bevægelighed er blevet konkret og specifik. Dermed er der ikke længere tale om en generel frihed, men om medlemsstatsspecifikke friheder. Hvor medlemsstaten bliver nærværende som stat, bliver markedet således fraværende som en inkompatibilitet mellem specifikke friheder.

Den ændrede markedsforestilling er reflekteret i Kommissionens omfattende *memorandum til en handlingsplan for overgangsperiodens anden etape*.²³ Dette memorandum giver en omfattende karakterisering af Fællesskabet i en slags "State of the Community", som åbnes med en konstatering af at den "Europas såkaldte økonomiske integration essentielt er et politisk fænomen."²⁴ og at de tre europæiske fællesskaber samlet udgør en "økonomisk og socialpolitisk union".

Efterfølgende gives en bestemmelse af statens forhold til marked. Det påpeges at for at forstå hvilken opgave der er stillet med oprettelsen af det fælles marked, må man

²³ KOM (62) 300, Memorandum der Kommission zum Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, 24. oktober 1962

²⁴ KOM (62) 300, Memorandum der Kommission zum Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, 24. oktober 1962, s. 1, egen oversættelse.

gøre sig klart, at den moderne, liberale økonomiske orden ikke kan bestå uden "eine ständige Präsenz des Staates in der Wirtschaft."

Statens nærvær er dobbelt. På den ene side påvirker staten løbende markedet ved at føre erhvervs politik. Dette omtales som politik i egentlig forstand. På den anden side sætter staten en retlig ramme for alle de områder, som økonomien kommer i berøring med. Til forskel fra erhvervs politikken er her ikke tale om en 'politik i egentlig forstand', men derimod om et langt mere grundlæggende forhold. Der er tale om at staten konstituerer markedet. Det betones, at begge disse måder, hvorpå staten manifesterer sit nærvær, er omfattet af en økonomisk union.²⁵ På denne baggrund kan Kommissionen konstatere, at en adskillelse mellem på den ene side en økonomisk union og på den anden side en "politisk union" alene skaber forvirring og stammer fra en tid hvor der var et ganske andet forhold mellem politik og økonomi.²⁶

Det er netop dette grundlæggende forhold, der kommer i fokus med udpegningen af tekniske handelshindringer. Kun for så vidt dette grundlæggende forhold harmoniseres, kan der etableres et fælles marked. Og dette indebærer, at Fællesskabet – i et eller andet omfang – også konstituerer markedet. På denne baggrund kan det i Kommissionens memorandum konstateres at den politiske integration er altså allerede påbegyndt.

Denne markedsforståelse indebærer imidlertid også at politisk integration udpeges som forudsætning for at fjerne tekniske handelshindringer. Derfor har der før Fællesskabets oprettelse knapt været betingelser for at undgå tekniske handelshindringer. I den markedsforståelse, der hersker på dette tidspunkt giver det derfor heller ikke mening at gøre medlemsstaterne ansvarlige for tekniske handelshindringer. Det kan netop ikke forudsættes at medlemsstaterne – før Fællesskabets oprettelse – kunne have vedtaget regulering som ikke indebærer tekniske handelshindringer. Medlemsstaternes forskellighed er et historisk faktum, som indebærer tekniske handelshindringer, uden at dette dog er medlemsstaternes ansvar. Til gengæld gøres medlemsstaterne ansvarlige for at tage problemet op og løse det i Fællesskabet.

3.2 Instrumenter, aktører og processer

Det centrale løsningsinstrument er tilnærmelse gennem vedtagelse af Rådsdirektiver med hjemmel i art. 100. Først i løbet af perioden kommer der klarhed over hvad det vil sige at tilnærme lovgivning, ligesom også betegnelsen *harmonisering* vinder indpas. Harmonisering ændrer markedsdannelsen på tre afgørende måder.

For det første sættes Kommissionens såkaldte initiativmonopol i centrum. Dvs. at det er Kommissionens kompetence og ansvar at forelægge forslag om harmonisering for Rådet. Det bliver dermed Kommissionens opgave ikke blot at udarbejde forslag til harmoniseringsdirektiver, men også at etablere en forestilling om hvordan disse direktiver skal indgå i og realisere en samlet, overordnet markedsforestilling. Med

²⁵ KOM (62) 300, Memorandum der Kommission zum Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, 24. oktober 1962, s. 3. Egne fremhævelser.

²⁶ KOM (62) 300, Memorandum der Kommission zum Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, 24. oktober 1962, s. 4

andre ord: Det er ikke længere givet hvilket fælles marked der skal realiseres, men dette politiske spørgsmål kan rejses i forbindelse med hver enkelt direktivforslag. På denne baggrund sættes afviklingen af kvantitative restriktioner i relief: Harmoniseringen af tekniske forskrifter er et område, som ikke er omfattet af Romtraktatens program, og dette fravær viser netop Fællesskabets status som politisk-økonomisk union.²⁷

For det andet gøres Rådets kompetence til at vedtage harmoniseringsdirektiver uomgængelig. Uden Rådets medvirken kan det fælles marked ikke realiseres. Selvom der kan udpeges andre aktører som deltager i markedsdannelsen – som fx ØSU og Parlamentet – så er der dog næppe tvivl om at Råd og Kommission er de mest afgørende. Som regel indebærer dette også, at Rådet alene kan træffe beslutning med enstemmighed (jf. art. 100), hvorfor markedsdannelsen entydigt får et mellemstatsligt præg: Hver enkelt medlemsstat kan nedlægge veto mod harmonisering, som strider imod dets interesser.

For det tredje forudsættes det, at direktiver implementeres i medlemsstaterne. Dvs. at markedet ikke alene etableres gennem Fællesskabets beslutninger, men forudsætter at disse beslutninger kobles til beslutninger i medlemsstaterne. Denne kobling mellem medlemsstats- og fællesskabsregulering bringes også i fokus af Kommissionens henstilling om en informationsprocedure, som skal forebygge nye tekniske handelshindringer.²⁸ Ifølge denne procedure skal medlemsstaterne på forhånd meddele Kommissionen om tiltag til national regulering.

Disse tre ændringer af markedsdannelsen indebærer, at Romtraktatens overstatslige program for realiseringen af det fælles marked suppleres af markedsdannelse som finder sted i beslutningsprocedurer. Hver enkelt harmoniseringsdirektiv skal vedtages med enstemmighed i Rådet; de mange enkelte mellemstatslige beslutningsprocedurer giver dog ikke på forhånd noget billede af hvilket fælles marked der skal etableres.

4. Perioden 1968-1978: Medlemsstaterne gøres ansvarlige

I denne periode fastholdes i det store hele den problemudpegning, der er skitseret i første periode. Tekniske handelshindringer er hindringer som følge af forskelle mellem medlemsstaternes regulering.

Overgangen til perioden 1968-1978 markeres af at tekniske handelshindringer søges løst i et selvstændigt program. Dette program præsenteres af Kommissionen i 1968 og vedtages af Rådet i form af ikke-bindende rådsresolutioner og uforpligtende gentleman's agreement i 1969. Der vedtages altså et mellemstatsligt program for markedsdannelsen.

²⁷ KOM (62) 300, Memorandum der Kommission zum Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, 24. oktober 1962

²⁸ Empfehlung der Kommission vom 20. September 1965 an die Mitgliedstaaten über die vorherige Unterrichtung der Kommission von bestimmten Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Entwurfsstadium (65/428/EWG), OJ 2611/65, 29.9.65

Programmets fulde navn er "Almindelig plan til fjernelse af tekniske hindringer for varehandel i Fællesskabet, som resulterer af forskelle mellem de enkelte staters retsforskrifter".²⁹ Programmet indikerer ikke alene at tekniske handelshindringer udgør et væsentligt problem. Det slås også fast i programmet, at tekniske handelshindringer udgør en selvstændig kategori ved siden af fx kvote-lignende hindringer. Hvor kvoter og kvote-lignende foranstaltninger udpeges med henvisning til art. 30-36, udpeges tekniske handelshindringer direkte med henvisning til art. 100, som både "foreskriver fjernelsen af denne form for hindringer" og "tilbyder en retlig hjemmel til deres fjernelse".³⁰ Det konkluderes, at den vedvarende eksistens af tekniske handelshindringer kan hindre etableringen af et fuldstændigt fælles marked. Med denne næsten cirkulære argumentation (hindringer kan hindre Fællesmarkedet) understreges det, at disse hindringer ikke er legitime hindringer.

Det centrale instrument for fjernelse af tekniske handelshindringer er stadig harmonisering. Programmet fastlægger et omfattende harmoniseringsarbejde – mere end 120 direktiver – som skal gennemføres inden overgangstidens udløb, dvs. inden 1. januar 1970. I enkelte tilfælde er der tale om rammedirektiver, men i hovedreglen er direktivernes titler ret specifikke. Fx er der 23 direktiver alene om motorkøretøjer: Et direktiv for benzintanke, et om speedometer osv.

For at sikre at harmoniseringen gennemføres sammenbindes de enkelte harmoniseringstiltag i programmets tidsplan. Dette program ikke alene mellemstatsligt som beslutning, men også som indhold. Beslutningen om den almindelige plan er mellemstatslig i den forstand at der alene er tale om en selvforpligtelse hos hver enkelt medlemsstaterne til at gennemføre programmet. Indholdet er mellemstatsligt i den forstand at den langt overvejende del af de listede direktiver skal vedtages med enstemmighed i Rådet.

Harmonisering fører umiddelbart til at endnu et problem udpeges: Den tekniske udvikling. Harmonisering binder medlemsstaternes lovgivning til en forpligtende Fællesskabsretsakt. Det indebærer, at for at kunne tilpasse medlemsstaternes retsforskrifter til den tekniske udvikling skal også Fællesskabets direktiv ændres. Proceduren for at udarbejde direktiver, siges det, er "nødvendigvis langsom", mens den tekniske udvikling fordrer at proceduren for ændringer kan gennemføres hurtigt og fleksibelt. Det betyder, at de fordele, der kan opnås i form af fri bevægelighed for varer, indebærer ulemper i forhold til hele Fællesskabets tekniske udvikling.

Hermed gøres løsningsinstrumentet og den beslutningsprocedure, det er knyttet til, til et problem. Dette problem søges løst ved at differentiere mellem harmoniseringsformer, som indebærer en anderledes fordeling af ansvar og

²⁹ Allgemeines Programm zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Warenverkehr, die sich aus der Unterschiedlichkeit der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ergeben. OJ Nr. C 48, fra den 16.5.1968. Bemærk: Den pågældende udgave af EF-Tidende gengiver alene en del af programmet. Den fuldstændige udgave af programmet kan fx findes i Drucksachen des Deutschen Bundestages, Drucksache V/2743. Programmet er dateret den 5. marts og forelagt Rådet den 7. marts 1968 (se hhv. Forbundsdagens optryk og den anden Almindelige Beretning, 1968, side 32).

³⁰ Egen oversættelse

kompetence. Jeg skal her alene nævne de mest fremtrædende forslag. For at løse dette problem stiller Kommissionen en række forslag.

For det første en generel komite-procedure, som kan indføres i direktivforslag.³¹ Med komite-proceduren foreslås problemet *den nødvendige langsomhed* løst ved at sondre mellem politiske beslutninger og beslutninger, der kan træffes af forvaltningsapparatet. Komiteen består dels af Kommissionen – som har formandsskabet – og af repræsentanter fra medlemsstaterne.³²

For det andet præsenteres der fleksible harmoniseringsformer. Der sondres således ikke alene mellem totalharmonisering,³³ hvor national regulering erstattes af Fællesskabsregulering, og optionel harmonisering, som giver medlemsstaterne mulighed for ved siden af Fællesskabslovgivningen at bibeholde nationale retsfor skrifter, således at en vare kan markedsføres i en medlemsstat efter begge regler. Der præsenteres også en tredje løsning, ”der kan betegnes som ’henvisning til standarder’”, som omhandler direktiver der konkretiseres med tekniske standarder. Denne løsning, vurderes det, har den fordel, at den er meget elastisk og meget let at udarbejde, eftersom den støtter sig til industristandarder, hvis udarbejdelse normalt påhviler ”faglige organer”, og ofte muliggør en hurtig tilpasning til de tekniske krav. Som begrænsning udpeges

Dens [løsningens] grænser består i, at udarbejdelsen af disse tekniske standarder er resultat af producenter og forbrugeres fælles arbejde, hvor de sidstnævnte ikke nødvendigvis er sidsteforbrugeren. En sådan procedure giver selvfølgelig ikke de samme garantier i forhold til den offentlige interesse, som tvingende forskrifter af national eller fællesskabsherkomst udviser.

Både hvad angår indførelsen af en komite-procedure og henvisningen til tekniske standarder er der tale om at beslutningsprocedurens nødvendige langsomhed løses ved på den ene side at sondre mellem en overordnet, retlig ramme og udfyldningen af denne ramme, og på den anden side at etablere nye beslutningsprocedurer, som kan udfylde rammen.

Som en del af programmet foreslås det at erstatte Kommissionens henstilling om en informationsprocedure med en Rådsresolution. I sin endelige form vedtages den såkaldte ”status quo” dog som en *gentleman’s agreement*. På denne måde sættes aftalen uden for Fællesskabets retlige rammer.

I sin begrundelse til ”Status quo” skriver Kommissionen at medlemsstaternes lovgivningsaktivitet udgør en fare for Kommissionens harmoniseringsarbejde. Denne fare er ikke lige stor i alle tilfælde. medlemsstaternes forpligtelser afspejler

³¹ Dette forslags titel lyder: „Entwurf einer Entschließung des Rates betreffend die Anpassung der Richtlinien zur Beseitigung technischer Hindernisse im Warenverkehr, die sich aus den unterschiedlichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ergeben, an den technischen Fortschritt“

³² Den foreslåede komite-procedure svarer stort set til det som i Rådsbeslutning 87/373/EEC.([1987] O.J.L197/33) udpeges som en ”regulatory committee” eller ”procedure III komite”. Dog den specifikke procedure som beskrives i det generelle program svarer ikke præcist til nogle af underformerne: Det er hverken procedure IIIa, hvor Rådet alene kan blokere for forslaget vedtagelse med enstemmighed, eller IIIb, hvor Rådet kan blokere for det stillede forslag med simpelt flertal.

³³ Den udpeges som specielt velegnet i tilfælde hvor fjernelsen af handelshindringer alene kan finde sted gennem skabelse af en ”ægte Fællesskabsret”.

farens størrelse. Størst er faren og medlemsstaternes forpligtelse, når Kommissionen har fremlagt et forslag om harmonisering. Mindre er medlemsstaternes forpligtelse og faren, når Kommissionen har påbegyndt forberedelsen af et harmoniseringsforslag. Mindst er faren og forpligtelsen, når det endnu ikke er givet om det er nødvendigt at harmonisere et område.

*

I dette program mener Kommissionen at have givet "et fuldstændigt overblik" over fjernelsen af tekniske handelshindringer. Den almindelige plan blev dog aldrig gennemført. Inden planen blev formelt vedtaget af Ministerrådet, var tidsplanen allerede overskredet. Ved slutningen af overgangsperioden var det således klart, at på trods af at toldunionen var gennemført, var der endnu ikke etableret fri bevægelighed for varer i Fællesskabet. Det bliver herefter et gennemgående problem i hele perioden, at Ministerrådet er bagud i forhold til tidsplanen eller er for langsom med at behandle de forslag der overbringes fra Kommissionen. Vedtagelseshastigheden fører i flere tilfælde til, at Kommissionen trækker stillede forslag tilbage, fordi de anses for forældede inden de nogen sinde er blevet vedtaget.

Det bliver således et gennemgående problem, at Fællesskabets ansvar for at realisere det fælles marked, som dette formuleres af Kommissionen, tilsyneladende ikke løftes af Rådet. I Fællesskabets *niende Almindelige Beretning* (1975) beskrives problematikken således:

Den hastighed, hvormed Rådet vedtager direktiver, er stadig lige langsommelig, og antallet af forslag til direktiver, der venter på Rådets vedtagelse, er omtrent det samme som sidste år: 66 mod 59. Med den nuværende vedtagelseshastighed betyder det, at der i gennemsnit går fire år fra forslaget til direktivet oversendes, til det vedtages; og i dette tidsrum ændrer de tekniske og økonomiske forhold sig. Ofte opstår der langvarige diskussioner i Rådets arbejdsgrupper, fordi visse delegationer indtager andre standpunkter, end dem eksperterne blev enige om, inden Kommissionen videresendte direktivet. Forsinkelser kan kun forstærke denne tendens. En væsentlig forbedring af dette forhold kan opnås, hvis medlemsstaterne træffer en fast beslutning om kun at diskutere de punkter, de betragter som væsentlige, under møderne på rådsniveau.³⁴

Af dette citat fremgår det at Kommissionens initiativmonopol ikke alene betyder at Kommissionen er ene om at kunne stille forslag, men også at Rådet bør tage stilling til de overbragte forslag. Citatet viser endvidere en forventning om at medlemsstaterne optræder som enhedsaktører. På denne baggrund kan det udpeges som problem at nationale delegationer udtrykker en anden holdning end dem de nationale eksperter har givet udtryk for ved udarbejdelsen af direktivet.³⁵

Det er imidlertid ikke alene harmoniseringsarbejdet, der udpeges som et problem; det udpeges også som problem at tekniske handelshindringer tager til i omfang. Forebyggelsen af tekniske handelshindringer har tilsyneladende ringe effekt. Rådets *gentleman's agreement* blev ganske vist i 1973 udvidet til også at inkludere miljøforhold, men i periodens slutning bliver omtales forebyggelse af tekniske

³⁴ De Europæiske Fællesskabers *niende Almindelige Beretning* (1975)

³⁵ "Videresendte" må man formode betyder afslutning af initiativfasen og påbegyndelse af Rådets forhandlingsfase.

handelshindringer stort set ikke. Til gengæld får det en stadig mere fremtrædende position at medlemsstaterne indfører tekniske handelshindringer med vilje:

Det ligger Kommissionen stærkt på sinde at bevare de fremskridt, der er nået med hensyn til frie varebevægelser og åbning af det fælles marked, og den har derfor i 1977 bestræbt sig på at inddæmme og bremse de protektionistiske tendenser, som stadig er en af de mest foruroligende følger af den meget vanskelige økonomiske situation, som råder i medlemsstaterne inden for visse sektorer. Omkring halvtreds nye klager over kvantitative restriktioner for samhandelen (EØF-traktatens artikel 30-36) er indgivet til Kommissionen i de forløbne måneder.

De restriktive interventioner, som disse klager vedrører, udgår fra et arsenal af foranstaltninger, som findes i de mest forskelligartede forskrifter. De tager ved første øjekast sigte på prisværdige mål: Beskyttelse af menneskers liv og sundhed, bekæmpelse af forurening, forbrugerbeskyttelse, beskyttelse og forbedring af miljøet, bekæmpelse af inflationen, standardisering, forbedring af varers kvalitet osv.³⁶

Hvor første periode var kendetegnet af at medlemsstaterne ikke blev gjort ansvarlige for, at de var indbyrdes forskellige, så bliver det i løbet af perioden 1968-1978 stadig mere udtalt, at medlemsstaterne gøres ansvarlige for tekniske handelshindringer. Hvor beskyttelsesklausulerne i art. 36 tidligere blev udpeget som et problem fordi de tillod hindringer, så udpeges de her som problem fordi de benyttes strategisk af medlemsstaterne. Der rejses direkte tvivl om medlemsstaternes hensigter med regulering.

Heller ikke harmonisering 'med henvisning til standarder', som i den almindelige plan blev bedømt så positivt, forløber uproblematisk. Denne harmoniseringsform forudsætter et samarbejde med standardiseringsorganisationer. Dette samarbejde er ikke uden problemer:

Kommissionens arbejdsområde blev også væsentlig forøget, fordi de europæiske standardiseringsorganer, særlig Det europæiske Standardiseringsudvalg (CEN) og Det europæiske Standardiseringsudvalg for Elektroteknik (CENELEC), synes at have store vanskeligheder med at udarbejde europæiske standarder og stadig ikke er i stand til at yde en så effektiv teknisk hjælp, som Kommissionen havde håbet at opnå fra dem, da de blev nedsat.³⁷

Det er imidlertid ikke alene samarbejdet der volder kvaler. Også indførelsen af det "nye princip 'reference til standard', ... rejser betydelige problemer angående fortolkning og anvendelse."³⁸

Ved afslutningen af perioden er det tydeligt at problemet tekniske handelshindringer bringer realiseringen af det fælles marked i fare, og at de løsningsinstrumenter og procedurer der står til rådighed ikke tilbyder nogen let løsning på problemet.

5. Perioden 1978-1985: Tekniske standarder som problem

Begyndelsen på denne periode markeres af at såvel bestemmelsen af forbudet mod kvote-lignende foranstaltninger som tekniske handelshindringer udvides stort set samtidigt. Udvidelsen af forbudet indebærer at tekniske handelshindringer i langt større omfang end tidligere falder ind under forbudet. Samtidig indebærer den mere

³⁶ Elvte almindelige beretning for de Europæiske Fællesskaber 1977, ciffer 121

³⁷ Ottende almindelige beretning for de Europæiske Fællesskaber 1974, ciffer 113

³⁸ Ottende almindelige beretning for de Europæiske Fællesskaber 1974, ciffer 113

omfattende bestemmelse af tekniske handelshindringer at problemet får et væsentligt større omfang, og dermed i høj grad netop ikke er omfattet af forbud.

Bestemmelsen af tekniske handelshindringer ændres med Kommissionens 'alarmskrivelse', som Kommissionen skriver på foranledning af at et stigende omfang af hindringer truer det fælles marked:

I bevidstheden om, at det er bydende nødvendigt at rabe vagt i gevær på grund af medlemsstaternes gentagne anslag mod den fri varebevægelse inden for Fællesskabet, vedtog Kommissionen den 18. oktober 1978 en meddelelse, som den derefter videresendte til de ni medlemsstater samt til formændene for Rådet og Parlamentet, om "sikringen af den frie samhandel inden for Fællesskabet".³⁹

Kommissionen er blandt andet foranlediget af, at den har bearbejdet mere en 400 tilfælde af brud på art. 30-36, dvs. fire gange så mange som for fire år siden. Den antager at der alene er tale om et lille udsnit af det faktiske omfang. Kommissionen vil "handle fast og resolut" for at sikre den fri bevægelighed. Kommissionens meddelelse opremser fem kategorier foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, som den er særligt opmærksom på. I denne sammenhæng er kategorien "nationale forordninger" af særlig interesse:⁴⁰

- de nationale forordninger, hvori de tekniske eller kvantitative betingelser for import og salg af produkter på det nationale marked er fastsat. I en række tilfælde tilsigter disse forordninger, selv om de tjener et værdigt beskyttelsesformål, at hindre indførsel af produkter fra andre medlemsstater eller gøre denne mindre tillokkende. På samme måde forholder det sig med *de nationale tekniske normer*, som er udarbejdet på fagligt plan og ofte baseret på fabrikationskriterier, som følges af den nationale industri. De restriktive virkninger af sådanne forordninger og tekniske normer for den frie samhandel er i dobbelt forstand skadelige: dels bevirker de en praktisk taget fuldstændig afsondring af de interne markeder i Fællesskabet, dels medfører de en lammelse af enhver form for indførelse af bestemmelser på det pågældende område på fællesskabsplan;⁴¹

Som "foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner" omfattes tekniske standarder altså af forbudet i art. 30. Hvordan dette forbud tænkes iværksat nævnes ikke; tekniske standarder udpeges netop ikke som bindende, hvorfor der ikke umiddelbart er nogen håndhævelse at forbyde. Hermed sættes tekniske standarder dog på dagsordenen som handelshindring. Siden hen bestemmes tekniske standarder ikke primært som kvote-lignende foranstaltninger, men som tekniske handelshindringer. Dermed rejses netop ikke spørgsmålet om hvordan hindringer som følge af tekniske standarder skal forbydes. Til gengæld rejses det som problem hvordan at harmonisere tekniske standarder. Også dette udgør imidlertid en væsentlig udfordring, for som det konstateres i citatet, så lammer tekniske standarder enhver form for harmonisering. Her er der tale om en anden 'lammelse' end det problem at få harmoniseringsarbejdet til at skride hurtigt nok frem. 'Lammelsen' indikerer et mere grundlæggende problem, nemlig at Fællesskabets harmonisering ikke indebærer en harmonisering af nationale tekniske

³⁹ Tolvte Almindelige Beretning om De europæiske Fællesskabers Virksomhed 1978 daterer skrivelsen den 18. oktober 1978 (ciffer 100), men angiver ikke nogen præcis kilde. Parlamentet afholdt en debat med Kommissionen om den pågældende meddelelse (se EF-Tidende, Anhang, No. 246, Oktober 1979)

⁴⁰ Tolvte Almindelige Beretning om De europæiske Fællesskabers Virksomhed 1978, ciffer 102

⁴¹ Tolvte Almindelige Beretning om De europæiske Fællesskabers Virksomhed 1978, ciffer 102. Egne fremhævelser.

standarder, men alene af nationale rets- og forvaltningsforskrifter. Derfor er det ikke givet at harmonisering vil fjerne handelshindringer, der stammer fra nationale tekniske standarder. Denne bestemmelse af tekniske handelshindringer indebærer altså, at Fællesskabets umiddelbart ikke har kompetence til at etablere det fælles marked, for det fordrer beslutninger som Fællesskabet ikke er i stand til at træffe. Dette vender jeg tilbage til. Først vil jeg komme ind på udvidelsen af forbudet mod kvote-lignende foranstaltninger.

Selvom tekniske handelshindringer også i tidsrummet 1958-1978 i et vist omfang var genstand for forbud (jf. forbud mod ikke-diskriminerende kvote-lignende foranstaltninger),⁴² så blev dette forbud ikke tildelt nogen fremtrædende position i kampen mod tekniske handelshindringer. Dette ændrede sig i 1979-80 med Domstolens afgørelse i den såkaldte Cassis de Dijon dom.⁴³ I 1980 fastslår Kommissionen i en meddelelse, hvilke konsekvenser den drager af dommen.

Domstolen har givet en meget generel definition af de hindringer for den frie samhandel, som er forbudt ifølge bestemmelser i EØF-traktatens artikel 30 ff. Det drejer sig om "enhver af medlemsstaternes ordning for handelen, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet." ... Ethvert produkt, som fremstilles og markedsføres legalt i en medlemsstat, skal principielt tillades på markedet i enhver anden medlemsstat.⁴⁴

Den sidste sætning i citatet er det såkaldte princip om gensidig anerkendelse. Dette princip gør muligt, hvad der i rekonstruktionens to første perioder var udelukket: I væsentlig grad at fjerne tekniske handelshindringer gennem forbud. Hindringer som følge af forskelle mellem medlemsstaterne forbydes ved at pålægge medlemsstaterne pligt til at anerkende andre medlemsstaters regulering. Gensidig anerkendelse er ganske vist ikke noget nyt princip, men diskuteres fx udførligt i den *almindelige plan* fra 1968. Det nye i princippet om gensidig anerkendelse, som det forstås fra slutningen af 1970'erne, er, at det er en generelt pligt der pålægges medlemsstaterne. Til forskel herfra er gensidig anerkendelse noget der i rekonstruktionens to første perioder alene kan opnås under specifikke forudsætninger. Fx kan der opnås gensidig anerkendelse af kontrol udført af andre medlemsstater for så vidt det pågældende område er reguleret på fællesskabsplan.

⁴² Kategoriseringen af hindringer blev ændret, hvilket fik til følge at tekniske handelshindringer "kunne klassificeres som foranstaltninger med tilsvarende virkning i den i artikel 30 fastsatte betydning ..." Dette skift identificerer Nicolas og Repussard til 1974 på baggrund af den såkaldte Dassonville dom (1974, s. 71). Denne periodisering er typisk for den juridiske litteratur. Min analyse fokuserer imidlertid på kilder fra Fællesskabets formelt politiske institutioner, hvilket giver en anden periodisering. Det er således først Cassis de Dijon dommen der giver disse kilder anledning til at ændre kategoriseringen således at tekniske handelshindringer entydigt gøres til underkategori til kvote-lignende foranstaltninger. Samtidig udpeges imidlertid tekniske standarder som mulige tekniske handelshindringer, hvorved tekniske standarder opretholdes som selvstændig kategori.

⁴³ Trods det forhold at også forudgående domspraksis indebar en skærpelse af forbudet mod ikke-diskriminerende, kvote-lignende foranstaltninger, såer det dog først med Cassis de Dijon dommen at forbudet tildeles en væsentlig betydning i forhold til fjernelsen af tekniske handelshindringer. Se Weiler (1999) for en historisk gennemgang af den juridiske konstitution af varenes fri bevægelighed.

⁴⁴ Meddelelsen er offentliggjort i OJ C256/2, 3 October 1980. Datoen for meddelelsen fremgår af *Fjortende Almindelige Beretning om De europæiske Fællesskabers Virksomhed 1980*, ciffer 124. Af den pågældende *Almindelige Beretning* fremgår det endvidere at denne meddelelse anses for at være en ud af tre reaktioner på Domstolens praksis i og efter den såkaldte Cassis de Dijon dom (C-120/78). Denne dom blev afsagt den 20 februar 1979, så Kommissionens konklusioner kommer ca. halvandet år efter.

Princippet om den gensidige anerkendelse indebærer at enhver hindring – også hindringer som følge af forskelle mellem medlemsstaterne – i udgangspunktet er forbudt. Det er herefter op til den pågældende medlemsstat at påvise, at de pågældende hindrende foranstaltninger kan retfærdiggøres:

Domstolen tillader kun fravigelse af dette princip under meget strenge betingelser: hindringer som skyldes forskelle i kommerciel og teknisk lovgivning, kan kun godkendes, hvis sådan lovgivning:

- er nødvendig, det vil sige passende og ikke overdreven, og opfylder bydende nødvendige krav (offentlig sundhed, forbruger- og miljøbeskyttelse, god handelsskik osv.),
- forfølger et mål i almenhedens interesse, som er af så bydende nødvendig karakter, at det berettiger til fravigelse af et af traktatens grundlæggende principper, for eksempel de frie varebevægelser,
- er en væsentlig garanti for at opnå et sådant mål, det vil sige både er det mest passende og det mindst hindrende for samhandelen.

Med denne udvidelse af forbudet mod kvote-lignende foranstaltninger gives der i væsentligt omfang også en løsning til fjernelse af tekniske handelshindringer.⁴⁵ Kommissionens strategi bliver herefter at nedbryde handelsbarrierer, forårsaget af national regulering. Parallelt hermed er imidlertid også sat det problem på dagsordenen at der er handelshindringer som er udenfor Fællesskabets rækkevidde. Dvs. at Fællesskabet har ansvaret for det fælles marked, men ikke umiddelbart besidder kompetence til at realisere det fælles marked.

5.1 Medlemsstat og marked

Både princippet om gensidig anerkendelse og udpegningen af private tekniske handelshindringer ændrer medlemsstatens nærvær med udgangspunkt i medlemsstatens indre differentiering.

Princippet om gensidig anerkendelse ændrer den indre suverænitets; denne kan kun opretholdes for så vidt at den udøves under hensynstagen til hvordan den indre suverænitets udøves i andre medlemsstater. Udøvelsen af den indre suverænitets begrænses altså. Tidligere blev staten – med dens monopol på tvang (regulering) – anset for ikke blot at være en del af medlemsstaten, men at være netop den del der satte helheden. Statens indre suverænitets – dvs. dens monopol på regulering – gjorde den netop i stand til at konstituere det private. Medlemsstaten var så at sige delt i to, men det var alene den ene del der fik medlemsstaten til at udgøre en enhed.

Gensidig anerkendelse ændrer ved dette forhold. Medlemsstaten er stadig delt i stat og privat, men staten afgør ikke hvor grænsen mellem stat og privat skal trækkes. Medlemsstaten regulerer fortsat, men dens regulering udgør principielt alene et eksempel på regulering som det generelt findes i Fællesskabet. Princippet skaber så at sige en generaliseret medlemsstat, en generel grænse mellem stat og privat, en generel form for indre suverænitets, som alle medlemsstaterne bliver eksempler på

Denne generelle stat/privat grænse konstrueres ved at indføre en sondring mellem målsætning og middel. Medlemsstaternes målsætning er – i langt overvejende grad – den samme; midlerne er forskellige. Med udgangspunkt i målsætningen konstrueres der således en generel statslighed i Fællesskabet, som hverken er Fællesskabets eller

⁴⁵ Om en forbudsløsning er at foretrække fremfor andre løsningsmuligheder er et andet spørgsmål.

den enkelte medlemsstat, men som hver enkelt medlemsstat trods dette udgør et eksempel på

At den generelle statslighed gøres til målestok betyder ikke den enkelte medlemsstat fuldstændigt skal svare til denne generelle statslighed, men at den skal kunne retfærdiggøre afvigelser fra den. Der sker således en omvendning af hvordan forskelle fjernes, for det er ikke Fællesskabet der skal begrunde tilnærmelse (harmonisering), men medlemsstaten der skal kunne begrunde afvigelser.

Princippet om gensidig anerkendelse løser således i væsentligt omfang problemet tekniske handelshindringer. Hvor konstruktionen af tekniske handelshindringer udpegede medlemsstatens indre suverænitets som problem, løser princippet om gensidig anerkendelse i vid udstrækning dette problem ved at konstruere en generaliseret medlemsstat, og dermed også en generel form for indre suverænitets.⁴⁶

Hvor princippet om gensidig anerkendelse således afgrænser statens indre suverænitets, så fratages staten suverænitets ved udpegningen af private tekniske handelshindringer. Det nationale marked konstitueres nemlig ikke alene af staten, men også af den eller de nationale standardiseringsorganisationer.

Når der harmoniseres, er det imidlertid alene rets- og forvaltningsforskrifter der harmoniseres; hindringer som følge af tekniske standarder kan kun fjernes hvis Fællesskabet kan adressere de nationale standardiseringsorganisationer. Hvor Fællesskabet fortløpende har ansvaret for etableringen af det fælles marked indebærer hindringer som følge af tekniske standarder at Fællesskabet ikke umiddelbart besidder kompetence til at etablere dette marked. Løsningen på dette problem består i at medlemsstaten ikke blot skal repræsenteres som stat, men også som 'standardiserer'.

*

Samlet tegner disse to forskydninger en grundlæggende ændring af hvad det vil sige at være medlemsstat, og dermed af hele konfigurationen. Markedsforestillingen ændres til at marked også konstitueres gennem private regler. Dette fører til at staten i et vist omfang afgiver suverænitets. Dermed bliver statens repræsentation af medlemsstaten ufuldstændig, hvilket atter indebærer at Fællesskabet bliver ufuldstændigt. I egentlig forstand er medlemsstaterne ikke længere fuldgældige medlemmer af Fællesskabet. Til trods for at der konstrueres en generel statslighed, som i vid udstrækning kan udgøre en løsning på problemet tekniske handelshindringer, så gøres problemet samtidig i en vis udstrækning uløseligt fordi det ikke længere er et problem der angår statslighed, men mere generelt angår medlemsstatens indre suverænitets. Og denne suverænitets er ikke fuldstændigt repræsenteret noget sted, og kan derfor heller ikke adresseres.

⁴⁶ I hvilket omfang det er muligt for medlemsstaterne at retfærdiggøre afvigelser skal ikke diskuteres her. Se fx Sørensen og Nielsen (1999), Price (1996)

Denne ændrede forståelse af medlemsstat og marked rejser en væsentlig udfordring for Fællesskabet. Denne udfordring består i korthed i, at den ændrede medlemsstatsforståelse også fordrer en ændring af Fællesskabet. Som privat regulator besidder medlemsstaten kompetencer, som ligger hinsides Fællesskabets kompetencer. Den ændrede markedsforestilling har med andre ord gjort Fællesskabet inkompetent. For at etablere denne kompetence bliver Fællesskabet nødt til på en eller anden måde at blive i stand til at adressere medlemsstaten som privat regeludsteder. For at gøre dette muligt skal der imidlertid konstrueres en repræsentation af medlemsstaten som privat regeludsteder. Dette problem løses i første omgang i form af forebyggelse af tekniske handelshindringer.

5.2 Instrumenter, aktører og processer

I denne periode udgør harmonisering stadig et centralt instrument til fjernelse af tekniske handelshindringer, men til forskel fra forudgående perioder spiller også forbud en central rolle. I forhold til fjernelsen af private tekniske handelshindringer er det imidlertid primært i form af forebyggelse at udfordringen tages op. Det er således i det såkaldte informationsproceduredirektiv at tekniske standarder først institutionaliseres som teknisk handelshindring.

Den 25. august 1980 fremlægger Kommissionen et "Forslag til Rådets beslutning om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter".⁴⁷ Dette forslag resulterer i et informationsproceduredirektiv, som både er mere omfattende og mere forpligtende end den omtalte *gentleman's agreement* fra 1969.

I dette direktiv sondres mellem to former for tekniske specifikationer: For det første omtales tekniske standarder, som er specifikationer, der udformes af anerkendte standardiseringsorganisationer. For det andet omtales tekniske forskrifter, som omhandler specifikationer udstedt af offentlige myndigheder. Det konstateres at "nationale tekniske standarder ... i praksis [kan] have samme virkning på den frie vareudveksling som tekniske forskrifter". Derfor skal Kommissionen informeres om standarder på samme betingelser som gælder i forbindelse med rets- og forvaltningsforskrifter. "[D]et er ligeledes nødvendigt at medlemsstaterne og deres standardiseringsorganer informeres om standarder, der påtænkes af standardiseringsorganerne i de andre medlemsstater".

Størstedelen af dette forslag handler om standardisering, dvs. om hvordan medlemsstaterne med passende instrumenter skal sikre at de nationale standardiseringsorganisationer overholder beslutningens informationsforpligtelser.

Forslaget til informationsproceduren udpeger en række nye aktører i markedsdannelsen. Fx skal der oprettes et stående udvalg, som mindst to gange om året skal holde møde med de nationale standardiseringsorganisationer, bl.a. for at overveje indvendinger imod "udkast til standard eller til en vedtaget standard, som er fremsat af medlemsstaterne, Kommissionen, standardiseringsorganer, industrielle sammenslutninger, eller enkeltpersoner."⁴⁸ Denne opremsning viser at begrebet

⁴⁷ Se OJ C 253 p. 2-6, udgivet den 1.10.1980

⁴⁸ Tekniske standarder er altså endnu ikke udpeget så specifikt som det siden hen sker.

tekniske handelshindringer har fået et væsentligt større omfang – selv enkeltpersoners standarder kan udgøre tekniske handelshindringer. De nationale standardiseringsorganer skal således have overblik, ikke blot over egne standarder, men også over nationale standarder der udformes af andre aktører. I det vedtagne direktiv er det alene standardiseringsorganerne der fastholdes. Dette udgør dog stadig en væsentlig forøgelse af markedsdannelsen.

Informationsproceduredirektivet opretter to informationsprocedure, en for tekniske standarder og en for tekniske forskrifter. Den første varetages af standardiseringsorganisationer, og sættes i værk dels ved at Kommissionen indgår en rammeaftale med de europæiske standardiseringsorganisationer (ESO), og dels ved at medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at de nationale standardiseringsorganisationer opfylder deres forpligtelser.

Udtrykket 'passende foranstaltninger' er karakteristisk, fordi det indikerer at medlemsstaten adresseres som stat, men at dette sker for indirekte at adressere medlemsstaten som standardiseringsorganisation.

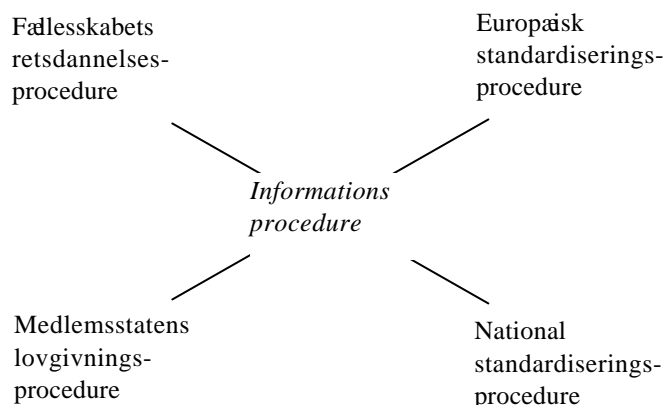
Begge informationsprocedurer overvåges af Kommissionen og af et stænde udvalg, der oprettes med direktivet. Formålet med procedurerne er dels sikre, at nationale tekniske specifikationer allerede på udkaststadiet gennemgår en høringsprocedure, så de kan udformes på en så lidt hindrende måde som muligt, og dels at udarbejdelsen af tekniske specifikationer kan ske på fællesskabsplan i stedet for på nationalt plan. Medlemsstaterne forpligtes således til en generel stand-still i forhold til at iværksætte tekniske forskrifter, og denne stand-still forlænges for så vidt Kommissionen tager initiativ til at forelægge et forslag til regulering på Fællesskabsplan. Samme mekanismer indføres i forhold til udarbejdelsen af tekniske standarder.

Kommissionen erklærer i forslaget til proceduren, at for at indløse de opgaver som Rådet i denne beslutning giver Kommissionen, har Kommissionen til hensigt at indgå en kontrakt⁴⁹ med CEN/CENELEC om tildelingen af underkontrakter.⁵⁰ Efter et eller flere år vil Kommissionen undersøge, om kontrakten skal ændres eller suppleres. Underkontrakterne skal give Fællesskabet kompetence til at bestille tekniske standarder på specifikke områder. Disse underkontrakter omtales også som (standardiserings-) mandater. Mandater kan tjene som eksempel på hvordan en række beslutningsprocedurer knyttes sammen i informationsproceduredirektivet. Det slås nemlig fast, at for så vidt Kommissionen har givet mandat til de europæiske standardiseringsorganisationer, da skal medlemsstaterne træffe de fornødne foranstaltninger for at de nationale standardiseringsorganisationer forpligter sig til at indføre stand-still på dette område.

Proceduren sammenknytter således i hvert fald fire beslutningsprocedurer, nemlig henholdsvis national og europæisk vedtagelse af henholdsvis tekniske forskrifter og tekniske standarder. Dette er søgt afbildet i følgende figur.

⁴⁹ "Vertrag"

⁵⁰ "Unterverträgen"



Informationsproceduredirektivet indfører procedurer, som skal sammenknytte disse fire procedurer.

*

Forslaget til en informationsprocedure får generelt en positiv modtagelse i såvel det Økonomiske og Sociale Udvalg som i Parlamentet. Begge understreger det positive i at Fællesskabets harmoniseringsarbejde bliver forebyggende. Der indikeres dog også uenighed om hvorvidt tekniske standarder kan betegnes som bindende. I sit høringssvar betoner det Økonomiske og Sociale Udvalg at alene rets- og forvaltningsforskrifter kan være bindende. Der betyder ikke, at der rejses tvivl om, at tekniske standarder kan være tekniske handelshindringer, men der rejses tvivl ved under hvilke betingelser det forholder sig således. Det Økonomiske og Sociale Udvalgs argument imod, at tekniske standarder udgør tekniske handelshindringer er at tekniske standarder er frivillige, og derfor alene kan hindre for så vidt som der henvises til dem i rets- og forvaltningsforskrifter. Hvis tekniske standarder udgør handelshindringer så skyldes det alene, at der henvises til dem i nationale rets- og forvaltningsforskrifter. Derfor vil tekniske handelshindringer også kunne fjernes ved at harmonisere medlemsstaternes rets- og forvaltningsforskrifter. Dette er imidlertid sidste gang det problematiseres hvorvidt tekniske standarder i sig selv kan udgøre tekniske handelshindringer. Informationsproceduredirektivet blev vedtaget i 1983 og trådte i kraft i 1985.

Nu har jeg vist, hvordan tekniske standarder er blevet institutionaliseret som tekniske handelshindringer. Informationsproceduredirektivet fastlægger ikke nogen generel vision for Fællesskabet, men det muliggør at Fællesskabets interesse etableres i forhold til hver enkelt national vedtagelse af tekniske specifikationer. Der er med andre ord tale om en reaktiv procedure i den forstand at informationsproceduren sættes i gang når medlemsstaterne indfører regulering. Denne procedure ændrer ikke ved at markedsdannelsen finder sted i en mellemstatslig beslutningsproces, men den etablerer en tvang til at deltage i beslutningsprocessen i den forstand, at Fællesskabet i kortere eller længere tidsrum kan bremse iværksættelsen af nationale tekniske specifikationer og derved søge at igangsætte regulering på Fællesskabsplan.

6. Perioden 1985-1999: Markedsforestillingens spaltning

Perioden 1985-1999 er kendetegnet af at markedsforestillingen spaltes. Denne spaltning angår to forskellige bestemmelser af politik, som indebærer forskellige forståelser af såvel medlemsstat, stat, Fællesskab som marked. Derfor gennemgår jeg i dette afsnit gennemgår jeg perioden 1985-1999 to gange efter hinanden. Først gennemgår jeg perioden med udgangspunkt i et snævert, legalistisk politikbegreb. Denne markedsforestilling viser, hvordan det fælles marked endelig etableres, bl.a. i kraft af at markedsdannelsen afpolitiseres. Dernæst gennemgår jeg perioden med udgangspunkt i et bredere politikbegreb. Denne markedsforestilling viser, hvordan etableringen af det fælles marked indebærer politisering og inddragelse af en række ikke statslige aktører. Med andre ord: Markedsdannelsen transnationaliseres.

Den legalistiske markedsforestilling knytter ikke direkte an til den problemstilling der blev rejst i forrige afsnit – denne problemstilling tages til gengæld op i rekonstruktionen af den politiserende markedsforestilling.

6.1 Det fælles marked etableres – politikken indgrænses

I denne periode ændres ikke primært forståelsen af tekniske handelshindringer, men derimod hvordan de skal fjernes. Begyndelsen markeres af at den såkaldte ny metode indføres, dvs. et løsningsinstrument som både skal gøre det lettere at gennemføre harmonisering af retsfor skrifter og overhovedet gøre det muligt at harmonisere tekniske standarder. Den ny metode – som vedtages som Rådsresolution i maj 1985⁵¹ – understreger bl.a.

betydningen af og det hensigtsmæssige i den nye metode, der går ud på for så vidt angår definitionen af produkternes tekniske egenskaber at henvise til i første række europæiske og, som overgangsforanstaltning, om nødvendigt nationale standarder ...

Ny metode beror således på en differentiering mellem politik og teknik. Der differentieres således dels mellem politiske regler (rådsdirektiver) og tekniske regler (tekniske standarder), og dels mellem politiske aktører (primært Rådet, Kommissionen og medlemsstaterne) og tekniske aktører (primært de nationale og de europæiske standardiseringsorganisationer).

Sondringen mellem politik og teknik lægges til grund for en arbejdsdeling, hvor politiske aktører vedtager politiske regler, som fungerer som ramme for tekniske aktører der vedtager tekniske regler. Set i forhold til den 'traditionelle' metode består ny metode i at politikken begrænses. Politisk skal der alene fastlægges *væsentlige krav* for brede produkt- eller risikogrupper, som fx maskiner, legetøj, byggevarer eller elektromagnetisk kompatibilitet. Disse væsentlige krav skal være retligt bindende. Den tekniske konkretisering af disse krav sker i form af *harmoniserede* tekniske standarder, som vedtages af tekniske standardiseringsorganisationer. Disse standarder skal ikke være retligt bindende men frivillige. Denne arbejdsdeling skal iværksættes i en procedure, som omfatter såvel vedtagelsen af politiske som tekniske regler.

⁵¹ OJ C 136/1 af den 4.6.1985. Resolutionen er vedtaget af Rådet den 7.5.1985

Kommissionens forslag til ny metode påpeger, at Fællesskabet med denne metode kan undlade at "[tilrane] sig kompetence til detaljeret fastlæggelse af tekniske produktspecifikationer"⁵² som mere naturligt hører hjemme hos standardiseringsorganisationer. Det noteres at årsagen til de fleste problemer i forhold til harmoniseringsarbejdet sandsynligvis er en forkert fordeling af kompetencer mellem offentlige myndigheder og standardiseringsorganerne: De offentlige myndigheder besidder kompetence til politiske beslutninger, besidder standardiseringsorganerne kompetence til tekniske beslutninger. Denne arbejdsdeling mellem politik og teknik præsenteres som intet mindre end et columbusæg, for den skal både kunne nedbringe Fællesskabets arbejdsbyrde i forbindelse "det enormt komplekse forehavende, det er at harmonisere de tekniske lovgivninger",⁵³ gøre harmoniseringsdirektiverne fleksible så de ikke forældes af den tekniske udvikling og fjerne tekniske handelshindringer fra såvel private som offentlige regler.

Ny metode indebærer altså, at der etableres et forhold mellem politiske og tekniske regler. Direktiver efter ny metode skal både harmonisere medlemsstaternes retsfor skrifter og standarder. I forhold til producenterne (dvs. i forhold til varen) er de tekniske standarder frivillige, men i forhold til medlemsstaterne er standarderne forpligtende. Medlemsstaterne forpligtes nemlig for det første til at anerkende at harmoniserede standarder udgør en autoritativ tolkning af det pågældende direktiv, og for det andet til at 'formode overensstemmelse'. Forpligtelsen til at formode overensstemmelse indebærer at bevisbyrden vendes. Når et produkt er produceret og attesteret i henhold til harmoniserede standarder, er det således ikke producenten, der skal bevise overensstemmelse med de væsentlige krav for, at produktet får fri bevægelighed, men derimod medlemsstaten der skal bevise manglende overensstemmelse for at kunne hindre produktets fri bevægelighed. "Dette betyder, at producenten kan vælge ikke at producere i henhold til standarderne, men i så fald har han selv bevisbyrden for, at hans produkter overholder de væsentlige krav i direktivet."⁵⁴

Allerede få måneder efter vedtagelsen af resolutionen optræder ny metode som et væsentligt element i Kommissionens hvidbog for det indre marked. Hvidbogen tildeler også andre instrumenter, som fx forbud, forebyggelse og harmonisering efter den 'traditionelle metode', en rolle, men den fuldstændige nytænkning af harmoniseringsarbejdet som præsenteres i ny metode, udpeges ikke desto mindre som forudsætning for at færdiggøre det fælles marked.

I hvidbogen foreslår Kommissionen et program for færdiggørelsen af det fælles marked inden udgangen af 1992. Dette program omfatter knap 300 retsakter, hvoraf en væsentlig del er rettet mod fjernelse af tekniske handelshindringer for varer.⁵⁵ På trods af at forslag til direktiver i henhold til ny metode alene udgør en mindre del af de foreslåede retsakter, så tilskrives de afgørende betydning.

⁵² KOM(85) 19 endelig udg. : *Teknisk harmonisering og standarder: en ny metode*

⁵³ Jf. resolutionens bilag II

⁵⁴ KOM(85) 19

⁵⁵ I programmet udgør foranstaltninger til fjernelsen af tekniske handelshindringer over halvdelen af de samlede foreslåede foranstaltninger. Foranstaltninger til fjernelse af tekniske handelshindringer for varer udgør atter over halvdelen af samtlige foranstaltninger til fjernelsen af tekniske handelshindringer generelt.

Programmet er kendetegnet ved at præsentere en kategorisering af hindringer som ikke direkte bygger på Romtraktatens. Der skelnes mellem fysiske hindringer, afgiftsmæssige hindringer og tekniske hindringer.⁵⁶ Dermed gives tekniske handelshindringer en fremtrædende plads i udpegningen af de problemer der skal løses for at realisere det fælles marked. Denne tredeling af hindringer er afgørende i de efterfølgende år.

Hvidbogen godkendes på det Europæiske Råd,⁵⁷ hvorved der fastsættes et program for markedsdannelsen. I 1985 forhandles også en revision af traktatgrundlaget, den såkaldte Fællesakt, som underskrives i februar 1986 og træder i kraft den 1. juli 1987. I forbindelse med denne rekonstruktion indebærer Fællesakten to afgørende ændringer. For det første indføres hvidbogens tidsfrist i traktatgrundlaget, hvorved programmet udpeges som forpligtende.⁵⁸ Der er med andre ord tale om et overstatsligt program. For det andet indføres en ny beslutningsprocedure i Fællesskabet for vedtagelse af harmonisering. Dette sker ved at der indføres en art. 100a. Proceduren indebærer både at Rådet kan vedtage harmonisering med kvalificeret flertal, og at Parlamentet i højere grad inddrages i harmoniseringsarbejdet. Dette indebærer at programmet for markedsdannelsen – i hvert fald for så vidt det omhandler fjernelsen af tekniske handelshindringer – kommer til at bestå af overstatslige beslutninger. Samlet skifter markedsdannelsen dermed karakter fra at tage form af mellemstatslige beslutningsprocedurer til at være et overstatsligt program af overstatslige beslutninger.

Endvidere transnationaliseres markedsdannelsen ved at ny metode kobler Fællesskabets regeldannelse til en ikke-statslig regeldannelse. Denne kobling udgør imidlertid samtidig en differentiering mellem politik og teknik. De politiske beslutninger træffes imidlertid fortsat alene af medlemsstaterne enkeltvis og i Fællesskabet.

Til forskel fra den almindelige plan gennemføres hvidbogens program, og i 1993 kan det fælles marked i store træk erklæres for etableret. At programmet kunne gennemføres skyldes blandt andet indførelsen af ny metode. Allerede i 1990 kan det konstateres at etableringen af det indre marked er blevet mulig i kraft af alle de mange beslutninger som Fællesskabet *ikke* skulle træffe.⁵⁹ Anvendelsen af ny metode er således ikke primært kendetegnet ved at der er vedtaget et stort antal ny metode direktiver, men derimod ved at de vedtagne direktiver er forholdsvis omfattende.⁶⁰ Som eksempel kan nævnes legetøjsdirektivet, maskindirektivet og byggevaredirektivet – alle tre områder, som med den traditionelle metode hver havde indebåret at der blev vedtaget en lang række direktiver. Til sammenligning omfattede den almindelige plan mere end 20 forslag til direktiver for at fjerne tekniske handelshindringer for biler.

⁵⁶ Denne opdeling sker "af nemhedshensyn" (KOM(85) 310, afsnit 10)

⁵⁷ Milano, den 28-29 juni 1985

⁵⁸ Jf. art. ***** . I hvilket omfang denne tidsfrist er retligt bindende har dog været diskuteret.

⁵⁹ KOM(90) 456

⁶⁰ Opremsning

Endvidere er ny metode blevet suppleret ved at der er indført en *global metode* for certificering af produkters overensstemmelse med harmoniserede standarder og ved, at der er oprettet institutioner for akkreditering af de institutioner der udfører certificeringsopgaver.⁶¹ På denne måde er der blevet oprettet institutionelle rammer, i høj grad i form af private institutioner, for at gøre anvendelsen af harmoniserede standarder pålidelig.

Færdiggørelsen af det fælles marked indikeres blandt andet af, at tekniske handelshindringer mister betydning efter 1992. De omtales ganske vist stadig som problem, men tilskrives en langt mindre betydning end før færdiggørelsen af det indre marked. Fjernelsen af (resterende) tekniske handelshindringer i Fællesskabet går fra at være et af Fællesskabets mest fremtrædende arbejder, til at være et projekt blandt mange. Samtidig udpeges harmonisering i mindre grad som løsning på problemet tekniske handelshindringer, og bliver primært omtalt både i sammenhæng med sektorpolitikker (miljøpolitik, forbrugerpolitik, industripolitik etc.), og som selvstændigt problem (der fx skal løses gennem regelforenkling, SLIM). Fjernelsen af tekniske handelshindringer mellem medlemsstaterne bliver sjældnere som selvstændigt tema, samtidig med at harmonisering som løsning i stigende grad bliver løsning på noget andet end tekniske handelshindringer. Teknisk standardisering løsrives også i stigende grad fra problemet tekniske handelshindringer, og optræder som løsning på andre problemer, fx miljøpolitiske og industripolitiske problemer.

Denne tilsyneladende færdiggørelse af det fælles marked indikeres også af, at der indføres en informationsprocedure ved siden af den eksisterende.⁶² Denne informationsprocedure går ud på, at såfremt medlemsstaterne ønsker, at specifikke foranstaltninger undtages fra princippet om gensidige anerkendelse, da skal dette notificeres. Uden forudgående notifikation tages det for givet, at de krav en medlemsstat opstiller i en regulering også kan opfyldes

Denne korte gennemgang af hvordan hvidbogen og Fællesakten – mere end 35 år efter Fællesskabets grundlæggelse – førte til at det fælles marked blev etableret, er typisk for EU-litteraturen. Den forbigår imidlertid nogle væsentlige forhold. Det forbigås at markedsforestillingen – med udpegningen af private tekniske handelshindringer – er ændret grundlæggende, hvilket har konsekvenser for hele den konfiguration jeg studerer. Dette perspektiv følger jeg i efterfølgende afsnit.

6.2 Den europæiske standardiseringspolitik og politikens ekspansion

I betragtning af at henvisning til standarder blev en central del af markedsforestillingen allerede 15 år tidligere er det ikke umiddelbart indlysende hvori det nye i denne metode består. I den mellemliggende periode har denne harmoniseringsform imidlertid alene fundet anvendelse på det elektrotekniske område. I dette perspektiv kan det nye bestå i at denne harmoniseringsform før var en 'undtagelse' og nu skal gøres til regel. Af Kommissionens forslag til ny metode fremgår imidlertid, at det nye ikke alene består i at harmonisering med henvisning til

⁶¹ Global metode direktiv og oprettelse af EOTC

⁶² Her ser jeg bort fra de øvrige informationsprocedurer der, på forskellige tidspunkter, er indført fx i forbindelse med enkelte direktiver.

standarder skal benyttes i større omfang. Der er derimod tale om en ”grundlæggende nytænkning”.⁶³

Det nye i ny metode består primært i, at det er en løsning på et nyt problem. Problemet lyder hvordan at fjerne tekniske handelshindringer som følge af forskelle mellem medlemsstaternes private regler? Som allerede nævnt fordrer svaret på dette spørgsmål at statens ufuldstændige repræsentation af medlemsstaten gøres mere fuldstændig. Løsningen kommer til at bestå i en supplerende repræsentation af medlemsstaten, således at medlemsstaten dels repræsenteres som stat og dels som national standardiseringsorganisation. I dette perspektiv udgør ny metode ikke primært en kobling af politik og teknik, men af to forskellige politikker, nemlig henholdsvis en statslig politik (som føres af staterne enkeltvis eller i Fællesskabet) og en privat politik.

At ny metode kobler Fællesskabets politik med privat politik fremgår direkte af Kommissionens forslag til ny metode. Med ny metode skal der gives retningslinjer for en europæisk standardiseringspolitik, og denne standardiseringspolitik er såvel offentlig som privat:

Ved udtrykket standardiseringspolitik forstås ethvert arbejde, både inden for den offentlige og den private sektor, som vedrører definitionen af tekniske specifikationer på produkter og afprøvningsprocedurerne for dem.⁶⁴

Denne bestemmelse understreger, at markedsforestillingen spaltes i to forskellige politikbestemmelser, og dermed også i to forskellige forståelser af markedsdannelse. Den ene politikbestemmelse er legalistisk mens den anden er ekspansiv. Gennemgangen i forrige afsnit fokuserer på den legalistiske del af markedsforestillingen. Denne beskrivelse kan kaldes legalistisk fordi den sætter lighedstegn mellem retligt bindende beslutninger og politiske beslutninger. Dermed indgrænses politik til at finde sted i formelt politiske institutioner. Det indebærer at de politiske beslutninger, der gennemfører det fælles marked, alene træffes af fællesskabet; tilsvarende beskrives ny metode som en kobling på tværs af differentieringen mellem politik og teknik.

Parallelt med den legalistiske del af markedsforestillingen kan der identificeres en del af markedsforestillingen som opererer med et ekspansivt politikbegreb. Denne del af markedsforestillingen kan identificeres i ovennævnte bestemmelse af standardiseringspolitik, ligesom den kan identificeres i udpegningen af private tekniske handelshindringer. Det er således karakteristisk, at hvor det ekspansive politikbegreb i vid udstrækning finder anvendelse i udpegning af problemet tekniske handelshindringer og dermed i beskrivelsen af medlemsstaten, så er det primært det legalistiske politikbegreb der finder anvendelse i beskrivelsen af løsninger, og dermed af ny metode og af Fællesskabet.

Der er imidlertid ingen tvivl om, at det ekspansive politikbegreb også finder anvendelse i forhold til ny metode – det fremgår allerede af ovennævnte definition af

⁶³ KOM(85) 19 endelig udg. : Teknisk harmonisering og standarder: en ny metode

⁶⁴ KOM(85) 19 endelig udg. : Teknisk harmonisering og standarder: en ny metode, side 6

standardiseringspolitik. Med dette politikbegreb beskrives ny metode som en kobling af politikker, hvor Fællesskabets politik har til opgave at sætte rammer for en privatpolitik der føres i og af standardiseringsorganisationer. Dermed indebærer ny metode netop at medlemsstaten repræsenteres (politisk) såvel af staten som af den eller de nationale standardiseringsorganisationer.

Tekniske standarder vedbliver at være frivillige set i et legalistisk perspektiv. Der kan ganske vist opremses en lang række sammenhænge, hvor Fællesskabet i retsakter privilegerer tekniske standarder eller direkte foreskriver at tekniske standarder følges,⁶⁵ som fx i forbindelse med offentligt udbud, hvor medlemsstaterne pålægges at udforme visse udbud i henhold til europæiske tekniske standarder. Men også frivillige tekniske standarder udpeges som bindende i den forstand at de er knyttet til sanktioner. Der er ikke primært tale om retlige sanktioner, men om sociale sanktioner. Det er typisk at disse sociale sanktioner udpeges forholdsvis uklart men dog vægtigt. Et eksempel herpå er "Undersøgelsen af 'Omkostningerne hvis Europa ikke realiseres'", et omfattende udredningsarbejde igangsat af Kommissionen:

The precise way trade is hindered can be quite subtle in the case of technical standards. For certain building materials, French insurance companies will only pay for damages caused by the product in question if it meets the industry standard and has been approved as such. Architects, who can be held liable for damages, are therefore reluctant to use (foreign) products produced according to a different standard, even if their level of safety is the same.⁶⁶

Denne bestemmelse henholder sig til nationale tekniske standarder, men det er klart, at når nationale tekniske standarder harmoniseres ved at de erstattes af europæiske, så bliver de europæiske standarder bindende på samme måde som de nationale tekniske standarder. Dette konstaterer Kommissionen fx i forhold til små og mellemstore virksomheder (SMEs): "As national standards are withdrawn by national standardization organisations, SMEs find themselves obliged in practice to adapt to the new European standards."⁶⁷

*

I den politiserende markedsforestilling beskrives ny metode som en arbejdsdeling mellem politikker, hvor Fællesskabets politik har til opgave at sætte rammer for de europæiske standardiseringsorganisationers politik. Med ny metode skal de europæiske standardiseringsorganisationer tildeles et afgrænset beslutningsrum, hvor indenfor de gives kompetence til at føre mikropolitik.

Målsætningen med at iværksætte en privat europæisk standardiseringspolitik begrænser sig ikke til at der skal udarbejdes harmoniserede standarder, som kan konkretisere væsentlige krav i ny metode direktiver. Målsætningen er mere generelt at europæisk standardisering skal opnå 'momentum' og i vid udstrækning erstatte national

⁶⁵ Se Frankel et al. (1998)

⁶⁶ Se s. 13-14 i *Research on the "Cost of Non-Europe - Basic Findings, Volume 6: Technical Barriers in the EC: an Illustration by Six Industries by Groupe MAC & The "Cost of Non-Europe": Some Case Studies on Technical Barriers by GEWIPLAN*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, udgivet i 1988.

⁶⁷ SEC(95) 2104 Report on the Progress of European Standardization

standardisering. Der sammenlignes fx løbende mellem omfanget af nationale standarder og europæiske standarder – en sammenligning der i midten af 1980'erne klart indebærer, at europæisk standardisering udpeges som beskeden i forhold til omfanget af national standardisering.⁶⁸ I løbet af 1990'erne konstateres det imidlertid at i forhold til omfanget af igangværende standardiseringsarbejder, forskydes hovedvægten fra national til europæisk (og international) standardisering.⁶⁹

Det udpeges entydigt som formål, at de europæiske standardiseringsorganisationer bliver betydelige aktører i udformningen af den private standardiseringspolitik. Den private standardiseringspolitik skal altså ikke alene foregå indenfor de specifikke rammer Fællesskabet opstiller, men også ud fra rammer som de europæiske standardiseringsorganisationer selv stiller op.

Om det er vellykket for Fællesskabet i ny metode direktiver at opstille rammer for udarbejdelsen af harmoniserede standarder behandles ikke indgående. Der er ganske vist eksempler på at harmoniserede tekniske standarder, som giver formodet overensstemmelse med et direktiv, fratages denne formodning om overensstemmelse. Generelt problematiseres det dog ikke at de harmoniserede standarder er i uoverensstemmelse med de væsentlige krav, ej heller at de tekniske standarder giver en anden tolkning af de væsentlige krav end ønsket fra anden side. I dette lys udpeges samarbejdet mellem Fællesskabet og ESO som uproblematisk.

Det fremgår imidlertid også klart, at ny metode direktiverne ikke alene udgør en tilstrækkelig ramme for udarbejdelsen af tekniske standarder. Det fordres at der også etableres andre rammer:

Where standardization is related to legislation, it will remain *necessary* for the public authorities to fix the parameters within which standardization may take place, and to monitor the standardization process, by direct participation if necessary, in order to ensure that these parameters are adhered to. The legislator must also be satisfied that interested parties are as directly involved in standardization as they would be in the regulatory process; hence the Commission's insistence ... on the *need* for full transparency and the right to participate in European-level standardization.⁷⁰

Disse rammer opstilles primært gennem en gennem nogle generelle retningslinjer for samarbejdet, som Kommissionen og ESO har forhandlet over en flerårig periode,⁷¹ og i mandatet, som i det enkelte tilfælde forhandles mellem Kommissionen og en eller flere af de europæiske standardiseringsorganisationer. Disse rammer udpeges som betingelse for at der kan erklæres overensstemmelse mellem de væsentlige krav og de pågældende harmoniserede standarder.

I flere sammenhænge udpeges det imidlertid som problem at Kommissionens mandater til standardiseringsorganisationerne er for upræcise til at standardiseringsorganisationerne er klar over hvilken opgave de skal løse.⁷² Dermed

⁶⁸ /Reference .../

⁶⁹ /Reference .../

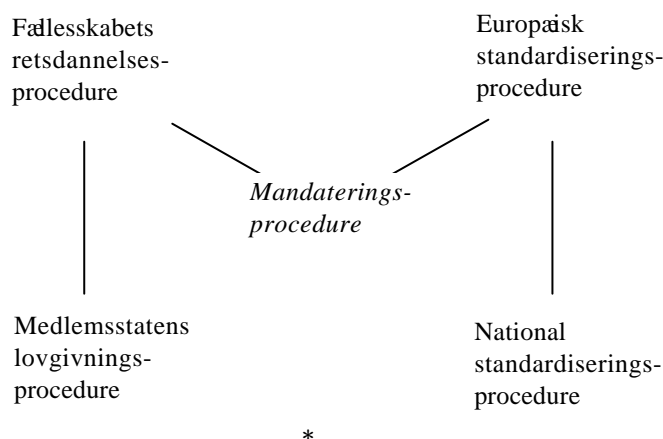
⁷⁰ **Kommissionen** 1992 'Kommissionens meddelelse om standardisering i europæisk erhvervsliv', *EF-Tidende C* 96/2-19, 15.4.1992, afsnit 76, egne fremhævelser.

⁷¹ Jf. de såkaldte *General guidelines* som blandt andet gengives som bilag 4 i (Nicolas and Repussard 1995)

⁷² /Referencer .../

påpeges det også at hverken direktivets væsentlige krav alene eller mandatet er tilstrækkeligt til at fastlægge en ramme for den private standardiseringspolitik. Mere præcist udtrykt er det en indikation på at den ramme der etableres af Fællesskabet kan gøres til forhandling mellem Fællesskabet og ESO. Endvidere understreger det at mandatering udgør en selvstændig procedure; fx kan der gives standardiseringsmandater også udenfor ny metode, ligesom et mandat i forbindelse med ny metode både kan gives med henblik på at harmonisere allerede udarbejdede standarder, ligesom mandatet kan gives før det pågældende ny metode direktiv er vedtaget.

Dette understreger, at ny metode ikke udgør en overordnet procedure, men en kobling af i hvert fald fem, centrale procedurer. For det første Fællesskabets retsdannelsesprocedure. For det andet forudsætter Fællesskabets retsdannelse på dette område som hovedregel national implementering, dvs. en kobling til medlemsstatens lovgivningsprocedure. For det tredje en mandateringsprocedure, hvor Kommissionen efter forhandling med de europæiske standardiseringsorganisationer tildeler standardiseringsopgaver. For det fjerde en europæisk standardiseringsprocedure, som – for det femte – forudsætter kobling til nationale standardiseringsprocedurer, blandt andet for at omsætte de europæiske harmoniserede standarder til harmoniserede nationale standarder. Dette er søgt opsamlet i følgende model.



Når der erklæres overensstemmelse gøres de harmoniserede standarder til en autoriseret tolkning af det pågældende ny metode direktivs væsentlige krav. Dvs. til trods for forskelligheden mellem direktiv og harmoniseret standard, så indeholder de dog de samme væsentlige krav. I ny metode sker overensstemmelseserklæringen automatisk, hvis der ikke rejses indsigelse mod den. Dvs. at det i udgangspunktet antages, at de harmoniserede standarder er i overensstemmelse med de væsentlige krav, hvilket indebærer, at det er indsigelsen der skal begrundes og ikke overensstemmelsen.

Som enhver anden overensstemmelsesvurdering fordrer også erklæringen af overensstemmelse mellem ny metode direktiv og harmoniseret standard, at der etableres kriterier ifølge hvilke de, til trods for forskelligheden, kan siges at være ens hvad angår væsentlige krav. Den automatiske godkendelse beskrevet ovenfor

indebærer at disse kriterier tilsyneladende ikke systematisk udarbejdes i selve godkendelsen, men derimod i mandateringsproceduren og de øvrige rammer der fastsættes for standardiseringsarbejdet. Disse rammer udpeges imidlertid som genstand for forhandling mellem Fællesskabet og ESO. Det indebærer at der er betingelser for at kriterierne for vurdering af overensstemmelse også etableres i forhandling mellem ESO og Fællesskabet. Samlet betyder dette, at tilsyneladende samtlige rammer som Fællesskabet sætter for ESOs privatpolitik kan gøres til genstand for forhandling, og dermed i større eller mindre grad kan gøres føjelige.

Denne konstatering sætter fokus på de procedurale krav til overensstemmelse Fællesskabet søger at fastlægge for ESO og i forhandling med ESO. I disse procedurale krav tematiseres primært ESOs indre procedurer for, hvordan tekniske standarder skal vedtages, og hvem der kan deltage på hvilke betingelser. Allerede i forslaget til ny metode gøres de europæiske standardiseringsorganisationer til genstand for politisering.⁷³

Overensstemmelsesvurdering gøres således afhængig af standardiseringsorganisationernes indre forhold, og bliver dermed i væsentligt omfang et spørgsmål om de harmoniserede standarders legitimitet. Dette understreges bl.a. af det forhold at alle parter, der berøres af hvordan de væsentlige krav konkretiseres i harmoniserede standarder, principielt også skal være repræsenteret som interesser i forhandlingen af disse standarder. Dette fremgår allerede af ny metode resolutionen, som pointerer at "offentlige myndigheder og berørte kredse skal tilknyttes arbejdet (navnlig producenter, forbrugere, fagforeninger)",⁷⁴ ligesom det følges op i en række beslutninger af Fællesskabets institutioner. Disse beslutninger både påpeger afstand og søger at mindske afstand mellem på den ene side, hvilke parter der er berørte af standardiseringsarbejdet og på den anden side, hvilke parter der faktisk deltager i det som "interesserede parter".⁷⁵ Fx udpeges det som et væsentligt problem at forbrugere, som netop berøres af "standarder og tekniske regler for forbrugsgoder",⁷⁶ ikke i højere grad inddrages i udarbejdelsen af disse standarder.⁷⁷

Denne kamp om de europæiske standardiseringsorganisationers indre opbygning kan følges gennem en række indlæg, som alle er kendetegnet ved at respekten for standardiseringsorganisationernes autonomi gør det til et påtrængende problem at påvirke måden, hvorpå disse organisationer forvalter denne autonomi, og dermed også hvad det vil sige at være standardiseringsorganisation. Standardiseringsorganisationerne skal være ansvarlige.⁷⁸ Denne politisering af standardiseringsorganisationerne indebærer med andre ord at de både udpeges som

⁷³ Jf. direktivskitsens punkt B.V, bl.a. offentliggjort som bilag til ny metode resolutionen.

⁷⁴ Jf. resolutionens bilag II, punkt B.V.3.4.

⁷⁵ Med Voelzkows ord kan dette betegnes som "iscenesat pluralisme" (1996, s. 45)

⁷⁶ Rådets resolution af 4. november 1988 om udvidet forbrugerdeltagelse i standardiseringsarbejdet (88/C 293/01)

⁷⁷ Se også Kommissionens henstilling af 10. december 1987 om mere aktiv forbrugerdeltagelse i standardiseringsarbejdet (88/41/EØF); KOM(87) 617 endg. Brüssel, den 11. Desember 1987, Mitteilung der Kommission über die Beteiligung der Verbraucher an der Normung; Rådets resolution af 9. november 1989 om de fremtidige prioriteter for en intensiveret forbrugerbeskyttelsespolitik, EF-Tidende C 294 af 22.11.1989 s. 1-3

⁷⁸ Som det fx fremgår af titlen på KOM(98)291 endelig udg., dateret den 13.5.1998: *Effektivitet og ansvarlighed i europæisk standardisering i den nye metode.*

aktører – netop som samarbejdspartnere – og som fora, hvor forskellige interesser i forhandlinger kæmper om hvilke standarder der skal udformes.

*

Denne konstruktion af standardiseringspolitiske aktører viser en væsentlig forandring i hvad det vil sige at være medlemsstat. Udpegningen af tekniske standarder som tekniske handelshindringer gør – som nævnt – at statens repræsentation af medlemsstaten er ufuldstændig. For at udbedre denne ufuldstændighed etableres med ny metode endnu en repræsentation af medlemsstaten. Denne repræsentation indebærer imidlertid, at der repræsenteres noget ganske andet end medlemsstaten.

Før det første er den nationale standardiseringsorganisation nok medlem af et fællesskab på europæisk plan, men dette fællesskab er et fællesskab af standardiseringsorganisationer og ikke af medlemsstater. Det er altså en national standardiseringsorganisation, der repræsenterer noget nationalt i europæisk standardiseringsorganisationer. Dette *nationale* er imidlertid ikke en nationalstat i (klassisk) politisk forstand.

Det ses alene af det forhold, at hvis nationalstatens (medlemsstatens) interesser skal varetages i europæisk standardisering, da fordrer det at staten repræsenterer medlemsstaten i den nationale standardiseringsorganisation. Her deltager staten – uden forrang – i den nationale standardiseringsorganisationens forhandling af hvilken national interesse der skal repræsenteres på europæisk plan. Der er med andre ord tale om en ikke-statslig repræsentation af det nationale. Det rejser spørgsmålet om hvori det nationale består, som de nationale standardiseringsorganisationer repræsenterer. En bestemmelse heraf gives netop med iagttagelsen af en afstand mellem berørte og interesserede. Dvs. at nationale standardiseringsorganisationer skal repræsentere det nationale som berørt og interesseret. Dette er et væsentligt skift i forhold til tidsrummet 1958-1978, hvor markedsdannelsen primært omfattede rets- og forvaltningsforskrifter. Rets- og forvaltningsforskrifter er kendetegnet ved at tildele rettigheder og pligter. Med udgangspunkt i rets- og forvaltningsforskrifter tegnes der et billede af medlemsstaten (nationalstaten) som en enhed hvis grænse trækkes der hvor dens tildeling af rettigheder og pligter ophører. Denne grænse svarer til den grænse der udpeges som (potentiel) teknisk handelshindring. Yderligere tegner tildelingen af rettigheder og tildelingen af pligter tilsyneladende medlemsstaten på samme måde. I hvert fald udpeger markedsforestillingen ikke nogen afstand mellem medlemsstaternes tildeling af rettigheder og pligter. Det tages tværtom for givet, at statens repræsentation af medlemsstaten også er en repræsentation af en 'rigtig' fordeling af rettigheder og pligter.

Dette gør sig ikke gældende i forhold til det nationale repræsentation som standardiseringsorganisation. Her er der ikke tale om at de politiske beslutningers rækkevidde iagttages i forhold til tildeling af rettigheder og pligter, men om derimod hvilke parter der er berørte og interesserede. I denne repræsentation forvinder medlemsstaten, og i stedet tegnes en politisk enhed af en anden karakter. Den politiske enhed som repræsenteres af nationale standardiseringsorganisationer er kendetegnet ved at være mere diffus en nationalstaten. Til forskel fra ret og pligt

udgør berørt og interesseret ikke nogen skarpt afgrænset enhed, og yderligere udpeges det som problem at enheden er forskellig alt efter om den afgrænses med udgangspunkt i interesserede eller i berørte parter.

Samlet indebærer medlemsstatens dobbelte repræsentation således, at den ene repræsentation stadig er lige så ufuldstændig som tidligere, mens den anden repræsentation i udgangspunktet ikke er en repræsentation af medlemsstaten.

Dermed etableres der betingelser for at markedsdannelsen tager form af et transnationalt spil, dvs. et spil hvor (national-, mellem-, over-) statslige politiske beslutninger kobles med ikke-statslige politiske beslutninger, uden at det på forhånd er givet på hvilken måde hvilke parter sætter rammer for hvad på hvilken måde, ligesom det ikke forlods er givet at koblingen af selvstændige procedurer lige skulle føre til de velkendte sekvenser: Kommissionen tager initiativ, Rådet forhandler og medlemsstater samt standardiseringsorganisationer implementerer.

Der er tilsyneladende betingelser for, at såvel kriterierne for overensstemmelsesvurdering som proceduren, hvori disse kriterier fastlægges gøres til genstand for forhandling. Retsreglernes forrang er med andre ord ikke større end at betydningen af disse regler kan fastlægges af 'underliggende' regler. Dvs. at der er betingelser for at etableringen af regler for det fælles marked i ny metode ikke tager form af at Fællesskabets politiske beslutninger sætter rammer for ESOs privatpolitik, men derimod at reglerne for det fælles marked fastlægges i løbende spil, hvori der kan etableres og kæmpes om en fælles forståelse af hvilke regler, med hvilken betydning, der skal konstituere markedet.

Der er enighed om, at spillet handler om at fjerne tekniske handelshindringer. Der er imidlertid ikke enighed om, hvem der deltager i dette spil på hvilke præmisser. Der er enighed om, at spillet alene kan fungere med repræsentation af medlemsstaten, men der er også enighed om, at denne repræsentation kan ske på flere måder, hvilket åbner for et spil om, på hvilken måde medlemsstaten skal repræsenteres.

*

Samlet tegnes der et billede hvor inddragelse af privatpolitik i dannelsen af det fælles marked har indebåret en drastisk forøgelse i omfanget af (potentielle) politiske beslutningstagere. I en kommissionsudgaven introduktion til ny metode gives følgende remse:

For blot nogle få år siden kunne man måske stadig slippe godt fra at lade hånt om europæisk standardisering. I dag ville det, hvad enten man er virksomhedsleder, overordnet medarbejder, forbruger, fagforeningsmand, forsker, jurist eller funktionær, ikke blot være en fejltagelse, det ville være totalt uansvarligt. Ved at udnytte standardiseringen i den europæiske lovgivning og den europæiske politik har de offentlige myndigheder afstået en del af deres traditionelle prærogativer, hvilket er helt i tråd med den seneste udvikling i opfattelsen af statens rolle.

I sammenhæng indebærer disse to argumenter, at de offentlige myndigheders afståen af traditionelle prærogativer er blevet en forudsætning for opbygningen af Europa i

alle dets aspekter. Uden yderligere kommentarer direkte om statens rolle går citatet videre til at konstatere at de økonomiske aktører er blevet gjort skæbnesansvarlige:

Standardiseringen er til gavn for os alle, og de offentlige myndigheder har ved at benytte den i så udstrakt grad dermed gjort de økonomiske aktører ansvarlige for deres egen skæbne. Det er nu op til disse aktører at vise, at de har den fornødne modenhed til at påtage sig dette ansvar, og det kan de gøre ved at udnytte standardiseringsredskabet og styrke det, ikke blot for at imødekomme deres egne ønsker og behov, men også i erkendelse af standardiseringens rolle som et vigtigt element i hele vor samfundsopbygning.⁷⁹

Citatet viser en markedsforestilling, hvor markedet ikke stilles til rådighed af Fællesskabet, men fordrer de økonomiske aktørers deltagelse og modenhed. Uden at ville vurdere konsekvenserne for "hele vor samfundsopbygning" hvis de økonomiske aktører ikke udviser "den fornødne modenhed", viser citatet, at Fællesskabets markedsdannelse ikke er et færdigt men tværtom et vedvarende og dynamisk projekt; til trods for at dannelsen af et fælles marked i mere end 40 år har været udpeget som Fællesskabets grundlag, så er dette grundlagsarbejde endnu ikke afsluttet, men er tilsyneladende en fortsat kamp på skiftende præmisser ... og nu tilsyneladende på præmisser der afhænger af økonomiske aktørers ansvar.

7. Konklusion

Jeg har i kapitlet vist, hvordan bestemmelsen af marked indgår ikke står udenfor politik, men er en del af den politiske kamp, og jeg har fulgt hvordan forandringer i bestemmelsen af marked samtidig har indebåret forandring i bestemmelsen af politik. Det er således historisk blevet stadigt sværere at fastholde en beskrivelse af politik som alene lokaliserer politiske beslutninger i Fællesskabets formelle institutioner.

I takt med politikkenes ekspansion har markedsdannelsen ændret sig fra at blive beskrevet som et program, til procedurer for endelig at der etableres betingelser for spil. Dette spil har en lang række konsekvenser. Set fra medlemsstaten indebærer det at det ikke længere kan tages for givet hvad det vil sige at være medlemsstat. Transnationalisering gør det dermed til en udfordring for den enkelte medlemsstat at etablere sig som en enhed - at deltage i spillet om, på hvilken måde medlemsstaten kan deltage i markedsdannelsen.

Set i forhold til i hvilket omfang tekniske handelshindringer for varer udpeges som problem har markedsdannelsen været succesfuld: Fra i tidsrummet 1958-1985 at udgøre et væsentligt og generelt tiltagende problem, så bliver tekniske handelshindringer efter 1985 et problem af aftagende omfang. Til trods for at forandringer i markedsforståelsen har bidraget til at problemets omfang er taget til – både med tekniske handelshindringer blev udpeget omkring 1960 og med udpegningen af *private* tekniske handelshindringer i 1978 – så er det dog lykkedes i væsentligt omfang at løse problemet.

⁷⁹ Nicolas and Repussard 1995, 184

Set i forhold til hvordan markedet realiseres er der måske grund til en noget mere tilbageholdende vurdering. I og med der er etableret betingelser for spil, kan det nemlig ikke tages for givet, at det fælles marked faktisk er Fællesskabets.

Litteraturliste

- Fligstein, N.** 1996 'Markets as politics: A political-cultural approach to market institutions', *American Sociological Review* 61(4): 656-673.
- Fligstein, N. and Mara-Drita, I.** 1996 'How to make a market: Reflections on the attempt to create a single market in the European Union', *American Journal of Sociology* 102(1): 1-33.
- Frankel, C.** 2000 *I markedets billede*, Ph.D.-afhandling indleveret ved det Erhvervsøkonomiske Fakultet, HHK.
- Frankel, C., Højbjerg, E. and Pedersen, O. K.** 1998 'EU Miljøpolitiske Potentialer i Europæisk Teknisk Standardisering' *COS-Arbejdsrapport*, Vol. 1/1998, København: COS.
- Graf, M.** 1972 *Der Begriff "Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen" in dem EWG-Vertrag*, Vol. 3, Köln: Heymann.
- Groeben, H. v. d. and Boeckh, H. v.** 1958 *Kommentar zum EWG-Vertrag in zwei Bänden*, Vol. 1, Baden-Baden: August Lutzeyer.
- Groeben, H. v. d., Boeckh, H. v. and Thiesing, J.** 1974 *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Vol. 1, 2 Edition, Baden-Baden: Nomos.
- Gulmann, C.** 1980 *Handelshindringer i EF-retten - En undersøgelse af det særlige handelshindringsforbud i EØF-traktatens art. 30 og 36*, København: Juristforbundets Forlag.
- Gulmann, C. and Hagel-Sørensen, K.** 1995 *EU-ret*, 3. udgave Edition, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nicolas, F. and Repussard, J.** 1995 *Fælles standarder for erhvervslivet*, 2. Edition, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Pedersen, O. K., Esmark, A., Frankel, C., Højbjerg, E. and Pedersen, D.** 2001 *Broen fra Slotsholmen til Bruxelles : EU og den centrale forvaltning i Danmark*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Price, V. C.** 1996 *Residual obstacles to trade in the Single European Market. Are standards finished as non-tariff barriers?*, Genève: Institut européen de l'Université de Genève.
- Starkowski, R.** 1972 *Die Angleichung technischer Rechtsvorschriften und industrieller Normen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Sørensen, K. E. and Nielsen, P. R.** 1999 *EU-retten 1*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Udenrigsministeriet** 1962 *Danmark og det Europæiske Økonomiske Fællesskab*, København: Udenrigsministeriet.
- Voelzkow, H.** 1996 *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Weiler, J. H. H.** 1999 'The Constitution of the Common Market Place: Text and Context in the Evolution of the Free Movement of Goods', in P. Craig and G. d. Búrca (eds) *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press.