

Jesper Bo Jensen

Er det indre marked deregulering?

Planen om og gennemførelsen af det indre marked beskrives og analyseres som deregulering: deregulering via direktiver og deregulering via regulerings-arbitrage. Den mest omfattende deregulering er sket i forhold til de tekniske handelshindringer, specielt de finansielle tjenesteydelser, mens udviklingen går langsommere med hensyn til dereguleringen af de fysiske og afgiftmæssige hindringer. Gennemførelse af det indre marked vil betyde en omfattende udvidelse af de reguleredes handlemuligheder på en lang række områder. EF bevæger sig ved gennemførelse af det indre marked delvis væk fra en harmoniseringsstrategi, der skulle skabe ens regler i medlemslandene, over mod en dereguleringsstrategi, der fremmer konkurrencen ved at skabe ens betingelser gennem fjernelse af regler.

Deregulering som vesteuropæisk fænomen

En mindre bølge af deregulering er gået hen over de vestlige lande i firserne. Bølgen begyndte i USA i halvfjerdserne, hvor omfattende dereguleringer blev gennemført inden for flytransport, lastbiltransport og telefonvæsen (Derthich & Quirk, 1985). Dereguleringen indebar, at en lang række regler og restriktioner blev ophævet. Formålet var at øge konkurrencen på markederne og derved fremme en mere effektiv produktion samt skabe bedre vilkår for aftagerne af produkterne. Den ideologiske begrundelse for dereguleringen i USA var todelt. Det ene ønske var, at staten skulle blande sig mindre i borgernes affærer, mens det andet ønske gik på at effektivisere produktionen ved afvikling af regler, der beskyttede mod effektiv konkurrence.

I Vesteuropa slog denne dereguleringsbølge igennem fra sidst i halvfjerdserne. De fleste tilfælde forekommer nok i firserne, men allerede med Margaret Thatchers udnævnelse til premierminister i 1979 blev tanker om en afvikling af dele af statens indblanding i borgernes affærer overført til Vesteuropa. Det skete ved Thatcher-regeringens afskaffelse af de britiske valutabestemmelser (Cooper & Fraser, 1986).

I USA blev begrebet deregulering bredt anvendt som et udtryk for ændringer i reguleringen af en branche, som fremmede konkurrencen i branchen. En mere præcis definition af deregulering kan tage sit udgangspunkt i en definition af regulering. I det følgende forstås regulering som en udefra kommende begrænsning af borgernes valgmuligheder – borgerne forstået både som selskaber og enkeltpersoner (Jensen, 1989: 16-17).

Deregulering er en afvikling af regulering og dermed en udvidelse af borgernes handlemuligheder, dvs. en ophævelse af nogle begrænsninger på borgernes adfærd. Denne definition er ret snæver og gør, at visse ændringer i regulering falder uden for definitionen. Til gengæld er den nogenlunde præcis. Det skal også præciseres, at regulering (og dermed deregulering) i denne sammenhæng ikke kun udgøres af lovregler eller regler baseret på lov, men også indbefatter frivillige aftaler og direkte adfærdspåvirkning via for eksempel indgriben i markedet.

Jesper Bo Jensen

Er det indre marked deregulering?

Planen om og gennemførelsen af det indre marked beskrives og analyseres som deregulering: deregulering via direktiver og deregulering via regulerings-arbitrage. Den mest omfattende deregulering er sket i forhold til de tekniske handelshindringer, specielt de finansielle tjenesteydelser, mens udviklingen går langsommere med hensyn til dereguleringen af de fysiske og afgiftmæssige hindringer. Gennemførelse af det indre marked vil betyde en omfattende udvidelse af de reguleredes handlemuligheder på en lang række områder. EF bevæger sig ved gennemførelse af det indre marked delvis væk fra en harmoniseringsstrategi, der skulle skabe ens regler i medlemslandene, over mod en dereguleringsstrategi, der fremmer konkurrencen ved at skabe ens betingelser gennem fjernelse af regler.

Deregulering som vesteuropæisk fænomen

En mindre bølge af deregulering er gået hen over de vestlige lande i firserne. Bølgen begyndte i USA i halvfjerdserne, hvor omfattende dereguleringer blev gennemført inden for flytransport, lastbiltransport og telefonvæsen (Derthich & Quirk, 1985). Dereguleringen indebar, at en lang række regler og restriktioner blev ophævet. Formålet var at øge konkurrencen på markederne og derved fremme en mere effektiv produktion samt skabe bedre vilkår for aftagerne af produkterne. Den ideologiske begrundelse for dereguleringen i USA var todelt. Det ene ønske var, at staten skulle blande sig mindre i borgernes affærer, mens det andet ønske gik på at effektivisere produktionen ved afvikling af regler, der beskyttede mod effektiv konkurrence.

I Vesteuropa slog denne dereguleringsbølge igennem fra sidst i halvfjerdserne. De fleste tilfælde forekommer nok i firserne, men allerede med Margaret Thatchers udnævnelse til premierminister i 1979 blev tanker om en afvikling af dele af statens indblanding i borgernes affærer overført til Vesteuropa. Det skete ved Thatcher-regeringens afskaffelse af de britiske valutabestemmelser (Cooper & Fraser, 1986).

I USA blev begrebet deregulering bredt anvendt som et udtryk for ændringer i reguleringen af en branche, som fremmede konkurrencen i branchen. En mere præcis definition af deregulering kan tage sit udgangspunkt i en definition af regulering. I det følgende forstås regulering som en udefra kommende begrænsning af borgernes valgmuligheder – borgerne forstået både som selskaber og enkeltpersoner (Jensen, 1989: 16-17).

Deregulering er en afvikling af regulering og dermed en udvidelse af borgernes handlemuligheder, dvs. en ophævelse af nogle begrænsninger på borgernes adfærd. Denne definition er ret snæver og gør, at visse ændringer i regulering falder uden for definitionen. Til gengæld er den nogenlunde præcis. Det skal også præciseres, at regulering (og dermed deregulering) i denne sammenhæng ikke kun udgøres af lovregler eller regler baseret på lov, men også indbefatter frivillige aftaler og direkte adfærdspåvirkning via for eksempel indgriben i markedet.

Når spørgsmålet, om det indre marked er deregulering, skal besvares, vil deregulering i det følgende derfor blive forstået som en ophævelse af begrænsninger på borgernes adfærd. Spørgsmålet bliver, om det indre marked analytisk kan beskrives som deregulering, og i hvor høj grad en sådan beskrivelse er dækkende?

I forbindelse hermed er det et spørgsmål, hvordan Kommissionens direktivforslag og de direktiver, som allerede er gennemført, kan ses som deregulering? Her kan det være nødvendigt at vælge, hvilket medlemsland man vil fokusere på. Med de store forskelle, der er mellem de enkelte medlemslandes regulering på forskellige områder, kan gennemførelsen af et direktiv angående harmonisering af miljøkrav udmærket være deregulering i for eksempel Danmark, mens det medfører ny regulering i for eksempel Italien. I de tilfælde, hvor et direktiv vil betyde deregulering i ét medlemsland og indførelse af ny regulering i et andet, vil det ikke blive betragtet som deregulering.

Forskellen mellem en harmoniseringsstrategi og en dereguleringsstrategi er stor. Harmonisering vil skabe ens regler ved at nærme medlemsstaternes regler til hinanden, hvorimod deregulering skaber ens betingelser i de enkelte medlemslande ved at fjerne reglerne. Kommissionens bestræbelser på at opnå ens regler i medlemslandene gennem harmonisering kørte fast i halvfjerdserne (Pelkmans & Winters, 1988: 8-9). Det er derfor også relevant at stille spørgsmålet, om planerne for gennemførelsen af det indre marked er en ny og bedre strategi fra Kommissionens side?

Det indre marked i form af hvidbogen

Det indre marked blev lanceret gennem Kommissionens såkaldte hvidbog om det indre marked (Kommissionen, 1985). Hvidbogens oprindeligt 300 direktivforslag blev præsenteret som en deregulering, der først og fremmest var en videreførelse af den deregulering af markederne, som det var opfattelsen, indtil da var foregået i de enkelte medlemslande (Pelkmans & Winters, 1988).

Hvidbogens fokus ligger faktisk på regulering. Budgetmæssige forslag, som indebærer nye udgifter for EF, er undgået; og spørgsmål om enkeltstaternes suverænitæt bliver heller ikke berørt i hvidbogen. De tilbageblevne 286 forslag (Kommissionen, 1988a) drejer sig alle om regler, som fastlægger en eller anden form for regulering i enkeltstaterne. Det drejer sig om regulering af varebevægelser, service- og tjenesteydelser, personer og arbejdskraft samt kapital.

Den mest direkte udvikling hen mod deregulering kan komme fra vedtagelsen af direktiver, som pålægger medlemslandene at afskaffe eller lempe reguleringen af udvalgte områder. Det kan for eksempel være nedlæggelse af kontrollen ved grænsen eller ophævelse af forbud mod udenlandsk etablering i en branche. Hvidbogen indeholdt ved 1988-statusrapporten 286 direktiver, og den følgende gennemgang af hovedområderne vil fastlægge, hvor mange af disse, der indebærer en egentlig deregulering i medlemslandene (Kommissionen, 1988a).

Direktiverne kan opdeles i to hovedtyper: Direktiver, der fastsætter regler, som medlemslandene skal efterleve, og direktiver, der fastsætter et krav om harmonisering af medlemslandenes bestemmelser. I det første tilfælde kan der direkte være tale om deregulering, da direktiverne kan indeholde krav om fjernelse eller

lempelse af reguleringen i medlemslandene. Harmoniseringsdirektiverne er derimod mere tvivlsomme i forbindelse med deregulering. Harmonisering drejer sig ofte om samordning af de enkelte medlemslandes igangværende regulering af et område. Der vil derfor ofte være tale om en tilpasning af forskellige niveauer, hvilket ikke er en egentlig deregulering. Det vil også være svært at afgøre, hvad harmoniseringen indebærer, før den faktisk er gennemført. Begge disse forhold taler for, at harmonisering ikke betragtes som deregulering, selv om den i visse medlemslande vil kunne medføre mindre regulering.

En mere indirekte bevægelse hen mod deregulering kan ske ved regulerings-arbitrage. Arbitrage er et udtryk fra den finansielle verden, som dækker, at man i for eksempel valutahandel udnytter små forskelle mellem forskellige markeder til at hjemtage en gevinst. Ved regulerings-arbitrage forstås, at man udnytter forskelle i de enkelte medlemslandes regulering til at opnå en konkurrencefordel. Det kan ske på grundlag af to bærende principper i planerne om det indre marked: Princippet om gensidig anerkendelse og princippet om fri etableringsret.

Princippet om gensidig anerkendelse er gennemgående i en række af hvidbogens direktivforslag. Den gensidige anerkendelse indebærer, at når det er tilladt at drive en eller anden form for virksomhed eller sælge en vare i ét EF-land, bliver det automatisk tilladt for virksomheder i dette EF-land at drive samme type virksomhed eller sælge samme vare under de samme regler i alle EF-lande. Dermed kan et EF-lands hjemmeverksamheder komme under konkurrencemæssigt pres ved, at virksomheder fra andre EF-lande udnytter den forskel i regulering, der findes mellem landene. Regulerings-arbitragen vil sætte reguleringen i lande med omkostningskrævende regulering under pres og vil derved kunne føre til nationale dereguleringer på forskellige områder. På samme måde vil princippet om fri etableringsret, som er foreslået for finansielle virksomheder, kunne føre til et pres på enkeltlandenes regulering af de finansielle virksomheder, da filialer af finansielle virksomheder i EF-lande vil være underlagt reglerne i moderselskabets hjemland.

Regulerings-arbitragen betyder dog ikke, at al regulering i medlemslandene bliver ens. Det afhænger af de transaktionsomkostninger, der er ved arbitragen. Det er for eksempel ikke særligt sandsynligt, at spanske mælkefabrikanter vil kunne konkurrere med danske, selv om de veterinære krav i Spanien er lavere end i Danmark, da omkostningerne ved transport af mælk fra Spanien til Danmark er ret høje. På det finansielle område vil arbitragen have bedre vilkår, da transaktionsomkostningerne her er meget lave. Det skyldes mulighederne for elektroniske overførsler.

Et tredje forhold, som vil kunne føre til deregulering i nogle af medlemslandene, er kravet om afskaffelse af nationale beskyttelsesordninger. De enkelte medlemslande har gennem tiden indført forskellige former for tilskud og privilegier i forskellige brancher. I Danmark er støtten til skibsværfterne nok den mest kendte statslige støtteordning. I forbindelse med gennemførelsen af det indre marked vil Kommissionen søge at få disse ordninger helt afskaffet. Da ordningerne til tider består af regulering, som fastsætter visse støtteordninger, vil afskaffelsen i visse tilfælde betyde en deregulering. Den danske skibsværftsordning er

i den forbindelse ikke en regulering af skibsbygningen. Den er blot et tilskud til finansieringen. Det er især i de andre EF-lande, at støtteordningerne indeholder regulering. For eksempel er der franske støtteordninger, som indeholder en regulering sammen med støtten.

I det følgende vil hovedområderne i det indre marked blive analyseret ud fra følgende perspektiver: Er der tale om deregulering ved gennemførelse af direktiverne direkte? Kan der ventes en dereguleringseffekt via regulerings-arbitrage?

De tre hovedområder, som berøres af Kommissionens forslag til gennemførelse af det indre marked, er de fysiske hindringer ved landegrænserne, de tekniske hindringer for frie varebevægelser herunder fri bevægelighed for arbejdstagere og selvstændigt erhvervsdrivende og et fælles marked for tjenesteydelser, samt de afgiftmæssige hindringer i form af forskellige moms- og afgiftssatser.

De fysiske hindringer

De fysiske hindringer for bevægelser mellem EF's 12 medlemslande viser sig i kontrollen ved landegrænserne, hvor en lang række formalia skal overholdes. Der er kontrol med veterinære produkter, der er kontrol med toldpapirer, og der er kontrol med personer ved grænserne. Det ville være en gennemgribende deregulering af bevægelserne over grænserne at afskaffe grænsekontrollen fuldstændigt, og Kommissionens plan på langt sigt er at nå dette mål (Kommissionen, 1988b).

Før grænsekontrollen fuldstændigt kan ophæves, er der en lang række forhold medlemslandene imellem, som skal harmoniseres. Det gælder specielt på landbrugsområdet, hvor faren for spredning af visse kvæg- og svinesygdomme medfører en meget omfattende kontrol ved grænserne. Der er allerede i februar 1989 vedtaget 28 direktiver i Rådet, som angår harmonisering af veterinære bestemmelser og bestemmelser angående tilsætningsstoffer i madvarer. Yderligere 21 direktiver er under behandling i EF. Disse direktiver kan ikke betegnes som deregulering, idet de angår harmonisering af landenes bestemmelser. I visse lande vil der være tale om en lempelse af bestemmelserne ved tilpasning til de fælles bestemmelser, mens andre lande vil opleve de fælles regler som en stramning af reguleringen. Men det overordnede formål med gennemførelsen af direktiverne er at kunne afvikle grænsekontrollen – og dermed kan disse direktiver ses som et nødvendigt skridt hen mod afskaffelsen af grænsekontrollen.

Varekontrollen ved grænserne er på andre områder allerede blevet dereguleret som et led i gennemførelsen af hvidbogens forslag. Bussers brændstofbeholdninger skal ikke længere kontrolleres, og visse toldformaliteter angående international godstransport er blevet ophævet. Der er også sket en forenkling af tolldokumenterne, og toldbehandlingsafgifterne er blevet afskaffet. Et par direktiver på samme område afventer videre behandling.

På personområdet er der sket visse lempelser, selv om det fortsat er tilladt for Danmark og Grækenland at opretholde særbestemmelser. Der er dog stadig fire vigtige direktiver under behandling. De angår lempelse af personkontrollen ved grænserne, kontrollen med våben, kontrollen med personbilers indførsel og en ændring af afgiftsundtagelsen for personlige effekter. Det sidste angår personlige effekter ved flytning mellem medlemslande, som helt skal fritages for afgifter.

Der er på personområdet lang vej til en egentlig afskaffelse af grænsekontrollen, mens udviklingen med hensyn til varekontrollen i hvert fald er sat i gang. På det overordnede plan vil en afskaffelse af grænsekontrollen være en gennemgribende deregulering, men man må nok forvente visse problemer med gennemførelsen. De direktiver, som er vedtaget, har allerede ført til en lempelse af grænsekontrollen, som på specifikke områder kan beskrives som en deregulering.

De tekniske hindringer

De tekniske handelshindringer udgør et meget sammensat område, der dækker hindringer for frie varebevægelser, offentlige indkøb og hindringer for arbejdstageres og selvstændiges frie bevægelighed samt hindringer for et fælles marked for finansielle tjenesteydelser, transport og information. Der er stor forskel på Kommissionens strategi på disse seks områder. For eksempel har Kommissionen på vareområdet søgt en ny harmoniseringsstrategi, mens den med hensyn til tjenesteydelser søger at anvende princippet om gensidig anerkendelse. De seks områder bliver derfor diskuteret hver for sig.

Frie varebevægelser

De tekniske handelshindringer for varehandelen i EF-landene består af forskellige standarder og produktkrav i de 12 medlemslande. Traktorer skal for eksempel opfylde forskellige sikkerhedskrav i de enkelte lande, og der er også forskellige industrinormer i landene. Hvidbogen lægger op til, at der bliver foretaget en harmonisering på de sikkerheds- og sundhedsmæssige områder ved rådsbeslutninger, mens de industrielle normer, for eksempel skruestørrelser, bliver overladt til Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN) og Den Europæiske Standardiseringsorganisation for Elektronik (CENELEC). Der er lagt op til harmonisering af alle standarderne og dermed ikke egentlig deregulering. Deregulering vil kun komme på tale i de medlemslande, der måtte have standarder, som er højere end de fælles regler. Men her vil for eksempel miljøgarantien i den Europæiske Fælles Akt sandsynligvis kunne benyttes på visse områder. Miljøgarantien sikrer i princippet et medlemsland retten til at opretholde højere miljøkrav end de fælles EF-krav. Ifølge de seneste opgørelser fra februar 1989 er 47 direktiver allerede vedtaget i Rådet (*EF-avisen*, 13.2.1989).

Hvad angår industristandarder, har Kommissionen dog til hensigt at benytte princippet om gensidig anerkendelse, indtil fælles standarder er vedtaget i standardiseringsorganisationerne. Det vil kunne betyde, at regulerings-arbitrage ved disse standarder vil føre til deregulering i enkelte medlemslande, da nationale industrier kan se sig truet af ulige konkurrence udefra (Kommissionen, 1988e).

Offentlige indkøb

På langt sigt er det Kommissionens hensigt at afskaffe alle begrænsninger på området. I dag er der en række undtagelsesbestemmelser, som betyder, at områder som transport, energi, vand og kommunikation er undtaget fra bestemmelserne om licitation i hele EF-området. Det betyder, at det så godt som altid er nationale virksomheder, der får de offentlige kontrakter. I praksis er man ikke kommet sær-

lig langt med at ophæve undtagelsesbestemmelserne. Kommissionen er først ved at udarbejde et første forslag til et nyt direktiv, der indsnævrer undtagelserne. Dette direktiv var ikke engang med i den oprindelige plan for det indre marked – det er kommet til senere (Kommissionen, 1988c).

Hvis det lykkes at åbne for andre EF-landes virksomheder ved offentlige kontrakter i de enkelte medlemslande, vil der være tale om en omfattende deregulering, hvor de nye bestemmelser vil give virksomhederne i EF-landene en lang række nye handlemuligheder. Det vil åbne nye markeder, som før har været lukket af nationale bestemmelser og national praksis. Man må dog nok forvente, at området politisk er ret følsomt, men Kommissionen er allerede begyndt at slæbe medlemslandene for EF-domstolen, som i sagen om licitationen i forbindelse med den danske storebæltsbro.

Arbejdstagere og selvstændige

Det overordnede mål på dette område er at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed og de liberale erhvervs frie bevægelighed. Det kræver gensidig anerkendelse af eksamensbeviser og licenser samt forenkling af en række administrative procedurer ved ophold i et andet medlemsland. Der er ingen tvivl om, at en gennemførelse af formålet vil være en udvidelse af de reguleredes handlemuligheder, hvis man betragter arbejdstagerne og de selvstændige i samtlige EF-lande som de regulerede. I de enkelte direktiver og direktivforslag på området er der dog mest tale om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, erhvervslicenser med videre. Men man er nået langt på dette område, og generelt har der været tale om at udvide mulighederne for at anvende faglige uddannelser og højere uddannelser i alle EF-landene.

Finansielle tjenesteydelser

Planerne om et fælles marked for tjenesteydelser er blandt de mest omfattende i forbindelse med det indre marked. Planerne omfatter hele den finansielle sektor, kapitalbevægelserne, transportområdet og informationsområdet. Disse områder udgør en stor del af den samlede produktion i EF-landene. Samtidig er mængden af direktivforslag og vedtagne direktiver for stor til at de kan behandles enkeltvis. Ud af 50 direktiver er 23 allerede vedtaget, og en stor del af de resterende er langt fremme i vedtagelsesproceduren (Kommissionen, 1988d).

Kommissionens generelle metode på det finansielle område er for det første at harmonisere væsentlige normer for tilsyn med finansielle virksomheder; for det andet at indføre princippet om gensidig anerkendelse af standarder i de enkelte medlemslande; og for det tredje – på baggrund af de første to punkter – at indføre hjemlandskontrol og tilsyn med finansielle virksomheder, som ønsker at drive virksomhed i et andet medlemsland (Kommissionen, 1988a). Disse principper bliver anvendt både ved banker, forsikringsselskaber og realkreditinstitutter.

Der mangler den endelige behandling og vedtagelse af en række af direktivforslagene på dette område; men da de alle kommer ind under reglen om kvalificeret flertal i Rådet, må man forvente, at de fleste gennemføres inden udgangen af 1992. Det største problem på området har været at blive enige om, hvordan de

forskellige finansielle virksomheder skal defineres. For eksempel har man haft svært ved at opnå fuldstændig enighed om, hvad en bank er.

Hvis direktiverne gennemføres nogenlunde komplet, vil der være tale om en gennemgribende deregulering af de finansielle virksomheder. De vil få muligheder i de andre EF-lande, som de ikke tidligere har haft, og samtidig vil der blive åbnet for regulerings-arbitrage i stor stil. På det finansielle område er transaktionsomkostningerne meget lave, og der vil være gode muligheder for at udnytte forskelle i medlemslandenes lovgivning. Kommissionens forslag til harmonisering på området stiler nemlig ikke mod en total harmonisering imellem medlemslandene – de sigter kun på en harmonisering af de mest nødvendige bestemmelser. Derefter vil der være frit spil for konkurrence mellem de finansielle virksomheder på baggrund af landenes forskellige regler. Princippet om gensidig anerkendelse og hjemlandskontrol giver på dette område meget gode muligheder for regulerings-arbitrage.

Da marginalerne i pris og indtjening de seneste år er blevet afgørende i den finansielle sektor, vil muligheden for regulerings-arbitrage med ret stor sikkerhed føre til et massivt pres i de enkelte medlemslande for at få den hjemlige finansielle sektor ligestillet med de udenlandske konkurrenter. Det vil på længere sigt føre til, at den mindst restriktive regulering vinder frem blandt medlemslandene og dermed til deregulering på grund af muligheden for regulerings-arbitrage. Der vil både ske direkte deregulering via direktiver, som åbner for andre medlemslandes finansielle virksomheder, og indirekte deregulering via regulerings-arbitrage.

Kapitalbevægelserne i EF bliver fuldstændig dereguleret fra 1. januar 1991. Det sker efter rådsvedtagelse af to direktiver, som pålægger medlemslandene at afskaffe restriktionerne på dette område. Der vil dog være visse undtagelser for de to senest optagne lande, Spanien og Portugal, som først skal afskaffe kontrollen med kapitalbevægelser over grænsen i 1992. Da en række EF-lande – Storbritannien, Vesttyskland og Danmark – allerede havde indført frie kapitalbevægelser, før planen om det indre marked blev fremført, vil denne deregulering kun få betydning i resten af EF-landene.

Deregulering er dog ikke de eneste tiltag på dette område. Kommissionen har også fremlagt et direktivforslag om insider-trading, som vil betyde indførelse af ny regulering i en række medlemslande, hvor insider-trading ikke tidligere har været reguleret. Forslaget er fremsat for at ligestille de handlende på børserne og derved effektivisere børshandlen. Der er med andre ord også tiltag i forbindelse med det indre marked, som indfører ny regulering for at fremme konkurrencen.

Transport

På transportområdet er Kommissionens strategi først at liberalisere transportydelser mellem medlemslandene og i anden fase at liberalisere transporten i de enkelte medlemslande. Både for vejtransport, søtransport og transport på indre vandveje har man gennemført direktiver, der fastlægger vilkårene for transport mellem medlemslandene. Der er dog ikke i alle tilfælde tale om deregulering. På søtransportområdet indebærer direktivet en deregulering både af vilkårene for

transport mellem medlemslandene og mellem et medlemsland og resten af verden. Til gengæld halter vejtransporten noget bagefter med hensyn til deregulering. I første omgang er man kun nået frem til en ny kvotaordning, der ikke kan beskrives som egentlig deregulering. Der ligger tre direktivforslag på området, som efter Kommissionens køreplan i hvidbogen skulle have været vedtaget i 1987 og 1988 (Kommissionen, 1988d).

Lufttransporten er også med i planen fra hvidbogen. På det område er der blevet gennemført en del direktiver, som i første omgang søger at opnå en ny fordeling af rutetrafikken internt i EF og mellem EF og omverdenen. Disse direktiver indeholder snarere nye regler end ophævelse af de eksisterende. Kommissionen har dog fået vedtaget en procedure for anvendelse af EF's konkurrencebestemmelser over for luftfarten. Den faktiske udvikling på området vil derfor blive fastlagt ud fra Kommissionens erfaringer med at gennemføre mere konkurrence på området. Det er meget svært på forhånd at vurdere konsekvenserne af en sådan udvikling, men umiddelbart set det ikke ud til, at man i EF kan forvente en udvikling parallel til udviklingen i USA, hvor en gennemgribende deregulering af lufttransporten førte til et markant prisfald på indenrigsruterne.

Kommissionens overordnede mål er en liberalisering af transportsektoren, hvad der ville være ensbetydende med deregulering, da området i dag er kraftigt reguleret med kvotaordninger og licensordninger. I praksis vil der dog på det korte sigt kun ske mindre ændringer i retning af en deregulering. På længere sigt er det vanskeligere at spå om udviklingen.

Information

På informationsområdet er de fire direktivforslag i hvidbogen allerede vedtaget. Der er dog ikke tale om deregulering på området, men om indførelse af fælles standarder og nye regler. For eksempel vil man søge at indføre mere europæisk tv i medlemslandene og indføre fælles standarder for satellit-tv. Området er derved et eksempel på, at det indre marked ikke udelukkende skal fremme konkurrencen, men også søger at opstille nye regler. Planerne om det indre marked indfører således også ny regulering, hvor reglerne ikke har til formål at fremme konkurrencen.

Fiskale hindringer

Harmonisering af momssatser og afgiftssatser i de 12 medlemslande er i flere omgange blevet foreslået af Kommissionen. Hidtil har det ikke været den store succes. I 1987 kunne Ministerrådet ikke enes om de forslag, der var fremsat, og siden er det ikke lykkedes at komme igennem med ændringer. Kommissionens plan er at opnå en harmonisering af momssatserne inden for nogle båndbredder, så forskellene imellem landene ikke bliver for store. Kommissionen arbejder på det samme mål med hensyn til vin- og spiritusafgifter samt energiafgifter. Målet er at få så ensartede afgifter, at der ikke vil være den store tilskyndelse til grænsehandel. Dermed bliver det også lettere at fjerne grænsekontrollen med personer.

Efter den manglende succes på momsområdet har Kommissionen i foråret 1989 opgivet at opnå en harmonisering af momsen. Planen er i stedet at få afskaf-

fet grænsekontrollen med personer – i første omgang at få hævet beløbsgrænserne for de varer, en person må medbringe. Det vil på længere sigt sætte de genstridige lande, herunder Danmark, under internt pres for selv at ændre deres moms- og afgiftssatser, så der ikke længere er den store tilskyndelse til grænsehandel. Kommissionen er med andre ord i gang med at udnytte regulerings-arbitrage til eget formål, nemlig at få udlignet moms- og afgiftssatser i medlemslandene. Målet er ikke fuldstændigt ens satser, men blot så små forskelle, at incitamentet til grænsehandel er væk. Da der er transaktions-omkostninger forbundet med at køre en tur over grænsen for at handle, vil det ikke være nødvendigt med helt ens satser.

I en dansk sammenhæng har vi allerede set en række afgiftsned sættelser på elektronik og hårde hvidevarer, som har været begrundet i ønsket om at reducere grænsehandelen. Denne udvikling vil fortsætte, hvis Kommissionen til sidst får afskaffet den danske to-døgnsregel og de lavere danske beløbsgrænser (Martens, 1989: 111)

Nationale støtteordninger

Tidligere blev en tredje form for deregulering omtalt ud over deregulering gennem direktiver og ved regulerings-arbitrage; det drejede sig om afskaffelse af nationale støtteordninger til industrien. Disse ordninger berøres ikke af forslagene i hvidbogen, men de er alligevel omtalt heri. Det var i 1985 Kommissionens hensigt at sætte hårdere ind mod nationale støtteordninger ved oftere at slæbe medlemslandene for EF-domstolen for overtrædelse af konkurrencebestemmelserne i Rom-traktaten.

Det er faktisk også sket siden 1985. For eksempel greb Kommissionen ind over for medlemslandene med konfiskation af statsstøtte hos virksomhederne i 149 tilfælde i 1987. Frankrig og Italien var topscorere med henholdsvis 47 og 33 sager (*EF-avisen*, feb. 1989). Desuden er der en lang række verserende sager ved Domstolen. Da disse nationale støtteordninger i visse tilfælde er en form for regulering af området med en pose penge i halen, vil Kommissionens indsats på dette område kunne føre til deregulering i nogle af medlemslandene. Kommissionens formål med indsatsen på området er dog ikke at deregulere, men at fremme konkurrencen på lige vilkår i medlemslandene.

Konklusion

Kommissionen lancerede det indre marked som deregulering, og på mange områder lever det op til denne betegnelse. Sammenlignet med de dereguleringer, der er foregået i medlemslandene, er hvidbogens planer langt mere omfattende. I de enkelte lande er deregulering kun sket på enkelte sagerområder, mens det indre marked ved sin fulde gennemførelse vil betyde en udvidelse af de reguleredes handlemuligheder på en lang række områder.

Dereguleringen sker både direkte gennem direktiver og indirekte gennem regulerings-arbitrage og gennem Kommissionens angreb på nationale støtteordninger. En stor del af den udvikling, der vil føre til deregulering, vil komme fra konkurrence mellem regler. Det sker ved, at virksomheder og borgere benytter sig af reguleringsarbitrage. Det er det, mange danskere allerede i dag anvender på deres

indkøbsture til Vesttyskland. Derved bliver en stor del af den deregulerings-effekt, som kommer fra gennemførelsen af det indre marked, indirekte.

Gennemgangen af de enkelte områder viser dog, at der stadig er lang vej igen på en række områder. Man er nået længst med fjernelse af tekniske handelshindringer, mens det står mere sløjt til med de fysiske hindringer, især for personer, og med de afgiftmæssige hindringer. Dereguleringen af tekniske handelshindringer er mest fremtrædende ved tjenesteydelser, især finansielle tjenesteydelser, men også på vareområdet vil den nye strategi på længere sigt betyde en udvidelse af handlemulighederne for virksomhederne i EF-landene.

Planerne om det indre marked indeholder en lang række direktiver om harmonisering. Harmoniseringsstrategien har tidligere vist sig at være en meget besværlig vej i EF-samarbejdet, for eksempel i halvfjerdsenerne, hvor EF-samarbejdet stod i stampe. De nye elementer i det indre marked på harmoniseringsområdet er fastlæggelse af minimumsstandarder i stedet for fælles standarder samt princippet om gensidig anerkendelse. Den gensidige anerkendelse kan også anvendes i de tilfælde, hvor der ikke opnås enighed om minimumsstandarder.

Svaret på spørgsmålet, om det indre marked analytisk kan beskrives som deregulering, er derfor et ja: Planerne om det indre marked indeholder planer om både direkte deregulering gennem direktiver og indirekte deregulering gennem regulerings-arbitrage. Spørgsmålet kan dog kun besvares med et delvist ja, da planerne om det indre marked ikke kun indeholder deregulering, men også harmonisering. Desuden indeholder planerne indførelse af nye regler, som skal fremme konkurrencen, og disse nye regler kan ikke beskrives som deregulering. De indføres blandt andet på det finansielle område.

Selve den praktiske gennemførelse af det indre marked har også kun indeholdt en delvis deregulering. Men generelt har Kommissionen haft større succes på de områder, hvor det indre marked kunne fremmes via deregulering end på de områder, hvor der skulle gennemføres harmoniseringer.

EF bevæger sig ved gennemførelse af det indre marked væk fra harmoniseringsstrategien, selv om harmoniseringer stadig er en del af planerne. Bevægelsen går mod at fremme konkurrencen frem for at fremme harmoniseringen. I stedet for at skabe ens regler i medlemslandene, skabes et fælles grundlag for konkurrencen ved at fjerne hindringer for udvekslingen af varer og tjenesteydelser. Kommissionen er også begyndt at fremme konkurrencen mellem reguleringen i de enkelte lande som en strategi til at opnå større konkurrence i EF og skabe et fælles marked i de 12 medlemslande. Det sker gennem fastsættelse af minimumsstandarder i stedet for fælles standarder. Det er dog ikke en entydig bevægelse i EF-samarbejdet. Delors-rapporten om en økonomisk og monetær union, som blev diskuteret på topmødet i Madrid i juni 1989, lægger op til den gamle strategi om harmonisering og oprettelse af fælles organer gennem afgivelse af suveræniteten. Denne strategi har ikke den samme dynamik som dereguleringsstrategien i planen om det indre marked, og den har tidligere sat udviklingen i samarbejdet i stå i længere perioder.

Litteratur

- Cooper, Kerry & Donald R. Fraser (1986). *Banking Deregulation and the New Competition in Financial Services*, Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.
- EF-avisen*.
- Jensen, Jesper Bo (1989). *Liberalisering af de finansielle markeder*, Århus: Institut for Statskundskab, licentiatafhandling.
- Kommissionen (1985). *Gennemførelse af det indre Marked, Hvidbog fra Kommissionen til Det Europæiske Råd*, KOM(85) 310, Bruxelles: Kommissionen.
- Kommissionen (1988a). *Tredie Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-parlamentet om gennemførelsen af Kommissionens hvidbog om virkeliggørelsen af det indre marked*, KOM(88) 134, Bruxelles: Kommissionen.
- Kommissionen (1988b). *Status marts 1988, Afskaffelse af grænsebarrierer og afgiftskontrol*, Uden trykkested: Ernst & Whinney.
- Kommissionen (1988c). *Status marts 1988, Passende betingelser for industrielt samarbejde - Et stort marked for offentlige Indkøb*, Uden trykkested: Ernst & Whinney.
- Kommissionen (1988d). *Et fælles marked for Tjenesteydelser*, Uden trykkested: Ernst & Whinney.
- Kommissionen (1988e). *En ny politik for Fællesskabsnormer*, Uden trykkested: Ernst & Whinney.
- Martens, Hans (1989). *Danmark og det Indre Marked*, København: Teknisk Forlag.
- Pelkmans, Jacques & Alan Winters (1988). *Europe's Domestic Market*, London: Routledge.