

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2003 rd

Statsrådets redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 september 2003 statsrådets redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) till utrikesutskottet för beredning. Det bestämdes att stora utskottet och grundlagsutskottet skall lämna utlåtanden i saken. Utrikesutskottet beslöt utifrån talmanskonferensens beslut att de övriga fackutskotten bereds möjlighet att lämna utlåtanden till utrikesutskottet till den del saken berör deras område.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Antti Kuosmanen, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Olli Rehn, handels- och industriministeriet
- lagstiftningsråd Satu Paasilehto, justitieministeriet
- finanssekreterare Minna Aaltonen, finansministeriet

- ledamot i Europeiska kommissionen Erkki Liikanen
- chefsjuristen Markku Lounatvuori och enhetschef Liisa Halme, Finansinspektionen
- enhetschef Kjell Peter Söderlund och jurist Maritta Nieminen, Finlands Bank
- direktör Pentti Mäkinen, Centralhandelskammaren
- sekreterare för internationella ärenden Salla Kiilunen, Akava r.f.
- europasekreterare Markku Jääskeläinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC r.f.
- avdelningschef Antti Maijala, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT, också som representant för Servicearbetsgivarna
- projektchef Risto Kousa, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC r.f.
- verkställande direktör Juhani Santaholma, Energibranschens Centralförbund r.f. Finergy.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från

— Finlands Konsumentförbund r.f.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt om den institutionella uppbyggnaden

Redogörelsen

Förslaget från konventet innehåller vissa frågor som är problematiska med avseende på institu-

tionerna, eftersom de rubbar den institutionella jämvikten, försämrar medlemsstaternas jämlikhet och grusar möjligheterna att i stor omfattning tillämpa gemenskapsmetoden i unionens beslutsprocesser. Inte minst Europeiska kommissionen som spelar en viktig förberedande och verkställande roll för unionens politikområden kommer att få se sin status ändrad, när det kommer till nya institutioner och bestämmelserna om kommissionens sammansättning och utnämningssörfarandet för kommissionen ändras.

Statsrådet

Statsrådet anser att vissa av de institutionella bestämmelserna bör ses över för att jämvikten mellan institutionerna, medlemsstaternas jämlikhet och en bred tillämpning av gemenskapsmetoden kan tryggas. Enligt statsrådet är det viktigt att kommissionen kan behålla sin handlingsförmåga och neutrala ställning. Vidare anser statsrådet att kommissionen skall ha en röstberättigad ledamot från varje medlemsstat och att varje medlemsstat bara skall ställa upp en kandidat för sin kommissionärspost.

Ekonomiskottet

Utskottet omfattar statsrådets hållning. En välfungerande institutionell uppbyggnad och beslutsprocess är ett absolut måste för att unionen skall kunna utveckla den inre marknaden och sin konkurrenskraft och därigenom fullfölja unionens värderingar och mål. Kommissionen spelar en viktig roll i den institutionella ramen i och med att den förbereder lagstiftning och genomför unionens beslut. Det ingår i kommissionens arbete att se till att Europa betraktas som en enhet och den måste ta hänsyn till särdragen i alla medlemsstater. En stark kommission är en utjämnande faktor och kommissionen kan länka samman divergerande nationella intressen dels med hänsyn till de små medlemsstaterna, dels med avseende på ett samlat unionsintresse.

Kommissionen kan vara stark och välfungerande bara förutsatt att den också är oberoende och representativ. Därför bör kommissionen ha en fullvärdig, men oberoende ledamot från varje medlemsstat. På så sätt kan de garanteras att al-

las synpunkter får komma fram på lika villkor i kommissionens beslutsprocess. Det medverkar till att kommissionens beslut är lättare att förankra i alla medlemsstater.

Handelspolitik

Redogörelsen

I konventets förslag anför det att den gemensamma handelspolitiken är ett område där unionen ensam har befogenhet. Utkastet till fördrag innebär en utvidgning av unionens handelspolitiska befogenhet till alla tjänster samt till direkta utländska investeringar. Inom ramen för detta ingås handelspolitiska avtal med tredje land i ministerrådet tillsammans med Europaparlamentet. Avtalen förutsätter inte längre någon nationell ratificeringsprocess i likhet med den som Nicefördraget kräver. Däremot inverkar ändringen på behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna i EU:s interna frågor. I fördraget ingår dessutom ett s.k. harmoniseringsförbud. Utövandet av den handelspolitiska befogenheten innebär inte att medlemsstaternas lagar eller förordningar måste förenhetligas inom områden där detta inte är möjligt enligt fördraget.

För tryggande av den offentliga basservicen ansåg Finlands representanter i konventet att det är nödvändigt att det finns bestämmelser om att det inte genom handelspolitiken skall vara möjligt att internt inverka på behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna eller att förenhetliga nationella regelverk på områden där det enligt det konstitutionella fördraget inte är möjligt att förenhetliga medlemsstaternas lagar och förordningar. Syftet med de bestämmelser som föreslås ingår i det konstitutionella fördraget är att säkerställa att det inte går att genom handelspolitiken minska den nationella befogenheten i fråga om välfärdstjänster och kulturella tjänster. De offentliga tjänsterna är skyddade i och med att de entydigt inte ingår i WTO:s tjänstehandelsavtal GATS, som i första hand reglerar tjänstehandeln. Finland har inte tillträtt åtagandena om social-, hälsovårds-, utbildnings- och kulturtjänster i GATS-avtalet eftersom de flesta

av tjänsterna i Finland ingår i den offentliga servicen.

Enligt statsrådet är det viktigt att staterna får utöva inflytande på de handelspolitiska besluten i ministerrådet. Ministerrådet skall besluta med enhällighet om ett handelspolitiskt avtal omfattar bestämmelser för vilka enhällighet krävs för att interna regler skall kunna antas. Denna princip finns inskriven i fördraget om en konstitution. I redogörelsen menar statsrådet att fördraget måste förtydligas eftersom bestämmelsen kan tolkas så att principen inte gäller över hela linjen.

Statsrådet

Konventets syn på handelspolitiken stämmer överens med statsrådets grundläggande syn i frågorna. Statsrådet anser att fördragsbestämmelserna måste garantera att besluten om offentlig basservice, till exempel utbildning och kultur samt social- och hälsovård, fattas på nationell nivå.

Vidare anser statsrådet att kravet på enhällighet när unionsinterna akter antas och samma regler i handelspolitiska sammanhang måste förtydligas. Bestämmelserna ska vara entydiga.

Utkastet till fördrag bör också ses över när det gäller Europaparlamentets roll i den handelspolitiska beslutsprocessen. Parlamentet bör besluta om stora lagstiftningsfrågor och inte till exempel om enskilda tillämpningsfrågor.

Ekonomiutskottet

Ekonomiutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt. När unionen utvidgas och världshandeln utvecklas blir det allt viktigare att unionen effektiviserar sin handelspolitik. Unionen måste kunna förhandla fram och genomföra handelsavtal effektivt och snabbt. Detta talar för exklusiv behörighet för unionen inom alla sektorer av handelspolitiken.

Med hänvisning till expertutlåtanden framhåller utskottet att den gemensamma handelspolitiken inte syftar till att harmonisera de unionsinterna reglerna, utan till att öppna avtalsparterna och unionens marknader på ömsesidiga villkor. I sitt förslag förbjuder konventet explicit att

interna regler harmoniseras med hjälp av handelspolitiska instrument. Om ett handelspolitiskt avtal tillåter konkurrens inom en sektor utan harmonisering måste utländska aktörer på den finländska marknaden följa nationella bestämmelser i vårt land.

När beslutsreglerna förtydligas så att det klart framgår att kravet på enhällighet i rådet gäller de områden där de unionsinterna besluten kräver enhällighet och de föreslagna befogenhets- och beslutsreglerna ses över på det sätt som beskrivs nedan, påverkar inte den föreslagna bestämmelsen om handelspolitiska avtal den basala servicen inom ramen för unionens rättsordning.

Den inre marknaden

Redogörelsen

Enligt det konstitutionella fördraget ingår den inre marknaden i områden med delad befogenhet. Bestämmelserna är i stora drag identiska med de tidigare utom att ett vanligt lagstiftningsförfarande har införts. Finlands företrädare i konventet föreslog att underavsnittet om fri rörlighet för tjänster skulle kompletteras med en bestämmelse, där det sägs ut att kapitlet om den inre marknaden inte gäller medlemsstaternas skyldigheter att finansiera, ordna och tillhandahålla hälsovård.

Statsrådet

Statsrådet är beredd att godta de föreslagna ändringarna. Bland ändringarna märks övergången till vanligt lagstiftningsförfarande.

Statsrådet anser att regeringskonferensen bör eftersträva en lösning som garanterar att hälsovårdstjänster finansieras, ordnas och tillhandahålls nationellt. Detta bör i första hand knytas ihop med bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster.

Ekonomiutskottet

Unionen och medlemsstaterna har befogenheter att stifta lagar och utfärda rättsligt bindande bestämmelser om den inre marknaden. Medlemsstaterna har rätt att utöva sina befogenheter i den

utsträckning som unionen inte utövar sin egen behörighet eller har beslutat att inte utöva den. Klassificeringen i exklusiva befogenheter för unionen, delad befogenhet för unionen och medlemsstaterna och områden för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder förtydligar behörighetsfördelningen.

Det bör dock noteras att beslutsmekanismerna som bygger på antalet medlemsstater och deras folkmängd kan ge ett orättvist slutresultat sett i de små medlemsstaternas perspektiv. I det hänseendet omfattar utskottet statsrådets ståndpunkt beträffande beslut med kvalificerad majoritet.

Ekonomisk och monetär politik

Redogörelsen

Frågor gällande befogenheter, beslutsfattande och instrument rörande unionens ekonomiförvaltning, förmåga att garantera stabila ekonomiska förhållanden i unionen och förmåga att effektivt representera unionens ståndpunkter i internationella sammanhang ansågs av konventet vara viktiga utmaningar inför unionens framtid. Konventet föreslog inga ändringar i befogenheterna inom den ekonomiska och monetära politiken, utan den ekonomiska politiken skall fortfarande ingå i medlemsstaternas befogenheter och den monetära politiken i unionens exklusiva befogenheter. Enligt redogörelsen förtydligar det konstitutionella fördraget befogenhetsfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen samtidigt som kommissionen får en starkare ställning i samordningen av den ekonomiska politiken. Inga ändringar föreslås i Europeiska centralbankens status.

Konventet gick in för att hålla stabilitets- och tillväxtpakten utanför fördraget. Inga bestämmelser om pakten ingår i det föreslagna fördraget.

Konventet föreslår att lagstiftningsförfarandet utsträcks till att täcka en överföring till Europeiska centralbanken av specialuppgifter inom tillsynen av finansinstitut. Inom ramen för det normala lagstiftningsförfarandet kan Europeiska centralbanken tilldelas specialuppgifter vid

tillsynen över stabiliteten i kreditinstitut och finansinstitut. Ett undantag är dock försäkringsföretag. Från finländskt håll har det enligt redogörelsen inte ansetts lämpligt att eftersträva ett kombinerat ansvar för tillsynen i unionen, eftersom det handlar om mycket känsliga frågor med ekonomiska effekter. Stadgan för Europeiska centralbanken kan framöver ändras genom kvalificerad majoritet i ministerrådet på initiativ av dels centralbanken, dels kommissionen. Det har uttryckts farhågor om att detta kan försvaga centralbankens ställning. Av den anledningen motsatte sig de finländska representanterna förslaget i konventet. Euroområdet får en starkare yttre representation på internationella arenor. I sådana fall är det bara euroländerna som är med och beslutar om frågan.

Konventet föreslår att bestämmelser om eurogruppen tas in i ett protokoll till fördraget. I protokollet sägs det att gruppen har en informell karaktär. Den får välja en ordförande för en mandatperiod på två och ett halvt år.

Statsrådet

Statsrådet omfattar förslaget att den rådande befogenhetsfördelningen inom den ekonomiska politiken bibehålls, men ger sitt stöd till en närmare samordning av den ekonomiska politiken.

Statsrådet anser att Europeiska centralbanken bör få behålla sin ställning och sina uppgifter.

Statsrådet omfattar inte förslaget att utvidga lagstiftningsförfarandet till att gälla en överföring av specialuppgifter till Europeiska centralbanken i anknytning till tillsynen över finansinstituten eller en ändring av vissa artiklar i stadgan för Europeiska centralbanken. I dessa fall bör de nuvarande beslutsförfarandena stå kvar.

Statsrådet ställer sig bakom åtgärder som syftar till att effektivisera unionens och euroländernas yttre representation och godtar förslaget att beslutsprocessen för euroområdets yttre representation överförs från Ecofin till ett separat råd bestående av enbart euroländer.

Statsrådet motsätter sig att eurogruppen skrivs in i fördraget eftersom den har en inofficiell karaktär. Vidare omfattar inte statsrådet

förslaget att tillsätta en ordförande för eurogruppen.

Ekonomiutskottet

Fördraget ändrar inte kriterierna för den nuvarande ekonomiska och monetära politiken. Den monetära politiken skall fortfarande ingå i unionens exklusiva befogenheter. Europeiska centralbanken och centralbankssystemet står kvar i oförändrad form. Med hänvisning till ett utlåtande till ekonomiutskottet kan Finlands Bank omfatta statsrådets hållning i redogörelsen.

De föreslagna bestämmelserna tillåter att specialuppgifter inom ramen för övervakningen av finansmarknaden förs över på Europeiska centralbanken genom vanligt lagstiftningsförfarande. Förslaget inverkar inte på den institutionella strukturen i tillsynen över finansmarknaden vare sig i unionen eller i medlemsstaterna, utan det krävs unionslagstiftning för en överföring. I dagsläget krävs det enhällighet i rådet och ett förordande yttrande från Europaparlamentet för att specialuppgifter skall kunna föras över på Europeiska centralbanken.

I likhet med statsrådet anser Finlands Bank att den nuvarande beslutsmekanismen bör kvarstå.

I ett utlåtande till utskottet har Finansinspektionen ingenting att anmärka mot förslaget från konventet att specialuppgifter inom ramen för tillsynen över finansmarknaden kan föras över på Europeiska centralbanken genom lagstiftning. Genom sitt handlingsprogram arbetar kommissionen för en gemensam finansmarknad i unionen. När unionen utvidgas och finansmarknaden genomgår en gränsöverskridande utveckling, bland annat tillåts Europabolag, måste tillsynen över finansmarknaden och arbetsfördelningen mellan de tillsynsansvariga ses över för att motsvara de förändrade förhållandena. Då kommer det att vara oklart om principen om övervakning i hemstaten fortfarande äger legitimitet. Dessutom kan det bli aktuellt att utreda vad insättningsgarantin skall täcka. Insättningsgarantin bygger på ett direktiv om system för garanti av insättningar, som Finland har genomfört genom lagstiftning.

Finansinspektionens hållning är motiverad när det gäller tillsynen över kredit- och finansinstitut, anser ekonomiutskottet. När unionen utvidgas kan det hända att nivån på tillsynen varierar från land till land och att finansmarknaden blir gränsöverskridande. I detta läge tillåter förslaget från konventet att tillsynen samordnas övergripande och effektivt genom lagstiftning. Den gällande beslutsmekanismen med sitt krav på enhällighet kan däremot vara ett hinder för fortsatt utveckling. På den punkten anser utskottet att statsrådets hållning bör omprövas.

Ekonomiutskottet håller med statsrådet och Finlands Bank om att Europeiska centralbanken bör hålla sin ställning och sina uppgifter i övrigt. Om stadgan för centralbanken ändras bör den nuvarande beslutsprocessen ändå stå kvar, besluten bör alltså fattas med enhällighet i rådet, medan det föreslagna fördraget har en bestämmelse om kvalificerad majoritet.

Europeiska centralbankens stadga och protokollet om ekonomiska och monetära unionen bör införlivas i det konstitutionella fördraget, anser ekonomiutskottet.

Vad gäller eurogruppen omfattar utskottet statsrådets hållning. Eurogruppen kan med fördel fortfarande vara inofficiell. Tolv av de nuvarande femton medlemsstaterna ingår i euroområdet. När utvidgningen är genomförd kommer eurostaterna att vara i minoritet i en union med 25 medlemsstater. Frågan om eurogruppens status kan föras upp på dagordningen på nytt när merparten av EU-staterna ingår i euroområdet. Sett i ett längre perspektiv kan en separat eurogrupp avskaffas när alla medlemsstater har gått in för den gemensamma valutan.

Konsumentskydd

Redogörelsen

Enligt redogörelsen ingår konsumentskyddet i den delade behörigheten. Artikel 1 om konsumentskydd har inte ändrats i sak.

Statsrådet

Statsrådet kan godta bestämmelserna om konsumentskydd.

Ekonomiutskottet

Enligt ekonomiutskottet är det viktigt att Finland lyfter fram en hög nivå på konsumentskyddet. Ambitionen bör vara att unionen med sin lagstiftning inte försämrar konsumentskyddet i medlemsstaterna. I fördraget finns en bestämmelse som säger att en hög nivå i fråga om konsumentskydd skall tryggas i unionens politik.

Energi

Redogörelsen

I fördraget ingår energi i området för delade befogenheter. I det gällande fördraget regleras energiområdet genom bestämmelserna om den inre marknaden och miljö. Enligt redogörelsen talar dock målen för en förenkling och ett förtydligande av fördragen för att det finns en särskild rättslig grund för energisamarbetet, förutsatt att energiförsörjningens struktur och driftssäkerhet, energisystemet och valet av energikällor, som alla hör till medlemsstaternas befogenheter, tydligt avgränsas och ställs utanför unionens befogenheter. Detsamma gäller också beslut om att ta emot kärnavfall. Vad gäller val av energikällor och struktur för energiförsörjningen och kärnavfall nåddes målen i konventet. De finländska företrädarna föreslog också att artikeln inte skall tillämpas på driftssäkerhet i energiförsörjningen.

Statsrådet

Statsrådet anser sig kunna godta den nya rättsliga grunden för energisamarbete. Enligt statsrådets uppfattning hör också frågor kring driftssäkerhet till medlemsstaternas befogenheter vid sidan av valet av energikällor och strukturen i energiförsörjningen. Artikeln bör därför inte tillämpas på driftssäkerheten.

Ekonomiutskottet

Ekonomiutskottet omfattar statsrådets hållning. Det är viktigt att driftssäkerheten för energi, inte minst för el, ingår i de nationella beslutsbefogenheterna vid sidan av energisystem och val av energikällor. I driftssäkerheten ingår att reserv-

kapacitet snabbt kan sättas in vid plötsligt påkommen brist på el.

Den gällande kärnenergilagen föreskriver att kärnavfall inte får föras in i Finland och att utländskt kärnavfall inte får hanteras, lagras eller förvaras på ett sätt som avses bli bestående. Fördraget om en konstitution får inte bli en rättslig grund som tillåter att unionen utövar sina befogenheter på ett sätt som tvingar Finland att ge avkall på denna lagstiftning.

Forskning och teknisk utveckling samt rymden

Redogörelsen

Enligt redogörelsen hör forskningen och den tekniska utvecklingen samt rymden inom befogenhetskategorierna till en särskild grupp med delad befogenhet. Unionen kan vidta åtgärder utan att det faktum att den utövar sina befogenheter kan hindra medlemsstaterna från att utöva sina egna befogenheter. Bestämmelserna är till största delen oförändrade i sak, med undantag för en övergång till vanligt lagstiftningsförfarande i vissa frågor.

Rymden får en ny rättslig grund. Syftet med den är att tillåta att unionen utarbetar en europeisk rymdpolitik för att främja vetenskapliga och tekniska framsteg och industriell konkurrenskraft. De finländska företrädarna i konventet ansåg att artikeln är alltför vagt formulerad och att unionens verksamhet bör begränsas till insatser som kompletterar medlemsstaternas verksamhet.

Statsrådet

Statsrådet kan godta ändringarna i fråga om forskning och teknisk utveckling och den nya rättsliga grunden för rymden. Däremot anser statsrådet att forskning och teknisk utveckling samt rymden bättre passar in i befogenhetskategorin för stödjande åtgärder.

Ekonomiutskottet

Ekonomiutskottet omfattar statsrådets hållning. Styrningen av forskning och teknisk utveckling

bör i så hög grad som möjligt omfattas av nationella beslutsprocesser.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Redogörelsen

Enligt redogörelsen ändras inte de nuvarande bestämmelserna i sak, utom att de kompletteras med en rättslig grund. Principer och villkor som gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall enligt fördraget fastställas i europeiska lagar. Bland medlemsstaterna råder det olika uppfattningar om definitionen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och om förhållandet mellan dessa och tjänster i allmänhetens intresse. I gemenskapens rättspraxis avser de ekonomiska tjänster som är förenade med särskilda villkor för offentliga tjänster. Begreppet täcker speciellt in vissa tjänster inom de stora nätsektorerna, till exempel trafik, post, energi och kommunikation, men kan också omfatta andra ekonomiska aktiviteter som inte är förknippade med förpliktelser visavi de offentliga tjänsterna.

Den rättsliga grunden togs med i förslaget till fördrag trots att företrädarna för regeringarna i ett flertal medlemsstater motsatte sig, däribland Finland.

Statsrådet

Statsrådet har en avvaktande inställning till den nya rättsliga grunden för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Ekonomiutskottet

Med hänvisning till erhållen utredning påpekar utskottet att den nya rättsliga grunden är otydlig och bör strykas. Bestämmelsen bör formuleras på samma sätt som i det gällande fördraget. Förslaget kan ha två olika typer av negativa effekter. För det första kan den nya rättsliga grunden utvidga unionens befogenheter till sektorer som i Finland uppfattas som allmänna välfärdstjänster. I Finland tillhandahålls många av dessa tjänster åtminstone delvis av privata tjänsteleverantörer på marknaden. De arbetar således enligt företagsmässiga principer, även om det allmänna ansvarar för tjänsteutbudet och har huvudansvaret för finansieringen. Vidare kan den nya rättsliga grunden också påverka unionens handelspolitiska behörighet och beslutsprocess på ett sätt som utskottet ovan i avsnittet om handelspolitiken vill motverka.

För det andra kan lagstiftningen om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse medverka till att skydda nationella monopol på ett sätt som inte är i samklang med den inre marknaden. Skyldigheterna i fråga om offentliga tjänster måste skrivas in i en lagstiftning om tillhandahållande av sådana tjänster på samma sätt som det gjordes vid avregleringen av telekommunikationsmarknaden.

Utlåtande

Ekonomiutskottet anför som sitt utlåtande

att utrikesutskottet bör beakta det som sägs ovan.

EkUU 9/2003 rd — SRR 2/2003 rd

Helsingfors den 19 september 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Jari Leppä /cent (delvis)
medl. Mikko Elo /sd
Sari Essayah /kd
Merikukka Forsius /gröna (delvis)
Klaus Hellberg /sd
Reijo Kallio /sd (delvis)
Esko Kiviranta /cent
Martti Korhonen /vänst

Miapetra Kumpula /sd
Seppo Lahtela /cent (delvis)
Klaus Pentti /cent
Antti Rantakangas /cent (delvis)
Martin Saarikangas /saml (delvis)
Sari Sarkomaa /saml
Juhani Sjöblom /saml
ers. Simo Rundgren /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Eelis Roikonen
utskottsråd Pekka Nurminen.