

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 11/2006 rd

Statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 9 december 2005 statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (SRR 6/2005 rd) till ekonomiutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Antti Riivari, handels- och industriministeriet

- biträdande avdelningschef Jari Gustafsson, utrikesministeriet
- finanssekreterare Marko Lounatmaa, finansministeriet
- avdelningschef Kjell Peter Söderlund, Finlands Bank
- specialrådgivare Minna Niemivirta, Finlands näringsliv
- jurist Anu-Tuija Lehto, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från finansinspektionen.

REDOGÖRELSEN

Redogörelsen bygger på det fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, nedan det konstitutionella fördraget, som stats- eller regeringscheferna i Europeiska unionens medlemsstater undertecknade i Rom den 29 oktober 2004. Juridiskt är fördraget ett internationellt fördrag som kräver ratificering av alla signatärstater för att kunna träda i kraft.

Efter folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna beslutade Europeiska rådet i juni 2005 ta en tankepaus i fråga om det konstitutionella fördraget. Meningen är att diskutera den fortsatta processen under årets första hälft. Men det var upp till varje medlemsstats egen prövning om de ville fortsätta den nationella ratificeringsprocessen eller inte. Hittills har fördraget

ratificerats av totalt 13 medlemsstater och tre av dem har slutfört processen efter juni 2005.

Europeiska rådets beslut ruckade också på regeringens planer för ratificeringen. Den ansåg att det inte fanns någon anledning att begära att riksdagen antar fördraget omedelbart, utan den ville i stället ge riksdagen en möjlighet att behandla det konstitutionella fördraget utifrån statsrådets redogörelse. Redogörelsen är avsedd att tjäna som underlag för en bred debatt om det konstitutionella fördraget och Europas framtid i riksdagen. Regeringen hoppas att redogörelsen i detta hänseende också ska vara till nytta för debatten ute i samhället.

Regeringen ser det konstitutionella fördraget som en nödvändig förbättring jämfört med unio-

nens nuvarande fördrag. I redogörelsen ingår utöver en detaljanalys av fördraget också ett all-

mänt avsnitt om hur unionen behöver utvecklas i framtiden och om unionens utvidgning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Ekonomiutskottet ser särskilt på avsnitten om den inre marknaden, tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, konsumentskydd samt handelspolitik och energi. På dessa punkter omfattar utskottet regeringens riktlinjer men med följande anmärkningar.

Ekonomiutskottets generella iakttagelse om lagstiftningen till den del det gäller utskottets hela behörighetsområde är att det konstitutionella fördraget bidrar till att förtydliga, förenkla och göra unionens inre och yttre åtgärder effektivare. Fördraget preciserar gränserna för unionens befogenhet och relationerna mellan institutionerna och skapar en tydligare normhierarki. Förslaget att beslut i regel ska fattas med kvalificerad majoritet gör lagstiftningsförfarandet snabbare. Men utskottet ser allvarligt på den tilltänkta övergångsperioden som sannolikt blir mycket lång och då både nya rättsakter enligt det konstitutionella fördraget och rättsakter som utfärdats med stöd av redan upphävda fördrag kommer att vara i kraft samtidigt. För att säkra framför allt de parter rättigheter som rättsakterna gäller behövs det klara regler för övergångsperioden för hur de två systemen med rättsakter fungerar.

Den inre marknaden, tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och konsumentskydd (artiklarna III-130—III-179, artikel III-122 och artikel II-98 och artikel III-235)

Enligt det konstitutionella fördraget omfattas den inre marknaden fortfarande av delad befogenhet med undantag av fastställande av konkurrensregler som behövs för att marknaden ska fungera. I fråga om dem har unionen exklusiv befogenhet. Unionen får ökade befogenheter i fråga om immateriella rättigheter som ska få en ny rättslig grund (artikel III-176). I övrigt bibe-

hålls de materiella bestämmelserna med undantag av vissa ändringar som i första hand gäller beslutsförfarandet.

Det konstitutionella fördraget omfattar en ny rättslig grund för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Enligt redogörelsen är det i princip fråga om sådana tjänster som produceras i allmänt ekonomiskt syfte och beträffande vilka det är motiverat att beakta t.ex. regionala eller sociala aspekter när produktionen och tillhandahållandet av tjänsterna regleras. Utifrån den rättsliga grunden kan unionen genom en europeisk lag slå fast principerna för denna typ av tjänster och de ekonomiska och finansiella villkoren för dem. Bestämmelsen inskränks av att den inte begränsar tillämpningen av principerna för relationerna mellan unionen och medlemsstaterna i artikel I-5 i det konstitutionella fördraget eller medlemsstaternas befogenhet att tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster enligt andra bestämmelser i fördraget. Den rättsliga grunden kan utnyttjas också på områden som inte omfattas av unionens inre marknadslagstiftning eller annan lagstiftning.

Bestämmelsen om konsumentskydd i det konstitutionella fördraget (artikel III-235) svarar materiellt mot artikel 153 i EG-fördraget. Men skyddsaspekten lyfts tydligare fram genom att den tas in också i det konstitutionella fördraget, där det sägs i artikel II-98 att en hög nivå i fråga om konsumentskydd ska tryggas i unionens politik.

Regeringen anser i sitt ställningstagande att de föreslagna förändringarna i fråga om den inre marknaden är acceptabla och uppmärksammar i första hand de immateriella rättigheternas nya rättsliga grund. Den nya bestämmelsen om ett europeiskt skydd tjänar Finlands syften genom att det gör det mindre nödvändigt att tillgripa flexibilitetsklausulen i fördraget (artikel I-18). Vad gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intres-

se är artikelns räckvidd tvetydig, konstaterar regeringen.

Ekonomiutskottet anser att de föreslagna ändringarna i fråga om den inre marknaden är motiverade så vitt det gäller utskottets egen sektor. Det viktigaste är den nya rättsliga grunden som möjliggör ett europeiskt skydd för immaterialrättigheter och som förenklar och förtydligar den gällande lagstiftningen.

Bestämmelsen om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har ett nära samband med den inre marknaden och väcker därmed utskottets intresse. Artikeln är mycket generell till sin natur och utgör därmed ett undantag från målet för det konstitutionella fördraget att förtydliga och precisera lagstiftningen. Det är svårt att förutse hur artikeln kommer att inverka på utvecklingen av tjänstesektorn på den inre marknaden. Bestämmelsen kan förmodas ge upphov till mycket divergerande tolkningar som i sista hand måste avgöras i domstol.

En hög nivå på konsumentskyddet har lyfts upp till grundläggande rättighet i det konstitutionella fördraget. Ekonomiutskottet anser att betoningen är helt befogad och tolkar saken så att den för sin del stöder ambitionen att ta hänsyn till och bevara vissa nationellt viktiga särdrag som skyddar konsumenterna. I det här sammanhanget har bl.a. vår nationella lagstiftning om penningspel varit aktuell. Utskottet har i sitt utlåtande (EkUU 19/2005 rd) understrukt att vi måste få ha den kvar.

Handelspolitik (artiklarna III-314 och III-315)

De viktigaste förändringarna som det konstitutionella fördraget för med sig för handelspolitiken är att utländska direktinvesteringar och tjänster hänförs till unionens exklusiva befogenhet och att Europaparlamentet får en starkare ställning i beslutsprocessen. Den utvidgade befogenheten minskar behovet av blandavtal. Beslut fattas precis som nu i regel med kvalificerad majoritet. Undantag är avtal om tjänstehandel, kommersiella aspekter på immateriella rättigheter och utländska direktinvesteringar; de kräver att rådet fattar beslut med enhällighet när det

krävs enhällighet för att utfärda motsvarande interna regler i unionen. I artikel III-315 ingår dessutom en specialbestämmelse som Finland och Sverige har krävt om handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård. Beslut om avtal på de här områdena ska fattas med enhällighet om de riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster och inverka negativt på medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla dem.

Regeringen anser att fördraget tillgodoser Finlands allmänna mål om en effektivare handelspolitik. Det största plusset är att unionens befogenhet utvidgas till alla tjänster och utländska direktinvesteringar. Det minskar behovet av blandavtal och påskyndar processen med att anta avtal.

Ekonomiutskottet anser att resultatet är bra för handelspolitiken. Unionens utvidgade befogenhet och den snabbare processen för att anta avtal förbättrar unionens handlingskapacitet utåt och trovärdighet som avtalspart. Undantagen för sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård tillgodoser i kombination med harmoniseringsförbudet i artikel III-315.6 utskottets mål i utlåtande (EkUU 9/2003 rd). Det är också bra att utländska direktinvesteringar hänförs till unionens exklusiva befogenhet. Effektiva avtal om investeringskydd har kommit att spela en allt större roll med globaliseringen. Den gällande ordningen som bygger på bilaterala avtal mellan olika medlemsstater har delvis behandlat investerare i olika medlemsstater olika beroende på hur omfattande avtal den behöriga staten har lyckats förhandla fram. När unionen står som avtalspart får investerare i gemenskapen lika möjligheter och det bör också öka tredjeländers intresse för att ingå avtal.

Energi (artikel III-256)

Enligt den nya rättsliga grunden för energi i det konstitutionella fördraget omfattas energi av delad befogenhet. Genom åtgärder enligt den nya bestämmelsen vill man försäkra sig om en fungerande energimarknad och säkra energile-

veranser i unionen. Målet är att främja energieffektivitet och energisparande och att utveckla nya och på förnybara energikällor grundade energiformer. De åtgärder som vidtas enligt bestämmelsen ska ha ett samband med genomförandet av den inre marknaden och marknadens funktion och de bör ta hänsyn till kraven på att skydda miljön och förbättra miljöns tillstånd. Bestämmelsen påverkar inte medlemsstaternas val mellan olika energikällor och inte heller energiförsörjningens allmänna struktur i en medlemsstat. Men det går att befatta sig med de här frågorna med stöd av artikel III-234.2 c som reglerar miljömålen. Också åtgärder som hänför sig till energibeskattningen kräver att rådet fattar beslut med enhällighet.

Det är värt att notera att det konstitutionella fördraget inte upphäver fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget). I fördraget görs bara sådana tekniska ändringar som är nödvändiga för att det konstitutionella fördraget ska kunna träda i kraft.

Enligt regeringens mening är bestämmelsen om energi acceptabel, trots att Finlands mål var att säkra energileveranser skulle ställas utanför unionens befogenhet. Regeringen konstaterar att den nya bestämmelsen inte skapar en rättslig grund som skulle kunna förplikta Finland att avstå från sin lagstiftning som förbjuder behandling, deponering och slutförvar av utländskt kärnavfall i Finland. Regeringen hade gärna sett att energibeskattningen hade omfattats av beslut med kvalificerad majoritet.

Ekonomiutskottet anser att den nya rättsliga grunden för energi helt berättigat lyfter fram sektorns betydelse. Vad gäller befogenhetsfrå-

gorna kring leveranssäkerheten har förhållandena förändrats avsevärt jämfört med situationen när frågan senast behandlades. Frågan om bättre leveranssäkerhet har blivit livsviktig för hela EU. Utskottet har senast i sina utlåtanden (EkUU 4/2006 rd och 7/2006 rd) om Lissabonstrategin och den gränsöverskridande elhandeln understrukt hur viktigt det är att utveckla den inre marknaden för energi. Som utskottet ser det har en bättre leveranssäkerhet ett mycket nära samband med utvecklingen av den inre marknaden och unionens relationer med tredje-länder. Trots att varje medlemsstat själv fortsatt ska ha huvudansvaret för säkra nationella energileveranser anser utskottet med hänvisning till den senaste utvecklingen att det ligger i små medlemsstaters, däribland Finlands, intresse att kommissionen tar ett starkare grepp också om leveranssäkerheten.

En enskild fråga som utskottet vill ta upp är regeringens tolkning av deponeringen av kärnavfall. Den konstaterar att bestämmelsen inte kan anses förplikta Finland att avstå från sin gällande nationella lagstiftning. Utskottet anser att tolkningen är viktig och hänvisar till denna del till sitt senaste utlåtande (EkUU 5/2006 rd) om överföring av kärnavfall, där utskottet kräver att gemenskapslagstiftningen inte får leda till att Finland mot sin vilja tvingas tillåta import av kärnavfall till sitt territorium.

Utlåtande

Ekonomiutskottet meddelar

att utrikesutskottet bör beakta vad som sagts ovan.

Helsingfors den 31 mars 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Jari Leppä /cent
medl. Arto Bryggare /sd
Sari Essayah /kd
Esko Kiviranta /cent
Martti Korhonen /vänst
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Seppo Lahtela /cent

Jere Lahti /saml
Jouko Laxell /saml
Sirpa Paatero /sd
Antti Rantakangas /cent
Martin Saarikangas /saml
Juhani Sjöblom /saml
Oras Tynkkynen /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Ekonomiutskottet anser i sitt utlåtande att det konstitutionella fördraget till den del det gäller utskottets hela behörighetsområde bidrar till att förtydliga, förenkla och göra unionens inre och yttre åtgärder effektivare. Jag kan inte omfatta utskottets bedömning och det redan enbart på grund av de avsnitt som tas upp i utlåtandet.

Den inre marknaden, tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och konsumentskydd

Enligt det konstitutionella fördraget omfattas den inre marknaden fortfarande av delad befogenhet. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har ett nära samband med den inre marknaden och fördraget ger dem en ny rättslig grund. Principerna och villkoren för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska anges i en europeisk lag. Medlemsstaterna har olika uppfattningar av definitionen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och definitionen av allmännyttiga tjänster. Den nya rättsliga grunden togs in i det konstitutionella fördraget trots motstånd från företrädarna för flera medlemsstaternas regeringar, däribland Finlands. Ekonomiutskottet ansåg i sitt utlåtande om utkastet till konstitutionellt fördrag (EkUU 9/2003 rd) att den nya rättsliga grunden var oklar och därför behövde strykas. Utskottets hållning var då att den nya rättsliga grunden kunde utvidga unionens befogenhet till områden som hos oss uppfattas som allmänna välfärdstjänster. Å andra sidan tyckte sig ekonomiutskottet se att den juridiska grunden gav en möjlighet att skydda nationella monopol på ett sätt som inte harmonierade med EU:s inre marknad. Utrikesutskottet omfattade ekonomiutskottets syn i sitt betänkande (UtUB 4/2003 rd).

Regeringen lyckades inte motstå den nya juridiska grunden och nöjer sig nu med att konstatera att bestämmelsens räckvidd trots ändringarna är lika tvetydig som tidigare. Också utskottet framhåller möjligheten till olika tolkningar som

i sista hand måste avgöras i domstol. Utskottets tolkning är att eftersom det konstitutionella fördraget lyfter upp konsumentskyddet bland de grundläggande rättigheterna kan det hjälpa oss att ha kvar vår nationella lagstiftning om penningsspel. I EG-rätten har det hittills ansetts som en acceptabel grund för att begränsa penningsspel att det garanterar rättssäkerheten, hindrar missbruk och brott och minskar de negativa sociala effekterna av spelande. Kravet på acceptabla begränsningar har varit att de inte får vara diskriminerande och att de ska stå i rätt proportion till det eftersträlvade syftet. Kommissionen har inlett eller står i begrepp att inleda utredningsförfaranden om penningsspel med vissa medlemsstater och EG-domstolen har kommit med flera avgöranden om penningsspel (bl.a. C-275/92 Schindler, C-124/97 Läära, C-57/98 Zenatti, C-6/01 Anomar och C-243/01 Gambelli) och dessutom har en lång rad mål som gäller penningsspel väckts i domstolen. Det konstitutionella fördraget förändrar inte enligt min mening den nuvarande situationen, nämligen att tolkningen redan nu har flyttats över till domstolen.

Handelspolitik

Det konstitutionella fördraget utsträcker unionens handelspolitiska befogenhet till alla tjänster och utländska direktinvesteringar. Det betyder att bl.a. tjänstehandeln i sin helhet omfattas av unionens exklusiva befogenhet och att beslut om den i regel fattas med kvalificerad majoritet i rådet. Den täcker därmed också in sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård som nu omfattas av s.k. delad befogenhet och kräver enhälliga beslut.

Utrikesutskottet förutsatte i sitt betänkande (UtUB 4/2003 rd) att unionens exklusiva befogenhet inom handelspolitiken kan godkännas i förslagens omfattning bara om beslut om avtal om tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård fortsatt fattas med enhällighet när rådet ger kommissionen mandat att förhandla om

handelspolitiska avtal eller godkänner ett avtal som kommissionen förhandlat fram. Vidare förutsatte utskottet att man inte genom handelspolitiska avtal ska kunna påverka unionens interna befogenhetsfördelning eller samordna rättsakter när det inte är möjligt enligt det konstitutionella fördraget.

I fördraget beaktas detta krav på grundläggande tjänster i relation till unionens gemensamma handelspolitik genom en särskild bestämmelse om att rådet beslutar med enhällighet när det gäller förhandlingar och ingående av avtal på sådana områden som rör handel med tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård, om dessa avtal riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster och inverka negativt på medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla dessa. Kravet på enhällighet förutsätter att två kriterier uppfylls samtidigt, nämligen att avtalet riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av tjänsterna och att det inverkar negativt på medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla dem. Tröskeln för att utnyttja beslut med enhällighet som s.k. säkerhetsklausul är därmed mycket hög.

Vad som i bestämmelsen avses med allvarlig störning och negativ inverkan bestäms inom unionens institutioner som ett led i unionens normala beslutsprocess. I fall av meningsskiljaktigheter kan frågan föras upp till unionens domstol. Bevisbördan för när den internationella liberaliseringen av tjänstehandeln allvarligt riskerar att störa en medlemsstats välfärdssystem lämnas nu i sista hand till unionens och domstolens avgörande.

Jag kan inte omfatta utskottsmajoritetens syn att resultatet för handelspolitiken skulle vara bra och att möjligheterna att säkerställa välfärdstjänsterna på ovan beskrivet sätt skulle uppfylla målen i utskottets tidigare utlåtande (EkUU 9/2003 rd). Tvärtom kommer det konstitutionella fördraget att underställa våra, i huvudsak of-

fentligt finansierade välfärdstjänster EU:s handelspolitik.

Energi

Finland hade som mål att ställa säkra energileveranser utanför unionens befogenhet. Regeringen menar att det kan accepteras som ett led i att göra det konstitutionella fördraget tydligare och enklare att frågan hänförs till delad befogenhet. Utskottet understryker att förhållandena har förändrats jämfört med när frågan senast behandlades och hänvisar till sina tidigare utlåtanden om hur viktigt det är att utveckla den inre marknaden för energi, som också en bättre leveranssäkerhet anses ha samband med. När vi behandlar energimarknaden bör vi enligt min mening uppmärksamma att den inre marknads intressen och intresset för att säkerställa den nationella leveranssäkerheten inte nödvändigtvis är förenliga.

Utskottet hörde inga sakkunniga om hur det konstitutionella fördraget inverkar på vår nationella lagstiftning om utländskt kärnavfall. Det betyder att utskottet stödde sig på regeringens tolkning.

De här omständigheterna gör att det konstitutionella fördraget enligt min åsikt inte kommer att göra unionens verksamhet tydligare och effektivare och inte heller att precisera gränserna för unionens befogenhet och relationerna mellan institutionerna. Lagstiftningens gränser förblir oklara i många viktiga frågor med nationell betydelse och tolkningen överförs till domstolen. Att EG-domstolens tolkningar när det gäller delegering av befogenhet från medlemsstaterna till unionen i sista hand rentav i strid med de politiska fördragen kan anses som ett brott mot kompetenskompetensen. Genom det konstitutionella fördraget får Europeiska unionen befogenhet att inrätta nya befogenheter för sig genom domstolens avgöranden, trots att det är medlemsstaterna som bör ha makten att ändra de fördrag som ligger till grund för unionen.

Åsikt

Med stöd av det ovan sagda föreslår jag att utskottet kompletterar sitt utlåtande med följande förslag till uttalande:

Det konstitutionella fördraget uppfyller inte de förväntningar som ställdes på det som kodifierande förnyare av unionens fördrag. Meningen var att det konstitutionella fördraget skulle göra unio-

nen tydligare, enklare och effektivare och precisera gränserna för unionens befogenhet och relationerna mellan institutionerna samt skapa en tydligare normhierarki. Fördraget misslyckades i detta. Därför föreslår utskottet att Finland inte under några omständigheter ratificerar det konstitutionella fördraget.

Helsingfors den 31 mars 2006

Sari Essayah /kd