

RIKSDAGENS
FÖRVALTNINGSUTSKOTT

Helsingfors
den 11 september 1992
Utlåtande nr 3

Till Utrikesutskottet

Riksdagen remitterade den 17 juni 1992 regeringens proposition nr 95 med förslag till godkännande av vissa bestämmelser i de avtal som gäller upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att alla andra specialutskott skall avge utlåtande om propositionen till utrikesutskottet.

Utskottet har hört regionutvecklingsrådet Veijo Kavonius och regeringsrådet Aulikki Mentula vid inrikesministeriet, direktören Risto Veijalainen vid inrikesministeriets utlänningscentral, finansrådet Jorma Pihlatie och regeringssekreteraren Matti Tanner vid finansministeriet, avdelningschefen Olavi Änkö vid handels- och industriministeriet, sekreteraren för sysselsättningsärenden Torsti Kirvelä vid Finlands Stadsförbund, avdelningschefen Kari Prättälä vid Suomen Kunnallislitto och biträdande direktören Astrid Thors vid Finlands svenska kommunförbund. Dessutom har länsstyrelsen i Norra Karelen län gett ett skriftligt expertutlåtande.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att riksdagen skall godkänna avtalet mellan Europeiska frihandelsammanslutningen (EFTA-staterna) och EG samt Europeiska kol- och stålunionen och deras medlemsstater om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Samtidigt föreslår regeringen att riksdagen skall godkänna avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol samt avtalet om en ständig kommitté för EFTA-staterna.

Syftet med EES-avtalet är att skapa ett enhetligt europeiskt ekonomiskt samarbetsområde där de fyra friheterna, dvs. fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, med vissa undantag och övergångsperioder före utgången av

1992 införs i samma utsträckning som inom EG enligt dess program för den inre marknaden. Samarbetet inom EES skall följa gemensamma regler inom dessa områden. EFTA-staterna godkänner den del av EG:s regelverk som det är fråga om i vart och ett fall och inför bestämmelserna i sina respektive rättsordningar. Ett syfte med avtalet är att skapa lika konkurrensvillkor för alla parter samt att öka och bredda samarbetet mellan parterna inom områden som omfattas av eller tangerar de fyra friheterna. I avtalet finns dessutom för avtalsparterna gemensamma bestämmelser om beslutsprocessen för godkännande av nya EG-rättsakter och bestämmelser om de institutioner som avtalet förutsätter.

Syftet med avtalet mellan EFTA-staterna om en övervakningsmyndighet och en domstol är att för EFTA-parten införa en särskild ordning för verkställighet av EES-avtalet för att säkerställa att förpliktelseerna i EES-avtalet uppfylls och att konkurrensreglerna följs. Avtalet innebär att EFTA-staterna får en övervakningsmyndighet och en domstol som är självständiga. Genom avtalet om en ständig kommitté för EFTA-staterna regleras beredningen av beslut enligt EES-avtalet och förvaltningen vid verkställigheten av EES-avtalet.

EES-avtalet träder i kraft 1 januari 1993, om alla avtalslutande parter har deponerat sina ratifikations- och godkännandeinstrument före den dagen. Om så inte har skett träder avtalet i kraft den första dagen i den andra månaden som följer efter den sista anmälan. Den slutliga tidpunkten för en sådan anmälan är den 30 juni 1993. Efter den dagen skall de avtalslutande parterna sammankalla en diplomatkonferens för att bedöma läget, om behövliga ratifikationsanmälningar inte har gjorts fram till dess.

EFTA-staternas avtal om inrättande av en övervakningsmyndighet och en domstol samt avtalet om en ständig kommitté för EFTA-

staterna träder i kraft den 1 januari 1993, om EES-avtalet träder i kraft den dagen och om alla EFTA-stater har deponerat behövliga ratifikationsinstrument. Om EES-avtalet inte träder i kraft den dagen, träder avtalen i kraft den dag då EES-avtalet träder i kraft, eller när alla ratifikationsinstrument för avtalen har deponerats av alla EFTA-stater, beroende på vilken dag som inträffar senare.

I propositionen ingår ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och om tillämpningen av avtalet, ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol samt om tillämpningen av avtalet och ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om upprättande av en ständig kommitté för EFTA-staterna. De föreslagna lagarna avses träda i kraft en dag som bestäms genom förordning. Avsikten är att lagarna skall träda i kraft samtidigt med avtalen.

Utskottets ställningstaganden

1. Allmänt

Utskottet har hört sakkunniga och behandlat ärendet, närmast frågor inom utskottets behörighetsområde som EES-avtalet har relevans för: allmän regionalpolitik, avtalets konsekvenser för kommunerna, offentlig upphandling inom kommunsektorn och frågor som hänför sig till utlänningslagstiftningen. Beträffande utlänningslagstiftningen konstaterar utskottet bara att det uttalar sig närmare i saken när det blir aktuellt att behandla en senare proposition i utskottet.

2. Regionalpolitiken

Den juridiska grunden för nationellt regionalpolitiskt stöd ingår i artiklarna 61—64 om statligt stöd i EES-avtalet. Enligt artikel 61 punkt 1 är stöd som ges av staten eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med avtalet. Om stödet enligt punkt 1 strider mot avtalet, är det förbjudet att bevilja stödet, om det inte kan motive-

ras på grundval av punkt 2 eller 3. Som statligt stöd betraktas allt stöd som beviljas av offentliga medel. Frågan om kommunalt stöd till företagen är tillåtet eller inte skall därför också bedömas enligt bestämmelserna i EES-avtalet.

I artikel 63 i avtalet hänvisas till bilaga XV där det sägs att nästan alla i EG gällande bestämmelser om statligt stöd tas in i EES-avtalet. Med undantag för ett enda direktiv tar bilagan upp bara meddelanden av EG-rådet och EG-kommissionen som inte är bindande. Avsikten anses vara att EFTA:s övervakningsmyndighet skall utgå från handlingarna i bilaga XV. Det bör dock noteras att övervakningsmyndigheten har rätt att ändra bilagans innehåll och att bestämmelserna i bilagan inte är bindande för medlemsstaterna. Bestämmelserna i bilagan har i praktiken ansetts vara betydelsefulla, eftersom EG-domstolen har tillmätt dem stor betydelse vid tolkningen av de egentliga avtalsbestämmelserna. En mindre uppmärksammas omständighet är enligt utskottet att EES-avtalet och särskilt tolkningen av det lägger grunden för det nationella regionala stödet inom hela det nya samarbetsområdet. Grunderna för den nationella regionalpolitiken måste alltså bedömas i ett vidare perspektiv och inte bara ur EG:s och EFLändernas perspektiv.

Vidare har det beslutats att EES-blandkommissionen får besluta om att bevilja stöd som i regel är förbjudet på andra grunder.

I avtalet ingår en förklaring om att låg befolkningstäthet är en acceptabel grund för stöd när regionalpolitiska stödområden utses.

Bestämmelserna om regionalpolitiskt stöd i EES-avtalet gäller såväl existerande som nya stödformer. Finland måste tillstå EFTA-övervakningsmyndigheten förhandsbesked om nya stödprogram, och myndigheten behandlar dem och meddelar, om de godkänns. Övervakningsmyndigheten åtgärdar gamla stödprogram på lämpligt sätt.

Kriterierna för tillåtet regionalt stöd enligt EES-avtalet bör betonas med hänsyn till att avtalsbestämmelserna är rätt generella och att EFTA-övervakningsmyndigheten därför har rätt omfattande prövningsrätt vid bedömningen av om beviljade statliga stöd är tillåtna eller inte.

Frågan om eventuella begränsningar för den framtida nationella regionalpolitiken i Finland har i regel bedömts med utgångspunkt i EG:s regionalpolitiska regler.

Det ekonomiskt sett viktigaste instrumentet för regional utjämning i Finland är statsandels-

systemet och tillhörande bärkraftsklassificering som reglerar finansieringen av den kommunala servicen. Många riksomfattande offentliga investeringar, t.ex. transportnät och högskolor har baserat sig på regionalpolitiska kriterier. EES-avtalet ställer inga hinder för att dessa regionalpolitiska instrument tillämpas inom den offentliga sektorn.

EG-kommissionen övervakar i första hand omfattande stöd och stödandelar samt stöd till storföretag och inom vissa sektorer. Mindre projekt har sällan uppmärksammats. Det regionalpolitiska stödet i Finland kan huvudsakligen betraktas som stöd av mindre betydelse eftersom det nästan helt hänför sig till små och medelstora företag och sektorer där det inte råder någon större överkapacitet.

Det har ansetts att EES-avtalet möjliggör en egen regionalpolitik inom områden där det rådet sysselsättningsbrist och den ekonomiska utvecklingen är svag.

I Finland är 47 procent av befolkningen bosatt inom områden som får regionalpolitiskt stöd. Detta ligger klart över den allmänt acceptabla nivån i länder med motsvarande ekonomiska utveckling. Befolkningen är egentligen inte något kriterium på tillåtet stöd. Det är möjligt att i Finland till följd av EES-avtalet måste skära ner antalet regionalpolitiska stödområden.

Avtalet kan leda till att det högsta tillåtna regionalpolitiska stödet måste sänkas på nationell nivå, men detta drabbar de faktiska stöden bara i enstaka fall där förhöjt stöd beviljas på särskilda grunder.

Enligt EG:s tolkningspraxis är stöd till företag i regel förbjudet. I Finland räknas bara transportstöd till denna kategori.

I Finland spelar transportkostnaderna en stor roll för företagets konkurrenskraft. Detta beror på låg befolkningstäthet, industrins struktur, långa avstånd och extrema naturförhållanden. Transportkostnader utgör produktionskostnader, som den offentliga makten har försökt jämna ut med hjälp av transportstöd till utvecklingsområden.

Utskottet anser det behövt och motiverat att det nationella transportstödet fortfarande skall vara en regionalpolitisk stödform, vare sig det justeras eller inte. I detta avseende och även i ett större sammanhang kan det noteras att övervakningsmyndigheten har stor prövningsrätt då det gäller tillåtet stöd och att själva tillämpningen av avtalet i många avseenden är en förhandlingsbar fråga.

EES-avtalet ger finländska företag bättre konkurrensvillkor på EG-marknaden. Däremot är det svårt att exakt förutse konsekvenserna av avtalet för den regionala utvecklingen. Effekterna är i regel indirekta och i stor utsträckning beroende av den allmänna ekonomiska utvecklingen. De regionala konsekvenserna för företagsverksamheten beror närmast på förändringar i den internationella och inhemska konkurrenssituationen. Enligt erhållen utredning kommer EES-avtalet inte i någon större omfattning att förändra den regionala utvecklingen i Finland. De integrationskänsliga branscherna är spridda över hela landet och därför påverkar det — enligt dagens bedömning — inte nämnvärt den regionala utvecklingen att konkurrenskraften i någon bransch försvagas eller förbättras. Det är klart att de samhällen som är mest konkurrenskraftiga kommer att klara sig bäst. Regionalpolitiska åtgärder bör sättas in för att utveckla produktionsstrukturen i regionerna så att den reella konkurrenskraften kan värnas.

Utskottet utgår från att Finland även fortsatt kan och bör bedriva en från sina egna utgångspunkter effektiv nationell regionalpolitik som beaktar vårt lands särförhållanden. EG utgår från sin statistiska regionindelning NUTS III vid utvärderingen av hur nationella stödområden skall avgränsas vid övervakningen av företagsstöden. Begreppet NUTS III tolkas olika i olika länder. För Finland är det viktigt att regionerna är tillräckligt små och att t.ex. en indelning i små ekonomiska områden godkänns. På så sätt får Finland lyfta fram de faktiska områdesskillnaderna i utvecklingen mellan olika regioner.

3. Utveckling av förvaltningen och konsekvenserna för kommunerna

En granskning av integrationsutvecklingen ger vid handen att EG-länderna har en utvecklad regionalförvaltning och att regionerna kraftigt konkurrerar med varandra om utvecklingen. Den regionala förvaltningen har dock organiserats på ländernas egna villkor. Finland har en mera omfattande regionalförvaltning som bygger på statsförvaltningen. I Finland har det diskuterats om det med tanke på landets intressen i integrationsutvecklingen är skäl att utveckla den regionala förvaltningen. I sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om konsekvenserna av ett EG-medlemskap för Finland ansåg utskottet att det är motiverat att utreda

om det är behövt att införa en demokratisk förvaltning, dock med hänsyn till den långt utvecklade kommunalförvaltningen och de kommunala samarbetsformerna.

På basis av erhållen utredning konstaterar utskottet att Finland kan utveckla sin regionalförvaltning utgående från den kommunala självstyrelsen.

Den centrala förvaltningen på lokal nivå bygger i Finland på kommunal självstyrelse. I vårt land finns över 450 kommuner, och de producerar en betydande del av primärservicen. Finland har ingen demokratisk förvaltning på regional nivå mellan centralförvaltningen och lokalförvaltningen, eftersom vi har en stark kommunalförvaltning. Kommunerna handhar en del av sina uppgifter i samarbete med varandra med stöd av avtal och med hjälp av kommunalförbund. Kommunalförvaltningen, som fungerar väl, skall utvecklas ytterligare genom att självstyrelsen stärks och kommunernas samarbetsformer utvecklas. Denna omstrukturering kan ersätta organiserad regionalförvaltning.

EES-avtalets konsekvenser för kommunerna är till stor del indirekta. Konsekvenserna antas framträda först på sikt och det är inte alltid lätt att specificera och upptäcka dem. Detta beror bl.a. på att godkännande av EES-avtalet är en dynamisk process och det går inte alltid att förutsäga hur den avancerar.

Det kan noteras att EES-avtalet inte kräver någon ändring av den kommunala förvaltningsstrukturen. De största förändringarna drabbar naturligtvis kommunerna i och med en eventuell ändring av näringsstrukturen. I detta skede är det också svårt att bedöma avtalets konsekvenser för skatteintäkterna. De största förändringarna anses gälla den indirekta beskattningen. Intäkterna av den kommunala beskattningen är i avgörande omfattning beroende av den ekonomiska utvecklingen, och EES-avtalet har i detta avseende inte några direkta konsekvenser.

På det kommunala planet kulminerar avtalets direkta konsekvenser i att den offentliga upphandlingen öppnas för konkurrens i hela Europa och att examina avlagda i EES-länder erkänns ömsesidigt. För den kommunala ekonomin betyder integrationen i kombination med fri rörlighet för personer att sociala förmåner medges i

Finland anställda medborgare i EES-länder och deras familjer, inklusive familjemedlemmar i hemlandet och att sjukvård i en främmande stat i vissa fall skall ersättas.

Kommunerna bereder sig som bäst på den nya situationen och de nya procedurerna och i detta avseende förväntas det inte uppstå några väsentliga problem. Det är viktigt att kommunernas nya uppgifter och skyldigheter sätts i kraft nationellt genom lag. Bestämmelser om kommunalförvaltningen på lägre nivå än lag bör bygga på en detaljerad lagstadgad fullmakt. I fråga om de nya uppgifterna är det angeläget att staten och kommunerna sinsemellan avtalar om faktorer som påverkar kostnadsfördelningen.

Utskottet förutsätter att det med tanke på lagstiftningsprocessen i anknäring till EES-avtalets verkställighet och tillämpning införs en procedur som går ut på att kommunerna blir hörda redan då förslag till bestämmelser bereds.

4. Övriga ställningstaganden

Utskottet kommer senare att vid behov uttala sig mera ingående om frågor inom dess behörighet vid behandlingen av lagförslag som gäller harmonisering av lagstiftningen till följd av avtalet.

Utskottet påpekar också att det som EES-avtalet föranleder klart och tillräckligt noggrant bör framgå av regeringens proposition. Vidare poängterar utskottet vikten av att nationella intressen värnas då lagstiftningen bereds och anser att det med tanke på ett eventuellt EG-medlemskap inte är skäl att alltför snabbt skyn-
da iväg med att införliva EG-lagstiftningen i den finländska rättsordningen.

EES-avtalet förutsätter riksdagens samtycke till den del avtalet innehåller frågor som hör till lagstiftningens område. Beträffande sitt eget behörighetsområde tillstyrker utskottet EES-avtalet och lagförslagen i regeringens proposition.

På basis av det ovan sagda föreslår förvaltningsutskottet vördsamt

att utrikesutskottet då det utarbetar sitt betänkande bör beakta vad som anförts i detta utlåtande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Väistö, vice ordföranden Varpasuo samt medlemmarna R. Aho, Enestam, Järvilähti,

Laakkonen, Metsämäki, Pulliainen, Saario, Ukkola, Urpilainen, Vehkaoja och Vähänäkki.