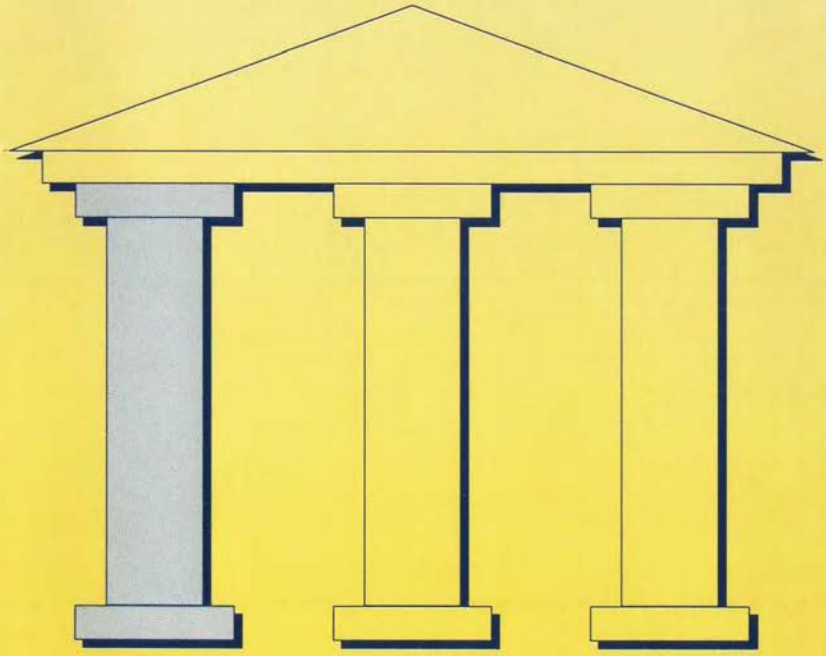
Politikområden under lupp



Frågor om EU:s första pelare
inför regeringskonferensen 1996

SOU 1996:5

En rapport från EU 96-kommittén

A: Ref KB
Occ SOU

Statens offentliga utredningar
1996:5
Utrikesdepartementet

Politikområden under lupp

Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996

En rapport från EU 96-kommittén
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Denna skrift, SOU 1996:5, är kostnadsfri. Den kan även erhållas från
EU-upplysningen
Sveriges riksdag, 100 12 Stockholm
tel: 020-250 000
fax: 08-20 69 27

Det publicerade materialet får återges helt
eller delvis, gärna med uppgifter om källan.

Tryckt av
REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20157-7
ISSN 0375-250X

Förord

Enligt Maastrichtfördraget ska EU-länderna under 1996 sammankalla en konferens med företrädare för medlemsländernas regeringar. Konferensen ska undersöka vilka bestämmelser i fördraget som behöver ändras för att de mål som står angivna där ska kunna uppfyllas. Den här översynen av fördraget ska äga rum med sikte på att EU ska utvidgas med ett antal länder som vill bli medlemmar, främst i Central- och Östeuropa.

Den parlamentariska EU 96-kommittén har tillsatts av regeringen för att arbeta med två huvuduppgifter: dels låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas under regeringskonferensen, dels stimulera den offentliga debatten kring konferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsikter tillfälle att argumentera för sina uppfattningar.

Inom ramen för den senare arbetsuppgiften arrangerar kommittén seminarier och hearingar samt ger ut en skriftserie med information och bakgrundsanalyser av olika frågor inför regeringskonferensen. Följande övriga skrifter har getts ut:

- "EU:s regeringskonferens - en lägesrapport"
- "Röster om EU:s regeringskonferens - hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare" (SOU 1995:77)
- "EU om regeringskonferensen 1996 - institutionernas rapporter och synpunkter i övriga medlemsländer" (SOU 1995:80)
- "EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar" (SOU 1995:83)
- "Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995" (SOU 1995:101)
- "Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996" (SOU 1995:102)
- "Omvärld, säkerhet, försvar. Frågor om EU:s andra pelare inför regeringskonferensen 1996" (SOU 1995:111)
- "Sverige i EU - makt, öppenhet, kontroll. Sammanfattning av ett seminarium i september 1995" (SOU 1995:130)
- "Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996" (SOU 1996:4)

Denna rapport beskriver en stor del av de frågor inom EU:s första pelare som varit uppe till diskussion inför regeringskonferensen, både i Sverige och utomlands, och som kan bli föremål för förändringar. Skriften ges ut i samband med EU 96-kommitténs seminarium den 26 januari 1996 om förstapelarfrågorna.

Texten har sammanställts av kommitténs sekretariat (pressekreterare Anders Bolling) med utgångspunkt från material från departementen.

Stockholm i januari 1996

Björn von Sydow
Ordförande i EU 96-kommittén

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	**4**
1. Miljö	**6**
2. Konsumentfrågor	**9**
3. Arbetsmarknad	**11**
4. Arbetslivsfrågor	**12**
5. Jämställdhet	**15**
6. Handikappfrågor	**17**
7. Strukturfonder/regionalpolitik	**18**
8. EMU	**20**
9. Jordbruk	**21**

INLEDNING

Under EU:s regeringskonferens, som inleds den 29 mars 1996, kommer medlemsländerna av såväl praktiska som politiska skäl att avhandla ett begränsat antal ämnen. Men avgränsningen är inte given. En översyn av fördragen utesluter inget samarbetsområde på förhand, och i princip kan allt hamna på dagordningen.

Två teman "minimum"

Ett "minimum" kan sägas vara två övergripande teman, som med säkerhet kommer att tas upp. Det ena är att reformera det institutionella systemet - förhållandena mellan främst kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet å ena sidan, och medlemsländerna å den andra. En sådan reform är nödvändig redan i dag om effektiviteten ska främjas i EU-samarbetet. Efter en utvidgning med ytterligare 10-12 medlemsländer - politiskt redan beslutad - blir förändringar här helt nödvändiga.

Det andra temat är att tydligare definiera den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, EU-samarbetets andra pelare, vars bestämmelser i Maastrichtfördraget i flera avseenden är oprecisa.

Somliga menar att agendan bör begränsas till dessa två områden - att de i sig är tillräckligt svårlösta för att behöva en egen regeringskonferens. Andra tycker att det finns fler delar av fördragen som det är angeläget att se över samtidigt. Det gäller det rättsliga och inrikes samarbetet i EU:s tredje pelare, och det gäller EU:s omfattande första pelare - EG-pelaren - som innefattar de flesta av EU:s politikområden.

Förslag om sysselsättningspolitik

Sverige hör till de länder som förordar reformer inom delar av första pelaren. I den s.k. reflexionsgrupp som förberett regeringskonferensen har Sverige presenterat ett förslag om att införa ett nytt avsnitt om sysselsättningspolitik i fördraget. Men diskussionerna om förändringar i första pelaren gäller också t.ex. miljö, konsumentpolitik och jämställdhet.

Svagare kopplingar till själva regeringskonferensen har frågorna om strukturfonderna, jordbruk och Ekonomiska och monetära unionen, EMU. Men eftersom de röner stort intresse i den allmänna diskusionen om EU:s framtida utveckling, har vi valt att i någon mån ta med även dessa områden i rapporten.

Svensk inställning redovisas

Regeringens uppfattning i vissa grundläggande frågor redovisas i en skrivelse till riksdagen (Skr. 1995/96:30, "EU:s regeringskonferens 1996"). I de flesta kapitel redogörs för den svenska inställningen.

1. Miljö

I förberedelserna inför regeringskonferensen har flera länder, bl.a. Sverige, gjort klart att de vill diskutera miljöfrågor. Den reflexionsgrupp som förberett konferensen nämner också miljön som ett viktigt område.

Miljöreglerna i EU:s grundläggande fördrag kan komma upp till diskussion på flera sätt. Dels kommer miljön in när man allmänt diskuterar hur besluten ska fattas inom EU, t.ex. hur stort Europaparlamentets inflytande ska vara och vilken majoritet som ska tillämpas vid beslut. En målsättning med konferensen är ju att försöka hitta effektivare arbetsmetoder, inte minst med tanke på en framtida utvidgning av EU.

Dels finns det också en vilja hos många länder att allmänt stärka miljöns roll inom EU, t.ex. genom att förtydliga de grundläggande målsättningarna på området och säkerställa att miljöaspekter beaktas på alla EU:s verksamhetsområden.

Minimiregler

Sedan 1987 är miljön ett av EG:s politikområden (EG finns fortfarande kvar i form av EU:s första pelare). Detta innebär att det finns ett avsnitt i Romfördraget som behandlar miljön och där de grundläggande målsättningarna för miljöpolitiken slås fast (artikel 130r - 130t i Romfördraget). I dessa regler anges också hur besluten ska fattas, och det understryks att de regler som beslutas (oftast i form av s.k. direktiv) ska utformas som minimiregler, så att medlemsstaterna kan tillämpa strängare krav om de vill.

Det finns dock flera andra regler i fördragen som anknyter till miljön. T.ex. nämns miljön i den grundläggande bestämmelsen om syftet med Europeiska gemenskapen (artikel 2 i Romfördraget). Ett annat viktigt område är den inre marknaden. Miljöaspekterna har stor betydelse när man inför gemensamma regler för att se till att varor kan cirkulera fritt mellan medlemsstaterna. Den viktiga artikeln 100a, som handlar om genomförandet av den inre marknaden, innehåller därför bestämmelser om hur miljön ska beaktas.

Rör frågan om jordens överlevnad

Genom den slutrapport som lämnades av reflexionsgruppen i december 1995 kan man få en indikation på hur andra medlemsstater ser på frågan om förbättrade

miljöregler i fördragen.

Rapporten består av två delar. Den första innehåller en kortfattad "strategi för Europa" med politiska ställningstaganden. Under rubriken "Medborgaren och EU" anges där miljön som ett av sex områden av grundläggande betydelse. Det påpekas att miljön är gränsöverskridande och att miljön rör frågan om överlevnad - inte bara för europeer, utan för alla jordens invånare. Konferensen bör därför enligt rapporten undersöka hur unionens förmåga att agera på detta område kan stärkas.

Den andra delen av rapporten anger en kommenterad dagordning, där det finns sex viktiga punkter som avser miljön. De säger sammanfattningsvis följande:
- Gruppen understryker allmännhetens intresse av en ökad hänsyn till de gränser som sätts av miljön och kravet på en hållbar utveckling.
- Miljöhänsyn på gemenskapens olika politikområden bör prioriteras. Exempel på sådana områden är jordbruk, trafik och den inre marknaden.
- Bättre tillämpning i medlemsstaterna av redan beslutade miljöregler är viktig. Konferensen bör undersöka unionens möjligheter att agera mer effektivt på miljöområdet och identifiera åtgärder som bör vidtas på medlemsstaternas nivå.
- Flera medlemsstater är beredda att övergå från enhälliga beslut till majoritetsbeslut på områden med miljöanknytning.
- Några medlemsstater tar upp frågan om att stärka reglerna om kärnsäkerhet i Euratomfördraget.

Starkare koppling till Rio-deklaration

I regeringens skrivelse till riksdagen pekar man på två sätt att stärka miljökraven i Romfördraget:
- Dels bör slutsatserna från FN:s stora miljökonferens i Rio de Janeiro 1992 om en hållbar utveckling tydligare återspeglas i fördragen.
- Dels bör man skärpa kravet att miljöhänsyn ska tas inom alla EG:s politikområden, som t.ex. jordbruk och trafik.

Rio-konferensens slutsatser kan främst vägas in i de inledande artiklarna i Romfördraget och Maastrichtfördraget om EU:s grundläggande målsättningar.

När det gäller kravet att ta miljöhänsyn också på andra EG-områden finns visserligen redan en sådan regel i Romfördragets miljöavsnitt. Men i praktiken har det visat sig att denna regel har begränsad effekt. Artiklar som behandlar exempelvis jordbruks- och trafikpolitiken innehåller inte heller några närmare bestämmelser om *hur* miljöaspekterna ska beaktas. En möjlig förbättring är att införa ett miljöperspektiv i dessa artiklar. En annan möjlighet är att se till att kommissionen redovisar ordentliga miljökonsekvensbedömningar av alla de förslag på dessa områden som kan ha miljökonsekvenser.

Man kan också tänka sig att förtydliga de principer för EG:s miljöpolitik som anges i Romfördraget, t.ex. genom att införa en hänvisning till den *substitutionsprincip* som tillämpas i Sverige på kemikalieområdet (innebär ungefär att den som hanterar kemikalier alltid ska sträva efter att undvika farliga kemikalier som kan ersättas med mindre farliga produkter).

God miljö medborgerlig rättighet

En fråga som kommer att diskuteras vid regeringskonferensen är att ta in en förteckning i fördragen över medborgerliga rättigheter som ska gälla inom EU. I det sammanhanget är tillgången till en god miljö en av de rättigheter som kan diskuteras.

En annan fråga som kan komma upp gäller artikel 100a i Romfördraget om genomförandet av den inre marknaden. Där finns dels en bestämmelse om att kommissionens förslag till harmoniserade (samordnade) regler ska utgå från en hög miljöskyddsnivå, dels den omdiskuterade s.k. miljögarantin, som ger medlemsstaterna rätten att behålla strängare miljökrav för en viss vara än vad EU:s harmoniserade krav anger.

Slutligen kommer miljöfrågor, som nämnts, in i diskussionen om hur besluten ska fattas i EU. Beslut på miljöområdet fattas i allmänhet av ministerrådet med kvalificerad majoritet. Men i vissa fall gäller krav på enhällighet för att ett beslut ska kunna fattas, t.ex. när det gäller miljöskatter och planeringsfrågor. I dessa fall är det givetvis svårare att komma fram till beslut än när kvalificerad majoritet tillämpas.

Frågan om i vilka fall enhällighet ska krävas för beslut kommer troligen upp på konferensen, liksom frågan om ökat inflytande för Europaparlamentet. I dag har parlamentet bara en rådgivande roll i samband med att miljöregler beslutas med stöd av artikel 130r-t. Parlamentet har alltså ingen vetorätt mot rådet i dessa fall. När det gäller regler med miljöanknytning som rör den inre marknaden har parlamentet däremot en sådan vetorätt, men beslutsförfarandet har i dessa fall visat sig vara krångligt och svårarbetat.

2. Konsumentfrågor

På EU-nivå har konsumentpolitiken ännu inte samma bredd, djup, tradition och betydelse som den har i Sverige. Många av medlemsländerna har emellertid satsat på konsumentfrågor under lång tid och byggt upp ett starkt konsumentskydd.

Till en början handlade EG-samarbetet främst om att uppnå ekonomiska mål och höja levnadsstandarden för medborgarna. Konsumenterna skulle gynnas bl.a. genom den ökade konkurrens mellan företagen som den inre marknaden skapade. Utbudet skulle bli större, priserna lägre och kvaliteten på produkterna bättre. Fördelarna skulle komma indirekt, och därför preciserades inte några konsumentmål i EG:s grundfördrag, Romfördraget.

Koppling till inre marknaden

Det var tidigare sällsynt att det gemensamma konsumentskyddet kunde stärkas om inte åtgärden samtidigt syftade till att förbättra den inre marknadens funktion. En uttrycklig gemensam konsumentpolitik tillkom först genom Maastrichtfördraget 1993.

Men när handeln blir gränsöverskridande ökar också riskerna för konsumenterna när det gäller produktsäkerhet, avtalsvillkor, möjligheter att lösa tvister m.m. Därför är väl fungerande gemensamma regler på det här området nödvändiga för ett bra konsumentskydd. Med otillräckliga regler riskerar konsumenternas förtroende för EU-samarbetet att urholkas.

När Danmark, Irland och Storbritannien kom med i EG 1973 inrättades en oberoende byrå för miljö- och konsumentskydd. 1981 omvandlades byrån till ett generaldirektorat i kommissionen (motsvarar ungefär ett departement i regeringen), med ansvar för miljöskydd, konsumentskydd och atomsäkerhet.

I mars 1995 fick så konsumentfrågorna ett eget generaldirektorat, DG XXIV. Där behandlas frågor om t.ex. allmän produktsäkerhet, leksakers säkerhet, konsumentkrediter, vilseledande reklam och prismärkning.

Vill stärka rättslig grund

Den svenska regeringen vill, enligt skrivelse 1995/96:30, stärka den rättsliga grunden för en gemensam europeisk konsumentpolitik i EU:s fördrag. Det bör framgå tydligare att det är ett överordnat mål för unionen att främja

konsumentintresset. Dessutom bör konsumentintresset tydligare vävas in i utformningen av regler också på andra områden i EU-samarbetet, menar regeringen.

3. Arbetsmarknad

Frågan om sysselsättning sätts mycket högt på EU:s dagordning. Under Europeiska rådets möte i Madrid i december 1995 gavs kampen mot arbetslöshet "maximal prioritet". Arbetet för att öka sysselsättningen lyftes fram som det "huvudsakliga sociala, ekonomiska och politiska målet för EU och dess medlemsländer".

Under 1995 har övervakningen över och samarbetet kring sysselsättningsfrågorna stärkts mellan finans- och arbetsmarknadsministrarna i EU-länderna. Dessa ministrar lade tillsammans med kommissionen fram en gemensam rapport på Madridmötet, där arbetsmarknadspolitik ses som en integrerad del av den ekonomiska politiken.

Många av rekommendationerna i rapporten ligger helt i linje med svensk arbetsmarknadspolitik. De handlar bl.a. om ökad satsning på utbildning, omläggning från passiv till aktiv arbetsmarknadspolitik och flexiblare arbetsorganisationer. Ungdomar och långtidsarbetslösa bör prioriteras, enligt rapporten, liksom jämställdhetsarbetet. En ny, gemensam rapport ska utarbetas till toppmötet i december 1996.

Svenska ambitioner

Under regeringskonferensen kommer Sverige bl.a. att driva att man inom ramen för en *sysselsättningsunion* stärker de gemensamma ambitionerna för sysselsättningen och övervakar utvecklingen mot lägre arbetslöshet.

Den svenska regeringen vill t.ex. att de nationella programmen för sysselsättning ges en roll som liknar den som konvergensprogrammen har inom ramen för EMU. Liksom i EMU bör också en regelbunden procedur skapas för att följa upp åtgärderna i de enskilda medlemsländerna.

4. Arbetslivsfrågor

EU har en hel del gemensamma regler som rör arbetslivets område. Skälet till det är främst den inre marknadens fria rörlighet över gränserna för arbetskraft. Beslut om sådana regler fattas i allmänhet med enhällighet. Regler som gäller arbetsmiljö beslutas dock med kvalificerad majoritet.

Alla EU-länder utom Storbritannien har enats om att utvidga samarbetet på arbetslivsområdet genom ett avtal fogat till ett särskilt protokoll till Maastrichtfördraget, det *sociala protokollet*. (I det följande är detta benämningen på såväl protokollet som avtalet.)

Regelverk för fjorton

Genom det sociala protokollet har fjorton av medlemsstaterna ett eget regelverk för att lägga fram lagförslag som rör arbetslivet. Detta regelverk gör det möjligt att lagstifta inom ett bredare fält än vad Romfördraget medger. Möjligheten att använda kvalificerad majoritet när beslut ska fattas är också utvidgad. Regler som antas med stöd av protokollet gäller inte i Storbritannien, däremot på brittiska företag verksamma i annat EU-land. Proceduren enligt det sociala protokollet tas till bara om ministerrådet har misslyckats med att fatta enhälligt beslut enligt Romfördraget.

De mål som anges i det sociala protokollet är bl.a. att främja sysselsättning, förbättra levnads- och arbetsvillkor, skapa ett fullgott socialt skydd och främja dialogen mellan arbetsmarknadens parter.

Majoritet ibland, enhällighet ibland

På följande områden kan, enligt protokollet, beslut fattas med kvalificerad majoritet:
- arbetsmiljö,
- arbetsvillkor,
- information och samråd med arbetstagare,
- jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden,
- åtgärder för långtidsarbetslösa.

Dessa beslut gäller minimiregler, som inte ska hindra de berörda medlemsländerna att behålla och införa strängare regler.

Enhällighet ska fortfarande gälla vid beslut inom följande områden:
- social trygghet och socialt skydd för arbetstagare,

- skydd för arbetstagare när anställningsavtal upphävs,
- representation och kollektivt tillvaratagande av arbetstagares intressen (inkl. medbestämmande),
- anställningsförhållanden för medborgare från länder utanför EU,
- ekonomiska bidrag till sysselsättningsfrämjande åtgärder.

Länderna har i protokollet enats om att *inte* införa regler på EU-nivå i frågor om löner, föreningsrätt och rätten att vidta stridsåtgärder.

Genom det sociala protokollet har kommissionen en skyldighet att samråda med arbetsmarknadens parter innan den lägger fram förslag till nya regler på arbetslivets område. Parterna har nio månader på sig att försöka lösa frågan genom kollektivavtal på Europanivå. En medlemsstat kan dessutom överlåta åt arbetsmarknadens parter att införliva regler genom kollektivavtal.

"Bör bli bindande för hela EU"

Den svenska regeringen menar att det ligger i svenskt intresse att höga krav på arbetslivets område värnas i det europeiska samarbetet genom minimiregler, och att alltför stora skillnader mellan ländernas lagstiftning undanröjs. Den svenska inställningen är därför att bestämmelserna i sociala protokollet bör bli bindande för hela EU.

Sverige kommer att arbeta för att det sociala protokollet integreras i eller ersätter det avsnitt i Romfördraget som handlar om arbetslivsfrågor - eller *socialpolitik*, som det kallas i fördraget. Det kan också bli aktuellt med omarbetningar, förbättringar, strykningar och preciseringar i respektive texter i såväl protokollet som fördraget.

Britter avviker

Också en majoritet av de andra medlemsländerna är positiva till att sociala protokollet blir en del av fördraget. Storbritannien är emellertid emot en sådan lösning, eftersom man anser att den skulle minska konkurrenskraften.

Sverige värnar om svensk modell

Sverige är dessutom positivt till att arbetsmarknadens parter och kollektivavtalen ges en starkare ställning - såsom har manifesterats i sociala protokollet.

De övergripande målen för EU-arbetet på arbetsrättens område, menar regeringen, ska vara att värna om den svenska modellen på arbetsmarknaden och att föra fram parternas och kollektivavtalens betydelsefulla roll på den europeiska arbetsmarknaden.

Stadga ersätter ej protokoll

Slutligen kan nämnas att man i den reflexionsgrupp som förberett regeringskonferensen har diskuterat möjligheten att införliva den europeiska *sociala stadgan* i fördraget. Sannolikt åsyftas EG:s sociala stadga (inte Europarådets). Den kan sägas vara föregångaren till det sociala protokollet och antogs av elva medlemsländer 1989. Stadgan är en politisk avsiktsförklaring, som inte är juridiskt bindande. För att kunna *genomföra* delar av dess mål tillkom det sociala protokollet.

En svensk ståndpunkt här kan sägas vara försiktigt positiv, men frågan behöver utredas ytterligare. Ett införlivande av den sociala stadgan i fördraget ersätter inte ett införlivande av överenskommelsen till det sociala protokollet.

5. Jämställdhet

Jämställdhet mellan kvinnor och män hör till de frågor den svenska regeringen prioriterar i EU-arbetet. Mycket av ambitionerna kan uppfyllas utan att ändra i EU:s fördrag. Det handlar framför allt om politisk vilja i medlemsländerna för att få till stånd nödvändiga direktiv eller komma överens om samarbete i övrigt på jämställdhetsområdet.

Romfördragets artikel 119 om lika lön för lika arbete är en viktig utgångspunkt för EU:s jämställdhetsarbete. Artikeln har genom EG-domstolens praxis getts en förhållandevis vid tolkning.

Den har också preciserats genom ett antal detaljregler - direktiv - som grundar sig på andra artiklar i fördraget. Dessa gäller lika lön för lika och likvärdigt arbete, likabehandling i arbetslivet (anställning, yrkesutbildning, befordran och arbetsvillkor) och i socialförsäkringssystemen samt skydd för gravida kvinnor och ammande mödrar.

En ytterligare grund för att skapa nya jämställdhetsregler finns i dag i avtalet om regler på arbetslivets område, det s.k. sociala protokollet (*se kapitel 4, Arbetslivsfrågor*).

Aktuellt från olika utgångspunkter

Jämställdhet har aktualiserats med olika utgångspunkter inför regeringskonferensen. I reflexionsgruppen har man konstaterat att konferensen måste ta upp frågor som är relevanta för vanliga människor. Jämställdhet mellan kvinnor och män är i högsta grad en sådan fråga. Ett syfte med fördragsändringar vore att höja jämställdhetsfrågornas status eller att tydliggöra dem.

Ett viktigt problem - som troligen ligger bakom olika förslag som kommit upp i samband med reflexionsgruppens diskussioner - är att många beslut som fattas på olika områden i EU kan påverka möjligheterna att uppnå jämställdhet mellan könen antingen positivt eller negativt beroende på hur besluten utformas. De områden som är mest aktuella är sysselsättning och tillväxt, utbildning och arbetslivsfrågor - områden där samarbetet växer.

I dag finns inga krav på att jämställdhetseffekter av olika gemensamma beslut ska analyseras. Gör man en sådan analys finner man t.ex. att kommissionens så viktiga vitbok om tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft innehåller en rad förslag som skulle kunna motverka jämställdhet.

Jämställdhet centralt mål

Regeringen redovisar i sin skrivelse till riksdagen att Sverige vill göra jämställdhet mellan kvinnor och män till ett centralt mål för hela EU. Sverige vill också stärka Romfördraget för att klargöra att jämställdhetsperspektivet måste beaktas i alla gemenskapens aktiviteter (s.k. mainstreaming).

Detta skulle bl.a. kunna innebära att ett jämställdhetsperspektiv alltid finns med i den analysprocess som föregår ett beslut eller en åtgärd. På så sätt kan konsekvenserna för kvinnor respektive män av beslutet redas ut fullt ut *innan* det klubbas.

För detta krävs kunskaper om kvinnors och mäns skilda villkor i familj och samhälle. En ordentlig analys av jämställdheten bidrar till att man studerar ett ämne mer nyanserat och kan förhindra att beslut fattas som kan komma att öka segregationen och ge negativa konsekvenser för kvinnor. Det handlar här inte i första hand om att ge individen nya rättigheter, utan snarare om att göra ministerrådets beslut på alla relevanta områden mer fullödiga och därmed starkt bidra till att göra hela unionens politik mer jämställd.

Domstolen kan ges ökad roll

I reflexionsgruppen har jämställdhet - eller likabehandling - också aktualiserats i samband med diskussioner om nya rättigheter för individen eller en generell rätt till jämställdhet. Sådana regler i fördraget skulle innebära att domstolen kan komma avgöra vilka jämställdhetsåtgärder som kan anses förenliga med fördraget och vilka som inte är det.

En viktig åtgärd som skulle främja jämställdhet vore att föra över det sociala protokollet (*se kapitel 4, Arbetslivsfrågor*) till Romfördraget. För detta fanns brett stöd i reflexionsgruppen.

6. Handikappfrågor

EU har ingen kompetens att besluta i frågor som rör handikappolitik. Det beror på att de flesta medlemsländer betraktar handikappolitiken som en nationell fråga och därför inte har funnit anledning att samordna den med övriga länder.

Samtidigt har många EU-beslut betydelse för funktionshindrade. Varje gång det läggs förslag till nya regler för produkter, och varje gång frågor om standardisering och teknisk utveckling behandlas inför beslut i EU, kan aspekter som berör personer med funktionshinder finnas med. Också de gemensamma regler som finns för den inre marknadens övriga "friheter" (tjänster, kapital och personer) kan påverka deras situation.

Dessutom påverkar utformningen av EU:s olika program för utbildning, utbyte, stöd och verksamhet av olika slag funktionshindrades möjligheter att delta i dessa på lika villkor med andra. Många menar att bristen på bestämda regler om tillgänglighet för funktionshindrade leder till diskriminering.

Beakta handikappaspekter i alla beslut

Reflexionsgruppen har diskuterat olika lösningar för att undvika diskriminering. En lösning, som föreslagits av Sverige, är att slå fast att handikappaspekter ska beaktas i alla relevanta EU-beslut. Gemensamma regler, program, m.m. bör utformas så att tillgängligheten för personer med funktionshinder säkras. Man kan undvika att nya hinder för funktionshindrade skapas i onödan.

En annan lösning som diskuterats i reflexionsgruppen är att införa en diskrimineringsklausul i Romfördraget, som förbjuder diskriminering på grund av bl.a. funktionshinder. Man måste emellertid noga överväga vilka ekonomiska, verksamhetsmässiga och rättsliga konsekvenser - inte minst vad gäller den kompetens som överlämnas till gemenskapen - en sådan regel skulle få.

7. Strukturfonder/ regionalpolitik

EU:s huvudsakliga verktyg för att bedriva regional- och strukturpolitik är de s.k. strukturfonderna. De omfattar omkring en fjärdedel av EU:s gemensamma budget. De regler som i dag gäller för fonderna löper ut 1999. Det innebär att en översyn under alla omständigheter måste göras inför en ny verksamhetsperiod med början år 2000.

Erfarenheterna från den senaste omarbetningen ger vid handen att det även i normalfallet är en process på minst ett år. Följaktligen skulle arbetet med nya regler för strukturfonderna behöva påbörjas under första halvan av 1998.

Utvidgat EU ändrar förutsättningar.

Det är uppenbart att förutsättningarna för regional- och strukturpolitiken i EU i hög grad kommer att påverkas om nya medlemmar i Central- och Östeuropa blir medlemmar. Därför kommer sannolikt systemet med strukturfonderna att behöva ses över tidigare än vad som annars vore nödvändigt.

De länder som är aktuella för medlemskap har en låg BNP per capita i förhållande till nuvarande medlemsländer. De flesta av de nya länderna skulle förmodligen, enligt dagens regler, i sin helhet bli s.k. mål 1-områden, d.v.s. de skulle vara berättigade till det mest omfattande regionalstödet inom EU. Utan några ändringar i reglerna skulle därigenom konsekvenserna för EU:s budget bli stora.

Oenigt om vad som bör förändras

Enigheten är tämligen stor inom EU om att en förändring i systemet blir nödvändig vid en utvidgning. Men *vilket* slags förändringar som behövs råder det sannolikt delade meningar om. Man kan tänka sig att länder som får mer från budgeten i bidrag än de betalar in har en annan uppfattning än länder som är nettobidragsgivare.

Tänkbara förändringar vore:
- att slopa ett eller flera av regional- och strukturpolitikens sex mål,
- att skärpa villkoren för att kvalificera sig för olika stöd (t.ex. höjd BNP-gräns för stöd enligt mål 1),

- restriktivare utbetalning av medel under de olika målen.

Kombinationer av dessa, liksom ytterligare alternativ, är naturligtvis tänkbara. En möjlig arbetsgång är att man under regeringskonferensen lägger fast vissa grundläggande förutsättningar för att reformera strukturfonderna, och att man utifrån dessa sedan arbetar fram ett nytt regelverk under 1998/1999.

8. EMU

Reglerna för den ekonomiska och monetära unionen, EMU, och processen fram till dess tredje etapp, då bl.a. en gemensam valuta och en gemensam centralbank ska införas, finns noga angivna i EU:s fördrag. Det finns en stor enighet bland medlemsländerna om att EMU-frågorna inte ska tas upp under regeringskonferensen.

I regeringens skrivelse till riksdagen inför regeringskonferensen sägs också att Sverige inte eftersträvar någon förändring av regelverket för EMU. Sverige deltar nu fullt ut i EMU:s andra etapp.

Deklaration om tredje etappen

I skrivelsen hänvisas samtidigt till en deklaration som avgavs från svensk sida under förhandlingarna om medlemskap. Den säger att ett slutligt ställningstagande till övergången från andra till tredje etappen av EMU "kommer att göras i ljuset av den fortsatta utvecklingen och i enlighet med bestämmelserna i fördraget".

I samband med förhandlingarna klargjordes också att det är Sveriges riksdag som ytterst ska ta ställning i frågan om Sveriges deltagande i tredje etappen av EMU.

I oktober 1995 tillsatte regeringen en utredning som ska analysera för- och nackdelar med ett svenskt deltagande i tredje etappen av EMU.

9. Jordbruk

På inget annat område har den politiska samordningen inom EU gått så långt som inom jordbruket. Här är överstatligheten i praktiken genomförd. Samtidigt har behovet av att reformera jordbrukspolitiken växt sig allt starkare. Detta är en av de stora och komplicerade frågorna för EU under kommande år.

EU:s jordbrukspolitik (CAP = Common Agricultural Policy) utformades för cirka 40 år sedan. Syftet var att göra jordbruket konkurrenskraftigt, att garantera jordbrukarna skäliga inkomster, att stabilisera marknaden, att trygga livsmedelsförsörjningen och att ge konsumenterna livsmedel till rimliga priser.

Fyra grundbultar

Det fanns fyra grundbultar i strategin:
- en gemensam marknad,
- gemensamma priser,
- en gemensam finansiering,
- en gemensam mur gentemot övriga länder.

För att upprätthålla politiken krävdes ett batteri av åtgärder, till exempel tullar, interna prisstöd, importavgifter och exportsubventioner.

Politiken var framgångsrik så till vida att lönsamheten och inkomsterna steg. De tidigare underskotten förvandlades nu till överskott, vilket skapade nya problem. En reform blev nödvändig till följd av höga priser, miljöstörningar och ett svåröverskådligt system med en omfattande byråkrati.

Reformer inleddes 1992

1992 års CAP-reform innebar att priserna sänktes, till att börja med på bl.a. spannmål och nötkött. Jordbrukarna kompenserades med direkta arealbidrag och djurbidrag. I reformen ingick också att lägga en del av marken i träda.

I dag svarar CAP för ungefär 46 procent av EU:s budget, eller 37 miljarder ecu (ca 315 miljarder kronor). Nära hälften av lagstiftningen inom EU rör jordbruksområdet. För svensk del omfattar lagstiftningen cirka 20.000 sidor text.

"Klart otillräcklig reform 1992"

Enligt svensk bedömning är 1992 års CAP-reform klart otillräcklig. Jordbrukspolitiken är samhällsekonomiskt dyrbar, den utgör en stor budgetbelastning för EU och medlemsländerna och den är svår att överblicka och kontrollera, menar regeringen.

Det är motiverat att reformera CAP redan av dessa skäl, enligt den svenska regeringen. Till detta kommer två viktiga yttre faktorer:

- Utan en reform blir det svårt att leva upp till internationella överenskommelser inom ramen för världshandelsavtalet Gatt och Världshandelsorganisationen WTO.

- Hur jordbrukspolitiken ska utformas när EU utvidgas österut är en nyckelfråga.

Stöder östutvidgningen

Sverige stöder EU:s östutvidgning. I de tio länder som är aktuella svarar jordbruket för 27 procent av sysselsättningen (9,5 miljoner människor). Hur denna sektor ska anpassas till EU:s inre marknad är en av de stora stötestenarna, eftersom strukturen ser helt annorlunda ut.

Kandidatländerna har i allmänhet en betydligt lägre prisnivå än i EU, men utgifterna för livsmedel är ändå en tung post för hushållen. Ett inträde i EU:s gemensamma jordbrukspolitik skulle betyda en orimlig matprishöjning för dessa länder.

Samtliga länder i Central- och Östeuropa privatiserar och genomför andra reformer i sina jordbrukssektorer. Processen går långsamt, men bedömningen är ändå att det finns goda utvecklingsmöjligheter för jordbruksproduktionen i dessa länder.

Också kommissionen vill förändra

I december 1995 presenterade kommissionen en rapport. Där konstateras att CAP måste förändras oavsett om utvidgningen kommer till stånd eller inte.

Kommissionen skisserar tre alternativa strategier för CAP:

- I "status quo-modellen" ansluts de central- och östeuropeiska länderna till ett oförändrat CAP. Den bedöms som en möjlig strategi, men avfärdas med motiveringen att det inte är långsiktigt stabil, bland annat med tanke på Gatt. Enligt svenska analyser skulle EU:s kostnader öka med mellan 9 och 20 miljarder ecu (75-170 miljarder kronor).

- I en "Radical Reform" förutsätts att prisstöden avvecklas så att världsmarknadspriser blir gällande på den inre marknaden. Produktionsbegränsningar, kvoter och djurbidrag avvecklas. Inkomststöd eller ersättning för miljöåtgärder kan dock utgå till jordbruket.

- I ett "mellanalternativ" presenteras en fortsättning på 1992 års CAP-reform. Prisstöden sänks för att krympa prisgapet mellan EU och de central- och östeuropeiska länderna. Kompensationsbidrag betalas ut. Produktionsbegränsningar kan tillämpas.

Kommitté utarbetar svenska förslag

Före 1990 hade Sverige en jordbrukspolitik som i sina huvuddrag liknar EU:s. Genom 1990 års jordbruksreform skulle det gamla reglerings- och subventionssystemet avvecklas. Denna reform är i huvudsak vägledande för det svenska långsiktiga agerandet även i fortsättningen. En parlamentarisk kommitté har till uppgift att lämna ett samlat förslag till reformer i syfte att marknadsorientera, miljöanpassa och avreglera EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

Analyser tas fram

Med sikte på regeringskonferensen arbetar jordbruksdepartementet nu med att ta fram konkreta analyser och förslag på hur CAP ska ändras för att östutvidgningen ska bli möjlig, till exempel när det gäller avveckling eller begränsning av kvotanvändningen och i vilken takt och vilken ordning utvidgningen ska ske.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i FoU-finansieringen. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.

KUNGL. BIBL.
1996 -02-01
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i FoU-finansieringen. [2]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]

FRITZES

Postadress: 106 47 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 90 90

ISBN 91-38-20157-7
ISSN 0375-250X