



EUROPA - PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLAMENTO EUROPEO  
PARLEMENT EUROPEEN

PARLAMENTO EUROPEO  
EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENTO EUROPEU

GENERALDIREKTORATET  
FOR FORSKING

GENERALDIREKTION  
WISSENSCHAFT

ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ  
ΜΕΛΕΤΩΝ

DIRECTORATE GENERAL  
FOR RESEARCH

DIRECCION GENERAL  
DE ESTUDIOS

DIRECTION GENERALE  
DES ETUDES

DIREZIONE GENERALE  
DEGLI STUDI

DIRECTORAAT-GENERAAL  
STUDIEDIENST

DIRECÇÃO-GERAL  
DE ESTUDOS

Udvalgte forskningsdokumenter

Ausgewählte Studien

Επιλογή μελετών

Selected research papers

Selección de estudios

Cahiers d'études

Selezione di studi

Verzamelde studies

Caderno de estudios

1

---

1.8.1989

**Udvalgte forskningsdokumenter**

**Ausgewählte Studien**

**Επιλογή μελετών**

**Selected research papers**

**Selección de estudios**

**Cahiers d'études**

**Selezione di studi**

**Verzamelde studies**

**Caderno de estudios**

This publication is available in the following languages:  
Cette publication est éditée dans les langues suivantes:

DA	ISBN	92-823-0175-3
DE	ISBN	-idem-
GR	ISBN	-idem-
EN	ISBN	92-823-0175-3
ES	ISBN	-idem-
FR	ISBN	92-823-0175-3
IT	ISBN	-idem-
NL	ISBN	-idem-
PT	ISBN	-idem-

Cataloguing data can be found at the end of this publication.  
Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

ISBN 92 - 823 - 0175 - 3

Catalogue number: AX - 56 - 89 - 198 - 9A - C

© ECSC - EEC-EAEC, Brussels - Luxembourg, 1989

Reproduction is authorised, except for commercial purposes, provided the source is acknowledged

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

ISBN 92 - 823 - 0175 - 3

N° de catalogue: AX - 56 - 89 - 198 - 9A - C

© CECA - CEE - CEEA, Bruxelles - Luxembourg, 1989

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source

*Printed in Luxembourg*

Denne publikation indeholder et udvalg af notater udarbejdet i de seneste måneder af medarbejdere i Generaldirektoratet for Forskning om politiske, juridiske, økonomiske og sociale spørgsmål; disse notater er blevet udarbejdet til brug for medlemmer af Europa-Parlamentet, grupperne og udvalgene, og imødekommer specifikke anmodninger.

Det første nummer af denne publicktion, som vil udkomme to gange årlig, henvender sig navnlig til de nyvalgte EP-medlemmer og tilsigter at informere dem om den forskning, som drives af Generaldirektoratet for Forskning. Der offentliggøres regelmæssigt en oversigt over generaldirektoratets virksomhed i Europa-Parlamentets Bulletin.

Af tekniske årsager offentliggøres notaterne på originalsproget. Tekster, som er redigeret på andre sprog end fransk og engelsk, vil blive ledsaget af et kort resumé på disse to sprog.

Redaktionen af denne publikation afsluttet den 15.6.1989

#### Vorwort

Das vorliegende Dossier enthält eine Auswahl von Aufzeichnungen, die im Verlauf der letzten Monate von den Beamten der Generaldirektion Wissenschaft über politische, rechtliche, wirtschaftliche und soziale Themen erstellt wurden; die Aufzeichnungen wurden aufgrund von spezifischen Anfragen für die europäischen Abgeordneten, die Fraktionen und Ausschüsse ausgearbeitet.

Die erste Ausgabe dieses Dossiers, das halbjährlich veröffentlicht werden wird, richtet sich insbesondere an die neugewählten Abgeordneten, um sie über die Arbeiten der Generaldirektion Wissenschaft zu informieren. Ein Überblick über die Arbeiten der Generaldirektion erscheint regelmäßig im Bulletin des Europäischen Parlaments.

Aus technischen Gründen werden die Aufzeichnungen in der Sprache veröffentlicht, in der sie verfaßt wurden. Den Texten, die nicht in französischer oder englischer Sprache geschrieben wurden, sind kurze Inhaltsangaben in diesen Sprachen beigefügt.

Redaktionsschluß der vorliegenden Veröffentlichung: 15.6.1989

#### ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα έκδοση περιλαμβάνει μια επιλογή μελετών οι οποίες συντάχθηκαν κατά τους τελευταίους μήνες από τους υπαλλήλους της Γενικής Διεύθυνσης Μελετών και αφορούν πολιτικά, νομικά, οικονομικά και κοινωνικά θέματα. Οι εν λόγω μελέτες συντάχθηκαν για τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τις πολιτικές ομάδες και τις κοινοβουλευτικές Επιτροπές και ανταποκρίνονται σε συγκεκριμένα αιτήματα.

Το πρώτο τεύχος της παρούσης έκδοσης, η οποία θα είναι εξαμηνιαία, απευθύνεται ειδικότερα στα μέλη του Κοινοβουλίου που θα εκλεγούν σε σύντομο χρονικό διάστημα, ώστε να ενημερωθούν για τις μελέτες που πραγματοποιήθηκαν από τη Γενική Διεύθυνση Μελετών. Ο κατάλογος των εργασιών της Γενικής Διεύθυνσης δημοσιεύεται τακτικώς στο Δελτίο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Για τεχνικούς λόγους, οι μελέτες δημοσιεύονται στη γλώσσα στην οποία συντάχθηκαν. Όσα κείμενα έχουν συνταχθεί σε γλώσσες άλλες εκτός της Γαλλικής και της Αγγλικής θα συνοδεύονται από σύντομη περίληψη σ'αυτές τις δύο γλώσσες.

Πέρασ της συντάξεως : 15.06.1989



## Preface

This publication includes a selection of recent studies prepared by officials of the Directorate General for Research on political, legal, economic and social subjects; these studies were prepared for Members of the European Parliament, political groups and Parliamentary committees and in response to specific requests.

The first edition of this publication, which will appear every six months, is intended for recently elected Members to inform them of studies undertaken by the Directorate General for Research. A list of the studies of the Directorate General appears regularly in the Bulletin of the European Parliament.

For technical reasons, the studies are published in their original language. Texts prepared in languages other than French and English are accompanied by a brief resumé in these two languages.

This publication was prepared for print on 15.6.1989

## Prefacio

Este cuaderno contiene una selección de las notas elaboradas durante los últimos meses por funcionarios de la Dirección General de Estudios sobre temas políticos, jurídicos, económicos y sociales; estas notas se destinan a los diputados al Parlamento Europeo, a los grupos políticos y a las comisiones parlamentarias y responden a peticiones específicas.

El primer número de esta publicación, que tendrá carácter semestral, se dirige más especialmente a los diputados elegidos recientemente, a fin de informarles de los estudios realizados por la Dirección General de Estudios. La relación de trabajos de la Dirección General aparece regularmente en el Boletín del Parlamento Europeo.

Por razones técnicas, las notas se publican en el idioma en que fueron redactadas. Los textos redactados en lenguas distintas del francés y del inglés se acompañan de breves resúmenes en estas dos lenguas.

La redacción de esta publicación se cerró el 15 de junio de 1989

## Préface

Ce cahier contient une sélection des notes rédigées au cours des derniers mois par les fonctionnaires de la Direction générale des études sur des sujets politiques, juridiques, économiques et sociaux, ces notes ont été préparées à l'intention des parlementaires européens des groupes politiques et des commissions parlementaires et répondent à des demandes spécifiques.

Le premier numéro de cette publication, qui sera semestrielle, s'adresse tout particulièrement aux parlementaires qui viennent d'être élus, afin de les informer sur les recherches effectuées par la Direction générale des études. Le relevé des travaux de la Direction générale paraît régulièrement dans le bulletin du Parlement européen.

Pour des raisons techniques, les notes sont publiées dans la langue de leur rédaction. Les textes rédigés dans les langues différentes que le français et l'anglais seront accompagnés de brefs résumés dans ces deux langues.

La rédaction de cette publication a été clôturée le 15.6.1989

## Prefazione

La presente pubblicazione contiene una selezione delle più recenti note informative redatte dai funzionari della Direzione generale degli studi su argomenti di natura politica, giuridica, economica e sociale; tali note, destinate ai parlamentari europei, ai gruppi politici e alle commissioni parlamentari, sono state elaborate in funzione di esigenze specifiche.

Il primo numero di questa pubblicazione, che avrà una periodicità semestrale, si propone in particolare di informare i deputati neoeletti degli studi effettuati dalla Direzione generale suindicata. Un elenco dei lavori eseguiti da tale Direzione viene regolarmente pubblicato nel Bollettino del Parlamento europeo.

Per motivi di ordine tecnico, i documenti vengono pubblicati in lingua originale. I testi redatti in lingue diverse dal francese e dall'inglese sono corredati da un breve riassunto in queste due lingue.

Chiusura della redazione della presente pubblicazione: 15.6.1989

## Ten geleide

Deze bundel bevat een selectie van nota's over politieke, juridische, economische en sociale onderwerpen, die ambtenaren van het Directoraat-generaal studiedienst de afgelopen maanden hebben geschreven; deze nota's zijn op specifiek verzoek opgesteld ten behoeve van leden, fracties en commissies van het Europese Parlement.

Het eerste nummer van deze halfjaarlijkse publikatie is vooral bestemd voor de nieuw gekozen leden met het doel hen te informeren over het door het Directoraat-generaal studiedienst verrichte onderzoek. In het Bulletin van het Europese Parlement wordt regelmatig een overzicht gepubliceerd van de werkzaamheden van dit directoraat-generaal.

Om technische redenen worden de studies gepubliceerd in de taal waarin zij zijn geschreven. Teksten die in andere talen dan Frans of Engels zijn geschreven, zullen vergezeld gaan van een in genoemde twee talen opgestelde korte samenvatting.

De redactie van deze publikatie werd op 15 juni 1989 afgesloten.

## Prefacio

O presente caderno inclui uma selecção dos documentos elaborados durante os últimos meses pelos funcionários da Direcção-Geral de Estudos sobre questões políticas, jurídicas, económicas e sociais; estes documentos destinam-se aos Membros do Parlamento Europeu, aos grupos políticos e às comissões parlamentares, e constituem uma resposta a pedidos específicos.

O primeiro número desta publicação, que será semestral, dirige-se em particular aos Membros recentemente eleitos e pretende informá-los acerca das investigações levadas a cabo pela Direcção-Geral de Estudos. No Boletim do Parlamento Europeu é regularmente publicada uma lista dos trabalhos da Direcção-Geral.

Por razões de ordem técnica, os documentos são publicados na respectiva língua original. Os textos que não são redigidos em francês ou inglês serão acompanhados de breves resumos nestas duas línguas.

A redacção desta publicação foi concluída em 15 de Junho de 1989



## CAHIERS D'ETUDES / SELECTED RESEARCH PAPERS

### Sommaire / Contents

Page

#### I. Historique/History

1. L'intégration européenne de ses origines à nos jours.....8

#### II. Développement institutionnel/Institutional Development

1. The European Parliament in search of a uniform electoral procedure...14
2. Die Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften und die Haushaltsdisziplin nach den Beschlüssen von 1988.....22

#### III. Coopération politique et relations extérieures/Political cooperation and external relations

1. La coopération politique européenne: réalités et perspectives.....30
2. Security cooperation in the European Community.....38
3. Le relazioni tra La Comunità Europea e l'Unione Sovietica.....53

#### IV. Cohésion économique et sociale/Economic and social cohesion

1. Auswirkungen von EG-Entscheidungen für die Kommunalpolitik.....59
2. Une évaluation des coûts des concessions tarifaires dans le secteur agricole.....82
3. La realizacion de un mercado interior pesquero.....93

#### V. Vers une société européenne/Towards a european society

1. La protection des travailleurs et le dialogue social.....106
2. Environmental protection and the EC : the principal issues.....114
3. Towards a european food and drug administration ?.....120
4. Les pétitions au Parlement européen.....126



## **I. Historique / History**

### **1. L'intégration européenne de ses origines à nos jours**

L'intégration européenne de son origine à nos jours

Ce document est le résumé d'une étude plus détaillée (23 pages), rédigée en langue italienne, à la demande du Secrétaire général du Parlement européen.

Dès 1943 Jean Monnet déclarait à Alger qu'il n'y aurait pas eu de paix en Europe si on reconstruisait les Etats sur la base de la souveraineté nationale: comme en 1919, les Etats se seraient à nouveau protégés économiquement et militairement les uns contre les autres et l'Europe se serait reconstruite sur la peur.

Le plan Monnet proposait de mettre en commun les ressources de charbon et d'acier de la Ruhr et de les faire gérer par une autorité internationale. A cette fin il était nécessaire d'unifier l'Europe en dépassant le stade de la coopération et transférant certaines attributions de la souveraineté des gouvernements nationaux à l'union centrale; cette union aurait le pouvoir de baisser les barrières douanières, de créer un grand marché européen, d'empêcher le retour des nationalismes.

En 1947 l'état de détresse de nations européennes était tel que le Président Truman proposa au Congrès, hostile à tout engagement financier et militaire, d'aider économiquement les peuples européens : cette aide sera décisive pour leur stabilité et ordre intérieur.

La résolution de ce vaste programme d'aide fut accélérée par la guerre froide. Ce programme d'aide concernait la majorité, sinon la totalité des Etats européens, qui devaient prendre l'initiative en faisant un bilan de leurs forces et de leurs carences.

Comme le dit dans le discours d'Harvard, le général Marshall, "un nouveau type de relations internationales était inauguré; les Etats Unis aidaient les Etats européens à s'aider eux-mêmes".

Le Plan Marshall fut approuvé par le Congrès le 3 avril 1948. Grâce à ce plan non seulement de millions d'européens trouvèrent un travail, mais les hommes politiques apprirent une nouvelle forme de coopération au niveau international; celle-ci évoluera graduellement vers des nouvelles formes d'intégration et les relations entre les Etats seront institutionnalisées.

Contemporainement au lancement du Plan Marshall, fut signée à Paris la convention de l'OCDE, qui eut la fonction de coordonner les politiques économiques en vue de la répartition de l'aide américaine; mais les règles communes de cette organisation étant trop souples, elle demeura une organisation intergouvernementale.

La structure du Conseil d'Europe, qui vit le jour un an plus tard, n'a dépassé non plus le cadre de la coopération traditionnelle; ses organes ne peuvent qu'adresser des recommandations aux gouvernements nationaux. Le Conseil d'Europe a graduellement élargi ses compétences, ainsi il s'occupe de toutes les questions européennes, politiques, économiques, sociales, culturelles, scientifiques, juridiques et administratives.

Une importante réalisation du Conseil d'Europe est la Convention européenne pour les droits humains qui fut signée le 4 novembre 1950, mais qui a été modifiée à plusieurs reprises à partir du 20 mars 1952 par des protocoles définissant les nouveaux droits, notamment économiques.

Les organes de cette Convention sont : la Commission des droits de l'homme qui n'exerce pas des fonctions juridictionnelles et la Cour européenne des droits de l'homme qui se compose d'un nombre de juges égal à celui des Etats qui adhèrent au Conseil d'Europe. La Cour se prononce sur demande d'un Etat ou de la Commission; le jugement peut être prononcé seulement envers les Etats qui acceptent la compétence de la Cour.

A la fin des années 40 l'Europe était marquée par la crise et la division en particulier la République Fédérale d'Allemagne constituait le problème centrale parce que la frontière entre l'Est et l'Ouest passait par son territoire et la guerre froide commençait à sévir; en même temps, l'industrie de ce pays connaissait un excellent développement.



Jean Monnet adapta à la situation réelle son plan d'Alger, en proposant la fusion au-delà des frontières de l'industrie du charbon et de l'acier. Ainsi cette industrie, qui avait été la cause des deux guerres de ce siècle, devenait un symbole d'union.

Robert Schuman se révéla l'homme politique apte à réaliser ce plan audacieux. Le 9 mai 1950 il prononça le fameux discours de la salle de l'orloge du Quai d'Orsay qui marqua le commencement de l'expérience communautaire car il proposa une déléation de souveraineté dans un secteur limité, mais déterminant. Les six pays adhérant à la CECA, acceptèrent de mettre leur production de charbon et d'acier sous le contrôle d'une Haute Autorité, dont les décisions étaient contraignantes.

Le Traité signé à Paris le 18 avril 1951 donna une impulsion sans précédents au processus d'intégration européen en dépit de l'échec de la Communauté européenne de défense. Ce projet, qui était trop ambitieux pour son époque<sup>1</sup>, sera rejeté par un vote de procédure de l'Assemblée Nationale française le 30 août 1954; il entraînera également l'échec du projet de coopération politique européenne.

Dès le 23 octobre 1954 furent signés à Paris les accords de l'Union de l'Europe Occidentale qui permirent à la République Fédérale d'Allemagne de devenir membre d'une alliance de type militaire classique. Sa structure de coordination étant excessivement élastique, ses fonctions originaires en matière d'armement se sont graduellement réduites au bénéfice de l'OTAN.

La relance communautaire eut lieu en juin 1955 à l'occasion de la Conférence de Messine qui jeta les bases des Traités de la CEE et de la CEEA, qui furent signés à Rome deux ans plus tard (25 mars 1957).

Le Traité de la CEE a pour objet les facteurs économiques du Marché commun dans leur ensemble; son objectif final est l'intégration des systèmes et des politiques économiques nationales.

---

<sup>1</sup>Ce projet prévoyait la création d'une armée européenne sous un commandement unique et un état majeur international, ainsi qu'un budget militaire commun.

Le Traité de la CEEA concerne l'unification économique du secteur de l'énergie atomique ainsi que des questions de sécurité, de santé publique et de recherche.

Du point de vue institutionnel le schéma des Traités de Rome est identique à celui de la CECA. L'Assemblée parlementaire et la Cour de Justice élargissent leur compétence aux deux nouvelles Communautés. La principale modification concerne le rôle du Conseil des Ministres auquel les Traités de Rome confient les pouvoirs décisionnels; dans le Traité de la CECA ces pouvoirs sont attribués à un organe distinct (la Haute Autorité). Cependant la Commission continue d'exercer des fonctions essentielles dans le processus de formation des actes communautaires, à savoir les fonctions d'exécution et de proposition.

Le 1er juillet 1967 entra en vigueur le Traité instituant un Conseil et une Commission unique des Communautés européennes.

Le niveau élevé d'intégration économique de la Communauté a entraîné la nécessité de rapprocher les politiques étrangères des Etats membres. En octobre 1970 les Ministres des Affaires étrangères ont adopté le rapport D'Avignon sur la coopération en matière de politique étrangère, dont l'objectif était l'adoption progressive de positions communes et la coordination des actions diplomatiques dans tous les domaines des affaires internationales touchant aux intérêts de la Communauté européenne.

La déclaration solennelle de Stuttgart de juin 1983 a prévu un renforcement de la coopération politique, grâce à la coordination des positions nationales relatives aux aspects politiques et économiques de la sécurité et à la participation accrue du Parlement européen.

L'Acte unique européen a institutionnalisé la coopération politique européenne et prévu expressément que les Etats membres s'efforcent de formuler et de mettre en commun une politique étrangère européenne.

Toute une série de mesures concrètes de consultation et d'information pouvant aboutir à la réalisation d'actions communes, sont prévues. En ce qui concerne la sécurité il est précisé "qu'une coopération plus étroite est de

nature à contribuer de façon essentielle au développement d'une identité de l'Europe en matière de politique extérieure." Les aspects politiques et économiques de la sécurité méritent d'être davantage coordonnés.

L'Acte unique européen (AUE) a été adopté le 28 février 1986 et il est entré en vigueur le 1er juillet 1987. Il représente l'aboutissement d'un processus qui avait commencé le 24 février 1984 avec l'adoption au Parlement européen du projet de Traité d'Union européenne et s'était poursuivi avec le Conseil européen de Milan et le rapport du Comité Doodge.

L'AUE constitue le support nécessaire pour l'adoption des 286 directives et règlements nécessaires à la réalisation du Marché intérieur. Sa principale innovation est représentée par la procédure de coopération et la double lecture. A la suite de l'entrée en vigueur de l'AUE, le Conseil a prévu de façon explicite dans l'art. 5 de son règlement, les modalités concernant le vote à la majorité.

Grâce à l'AUE, la participation du Parlement européen à la législation communautaire a été améliorée et ses amendements sont davantage pris en considération par la Commission et le Conseil.<sup>2</sup>

En matière de demandes d'adhésion, d'association et d'accords internationaux d'importance significative, le Parlement européen a le pouvoir de co-décision; son accord est donc indispensable.

\*

\* \* \*

This study, which exists in Italian in an extended version (23 pages), traces a summary view from the first attempts at European integration by Jean Monnet to the coming into force of the Single Act, via European political co-operation. It examines the successes (CECA, EEC) and defeats (FDC, draft for political community) as well as the organisations which rise from inter-governmental co-operation, such as OECD and the Council of Europe.

---

<sup>2</sup>Au cours de la première année 72% des modifications demandées par le Parlement européen en première lecture, ont été acceptées par la Commission et 60% des modifications reprises par la Commission figurent dans les positions communes du Conseil.

## **II. Développement institutionnel/Institutional Development**

1. The European Parliament in search of a uniform electoral procedure
2. Die Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften und die Haushaltsdisziplin nach den Beschlüssen von 1988

THE EUROPEAN PARLIAMENT IN SEARCH OF A UNIFORM ELECTORAL PROCEDURE

**I. INTRODUCTION**

The European Parliament (EP), unlike most national Parliaments in Western democracies has strictly speaking no formal right of legal initiative. However, the provisions governing the institutions of the Treaties establishing the European Communities provide the EP with an unequivocal mandate to "draw up proposals for elections by direct universal suffrage in accordance with a uniform procedure in all Member States".

It is evident that the public image of the Parliament suffers from the fact that the EP, being invested with the sole right of initiative to propose a uniform electoral procedure, has not succeeded in 30 years in submitting a proposal which has obtained the agreement of the Member States. The reasons for this failure are multiple and will be discussed in the following pages. But one point has to be stressed from the beginning. Since the early 1960s the EP has made, repeatedly, strenuous efforts to develop and to propose a uniform procedure which is acceptable to all Community Member States, despite all the differences in their constitutions, administrative structures, regional boundaries and electoral traditions.

**III. HISTORICAL DEVELOPMENT**

Between 1960 and 1975 the European Parliament drew up, adopted and submitted to the Council of Ministers four proposals concerning the harmonization of national legislations governing the direct election of Members of the European Parliament.

-----  
1 see Article 138(3) of the EEC Treaty  
Article 21(3) of the ECSC Treaty  
Article 108(3) of the EURATOM Treaty

2 see for more details:  
G. van den Berghe: What is a uniform procedure; in: C. Sasse e.a.: "The European Parliament: Towards a uniform procedure for direct elections", Luxembourg 1981, pp. 7  
L. Bardi: "L'armonizzazione della legge elettorale Europea", DOC IUE 57/88 (Col. 14), ed.: European University Institute, Florence; pp. 3

On 20 September 1976 the Council of Ministers decided to respond to Parliament's resolution of 14 January 1975 on the adoption of a draft convention introducing elections to the European Parliament by direct universal suffrage<sup>3</sup> and adopted an Act concerning the direct election of Members of the European Parliament<sup>4</sup>.

The Act of 20 September 1976 provides a legal framework for direct elections to the EP. It establishes inter alia the principle of direct, universal suffrage, fixes the number of members representing each Member State, determines the period of mandate (5 years) and the rules governing the compatibility of a European mandate (i.e. compatibility with membership of national Parliament/incompatibility with membership of national government or of the EC-Commission). However the Act does not lay down a comprehensive uniform electoral procedure. Article 7 of the Act specifies that the European Parliament shall draw up a proposal for a uniform electoral procedure and that until the entry into force of a uniform procedure, the electoral procedure is to be governed in each Member State by its national provisions.

In March 1982 the EP exercised once again its right of initiative and put before the Council a proposal for a uniform electoral procedure (Rapporteur: Mr J. Seitlinger). This proposal was based on the resolution of 10 March 1982<sup>5</sup> which was adopted by 158 votes to 77 with 27 abstentions. The major provisions of the 1982 proposal "for a draft uniform electoral procedure for the elections of Members of the European Parliament" were as follows:<sup>6</sup>

It is suggested that the territory covered by the elections (i.e. each Member State) should be divided into multi-member constituencies within which the members are elected by proportional representation on the basis of regional or national lists.

Each elector would have one vote and would vote for one of the candidates on the list. The decision on whether to introduce preferential voting would lie with the Member States.

Seats would be allocated at national level to each list or combination of lists in accordance with the d'Hondt system, taking account of the total number of votes secured by the list or combination of lists involved.

The seats so allocated would then be divided between the lists concerned in accordance with the d'Hondt system on the basis of the number of votes secured in the constituencies.

It would be left to the Member States to decide how their territory was to be divided into constituencies and whether national or regional lists would be used, with the provision that each regional list must include at least three and no more than fifteen seats.

---

<sup>3</sup> cf.: O.J. No. C 32, 11.02.1975

<sup>4</sup> Act of 20 September 1976, O.J. No. L 278 of 08.10.1976

<sup>5</sup> EP Working Document 1-988/81 of 26 February 1982  
Report drawn up on behalf of the Political Affairs Committee  
"on a draft uniform electoral procedure for the election of Members of the European Parliament; Rapporteur: Mr J. Seitlinger

<sup>6</sup> see cf.: EP Working Document 1-988/81/B-C of 26 February 1982 pp. 13

The order of candidates' names on each List would be used to determine the order in which those candidates were elected except in the case of preferential voting.

The decision to apply a threshold would be left to the discretion of the Member States in view of the substantial differences in the number of representatives to be elected in the various Member States. Member States grant the right to vote and to be elected to nationals of other Member States resident in their country.

After the Seitlinger proposal had been considered by a working party set up by the Council of Ministers, the Council decided to postpone the adoption of a uniform electoral system until the 1989 elections since it was not possible to obtain the required unanimous support for the SEITLINGER proposal.

Essentially two points of dissent led to the rejection of the Seitlinger proposal by the Council: First, the principle of the proportional system as well as the modalities proposed. Second, the right to vote and to be elected irrespective of the place of residence.

### III. THE DRAFT ADOPTED BY THE POLITICAL AFFAIRS COMMITTEE IN 1985

Since the question of the introduction of a uniform electoral procedure, which was dealt with in the Seitlinger report, had been given no further consideration by the Council since May 1983, the European Parliament decided after the 1984 direct elections to submit a new draft to reopen the discussions in the Council and improve the chances of the adoption of an Act for the introduction of a uniform electoral procedure. Work on the new draft was begun immediately after the elections.

On 28 February 1985 the Political Affairs Committee adopted a report (Rapporteur Mr Bocklet) containing a 'Proposal for a First Act for the introduction of a uniform electoral procedure for the election of Members of the European Parliament'.<sup>8</sup> The motion for a resolution was adopted by 16 votes to 8 with 13 abstentions.

#### 1. Principles of the Bocklet proposal

The draft adopted by the Political Affairs Committee was based on the following principles:

- (a) the objective of a uniform electoral procedure should be attained in stages and not all at once;

<sup>7</sup> -----  
re: Speech of Mr Genscher (President of the Council) to the European Parliament on 8 March 1983, cf.: Proceedings of the EP, No. 1-296/52 (08.03.83)

<sup>8</sup> cf.: EP, Working Document A2-1/85 of 22 March 1985: Report drawn up on behalf of the Political Affairs Committee on a draft uniform electoral procedure for the election of Members of the European Parliament, Rapporteur: Mr R. Bocklet

<sup>9</sup> cf. for the following: Report on the work of the Intergroup Working Party on a uniform electoral procedure (PE 114.074)

- (b) the notion of uniformity does not mean total identity of the electoral procedures in all the Member States but does require harmonization of the essential aspects of electoral procedure (electoral system and the right to vote and to stand for election);
- (c) the numbers of seats for each Member State laid down in the 1976 Act are to remain the same;
- (d) every 18 year-old citizen of a Member State should have the right to vote and to stand for election in the Member State of which he is a national at elections to the European Parliament; the Member States may decide to depart from the principle of nationality in favour of the principle of residence;
- (e) the key purpose of uniformity of the electoral procedure is to ensure that each vote has the same worth in terms of the counting and the results within a Member State;
- (f) the European Parliament should reflect the many national, regional and ideological trends of the peoples of the Community in proportion to their numerical strength;
- (g) the elections should therefore be based on lists (proportional representation), with the possibility of aspects of nominal voting; the votes should be converted into seats by the d'Hondt method;
- (h) the Member States should have the possibility
  - of dividing their territory into one national constituency or a number of regional constituencies,
  - of laying down the conditions for the submission of nominations and the conditions governing lists and the combination of lists at national level,
  - of choosing between rigid lists and semi-open lists with a preferential vote,
  - of introducing a threshold requirement of up to five percent, and
  - of allowing for exceptions to the method of calculation and threshold requirement to take account of special situations caused by geographical or ethnic actors;

The essential aim of the draft adopted by the Political Affairs Committee was to bring about, on the basis of a system of proportional representation and lists, the gradual harmonization of the different electoral systems in the Member States for elections to the European Parliament. The proposed uniform electoral procedure was therefore concerned primarily with ensuring that all votes have the same value in terms of the counting and the results. The Member States were still allowed a certain amount of leeway with regard to other aspects of the electoral system (regional or national constituencies, preferential votes, threshold requirement).



## 2. Opinion of the Legal Affairs Committee

The day before the Political Affairs Committee took its decision, the Legal Affairs Committee adopted by 15 votes to 0 with 3 abstentions an opinion which agreed with the draft drawn up by the Political Affairs Committee on almost all essential points.

Unlike the Political Affairs Committee, however, the Legal Affairs Committee called for 'a truly uniform system' for the electoral procedure. It also considered that 'as a matter of law, the requirement for 'a uniform electoral procedure' means not merely that principles, objectives or results of the electoral systems shall be uniform, but that the actual procedures by which those principles, objectives and results are put into effect shall be uniform'.

Moreover, the opinion argues that "once the political principles of a uniform system have been established, the task of defining this system should be accomplished by using the medium of public debate to bring together the intellectual energies of those who have special knowledge of the subject and can work positively together to make the new uniform electoral procedure for the election of the European Parliament by direct universal suffrage an important step towards a truly united Europe. There is no doubt that the electoral system which gives Parliament its legitimacy is an important - albeit symbolic - element of this project."<sup>11</sup>

Furthermore, it is stressed in the opinion that under a fully integrated system, the right to vote and stand for election ought to depend on residence in a given country, but at the present time, in view of the existence of pre-established quotas, it is legitimate that they should be linked to nationality.<sup>12</sup>

The Legal Affairs Committee then proposed to set up a joint working group consisting of members of the Political Affairs Committee and members of the Legal Affairs Committee to seek agreement on a uniform electoral procedure so as to obtain maximum possible support in the EP.

Following the failure to obtain convincing majority of votes in favour of the draft in the Political Affairs Committee, a meeting took place between the coordinators of the Political Affairs Committee and the Legal Affairs Committee and the rapporteur, at which it was decided, following the proposal of the chairman of the Political Affairs Committee, that those who were in favour of drawing up at once a procedure to achieve maximum uniformity should be given the opportunity to submit appropriate proposals. In March 1986 the Legal Affairs Committee, in a notice to its members, forwarded a proposal for a draft uniform electoral procedure, which provided for two-thirds of Members to be elected in multi-member constituencies and for the remaining third of the seats to be allocated at regional level to achieve a proportional balance.

-----  
<sup>10</sup> cf.: Opinion of the Committee on Legal Affairs and Citizens Rights; in: EP - Working Document A2-1/85, pp. 18

<sup>11</sup> ibid, p. 28

<sup>12</sup> ibid, p. 29

In March 1986 the group chairmen agreed to set up an intergroup Working Party under the chairmanship of the rapporteur to draw up a proposal for an electoral system supported by the political groups present in the EP and acceptable to all twelve Member States.

### 3. The modifications by the intergroup Working Party

In its first round of meetings between March and July 1986, the intergroup Working Party agreed on the following principles:

- (a) the European Parliament's draft should achieve as much uniformity as possible;
- (b) the uniform electoral procedure should offer a fair compromise between a system of proportional representation with lists and a system of nominal voting in constituencies;
- (c) the European Parliament should reflect the many national, regional and ideological trends of the peoples of the Community in proportion to their numerical strength;
- (d) the Member States should only have power to settle details concerning the division into constituencies, including special cases, and the admissibility of candidates from new parties or electoral groups;
- (e) the basic geographical unit of the electoral system should be the multi-member constituency (regional constituency), which ensures that a Member is attached to a constituency;
- (f) each elector has one vote, which he can cast only for the candidate of his choice (compulsory preferential vote);
- (g) the votes should be counted at national level;
- (h) a threshold requirement will not be allowed.

The Working Party hoped to obtain the agreement of their British colleagues by submitting a proposal which was "equidistant from the United Kingdom and from the Continent". The constituencies and votes for individual candidates (nominal voting) of the British electoral system were combined with the allocation of seats by lists in proportion to the total number of votes obtained, in line with the continental pattern. As a result, the proposal meant that the majority of the Member States must abandon the rigid list system, while the British must depart from the single-member constituency for the European elections.

The Working Party's main concern was to avoid the problems which could arise as a result of combining nominal voting and proportional representation. In order to minimize the problems, the Working Party decided, on the basis of calculations by experts, to adopt the Hare/Niemeyer method of counting votes, which also has the advantage of being less complicated than the d'Hondt system, and to propose a minimum number of five Members in each multi-member constituency. For the unlikely event that the candidate with the highest overall number of votes in the constituency would not be allocated a seat by the proportional distribution at national level, a provision was included

---

<sup>13</sup> cf.: see footnote 13

stating that the candidate with the highest number of votes in the constituency is to be allocated a seat notwithstanding. Further provisions were included concerning the admissibility of candidates from new parties and electoral groups to the elections and the reimbursement of campaign costs.

Each individual Article of the proposal was adopted by a large majority in the Working Party. The proposal as a whole was supported by all the permanent members of the Working Party and was adopted by the Working Party on 10 December 1986.

#### IV. PRESENT SITUATION AND OUTLOOK

##### 1. Reaction of the Political Groups

In early 1987 the rapporteur asked the political groups represented in the EP to react to the compromise proposal of the intergroup working party.

Despite the fact that representatives of all groups had participated in the Working Party and finally unanimously agreed on the compromise, the reaction of the political groups themselves was much more reluctant. In fact, only the Communist group expressed unconditional agreement and proposed to put the draft to the plenary. It can also be supposed that the European Peoples' Party (Christian Democrats) largely supports the proposal because the rapporteur is a member of this group. The Liberal and Democratic Reformist Group expressed principle agreement but did not exclude the tabling of amendments before the vote in plenary. The Rainbow Group, the Group of the European Right and the Non-attached did not express an explicit opinion.

The most critical comments came from the European Democratic Group (mainly British Conservatives) and from the Group of the European Democratic Alliance (mainly Gaullists). The Conservatives expressed opposition concerning several elements of the proposal, such as the importance of national lists, the influence of political parties on candidatures, a lack of guarantee concerning an adequate representation of single regions and the method of calculation. Moreover, many British members of the group did not show any willingness to renounce the principle of a single member constituency.

The criticism of the European Democrats came from the opposite angle. In their view the compromise was too much biased in favour of the British system. Mainly they criticised the division of national territory into regional constituencies, the disallowing of a threshold and the renunciation of a rigid list. For these reasons the group proposed a text providing for greater scope for national autonomy in drawing up the rules.

A reaction of the Socialist group on the compromise proposal occurred only in May 1988 and reflected the internal division of the group on the issue. As a result of this division, the Socialists suggested withholding the items dealing with the electoral system from the plenary because these would be too controversial. Moreover, the group argued in favour of a step-by-step implementation of a uniform electoral procedure and focused its interest on the right to vote and to be elected to every Community citizen in their country of residence irrespective of their nationality provided they are nationals of an EC Member State.

## 2. Conclusion

All in all it must be said that the situation in 1988/1989 was characterized by a persisting high degree of divergence between and even within political groups represented in the European Parliament. Therefore it was impossible to present the compromise proposal of the intergroup Working Party in plenary before the elections of June 1989. No consensus exists with regard to many core elements of a uniform electoral procedure:

- type of constituency
- method of calculating votes (d'Hondt versus Hare-Niemeyer)
- degree of proportionality
- threshold requirement
- right to vote and to be elected (principle of residence versus principle of nationality).

Large agreement only exists with regard to few elements of a uniform electoral system, such as:

- nomination of candidates according to democratic principles
- each vote has the same value
- votes are transformed into seats at national level.

Moreover, there is general agreement that a uniform procedure must be grounded on a fair compromise between a proportional system based on party lists and a nominal system based on the election of individual candidates on a constituency level. Finally, against the background of experience during the past decades most MEPs agree that a uniform procedure can only be reached step by step and that uniformity has to be perceived as a high degree of similarity rather than total uniformity. This means that the Member States must dispose of considerable freedom of action to determine the details of the "uniform" procedure in accordance with their national peculiarities.

Despite the failure to adopt a uniform electoral procedure before the June 1989 elections the EP will continue its efforts to get all the Member States to agree on an electoral procedure which takes the principle of proportional representation unequivocally into account, shows a high degree of uniformity and at the same time respects the constitutional frameworks, the administrative structures, the geographical divisions and the historical traditions of each individual Member State.

There is no time to lose if the Parliament wants a common procedure to be adopted by the Council and implemented by the Member States before the 1994 elections.

\* \* \*

L'article décrit les initiatives prises par le Parlement européen pour aboutir à une procédure électorale uniforme pour l'élection directe de ses membres. A plusieurs reprises le Parlement a exercé son seul droit d'initiative législative en présentant des projets de procédure uniforme au Conseil. Cependant, jusqu'à présent ces initiatives n'ont pas été couronnées de succès, car il paraît extrêmement difficile de réconcilier les traditions électorales de tous les Etats membres de la Communauté. Notamment la tradition britannique d'un scrutin nominal et majoritaire s'oppose au principe de représentation proportionnelle en vigueur dans les autres Etats membres. Toutefois, le PE continuera pendant la nouvelle législature ses tentatives de forger un compromis qui sera acceptable pour tous les partis concernés.

Luxemburg, den 5.6.1989

### Die Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften und die Haushaltsdisziplin nach den Beschlüssen von 1988

Das Haushaltsverfahren zur Aufstellung der Haushaltspläne der EG war seit Jahren durch Krisen gekennzeichnet, deren wesentlicher Grund in der unzureichenden Ausstattung der EG mit den notwendigen Eigenmitteln zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten lag. Im Dezember 1988 konnte erstmals seit 1983 wieder ein Haushaltsverfahren fristgerecht mit der Verabschiedung des Haushalts 1989 zum Abschluß gebracht werden. Darin zeigten sich die positiven Auswirkungen der im Laufe des Jahres 1988 gefaßten Beschlüsse über eine neue Eigenmittelquelle und die Haushaltsdisziplin.

Nachdem der Europäische Rat im Laufe des Jahres 1987 auf mehreren Sitzungen zu keiner Einigung über neue Eigenmittel für die EG gekommen war, spitzte sich die Haushaltsslage derart zu, daß der Ministerrat erstmals in der Geschichte der EG nicht einmal mehr in der Lage war, einen Haushaltsentwurf (für 1988) vorzulegen. Auf diesem Hintergrund kam es zu dem Sondergipfeltreffen vom 11. bis 13. Februar 1988 in Brüssel, an dessen Ende die Beschlüsse über die neuen Eigenmittel für die EG und verschiedene Maßnahmen zur Eindämmung der Agrarausgaben und Erhöhung der Ausgaben für die Struktur- und anderen Politiken standen.

#### **Die Entwicklung der Eigenmittel der EG**

Die besonderen Tätigkeiten der ersten Gemeinschaft, der EGKS, die die Erzeugung von Kohle und Stahl vergemeinschaftet hat, werden durch eine Umlage finanziert, die von der Hohen Behörde, nunmehr der EG-Kommission, unmittelbar erhoben wird. Diese verfügt damit über ein mächtiges integrierendes Instrument, das sich jedoch bedauerlicherweise auf zwei Sektoren beschränkt, die sich gegenwärtig in einem tiefgreifenden Strukturwandel befinden.

Die auf die gesamte Tätigkeit im Wirtschafts- und Sozialsektor ausgedehnte Integration konnte anfangs, im Jahr 1958, nicht auf eine autonome Finanzierung gegründet werden. Die Abhängigkeit von den Mitgliedstaaten, die nach festen Aufbringungsschlüsseln Finanzbeiträge leisten mußten, führte zwangsläufig zu einem Entscheidungsverfahren, in dem der Rat ein deutliches Übergewicht erhielt.

Die Errichtung der Zollunion im Jahr 1968 und die Einführung der gemeinsamen Agrarpolitik hatten zur Folge, daß die an den Grenzen der Gemeinschaft erhobenen Zölle und Agrarabschöpfungen der Gemeinschaft zugewiesen wurden, die ersten eigenen Mittel der Gemeinschaften.

Die Rechtsgrundlage für die Einnahmen der EG findet sich im EWG-Vertrag in Artikel 201, im EURATOM-Vertrag in Artikel 173 und im EGKS-Vertrag in den Artikeln 49 bis 53. Auf der Grundlage dieser Bestimmungen ergingen verschiedene Beschlüsse, die der EG Eigenmittel aus verschiedenen Quellen zuerkannten. Seit dem Beschluß des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften, wird der Haushalt der EG durch eigene Mittel der Gemeinschaft finanziert, zuletzt bis Mitte 1988 im Rahmen des Beschlusses des Rates vom 7. Mai 1985 über das System der eigenen Mittel der Gemeinschaft. Mit den Gipfelbschlüssen vom 12. Februar 1988 ergab sich eine neue Entwicklung hin zu einer zusätzlichen Eigenmittelquelle, die in der neuen Eigenmittelverordnung vom 24. Juni 1988 Eingang fand.

Mit der Übertragung eigener Mittel soll die Sicherung eines gewissen Maßes an Finanzautonomie für die Europäischen Gemeinschaften erreicht werden. Die Tatsache, daß den Gemeinschaften eigene Mittel zur Deckung ihrer Ausgaben zur Verfügung gestellt wurden, bildete auch die Grundlage für die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments.

In dem Beschluß vom 7. Mai 1985 über das System der eigenen Mittel der Gemeinschaften waren die folgenden Arten von Eigenmittel vorgesehen:

- die Agrarabschöpfungen und die auf die Zuckererzeugung erhobenen Abgaben (1989 auf ca. 2.463 Millionen ECU geschätzt);
- die aufgrund des Gemeinsamen Zolltarifs (GZT) auf Einfuhren in die Gemeinschaft erhobenen Zölle (1989 auf ca. 9.954 Mio ECU geschätzt);
- das Aufkommen aus einem Mehrwertsteuersatz, der 1,4 % (seit dem 1.1.1986, 1989 auf ca. 26.219 Mio ECU geschätzt) nicht überschreiten darf und auf der Grundlage einer vorher für die gesamte Gemeinschaft vereinheitlichten Bemessungsgrundlage erhoben wird.

Es ist noch darauf hinzuweisen, daß der Mehrwertsteuersatz nicht zum innerstaatlichen Satz hinzukommt, was zu einer Erhöhung der nationalen MWSt-Sätze führen würde, sondern auf den innerstaatlichen Satz angerechnet wird. Die Begründung dafür findet sich in der Tatsache, daß ein beachtlicher Teil der Ausgaben der Gemeinschaft das Ergebnis einer Verlagerung von früher auf nationaler Ebene verwirklichter Maßnahmen auf die europäische Ebene darstellt, deren Durchführung bzw. Einleitung auf gemeinschaftlicher Ebene wirtschaftlicher und effizienter erschien, und diese Ausgaben nun nicht mehr die nationalen Haushalte belasten.

Bereits im Haushaltsplan für 1985 wurde die zu jener Zeit geltende Höchstgrenze des Mehrwertsteuersatzes von 1 % voll ausgeschöpft. Da die Eigeneinnahmen zur Finanzierung des Haushalts nicht ausreichten, haben die Mitgliedstaaten seinerzeit die Lücke von 1,98 Mrd. ECU durch nicht rückzahlbare Vorschüsse gedeckt. Daraufhin erfolgte 1985 mit Wirkung ab 1986 die Anhebung des MWSt-Anteils auf 1,4 %. Schon bald wurde aber klar, daß die Gemeinschaftstätigkeiten insbesondere auch im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes mit diesen Eigenmitteln nicht zu finanzieren waren.

Auf Vorschlag der Kommission einigte sich der Europäische Rat im Februar 1988 auf ein neues Finanzierungssystem für die Gemeinschaften, dieses wurde am 24. Juni 1988 durch den Rat in einem neuen 'Beschluß über das System der Eigenmittel' umgesetzt, der den entsprechenden Beschluß vom 7. Mai 1985

ersetzt. Grundlage für diese Beschlüsse, die vielfach auch als Finanzreform bezeichnet werden, waren Vorschläge, die die Kommission bereits im Februar 1987 unterbreitet hatte. Die Kommission wies dabei darauf hin, daß seit 1983 zwischen den festgestellten Haushaltsplänen und dem tatsächlichen Finanzbedarf ein wachsendes Defizit bestand und effektiv die bestehenden Mehrwertsteuerplafonds der Eigenmittel überschritten wurden, und weiter, daß das damals geltende Eigenmittelsystem mit kapitalen Fehlern behaftet war, weil nämlich die Grundlagen der Mittel schrittweise ausgehöhlt wurden mit der Folge, daß die aufgrund der seinerzeitigen Obergrenze verfügbaren Mittel strukturell abnahmen (multilaterale Senkung der Einfuhrzölle, zunehmender Selbstversorgungsgrad der EG bei Agrarerzeugnissen mit der Folge der Verringerung der traditionellen Eigenmittel, langsames Wachstum der Mehrwertsteuergrundlage gegenüber dem Dynamikum der Wirtschaft der EG, weil der Anteil der Verbrauchsausgaben am Brutto-Sozialprodukt zurückgeht). Auf dieser Grundlage und, um wenigstens bis zur Vollendung des Binnenmarkters 1992 die Finanzierung der EG zu stabilisieren, schlug die Kommission die Einführung einer neuen Einnahmeart vor.

Der neue Beschluß sieht nun folgende Eigeneinnahmen vor:

- Zu den bereits bestehenden Eigenmitteln, also Agrarabschöpfungen, Zuckerabgaben, Zöllen (jetzt zuzüglich der Zölle auf EGKS-Erzeugnisse) und Aufkommen aus einem Mehrwertsteuersatz von 1,4 % kommen nun hinzu
- Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines im Rahmen des Haushaltsverfahrens unter Berücksichtigung aller sonstigen Einnahmen festzulegenden Satzes auf das Gesamt-BSP aller Mitgliedstaaten ergeben, und zwar wird der
  - \* Anteil der EG am Gemeinschafts-BSP auf 1,2 % für die Zahlungsermächtigungen (1,3 % für Verpflichtungsermächtigungen) festgesetzt. In diesem Rahmen wird neben den anderen Eigeneinnahmen zunächst einmal der Anteil an der MWSt bis zur Höhe von 1,4 % ausgeschöpft, die darüberhinaus bestehende Finanzierungslücke wird durch eine
  - \* Gemeinschaftsabgabe in Höhe der Differenz zwischen MWSt-Aufkommen und verfügbarem BSP-Anteil gedeckt. Dieser Betrag ist von den einzelnen Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Anteil am Gemeinschafts-BSP aufzubringen.
  - \* Für wirtschaftlich schwächere Länder mit hohem Konsumanteil am MWSt-Aufkommen wurde zur Vermeidung unverhältnismäßiger Belastungen ein Korrekturmechanismus vorgesehen, und zwar eine Begrenzung der Zahlungen aus dem MWSt-Aufkommen durch einen Bezug auf das BSP dieses Landes: Wenn die MWSt-Bemessungsgrundlage des Mitgliedstaates größer ist als 55 % seines BSP, dann soll für dieses Land die Zahlung aus dem 1,4 %-MWSt-Anteil auf diese 55 % begrenzt sein. (Beispiel Portugal: Die MWSt-Bemessungsgrundlage entspricht 70 % des portugiesischen BSP.)

Nachdem die Mitgliedstaaten diesen neuen Eigenmittelbeschluß ratifiziert hatten, wurde bereits der Haushalt 1989 auf der Grundlage dieser Regelung finanziert.

Schon vor der Einführung der vierten Einnahmequelle konnte man wegen der Anbindung an die nationale Mehrwertsteuer noch nicht von einer vollen Finanzautonomie der EG sprechen, da die EG keine unmittelbare Möglichkeit hat, die Einnahmen autonom zu erhöhen und sie so an steigenden Ausgabenbedarf anzupassen. Die EG hat kein Steuerfindungsrecht wie die Mitgliedstaaten. Dieses Autonomieprinzips ist mit der neuen Eigenmittelquelle bezogen auf das Bruttosozialprodukt noch weiter durchbrochen, da diese Mittel von den Mitgliedstaaten wie früher die Beiträge an die EG abgeführt werden.

### **Haushaltsdisziplin und Verbesserung des Haushaltsverfahrens**

Das Paket der Finanzreform von 1988 enthielt nicht nur die Sicherung der zukünftigen Finanzierung der EG durch Schaffung einer neuen Eigenmittelquelle, sondern gleichzeitig auch einschneidende Maßnahmen auf der Ausgabenseite des EG-Haushalts. Das Ausufernde der Kosten der gemeinsamen Agrarpolitik und dort besonders im Sektor Garantie, wie es sich in dem unangemessen hohen Anteil von über 60 % an den Gesamtausgaben des EG-Haushaltsplans niederschlug, war auf der Ausgabenseite einer der Hauptauslöser der andauernden Finanzkrise der EG und führte in den letzten Jahren bis 1988 fast zur Zahlungsunfähigkeit der EG. Das Finanzreformpaket von 1988 enthält für die Ausgabenseite drei große Teile, und zwar:

- Einfrieren der Agrarausgaben und Festlegung einer 5-Jahres-Vorausschau der Ausgaben
- Maßnahmen zur Haushaltsdisziplin
- Verdoppelung der Strukturfonds bis 1992/93

Im Rahmen einer strikten Haushaltsdisziplin werden die Agrarausgaben auf eine sogenannte 'Guideline' beschränkt, die als Höchstgrenze für diese Ausgaben im Jahre 1988 einen Betrag von 27.500 Mio ECU vorsieht. Das jährliche Wachstum des EAGFL Garantie darf weiter nicht mehr als 80 % des Wachstums des BSP entsprechen (also z.B. bei 1 % Wachstum des BSP, Wachstum EAGFL Garantie: 0,8 %). Darin enthalten sind 200 Mio ECU für ein Flächenstilllegungsprogramm. Die Wertberichtigungen der Lagerbestände werden ebenfalls außerhalb der Guideline finanziert. Für Spanien und Portugal sind Sonderregelungen vorgesehen, um sie nicht mit Kosten zu belasten, die ihren Ursprung vor dem Beitritt dieser Länder haben. Schließlich hat man sich auf Agrarstabilisatoren geeinigt, mit denen die Produktionsmengen eingeschränkt werden, und Maßnahmen zur Finanzierung eines vorzeitigen Ruhestandes für Landwirte.

Auf Vorschlag des Europäischen Parlaments kam im Juni 1988 eine "Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens" zwischen Rat, Kommission und EP



zustande. Darin legen sich die Beteiligten auf eine fünfjährige Finanzvorausschau 1988-1992 fest, die als Anhang der Vereinbarung beigefügt ist.

Diese finanzielle Vorausschau ist der Bezugsrahmen für die interinstitutionelle Haushaltsdisziplin, sie enthält Angaben über Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben der Gemeinschaft, unter anderem auch für die Entwicklung neuer Politiken. Die beteiligten Institutionen erkennen an, daß jedes der in der Vorausschau 1988-1992 festgelegten Finanzziele einen jährlichen Höchstbetrag für die Ausgaben der Gemeinschaft darstellt. Sie verpflichten sich, diese jährlichen Höchstbeträge während jedes entsprechenden Haushaltsverfahrens einzuhalten und dafür Sorge zu tragen, daß der in der finanziellen Vorausschau festgelegte Betrag der nichtobligatorischen Ausgaben durch eine Änderung der in der Vorausschau vorgesehenen obligatorischen Ausgaben nicht verringert werden kann. Damit ist z.B. sichergestellt, daß Maßnahmen im obligatorischen Bereich, also etwa im Agrarsektor, nicht zu Lasten der anderen Politiken finanziert werden können. Allerdings können auch eventuelle Überschüsse aus diesem obligatorischen Bereich nicht zur Finanzierung etwa von Maßnahmen im Bereich der (nichtobligatorischen Ausgaben) der anderen Politiken herangezogen werden. Die finanzielle Vorausschau kann gegebenenfalls im Hinblick auf wesentliche Änderungen des wirtschaftlichen Umfeldes aktualisiert werden, allerdings besteht für Erhöhungen nur eine Marge von 0,03 des BSP der EG.

Ein im Sinne einer besseren Ausgewogenheit der einzelnen Ausgabenbereiche des Haushaltsplans besonders wichtiger Teil des Reformpakets ist die angestrebte Verdoppelung der Strukturfonds, also Regionalfonds, Sozialfonds und EAGFL-Ausrichtung. Die für diese Fonds vorgesehenen Mittel sollen spätestens bis 1993 gegenüber 1988 verdoppelt werden, für bestimmte, besonders förderungsbedürftige Regionen bereits bis 1992. Damit wird der Anteil der Agrarausgaben des EAGFL-Garantie deutlich reduziert zugunsten der anderen Politiken, es darf aber nicht verkannt werden, daß diese Agrarausgaben bei planmäßiger Entwicklung entsprechend der fünfjährigen Finanzvorausschau 1992 immer noch deutlich über 50 % des Gesamthaushalts liegen werden. Damit wird sich der Anteil der NOA und dementsprechend der Einfluß des EP erhöhen (1992: ca. 34 %).

#### Schlußfolgerung

Mit den Maßnahmen des Pakets der Finanzreform von 1988 und der interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin darf für die kommenden Jahre bis 1992/93 mit Haushaltsverfahren gerechnet werden, die - wenn auch nicht ganz konfliktfrei - so doch in erheblich ruhigeren Bahnen verlaufen werden. Durch die neue Eigenmittelquelle und deren Anbindung an das Bruttosozialprodukt der EG, also an die Prosperität der Gemeinschaft, dürfte die Finanzierung der Gemeinschaftstätigkeiten in den nächsten Jahren gesichert sein. Durch die Reduzierung der obligatorischen Ausgaben im Agrarbereich und die Verdoppelung der (nichtobligatorischen) Ausgaben für die Strukturfonds wird sich der Anteil der nichtobligatorischen Ausgaben des Haushalts bis 1992 auf ca. 34 % erhöhen und damit dementsprechend der Einfluß des Europäischen Parlaments, dem im Haushaltsverfahren bei den nichtobligatorischen Ausgaben grundsätzlich die letzte Entscheidung zusteht.

Demgegenüber muss aber gesehen werden, dass das Europäische Parlament mit den in der interinstitutionellen Vereinbarung übernommenen Verpflichtungen der Haushaltsdisziplin ein gewisse Selbstbeschränkung seiner Haushaltsbefugnisse eingegangen ist, so dass der Einflussgewinn über die Erhöhung des Anteils der nichtobligatorischen Ausgaben sich bezogen auf den engen Rahmen der fünfjährigen Finanzvorausschau der interinstitutionellen Vereinbarung relativiert.

\*

\* \*

**Les décisions de 1988 concernant les ressources propres des Communautés européennes et la discipline budgétaire.**

Ce document traite de l'évolution des ressources propres, l'introduction d'une 4ème ressource par l'application d'un taux sur l'ensemble des produits nationaux bruts (PNB) de tous les Etats membres. Sont également examinées les mesures sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire grâce au blocage des dépenses agricoles et à la fixation d'une prévision quinquennale des dépenses prévues par "l'Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire entre le Parlement, le Conseil et la Commission."

**The European Communities' own resources and the budgetary discipline according to the decisions of 1988.**

Evolution of the own resources; introduction of a 4th resource resulting from a proposition of the total GNP of all the Members States; measures of budgetary discipline with blocage of agricultural expenditure, and fixation of a five year financial perspective by an "Interinstitutional agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure" between Parliament, the Council and the Commission.



### **III. Coopération politique et relations extérieures/Political cooperation and external relations**

1. La coopération politique européenne: réalités et perspectives
2. Security cooperation in the European Community
3. Le relazioni tra la Comunità Europea e l'Unione Sovietica

LA COOPERATION POLITIQUE EUROPEENNE : REALITES ET PERSPECTIVES

1. Structures et activités

La coopération politique européenne est devenue un moyen d'action des Etats de la C.E. en matière de politique étrangère. Depuis 1970, les ministres des Affaires étrangères se réunissent au moins six fois par an dans le cadre de la C.P.E.: à cela s'ajoutent les rencontres en marge des réunions du Conseil de la C.E. Le Comité politique et le groupe des correspondants européens se réunissent au moins une fois par mois. En outre, les quelque 20 groupes de travail se rencontrent à intervalles réguliers et les ambassades des Douze dans les Etats tiers ou les représentations auprès des organisations et conférences internationales se réunissent fréquemment dans le cadre de la C.P.E.

Tous les six mois, les Etats membres assument à tour de rôle la présidence qui est chargée, avec le soutien du secrétariat créé à Bruxelles, de la coordination de la C.P.E. et du rôle de porte-parole.

Les objectifs principaux de la C.P.E. sont les suivants:

- assurer par une information et des consultations régulières une meilleure compréhension mutuelle sur les grands problèmes de la politique internationale,
- renforcer la solidarité entre les Etats membres de la C.E. en favorisant une harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et lorsque cela apparaîtra possible et souhaitable, des actions communes.

Les points essentiels du travail de la C.P.E. répondent aux défis de politique étrangère auxquels la Communauté des 12 est confrontée, notamment les rapports Ouest-Est, y compris la C.S.C.E., la coopération dans le cadre des Nations unies, les foyers de crise au Proche et au Moyen-Orient, l'Afrique australe, l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud et la lutte contre le terrorisme international.

Les questions de sécurité européenne sont examinées sous leurs aspects politiques et économiques. A côté de ces thèmes, les Douze s'occupent également de tous les développements politiques dans le monde qui ont, sous quelque forme que ce soit, des incidences sur l'Europe. Enfin, l'engagement des Douze pour le respect des droits de l'homme dans le monde entier occupe une place de tout premier ordre.

La discussion courante des questions concrètes d'actualité a conduit de plus en plus à l'élaboration de positions et d'actions communes. Dans les premières années, des domaines tels que la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (C.S.C.E.) et le conflit au Proche-Orient se situaient au centre de la Coopération politique. Entretemps, la C.P.E. connaît une intensité et une envergure beaucoup plus considérables; ainsi en 1988 (novembre) plus de 50 déclarations communes ont été adoptées.

L'intervention et l'action communes des Douze à l'extérieur a fait apparaître aux yeux du monde les progrès du processus d'unification européenne. Cela vaut tout aussi bien pour la coopération dans les organisations et conférences (p. ex. Nations unies, C.S.C.E., C.D.E.) que pour les consultations de plus en plus nombreuses entre la C.P.E. d'une part et les Etats tiers et organisations régionales d'autre part (p. ex. A.S.E.A.N., Etats d'Amérique centrale et Groupe de Contadora, Dialogue euro-arabe). La coopération des représentations des Douze dans les Etats tiers et l'action commune des Douze dans les relations diplomatiques sont également des témoignages manifestes de leur coopération croissante.

La C.P.E. est devenue un deuxième pilier de la construction européenne. Une impulsion vigoureuse s'est fait sentir notamment depuis le Sommet de Milan de juin 1985. Le processus d'information et de consultation réciproques a atteint une plus grande intensité. La volonté politique d'élaborer des positions communes et de procéder à des actions communes en politique étrangère s'est accrue; la coopération a été étendue à de nouveaux domaines. L'élargissement au sud de la Communauté a contribué à cette animation en apportant de nouveaux liens et intérêts régionaux sans ralentir pour autant le processus de concertation.

L'entrée en vigueur de l'Acte unique européen (1 juillet 1987) a permis de consacrer juridiquement la C.P.E. dans un traité international incluant la Communauté européenne, de la soumettre au principe de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'une politique étrangère européenne et d'apporter certaines améliorations à son fonctionnement. En même temps, la C.P.E. reste susceptible d'être adaptée à des développements futurs et d'être progressivement élargie et intensifiée. Enfin, la C.P.E. a été renforcée institutionnellement par la mise en place d'un secrétariat qui soutient la présidence dans l'exécution de ses tâches.

L'Acte unique européen prévoit également une coopération sur les questions intéressant la sécurité européenne. Il prévoit que les partenaires sont disposés à coordonner plus étroitement leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité. En même temps, ils précise expressément que ces dispositions ne s'opposent pas à une harmonisation globale entre certains partenaires en matière de sécurité et de défense dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale et de l'Alliance atlantique.

## 2. L'Impact du Parlement Européen sur la C.P.E.

### Aperçu historique

Depuis la naissance de la C.P.E. le Parlement européen a constamment affirmé la nécessité pour l'Europe de s'exprimer et d'agir d'une seule voix afin d'aboutir ultérieurement à une véritable politique extérieure européenne.

Les rapports adoptés, durant cette période, par le Parlement sur l'union politique et la coopération politique en sont l'expression la plus significative.

Depuis 1981, cette influence s'est nettement concrétisée à la suite de l'adoption par le Parlement européen du rapport ELLES sur la coopération politique européenne, adoptée en juillet 1981.

Dans cette résolution, le P.E. invite d'une part les ministres des Affaires étrangères à resserrer les liens entre la C.P.E. et le Conseil des ministres afin d'aboutir à une politique communautaire cohérente et, d'autre part, le Conseil européen à renouveler l'engagement des Etats membres de s'exprimer d'une seule voix sur toutes les questions de politique étrangère revêtant une importance vitale pour la Communauté.

Les ministres des Affaires étrangères à Londres en octobre 1981 ont repris un certain nombre de suggestions contenues dans la résolution du Parlement européen.

Dans le rapport de Londres, les ministres notent qu'ils sont de plus en plus à même de pouvoir parler d'une seule voix dans les affaires internationales et qu'ils devraient être davantage en mesure de parvenir à des actions conjointes.

La Déclaration solennelle sur l'Union européenne, adoptée à Stuttgart le 19 juin 1983, reprend aussi partiellement l'extension de la coopération politique à certains aspects politiques et économiques de la sécurité.

L'Acte Unique, qui institutionnalise et codifie la C.P.E. (Titre III, article 30) reprend à plusieurs égards des propositions exprimées par le P.E. C'est ainsi que, par exemple, un secrétariat a été établi à Bruxelles dont la tâche est d'assister la présidence de la C.P.E. dans la préparation et la mise en oeuvre de ses activités.

#### Possibilités et limites de l'impact

L'Acte Unique prévoit que le P.E. est étroitement associé aux travaux de la C.P.E. et que ses vues doivent dûment être prises en considération, ce qui lui confère un important droit de regard sur la définition, l'exécution et le contrôle de la coopération européenne en matière de politique étrangère.

En effet, les mécanismes d'information et de communication établis entre la C.P.E. d'un côté et le P.E. et notamment sa commission politique de l'autre, garantissent une influence réciproque. Un grand nombre des résolutions - en particulier celles qui proviennent de la commission



politique et des résolutions d'urgence - s'adressent directement aux Ministres des Affaires étrangères réunis dans la cadre de la C.P.E. et, en outre, le Parlement utilise largement son droit de poser des questions orales et écrites à la C.P.E.

Il est cependant difficile de mesurer l'impact réel du Parlement sur les relations extérieures de la Communauté et sur la politique étrangère de ses Etats membres. Dans la grande majorité des cas, son impact ne peut être qu'indirect et complémentaire à d'autres variables qui détermineront la prise de décision dans un secteur politique d'une grande complexité. Si un certain nombre d'exemples peuvent être cités où le Conseil européen ou les Ministres réunis dans le cadre de la C.P.E. ont pris position à la suite d'initiatives du Parlement européen, il faut toujours évaluer l'impact du Parlement européen avec une certaine prudence et écarter l'idée d'une influence directe et unique.

Le seul moyen par lequel le P.E. peut avoir un impact immédiat sur les relations extérieures est l'obligation (suite à l'Acte Unique) d'un avis conforme de la majorité des membres du P.E. afin que le Conseil puisse conclure les accords d'association ou des accords d'adhésion.

#### Exemples

Le P.E. a incontestablement eu un impact direct quand il a refusé pour des raisons politiques en mars 1988 son avis conforme aux protocoles d'association avec l'Israël suite aux événements en Cisjordanie. En Octobre 1988, le Parlement a finalement donné son avis conforme à ces protocoles et a des accords similaires avec d'autres pays (Syrie) en estimant que son attitude avait contribué à influencer positivement la situation.

A propos d'un impact plutôt indirect, on peut supposer qu'un certain nombre de résolutions adoptées au sujet de l'Afghanistan (retrait de troupes, intensification de l'aide humanitaire etc.), de l'Afrique Australe (condamnation de l'Apartheid, imposition de sanctions efficaces), du Moyen Orient (la guerre du Golfe - respect de la résolution 598 de l'ONU; situation au Liban; conférence de paix pour résoudre le problème Palestinien etc.), Amérique Centrale (soutien au

Plan Arias et le processus de Contadora) ont influencé dans une certaine mesure les prises de position des ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la C.P.E. car en effet ces positions prises reprennent souvent des critiques et des positions exprimées auparavant dans des résolutions du P.E.

On peut aussi présumer que l'attitude réservée que la Commission des Communautés européennes et les gouvernements des Etats membres ont adoptée face à la demande formelle d'adhésion à la Communauté européenne, présentée par la Turquie en avril 1987, peut être en partie due à l'attitude critique que le Parlement européen a exprimé à plusieurs reprises à cause des violations des droits de l'homme et des atteintes à la démocratie en ce pays.

Dans le domaine de la coopération européenne en matière de sécurité il ne paraît pas exagéré de dire que le progrès réalisé est partiellement dû à l'engagement et aux initiatives du P.E. La C.P.E. commence prudemment à suivre l'interprétation large du P.E. des dispositions de l'Acte Unique et commence donc à reconnaître que les aspects économiques, politiques et militaires de la sécurité doivent être considérés dans leur ensemble (voir par exemple discours de M. Genscher, 20 janvier 1988).

De même, peut-on supposer que la signature de la Déclaration commune entre la CEE et le COMECON, survenu le 25 juin 1988 à Luxembourg, constitue en partie une réponse de la Commission et de la C.P.E. aux nombreuses initiatives du P.E. ayant comme but le développement constructif des relations et de la coopération entre l'Ouest et l'Est en Europe.

En somme, on peut constater que le P.E. a vu son influence s'accroître dans la mesure où un certain nombre de ses propositions et de ses demandes ont été satisfaites, et avec l'Acte Unique, le Parlement européen sera en mesure d'exercer un contrôle politique assez large sur les objectifs et les activités, comme sur les méthodes de la coopération politique européenne.

### 3. Futures perspectives de la C.P.E.

L'entrée en vigueur de l'Acte unique européen a comme conséquence dans le domaine de la C.P.E. d'institutionnaliser celle-ci dans un texte ayant valeur de traité et par la même occasion de codifier les pratiques inaugurées au début des années soixante-dix.

Le rôle du P.E. dans ce contexte a été bien évidemment précisé par l'Acte unique: il est étroitement associé à la C.P.E., et la présidence de la C.P.E. doit informer régulièrement le P.E. des thèmes examinés dans le cadre de la C.P.E. et veiller à ce que les vues du P.E. soient dûment prises en considération dans ces travaux (art. 30.4 de l'Acte unique).

Le P.E. s'efforce actuellement de mettre en oeuvre ces différentes dispositions qui se basent également sur la décision adoptée le 28 février 1986, par les Ministres des affaires étrangères réunis dans le cadre de la C.P.E. (paragraphe 7) ainsi que sur le règlement du P.E. modifié à la suite de l'adoption de l'Acte unique (art. 57).

Dans une résolution adoptée le 17 juin 1988 sur le rôle du Parlement en matière de politique étrangère dans le cadre de l'Acte unique (Doc. A2-86/88 rapporteur: M. Planas Puchades), le P.E. estime nécessaire qu'un représentant de la présidence de la C.P.E. participe aux débats de la commission politique lorsque des thèmes relevant de la C.P.E. sont examinés.

Cette initiative a pour but d'améliorer l'information réciproque du Parlement européen et de la C.P.E.

En outre, il est demandé d'instituer à l'ordre du jour de la plénière à chaque session un point concernant les suites données par la C.P.E. aux résolutions du Parlement européen.

Une telle mesure lorsqu'elle sera appliquée, sera de nature à améliorer sensiblement la coopération interinstitutionnelle et à renforcer les pouvoirs de contrôle du P.E. sur la mise en oeuvre de la C.P.E. dont l'objectif est de mener une politique étrangère européenne commune.

Il paraît évident que les pouvoirs d'influence et de contrôle dont le P.E. dispose dans le domaine de la C.P.E. additionnés aux pouvoirs de codécision pour les accords d'adhésion et les accords d'association à la C.E.E., ne manqueront pas de modifier l'équilibre institutionnel dans ce domaine au sein de la C.E.

Le P.E. entend utiliser ces compétences pour contribuer à la formulation et à la mise en oeuvre d'une véritable politique étrangère européenne en pesant de son poids institutionnel sur les autres institutions ainsi que sur les Etats membres.

\*  
\* \* \*

European Political Cooperation (EPC) has been, since 1970, a second pillar of the European construction. Under the Single European Act EPC has become, formally, part of the European institutional structure. A very small Secretariat has been established in Brussels to assist the Presidency. The aim of EPC is to endeavour to formulate and implement a joint European foreign policy. The impact of the European Parliament on EPC is growing. The Resolutions of the European Parliament have a direct or an indirect impact depending on the subject and will change the interinstitutional balance inside the E.E.C. The European Parliament is closely associated with EPC and its views have to be given due consideration by the Twelve Foreign Ministers.

Luxembourg, 9 March 1989

## **SECURITY COOPERATION IN THE EUROPEAN COMMUNITY**

=====

### **1. History**

After the failure of the Pleven Plan for a European Defence Community (EDC) in 1954 and the rejection of the Fouchet Plans (1962), envisaging a joint defence policy in the context of political union,<sup>1</sup> efforts to introduce a security aspect into the make-up of the European Community died down for a while.

It was not until the 1970s that there were once again tentative attempts to revive the idea of the European Community as the vehicle of a future joint foreign and security policy. With this idea in mind, European Political Cooperation (EPC) was created in 1970 as an instrument for coordinating some aspects of foreign policy, and this has since done a great deal to stimulate the fusion of the Community Member States into a political community. From the start, political cooperation was taken to include security elements. This view was clearly reflected in the report on European Union written in 1975 by the Belgian Prime Minister, Leo Tindemans, for the European Council.<sup>2</sup> The report observes that security policy must fall within the purview of the European Union. Following on from this observation the Tindemans Report urged the Community Member States to conduct a regular exchange of views about Western Europe's particular security problems.

This call was not ignored in the years that followed, as the London Report on European Political Cooperation testifies. This report, adopted in October 1981 by the Foreign Ministers of the 10 Member States, laid down that the flexible and pragmatic procedure that had made it possible in the past to consider the political aspects of security within the framework of EPC should be retained in future.

With the signing of the Solemn Declaration on European Union on 19 June 1983, the Community's security mandate was confirmed by the Heads of State or Government of the Member States. The document on which this declaration

---

<sup>1</sup> Cf. K. Kaiser and C. Lellouche (eds.): Deutsch-Französische Sicherheitspolitik (Franco-German Security Policy), Bonn, Europa Union Verlag, 1986, p. 6 f.

<sup>2</sup> EC Bulletin, Annex 1/76 (Doc. 481/75)

is based (the Genscher-Colombo Document) is an expression of the desire to take steps, within the framework of EPC, to coordinate the positions of the Member States on the political and economic aspects of security.

With the entry into force of the Single European Act in July 1987, the 12 Member States of the European Community are now formally committed to giving cooperation in the sphere of security policy their attention. Thus it is stressed in the preamble to this document designed to reform the treaties establishing the European Communities, that the signatories undertake to act with consistency and solidarity in order more effectively to protect their common interests and make their own contribution to the preservation of international peace and security.

In order to achieve this self-imposed goal, the contracting parties declare their readiness to coordinate their positions more closely on the political and economic aspects of security and to jointly ensure that the technological and industrial conditions necessary for the security of the Twelve are maintained. The importance of close cooperation on security matters for the process of European integration itself is openly acknowledged by the contracting parties when they emphasize that this cooperation is particularly likely to promote the development of a European identity in foreign policy.

## **2. The European Parliament: A Driving force for European Defence Cooperation**

As early as April 1973, the European Parliament adopted a resolution on political cooperation and the political unification of Europe, on the basis of a report drawn up on behalf of the Political Affairs Committee.<sup>3</sup> The core of this resolution is the declaration that 'in practice cooperation in the field of foreign policy can hardly ever be separated from defence and security policy'.

In 1975 the European Parliament took fresh steps to promote cooperation on matters of security policy. On the basis of the report on the European Union, Parliament adopted a resolution clearly expressing the intention to strengthen cooperation in the field of security and to include security policy in the powers of a future European Union.<sup>5</sup>

Moreover, in a resolution on the effects of a European foreign policy on defence questions adopted in late 1975 it was observed with regret that no progress had hitherto been made towards the harmonization of the defence policies of the member States; at the same time the Members of the Community were urged to strengthen the North Atlantic Alliance by their own specifically European efforts and to rationalize the production of defensive armaments.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> OJ No. C 26, 30.04.1973

<sup>4</sup> European Parliament Session Documents 1973-74, Doc. 12/73, 3 April 1973  
Report on behalf of the Political Affairs Committee on political co-  
operation and the political unification of Europe.  
Rapporteur: Mr J. A. Mommersteeg

<sup>5</sup> OJ No. C 179, 06.08.1975

<sup>6</sup> OJ No. C 7, 12.01.1976  
The resolution was based on a report by Lord Gladwyn on behalf of the  
Political Affairs Committee (Doc. 429/74).

The latter proposal was included and defined more precisely in the resolution on European armaments procurement cooperation adopted in June 1978. This resolution called upon the Commission to submit a European action programme for the development and production of conventional armaments within the framework of the common industrial policy.

Another milestone on the road to cooperation between the Community Member States on security policy was reached with the adoption of the resolution of July 1981 on European political cooperation and the role of the European Parliament. The resolution emphasizes the significance of the inclusion of European security in matters covered by European political cooperation, which had been promised by the Foreign Ministers in May of that year and called for cooperation on security policy to be continued and extended.

In December 1981 another resolution was adopted dealing with the surveillance and protection of shipping routes for supplies of energy and strategic materials to the countries of the European Community.

In January 1983 a large majority of the Members of the European Parliament adopted a resolution that was directly concerned with the link between European security and European political cooperation. This resolution, which is central to the subsequent development of security cooperation, called upon the Community Member States, on the basis of an analysis of their common security concerns, to give substance to a true concept of European peace and security, founded on the principles of détente policy, arms limitation and peaceful co-existence between all states and all peoples.<sup>10</sup>

The adoption of the resolution on arms procurement within a common industrial policy and on arms exports was regarded as another important step in promoting cooperation between Community Member States in the sphere of security policy.

7

OJ No. C 163, 10.07.1978

The resolution was based on a report by Mr Klepsch on behalf of the Political Affairs Committee on European armaments procurement cooperation (Doc. 83/78).

8

OJ No. C 234, 14.09.1981

The resolution was based on a report by Lady Elles on behalf of the Political Affairs Committee on European political cooperation and the role of the European Parliament (Doc. 1-335/81).

9

OJ No. C 327, 14.12.1981

The resolution was based on a report drawn up by Mr Diligent on behalf of the Political Affairs Committee on the surveillance and protection of shipping routes for supplies of energy and strategic materials to countries of the European Community.

10

OJ No. C 42, 14.02.1983

The resolution was based on a report drawn up by Mr Haagerup on behalf of the Political Affairs Committee on European security and European political cooperation (Doc. 1-946/82)

11

OJ No. C 322, 28.11.1983

The resolution was based on a report drawn up by Mr Fergusson on behalf of the Political Affairs Committee on arms procurement within a common industrial policy and arms sales (Doc. 1-455/83).

Demands for a common position on security issues and for the development of the European security concept were again at the centre of a resolution on the 'shared European interests, risks and requirements in the security field'. This resolution, based on a report by Mr Klepsch on behalf of the Political Affairs Committee, was adopted by the European Parliament on 11 April 1984 by 136 votes to 67 with 8 abstentions.<sup>12</sup> The Klepsch Report and the resolution were regarded as pointers for the future as far as cooperation on security policy was concerned. It dealt with a wide range of topics, including the East-West arms control negotiations, the CSCE follow-up conferences, the European Parliament's role in questions of security policy, and relations between the Community and the Atlantic Alliance. Furthermore, this document instructs the Political Affairs Committee 'to establish a permanent subcommittee on political and economic aspects of security'. When a subcommittee of this kind was actually set up after the direct elections to the European Parliament in June 1984, it marked something of a breakthrough for security policy in the work of the European Parliament.

With the setting-up of the Subcommittee on Security and Disarmament in September 1984, the European Parliament began to view security policy as a genuine part of its field of activity. This is also clearly demonstrated by the way in which Parliament, in the second half of the 1980s, has attracted attention with an impressive number of own-initiative reports, questions and emergency resolutions relating to security policy. In this process the subcommittee of the European Parliament's Political Affairs Committee, has served as the architect, forum and driving force for Parliament's initiatives in the sphere of security policy.

The Subcommittee on Security and Disarmament has 21 members. Its make-up corresponds to the relative political strength of the parties in the European Parliament, the Socialist Group having 6 representatives, the European People's Party 4, and the European Democratic Group 3; the Communist Group, the Liberal and Democratic Reformist Group and the Group of the European Democratic Alliance are represented by 2 members each; the Rainbow Group and the Group of the European Right each have 1 representative each. As a rule the subcommittee meets once a month; its reports deal with topics and problems such as disarmament and arms control, the security of Western Europe, checks on arms sales and arms policy cooperation.

Apart from its work in preparing parliamentary reports and resolutions, the subcommittee has also attracted attention in other ways. A number of oral questions on cooperation in the sphere of security policy have been put to the Foreign Ministers meeting in EPC<sup>13</sup> and a series of hearings have been staged. The public hearing organized in December 1985 on the position and prospects of security policy in Europe attracted particular attention.<sup>14</sup> The main point to emerge from the papers and discussions at the hearing was that

---

<sup>12</sup> OJ No. C 127, 14.05.1984

The resolution was based on a report drawn up by Mr Klepsch on behalf of the Political Affairs Committee on the shared European interests, risks and requirements in the security field (Doc. 1-80/84).

<sup>13</sup> See for example Doc. B2-953/88, Doc. B2-1415/87 and Doc. B2-976/86

<sup>14</sup> See H. G. Poettering (ed.): Perspektiven europäischer Sicherheitspolitik (Future prospects for European security policy), in Transnational No. 25, Bonn (Europa Union Verlag) 1986. The papers delivered at the public hearing are reprinted in this volume.



the European Parliament must continue to press for a European security policy to ensure that European Political Cooperation gives security questions greater priority in future.

The future of the European arms industry and ways to improve its efficiency and competitiveness through cooperation and coordination between individual industries in the Community countries have long been a focal point of expert discussions in the subcommittee. Among those who have in recent years addressed the subcommittee on these problems are the Chairman of the IEPG Study Group on Improving the Competitiveness of the European Arms Industry, Mr Vredeling and the Commissioner responsible for trade and industry, Mr K.-H. Narjes.

To sum up, the Subcommittee on Security and Disarmament has rapidly developed into a major centre for initiatives and discussions. This applies both to its efforts to interest the European Parliament and the other European Community institutions in security policy, and to its many externally oriented activities, which are effective in influencing outside opinion.

In recent times, the activities of the European Parliament regarding defence and security issues have further increased. This is partly due to the INF agreement because the US-Soviet agreement to dismantle and scrap their entire stockpiles of intermediate-range nuclear missiles is almost unanimously agreed by the experts to mark the start of a new era in security policy. It affects a whole range of factors in the sphere of defence and arms control. It calls for a rethink of strategic doctrines, a review of the way in which tasks and burdens are distributed within the Western Alliance, and fresh thoughts about arms policy and the necessity of further steps towards disarmament, also in the conventional sphere and in chemical and biological weapons. Furthermore, there is a call for the partial redefinition of relations between all the European countries, accompanied by the demand that the Member States of the European Community, accepting their joint responsibility, should now at last make their own contribution towards the preservation of world peace and international security.

This was the tenor of the resolution passed at the January 1982 part-session on security policy cooperation within the framework of European Political Cooperation.<sup>15</sup> In this resolution Parliament asserts that the basic preconditions for a security policy are that existing arms control agreements should be scrupulously honoured and that both Alliances should abandon the goal of military superiority. It also observes that the political, economic and military aspects of security cannot be considered in isolation, thus placing a broad interpretation on the provisions of the Single European Act with regard to security policy cooperation.<sup>16</sup> A similar tendency is manifest in the statement that, after the conclusion of the INF Treaty, the European Community has a greater duty than ever before to develop its own identity in security policy within the Western Alliance and to draw up a comprehensive target list of security policy measures, taking particular account of the specific security interests of Western Europe. Security policy is viewed not in terms of confrontation but in a spirit of openness towards détente, cooperation and give-and-take between West and East.

---

<sup>15</sup> PE 120.085, Minutes of proceedings of the sitting of 22 January 1988, part II, p. 4

<sup>16</sup> See EC Bulletin, Supplement 2/86, p. 18 (Title III, Article 30(6))

To translate this basic position into action, the resolution calls for the CSCE process to be used as an instrument of a comprehensive European security policy and as a means for guaranteeing respect for human rights in accordance with the provisions of the Helsinki Final Act.

This was also the spirit of the speech by Mr Genscher, the West German Foreign Minister, to the European Parliament at the beginning of the German Presidency on 20 January 1988 in Strasbourg. He said that apart from defence aspects, arms control, disarmament and efforts to achieve a dialogue and wide-ranging cooperation between the West and the East were integral parts of a comprehensive security policy, aimed at creating a just and lasting peace throughout Europe. The European Community as a whole, and the European Parliament as one of the main Community institutions, had a vital role to play in this process. This now widespread view was also taken by the German Presidency for strengthening cooperation in the field of security policy within the framework of EPC.<sup>18</sup> The President-in-Office of the Council replied that it was primarily the task of the European States themselves to work for a lasting peace in Europe.<sup>19</sup> On the role of the European Parliament he said: 'I can imagine it being possible, for the Presidency to draw attention to Parliament's opinion ... on any aspect of security policy being discussed within the framework of EPC. I should like to see the European Parliament having an in-depth debate on all aspects of our security, because it really is unsatisfactory that European security policy should be discussed only in the national parliaments ... and that it should be only on this basis that we form our opinions in the Council. So I should like to see the European Parliament deciding to have an in-depth debate.'<sup>20</sup>

Having said all this, there is a place for the institutions of the Community which are developing common positions in defence policy and in any event it may prove impossible for procurement to be completely excluded from any future agreements. The European Parliament has achieved a high level of competence in this field, a number of reports from the early 1970s onwards have been presented to the Parliament dealing with many aspects of defence and security. Although the Parliament remains a relatively weak body the new consultative powers gained through the Single European Act enhance the catalytic role which it has successfully used in the past.

### 3. The EEC Treaty and the Single Act<sup>21</sup>

The provisions of the EEC Treaty concerning internal market regulations (competition rules, economic policy, public procurement regulations etc) do not entirely apply to the armament industries of the Member States. In the "General and Final Provisions" of the EEC Treaty it is established that "no

---

<sup>17</sup> Reports of the proceedings of the European Parliament, Strasbourg, 19.01.1988-20.01.1988, p. 128

<sup>18</sup> Doc. B2-1415/87, 16.12.1987

<sup>19</sup> See Report of proceedings of the European Parliament, Strasbourg, 19.01.1988-20.01.1988, p.128

<sup>20</sup> The German Foreign Minister Mr Genscher, President-in-Office of the Council, on 20 January 1988 to the European Parliament, *ibid*, p. 175

<sup>21</sup> See for the following: Single European Act; in Bulletin of the European Communities, Supplement 2/86

Member State shall be obliged to supply information the disclosure of which it considers contrary to the essential interests of its security" (Article 223a).

Moreover, any Member State is allowed to take measures "as it considers necessary for the protection of the essential interests of its security which are connected with the production of or trade in arms, munitions and war material; such measures shall not adversely affect the conditions of competition in the common market regarding products which are not intended for specifically military purposes" (Article 223b). To this end, the Council, acting unanimously, draws up a list of products to which these provisions apply. The Commission has the right to propose changes in this list. To be adopted, the Council must agree unanimously to these changes.

The Single European Act implements no new regulations limiting the validity of the provisions of Article 223 of the EEC Treaty.

Hence, there is no legally binding impact of the Single Act on the arms procurement policy of the individual Member States. The preamble of the Single Act and a number of regulations in Title II and Title III of the Act, however, are aiming directly or indirectly at a greater liberalization and harmonization in the sphere of arms procurement. In the preamble of this Act the Heads of State and Government express their determination to make their own contribution to the preservation of international peace and security, and their willingness to improve the economic situation by extending common policies and pursuing new objectives.

In the provisions relating to the foundations and the policy of the Community (subsection internal market), it is clearly stated that the internal market shall comprise an area without internal frontiers in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured in accordance with the provisions of this Treaty.

Subsection V of the provisions relating to the foundations and the policy of the Community is dealing with research and technological development. This section gives a new legal basis to the Community's endeavour to strengthen the scientific and technological basis of European industry and to encourage it to become more competitive at internal level. In order to achieve this, the Community shall in particular enable undertakings to exploit the Community's internal market potential to the full, in particular through the opening up of national public contracts, the definition of common standards and the removal of legal and fiscal barriers to that cooperation.

Particular account shall be taken of the connection between the common research and technological development effort, the establishment of the internal market and the implementation of common policies, particularly as regards competition and trade. Furthermore, Article 130 enhances the Community to carry out activities such as

- implementation of research, technological development and demonstration programmes, by promoting cooperation with undertakings, research centres and universities;
- dissemination and optimization of the results of activities in Community research, technological development, and demonstration.

Policies in the field of research and technological development shall be coordinated between the Member States in liaison with the Commission. In this context, the Commission is encouraged to take any useful initiative to

promote such coordination (Article 130H) and Article 130M calls on the Commission to make provisions for the implementation of a multi-annual framework programme for participation in research and development programmes undertaken by several Member States, including participation in the structures created for the execution of those programmes.

In sum, the provisions of Title II of the European Single Act provide theoretically an enlarged basis for Community-wide arms procurement programmes within the framework of an industrial policy of the EC, which deserves this label.

Title III of the Single Act deals with the provisions on European co-operation in the sphere of foreign policy. In this title there are two key paragraphs which explicitly refer to European cooperation in the field of security. In Article 30.6 as was mentioned before the contracting parties consider that closer cooperation on questions of European security would contribute in an essential way to the development of a European identity in external policy matters. They are ready to coordinate their positions more closely on the political and economic aspects of security. In the same article the contracting parties express their determination to maintain the technological and industrial conditions necessary for their security. They shall work to that end both at national level and, where appropriate, within the framework of the competent institutions and bodies.

One may argue that these provisions remain vague and do not necessarily serve as a legally binding basis for enhanced European arms procurement cooperation. On the other hand, if one combines the general commitment expressed by the Heads of State and Government in the preamble, the provisions of Title II, notably those concerning the internal market and cooperation in the field of technology and research, and the distinctly security-related provisions of Title III, Article 30.6, one may conclude that the Single European Act may well prepare the ground for enhanced European arms procurement cooperation despite the provisions of Article 223 of the EEC Treaty.

However, Member State reactions on recent initiatives, aimed at enhancing European armament cooperation, have proven how difficult it is to get the Council's unanimous agreement in a common armaments policy and notably a revision or "reinterpretation" of Article 223. This became evident, when the Commission proposed an amendment to Directive 77/62 relating to the "coordination of procedures on the award of public supply contracts". In this context the Commission maintained, with the support of the European Parliament, that the scope of the new directive should in principle include defense contracts and insisted that if any exemptions were to be made, the Member States should only be allowed to exempt from the provisions of the Directive arms, munitions and war material intended for specifically military purposes. Hence, the list referred to in paragraph 2 of Article 223 had to be applied within the limits of paragraph 1(6). However, some national delegations maintained their principal opposition to include the armament sector into the scope of the new directive and the final text, which was adopted on 23 March 1988 does not take the Commission's and the Parliament's point of view into account.

Similar problems seem to occur with regard to the Commissions' proposal for a Council regulation "temporarily suspending import duties on certain weapons and military equipment" (COM(88) 502 final). This proposal aims at enabling the Member States to procure for the use of their armed forces the most technologically advanced military equipment and that Community manufacturers should be able to meet the greater part of these needs. To

this end, the Commission asks the Member States for greater transparency concerning their arms imports and suggests to agree on a list of military equipment on which import duties are suspended during a given period. This means, in other words that import regulations in the armaments sector would be harmonized, monitored by the Commission and that a common external tariff on military equipment not covered by the list might be established. Once again, the discussion of the proposal within COREPER has shown substantive reserves by some Member States regarding the proposal. A decision by the Council has not yet been taken.

In addition to EC initiatives for enhancing -based on the provisions of the Single European Act- European armament cooperation it is worth to mention similar initiatives taken in the framework of IEPG. Notably the recent Luxembourg meeting (9 November 1988) of the defense Ministers of the 13 IEPG member countries could give a new impetus to the build-up of a European Armaments Market. This is in particular true with regard to the IEPG "Action Plan on a stepwise development of a European Armaments Market" which is based on the European Defense Industry Study team report "Towards a Stronger Europe" and which was approved by the IEPG-Ministers at their Luxembourg meeting.

#### 4. A new start for defence cooperation?

Although, it would be unrealistic to suggest that "Article 30" of the Act is a watershed in West European relations, it seems the 12 nations have finally admitted to themselves that it is unrealistic to engage in serious foreign policy co-ordination without considering its security implications. On the following pages I will try to analyse some of the major security problems Western European governments face in the late 1980s and some potential solutions thrown up by the Single European Act and the further development of EPC.

"Article 30" is in many respects a compromise between the growing aspirations of certain members of the community to cooperate more closely in the area of security and the unwillingness of a few to see their traditional defence postures undermined. In hindsight, probably the best and only solution has been found, the Act incorporates the area of security into the Treaty of Rome and hence EPC while respecting the independent positions of all nation states.

The defence of Western Europe has been in "crisis" for much of the post-war period, some have even suggested that the very existence of crisis has ensured the cohesion of the Western Alliance. The crisis have occurred for a number of reasons, many have been transitory but a few have re-occurred with fatal persistency. There is no doubt that a widening gap exists in NATO between "European" and American perceptions of the military threat facing the West. This gap seems to have widened in recent months and years with the ascendancy of a younger and more liberal approach by the Kremlin and what Europeans perceive as the extremes of American foreign policy. US priorities are no longer Euro-centric, but instead they concentrate on communist penetration of Central America, the growth of the economic importance of the Pacific basin, the security of Western oil supplies from the Gulf and the dramatic growth in the Soviet capacity for global application of military power. All these have combined to divert the attention of American planners from the European theatre, as Lord Chalfont has stated:

"It is not too extreme to suggest that we can no longer take for granted the permanent presence of 300,000 American troops in Europe. What we are faced with is the fading credibility of the US nuclear guarantee, the possibility of a substantial reduction in the US military presence, and now the proposed withdrawal from Europe of intermediate and shorter range nuclear weapons".<sup>22</sup>

In effect, the strong links that were established across the Atlantic in the early post-war years have been seriously eroded in a series of misunderstandings and disagreements. Such matters as the 'neutron bomb', American "burden-sharing" pressures, the Soviet gas pipeline, US support for the Contras and heavy handed tactics against Libya have caused increasing but still insufficient attempts by European heads of state to find a united and independent stance appropriate to their economic and political power. One can only conclude that the Atlantic Alliance seems no longer to be a suitable vehicle to deal with many of the security problems Europeans face and as yet nothing remotely appropriate to replace it has emerged, this poses a considerable challenge to Western Europe. This is equalled at another level by the challenge posed by the Strategic Defence Initiative and the growing problems faced by the European Military Industrial base.

In 1986 the European members of the Atlantic alliance sold the US a record \$2.9 bn.-worth of weapons and helped to bring the chronic US surplus in the transatlantic arms trade to its lowest point since 1945.<sup>23</sup> This figure shows the growing sophistication of the European defence industry in tackling the demands set by the present US administration and the growing willingness to co-operate. These figures are exceptional. For most of the post-war period the US sold to Western Europe on average 10 times more than it was willing to buy and there is good reason to believe that this situation will return. In all the major industrial sectors and especially in defence the total research expenditure of the European countries as separate entities is greater than that of the United States and Japan put together, yet their return is considerably less. The level of duplication and hence waste is enormous, in 1986 in Western Europe there were:

- 11 firms in 7 different countries working on anti-tank weapons,
- 18 firms in 7 countries making ground to air missiles,
- 10 firms in 7 countries working on ship to ship missiles.<sup>24</sup>

In itself duplication poses two major serious military problems for Western Europe and the Atlantic Alliance. The resources wasted on duplication have added to a phenomenon known as "structural disarmament", a term used to describe the recent effects of rising real unit costs and falling numbers of equipment. While procurement costs rise every year, governments have less to spend on research and development. This means they have to spend an increasing proportion of their defence budgets simply to maintain existing stocks.

The major military problem resulting from the fragmented defence base is lack of "standardization" or "interoperability" whereby national governments deploy completely different defence systems. This problem is especially severe in the vital area of communications. In December 1974 during NATO exercises in the North Atlantic, NATO forces shot down half of their own

-----  
<sup>22</sup> Lord Chalfont, International Herald Tribune - 23 July 1987

<sup>23</sup> From D. Buchan, Financial Times - 15 July 1987

<sup>24</sup> J. van Houwelingen, NATO Review - August 1984

aircraft due to lack of interoperability.<sup>25</sup> By the early 1980s this problem had become worse as well as the almost complete exclusion of French forces from NATO planning seven allied nations deployed six new tactical communication systems, none of which could communicate with NATO's integrated communications system (NICS).

The European defence industry plays a crucial role not only in security but also in the general economy in terms of jobs and technology, "spin-offs" and the balance of payments. The continuing fragmentation of the industry in the face of an enormous US investment programme (SDI) and growing global competition poses a serious threat to what Tugendhat described as "our ability to afford all the equipment we feel we need or to maintain the industrial capacity to provide it".<sup>26</sup> By the early 1980s some reasons for optimism had arisen.

Possibly the most important development in the post-war years has been the growing willingness of Western European governments to co-operate over a number of issues. Until the 1980s defence and security had largely been avoided by the European Community and European political co-operation, governments attempted to exclude them while discussing foreign and industrial policy. This situation has led to the rejuvenation of certain institutions outside the political framework of the community and the growing tendency for government and industry to co-operate on an ad-hoc basis.

Attempts to secure greater co-operation between the European members of NATO and include France have not been a great success. The Independent European Programme Group and the Eurogroup have both been operational for some years they have both attempted to coordinate a European position in both posture and procurement. Although both of these bodies have done a lot of good work they are either too specific in purpose or lack the right membership, this had led to the rejuvenation of the Western European Union.

The WEU defence commitment is much more binding than that of NATO, its members undertake to afford each other "all the military and other aid and assistance in their power". France is therefore legally obliged to defend West Germany with all its forces including the "force de frappe". For many years the WEU lay dormant but in 1982, after moves made by President Mitterrand, it has gained increasing attention and could be the first step towards a more concerted European defence policy.

Although various initiatives have been taken at European level to defend and promote the European technological base (notably ESPRIT and EUREKA) many of the real success stories have been within a framework of what Greenwood describes as "à la carte" co-operation. There have been various suggestions to incorporate a defence procurement provision into a future European industrial policy, some have even gone as far to suggest that the Community should be responsible for defence procurement. This may hold some advantages, however, bearing in mind the experience of the Common Agricultural Policy any future overall common industrial policy implies serious risks. On the other hand, the success of cooperative projects such as Ariane, Tornado and Airbus are perfect examples of European governments and industries working together to create an economically viable product which preserves the fundamental interests of all the participants.

---

<sup>25</sup> D. Abshire, "Arms co-operation in the Atlantic Alliance" - p. 3

<sup>26</sup> C. Tugendhat, Making sense of Europe

Some aspects of the Single Act have created greater potential within the Community framework for greater participation, discussion and co-operation of defence issues at all levels. The intention to complete the real internal market by 1992 and the combination of closer foreign policy co-operation is bound to draw the countries concerned deeper into the field of security and disarmament. In the meantime Europeans would do well to resolve some of the outstanding problems we face including the role of the independent nuclear forces and the position of West Germany which have been too ambiguous for too long. In the short term the European Institutions could play a major role in achieving 3 crucial objectives which could be a major boost to co-operation in the European defence industry:

- forging closer European links to be less dependant on US protection and encourage greater French participation;
- helping to build more comprehensive industry to industry and industry to government links within Europe;
- to assist in establishing procurement policies which will ensure European competitiveness in world markets.

## 5. Institutional Dilemma and Conclusions

The 1980s have witnessed a growing awareness of the need for a greater Western European identity in defence and security matters. As an example to illustrate the committment to move towards a Western European Security Community one may quote the "Platform on European Security Interests" which has been adopted by the WEU Member States on 27 October 1987. Paragraph 2 of the Platform recalls "our committment to build a European Union in accordance with the Single European Act, which we all signed as members of the European Community. We are convinced that the construction of an integrated Europe will remain incomplete as long as it does not include security and defence."<sup>27</sup>

Moreover, the WEU Member States express their conviction that a more united Europe will make a stronger contribution to the Alliance, will ensure the basis for a balanced partnership across the Atlantic and strengthen the European pillar of the Alliance. They also express the European determination "to carry our share of the common defence in both the conventional and the nuclear field, in accordance with the principles of risk- and burden-sharing, which are fundamental to allied cohesion."<sup>28</sup>

In other words, the basic premisses are largely accepted by the political elites of Western Europe: Europe needs a common security policy (including defence) and this policy has to be - at least to a certain extent - fitted into the Atlantic Alliance. However, this vague common denominator is not sufficient to develop a common European security policy, because too many aspects are still controversial and far from being generally agreed. Among the fundamental questions which still have to be answered are the following:

- which Europe do we mean when we talk about a common security policy, hence, which countries shall participate?
- which are the appropriate institutional arrangements for a common security policy?

---

<sup>27</sup> Platform on European Security Interests, p. 1

<sup>28</sup> Platform on European Security Interests, p. 5



- which are the fundamentals of a European security and defence strategy?
- which will be the form of the "European Pillar" of the Atlantic Alliance?
- which are the common denominators of a comprehensive Western European security concept in terms of threat assessment, response to the "Gorbachev challenge", arms control and disarmament negotiations, a common armament market?

This list could easily be extended and the items mentioned above are obviously interrelated. One explanation why no answers have been given so far to these questions lies in the fact that a large range of political actors, parties, governments and states call for a common European security policy but have completely different conceptions of this notion, ranging from a largely demilitarized and equidistant (from the superpowers) Europe, to a third military superpower called (Western) Europe.

Different suggestions have been made with regard to the questions raised above. Concerning the first two questions, many believe that the European Community should be the framework for European defence; others suggest to consider the revitalized WEU, based on a revised Brussels Treaty, as the most appropriate institutional framework, others again would prefer to have this European Defence Community formed by the member states of the IEPG, and others again would like a European Security Community develop well beyond a limitation to members of the Western Alliance on the European Community.

The mainstream of ideas, regarding the institutionalization of security and defence cooperation, however, concentrates on WEU, the European Community including European Political Cooperation (EPC), IEPG and EUROGROUP. Unfortunately none of these institutional frameworks seems to be ideal: The EC and EPC framework excludes European members of the Atlantic Alliance but includes the problems of Irish neutrality; WEU excludes even more members of the Western European "value community" but has no problem of neutrality; the EUROGROUP or other NATO military bodies exclude France; the IEPG, which, at a first glance, seems to offer an ideal framework for European armament cooperation includes members from outside the EC and therefore can not have the dynamic of a Community which is moving towards an internal market.

Against the background of this dilemma it can be argued that before an institutional strategy can be developed, the scope and the limits of European security cooperation have to be defined as well as its aims and its relations with NATO. On the other hand, there are valid reasons to believe that scope, limits and aims of a trans- or supranational security policy have to be developed on the basis of clear institutional provisions.

To escape from this vicious circle, various approaches are currently under discussion. One is to establish an appropriate division of tasks between the institutions mentioned before. To present one model, it could be envisaged

- to put armament cooperation and the development of a common European armament market under the authority of the EEC, and to "closely" associate those IEPG members who are not members of the EC
- to deal with the political aspects of security and defence within EPC
- to develop common positions with regard to the military-strategic aspects of security within WEU, in close coordination with corresponding NATO bodies such as the Nuclear Planning Group (NPG) and the EUROGROUP and in close cooperation with EPC.

This multilateral set of interinstitutional links, including supranational as well as intergovernmental elements, is complemented by special cooperative links within a network of bilateral security relations. The Franco-German Defence Council and the Common Brigade, enhanced Franco-British cooperation - regarding nuclear deterrence and special cooperative measures envisaged between Spain and Italy may serve as examples.

If one takes everything together, multilateral and bilateral relations as well as intergovernmental and supranational arrangements it must be recognized that a pattern of "geometrical variations" has developed in the field of European security cooperation, which impedes to a large extent a unity of political action.

On the other hand, as was said before, European governments have shown in recent years considerable determination to develop a common security policy. Moreover, it is a matter of fact that the transatlantic consensus concerning common security is fragile and, hence, provides incentives for greater European defence cooperation. Whereas it is still generally acknowledged that Western security is indivisible, awareness is growing that in the long run, the United States may move away from Europe and that Western Europe therefore has to be prepared to be responsible for its own defence. To this end, leading politicians call for closer cooperation in a range of areas, notably defence, procurement, military research, role specialisation and joint training.<sup>29</sup> Others plead strongly in favour of a European conventional defence force with France extending its nuclear umbrella over continental Europe<sup>30</sup>, and others again go further and advocate the establishment of a European Defence Union emerging among the EC-Member States and being an integral part of a European Union.<sup>31</sup>

For the time being, it can be said that the adoption of the Platform on European Security Interests, the enlargement of WEU, enhanced coordination between the 12 with regard to the new disarmament negotiations (CFE), increasing acceptance to deal with the military aspects of security within EPC, certain initiatives of the EC Commission to move towards a common armaments market, signs of a military and strategic "rapprochement" of France towards the Western Alliance, proposals to envisage a ministerial council for defence ministers within the European Community, suggestions to establish a "European Nuclear Planning Group", a "European Agency for Arms Control"<sup>32</sup> or a "European Institute for Higher Security Studies"<sup>33</sup> and the growing awareness that there is a certain contradiction between the economic power of Western Europe and its obvious dependence in defence matters<sup>34</sup> prove that Western Europe would like to get its act together in the field of security and defence. How to achieve this goal remains the open question.

---

<sup>29</sup> Sir Geoffrey Howe, see: Financial Times, 17.03.87

<sup>30</sup> for example Helmut Schmidt, see Guardian, 25.02.87

<sup>31</sup> for example H. G. Pöttering, President of the European Parliament's Subcommittee on Security and Disarmament, see: VWD-Europa, 06.10.88

<sup>32</sup> See S. Silvestri: Moves towards a European Defence and Security Policy, Draft for Action Committee Altiero Spinelli, November 1987, p. 2 f.

<sup>33</sup> This idea was put forward by Michel Rocard, see Financial Times, 16.12.88

<sup>34</sup> See for example W. F. Van Eekelen, contribution to a Round Table on Western European Security, Maastricht (E.I.P.A.), 11 May 1987, p. 5

L'article décrit le développement de la coopération politique européenne en matière de sécurité et de désarmement en tenant en particulier compte des initiatives et des positions prises par le Parlement européen dans ce domaine. Selon les expériences faites, on constate que la reconnaissance croissante de l'utilité d'une politique de sécurité et de défense commune est contrastée par des difficultés considérables en ce qui concerne la mise en oeuvre ainsi que l'institutionnalisation d'une telle politique. Ces problèmes dérivent avant tout d'un manque de compétences communautaires en cette matière (malgré l'Acte Unique), de la hétérogénéité de la politique de défense des Etats membres et des difficultés rencontrées dans la coordination d'un approche communautaire avec d'autres organisations transnationales compétentes en matière de défense telles que l'OTAN et l'UEO.

## Le relazioni tra la Comunità europea e l'Unione Sovietica

### Introduzione

Il Parlamento europeo ha approvato il 15 settembre 1988 una risoluzione sulle relazioni CEE-URSS in cui apprezza il programma di riforme economiche e politiche avviato dai dirigenti sovietici, pur mettendo in rilievo le difficoltà interne che si frappongono alla realizzazione della "Perestrojka" e delle misure tendenti a un miglior rispetto dei diritti dell'uomo<sup>1</sup>.

### I. Le riforme istituzionali e i diritti dell'uomo

Uno degli obiettivi della riforma istituzionale è il rafforzamento del Soviet supremo rispetto al PCUS. C'è però chi teme che questo progetto finisca col concentrare troppi poteri nella stessa persona. Gli Stati baltici contestano la riforma perchè non tiene conto della loro autonomia e riafferma il prevalere dell'autorità centrale, soprattutto ai fini del mantenimento dell'ordine pubblico; pertanto, il 16 novembre 1988 il Soviet dell'Estonia ha adottato un emendamento alla Costituzione volto a non applicare automaticamente i decreti dell'Unione Sovietica. Detto voto è stato giudicato incostituzionale da Mosca; tuttavia, un'importante riunione del Soviet supremo sarà dedicata prossimamente, alla normalizzazione delle relazioni fra il centro et le repubbliche. Il Parlamento europeo ha appoggiato, con due risoluzioni le rivendicazioni politiche, culturali e economiche degli Stati baltici; esso si è pure preoccupato della situazione in Azerbaigian ed è intervenuto a difesa del comitato Kabarach.

L'elezione del Soviet supremo del 26 marzo 1989 ha costituito un notevole passo avanti sulla via delle riforme: il numero dei candidati ha superato quasi dappertutto quello dei posti da attribuire, sicchè è stato eletto un certo numero di personalità come Eltsin e Sakharov, le cui posizioni divergono da quelle dei dirigenti ufficiali. L'unanimità della vita parlamentare sovietica è stato scalfito, come testimonia il fatto che sono stati contati fino a 329 voti contrari all'ordine dei lavori proposto.

La tematica dei diritti dell'uomo ha avuto una notevole evoluzione, inducendo le democrazie occidentali ad accettare che Mosca organizzi nel 1991 la conferenza della CSCE sui diritti dell'uomo. Sebbene sussista l'incertezza in merito ai cittadini sovietici che sono ancora prigionieri politici, si considera che, nel corso dell'ultimo anno, l'Unione Sovietica

<sup>1</sup> Relazione Hänsch Doc. A2-155/88

sia uno dei paesi che abbia maggiormente progredito in questo settore. La Comunità ha accolto positivamente le promesse dei dirigenti sovietici di rafforzare le garanzie giuridiche a protezione dei cittadini, di accordare loro il diritto di lasciare il paese e di ritornarvi, nonché la libertà di movimento e di religione; il ritorno di Sakharov, dall'esilio di Gorki e la sua riammissione all'Accademia delle scienze, ha suscitato viva soddisfazione, a causa del simbolo di libertà ch'egli rappresenta<sup>2</sup>.

Durante la visita a Mosca della delegazione del Parlamento europeo (febbraio 1989), il Presidente della delegazione del Soviet supremo ha indicato che il suo paese è interessato alla Convenzione dei diritti dell'uomo di Strasburgo e alla collaborazione con la sotto-commissione dei diritti dell'uomo del Parlamento europeo. In merito ai diritti collettivi e individuali va segnalato che il Soviet supremo sta rielaborando la legislazione sui diritti di stampa, d'associazione, di libertà della persona e di proibizione contro gli arbitri. Anche il diritto di sciopero sarà introdotto quanto prima nella legislazione sovietica.

## II. Le relazioni CEE-URSS

L'evoluzione della situazione internazionale, il ritiro dell'armata russa dall'Afghanistan e la politica delle riforme del governo sovietico hanno notevolmente influenzato le relazioni fra la Comunità e l'Unione Sovietica, che sono passate dallo stato del confronto a quello del dialogo e della cooperazione, quantomeno in alcuni campi.

Il 25 giugno 1988 è stata firmata a Lussemburgo la Dichiarazione comune CEE-CAEM che mette fine a un lungo processo spesso conflittuale e permette di stabilire delle relazioni ufficiali fra questi due organismi. Nel mese di settembre il Presidente del Parlamento europeo, Lord Plumb, ha visitato il Soviet supremo e nel febbraio 1989 l'Unione Sovietica ha accreditato il suo ambasciatore presso la Comunità. Questa ha ribadito il diritto di negoziare bilateralmente con i singoli paesi dell'Europa centrale e orientale, data l'influenza che questi negoziati hanno sulla loro identità nazionale. Pertanto sono già stati firmati due accordi di cooperazione con l'Ungheria e la Cecoslovacchia; un accordo analogo, che sta per essere concluso con la Polonia, terrà conto della situazione debitoria di questo paese. L'accordo commerciale in corso di negoziato con l'Unione Sovietica concerne essenzialmente la cooperazione nei settori economico, scientifico e tecnologico. Alcuni obiettivi particolarmente importanti per la tutela dell'ambiente, quali la sicurezza delle centrali nucleari e la protezione ecologica del Mar baltico, possono essere realizzati in collaborazione.

In occasione della visita del primo ministro italiano a Mosca, Gorbaciov ha espresso il timore che l'entrata in vigore del mercato unico ostacoli le esportazioni dei paesi terzi e in particolare che da Bruxelles si innalzino delle barriere tariffarie, penalizzando così la politica d'apertura dell'Est europeo. La Comunità dovrebbe chiarire al più presto la sua posizione, in modo da eliminare il sospetto di protezionismo e dimostrare che il 1992 sarà il punto di partenza di una nuova fase di benessere finanziario e economico

---

<sup>2</sup> Il 15 febbraio 1989 il Presidente del Parlamento europeo ha attribuito per la prima volta il premio Sakharov per la libertà della spirito

di cui beneficieranno anche i paesi terzi. Questa esigenza di chiarezza è particolarmente importante per il governo sovietico che ha bisogno di aumentare il volume del commercio con l'estero e di rilanciare la propria economia per portare al successo le riforme politico-istituzionali. Infatti, la riduzione delle risorse derivanti dalle esportazioni del petrolio (di cui l'URSS è il più grande produttore), in aggiunta a alcuni errori di gestione, ha sprofondato il paese in una grave crisi: nel 1988 il debito estero è stato di ben 39 miliardi di dollari e il disavanzo del bilancio di 26 miliardi di rubli (fatto senza precedenti). Per uscire da questa spirale negativa l'Unione Sovietica ha bisogno del Know-Row occidentale e di migliorare il regime degli scambi; basta pensare che l'interscambio attuale con la Comunità è di appena il 4%, paragonabile cioè al commercio con i paesi in via di sviluppo, e 6 volte inferiore a quello con i paesi dell'Efta.

Il governo sovietico ha chiaramente indicato di rinunciare all'auto-isolamento che si era imposto nei confronti dell'economia mondiale e di voler superare la crisi, grazie a nuovi metodi di gestione basati in parte sull'economia di mercato; a tal fine incoraggia l'iniziativa individuale puntando sugli esperti economici a scapito dei burocrati. Al miglioramento delle relazioni economiche Est-Ovest può contribuire la revisione delle disposizioni del Cocom sul trasferimento delle tecnologie suscettibili di essere utilizzate in campo militare.

Le "joint-ventures" con le imprese europee stanno dando un notevole apporto alla modernizzazione dell'industria civile sovietica, alla creazione di un vero "management" e alla produzione di beni per l'esportazione. Attualmente più di cento "joint-ventures" sono state realizzate fra imprese comunitarie e sovietiche; la legislazione di questo paese è stata modificata per permettere una partecipazione paritetica e la nomina di uno straniero come presidente. Un settore che si presta a questa forma di cooperazione è l'agricoltura; l'Unione Sovietica è il solo grande paese non autosufficiente sul piano alimentare. Per invertire la tendenza si è deciso di correggere gli errori della collettivizzazione agraria e di restituire agli agricoltori la gestione e l'usufrutto delle terre, tramite affitti di lunga durata. Una serie di "joint-ventures" è stata conclusa con le imprese occidentali nell'intento di migliorare la produttività agricola; secondo le previsioni, questo progetto dovrebbe far sì che l'URSS diventi paese esportatore agro-alimentare entro la fine del secolo.

### III. Problemi politici e di sicurezza

Confrontati alla diplomazia mobile di Gorbaciov e Shevardnadze, gli stati membri della Comunità devono rendere più coerenti le loro politiche estere conformemente al titolo III dell'Atto unico europeo. Questo documento prevede infatti che i dodici Paesi si sforzano di realizzare insieme una politica estera europea e si impegnano a consultarsi sui problemi di interesse generale per aumentare la loro influenza congiunta, grazie alla realizzazione di azioni comuni.

Va segnalato altresì che la Dichiarazione CEE-CAEM prevede la possibilità di sviluppare la cooperazione nei settori d'interesse comune, entro i limiti delle competenze dei due organismi, e di esaminare forme e metodi di cooperazione in altri settori.

Il Parlamento europeo ha già iniziato la riflessione su questo tema e ha proposto di destinare allo sviluppo del terzo mondo le risorse finanziarie liberate dal parziale smantellamento degli arsenali militari; l'iniziativa potrebbe rivelarsi molto interessante perché in passato il governo sovietico ha fornito un aiuto molto modesto ai paesi in via di sviluppo perché considerava che la penuria in cui vivono questi stati sia la conseguenza dello sfruttamento coloniale.

I dodici Paesi dovrebbero altresì esercitare pressione sull'Unione Sovietica affinché ritiri le sue truppe dalla Cecoslovacchia e rinunci alla dottrina Breznev sulla sovranità limitata; siffatta revisione degli errori del passato aggiungerebbe credibilità alla politica delle riforme e contribuirebbe a rafforzare la fiducia reciproca; infatti, i precedenti tentativi di normalizzare le relazioni fra la Comunità e il CAEM furono compromessi dagli interventi militari in Cecoslovacchia e Afghanistan.

In seno alla CSCE gli stati membri della Comunità potrebbero proporre l'istituzione di un meccanismo di esame e di soluzione dei casi concreti di violazione dei diritti dell'uomo. Questa cornice potrebbe essere anche utilizzata per accentuare i contatti tra i popoli europei, migliorare le condizioni dei viaggi privati in Unione Sovietica, avviare il negoziato sulle misure di fiducia e di sicurezza in Europa al fine di raggiungere il più basso livello di armamenti. E così che si darà un senso concreto al concetto di "casa comune europea". Il Parlamento europeo ha mostrato di affrontare con spirito costruttivo il problema della sicurezza, suggerendo un accordo sulle armi nucleari a breve portata che sia collegato con la riduzione asimmetrica delle armi convenzionali. Durante l'incontro con la delegazione del Parlamento europeo, i rappresentanti del Soviet supremo hanno insistito sui meriti della tripla opzione zero e sulla necessità di ridurre al livello più basso tutte le armi esistenti, terrestri, convenzionali, navali e nucleari tattiche; le armi chimiche vanno eliminate immediatamente. Nonostante le buone intenzioni mostrate dai dirigenti del Patto di Varsavia, la sua supremazia nel settore delle armi convenzionali resta preoccupante: 51.500 carri armati (3 volte di più della NATO), 22 mila blindati (5 volte di più), più di 3 milioni di soldati. Nel dicembre 1988, in occasione del suo famoso discorso alle Nazioni Unite, Gorbaciov ha proposto, il ritiro unilaterale di 500 mila soldati dalla frontiera europea e successivamente quello di 500 ogive nucleari. Il 24 maggio ha presentato delle nuove proposte, che sono state ritenute interessanti da Bush, volte al ritiro di 17 mila carri armati, 27 mila cannoni, 45 mila soldati.

#### IV. Conclusione

Il moto di protesta che si leva dalle diverse repubbliche dell'Unione Sovietica è eccezionale; i nazionalismi a lungo sopiti, a causa della rigidità del sistema, si ridestano, gli Stati baltici aspirano a una più ampia autonomia, nel Caucaso gli scontri fra Armeni e Azeri hanno mietuto numerose vittime. Il sistema sovietico deve aprirsi all'interno e al tempo stesso verso l'estero, se vuole sopravvivere. La risposta istituzionale che

verrà data alla richiesta di maggiori diritti delle nazioni e delle minoranze etniche, rappresenta pertanto un test decisivo. La discussione in corso fra Mosca e i rappresentanti delle repubbliche costituisce già un fatto positivo.

In politica estera, Gorbaciov è stato molto debole, essendosi liberato del fardello della guerra d'Afghanistan, avendo concluso il negoziato con gli Stati Uniti per l'eliminazione di tutta una categoria di armi e avendo normalizzato le relazioni con la Cina, il che dovrebbe render possibile il completo ritiro delle truppe vietnamite dalla Cambogia.

Le riforme varate non corrispondono completamente ai principi della democrazia occidentale, ma rappresentano pur sempre un notevole progresso, come conferma la resistenza alla "Glasnost" da parte della tendenza reazionaria del PCUS. Pertanto il Parlamento europeo incoraggia la politica di apertura pur restando prudente a causa delle contraddizioni che caratterizzano il sistema.

Le autorità sovietiche si sono rese conto che, in questa fine di secolo, la supremazia degli stati non si afferma più nel campo militare ma in quello del modo di vita e che il loro paese non potrà diventare parte integrante del mercato mondiale se continuerà la corsa sfrenata agli armamenti. A tal fine, un segnale interessante è costituito dal trasferimento, nei prossimi due anni, di 15 miliardi di dollari dal bilancio militare all'industria civile. Questo nuovo approccio è indispensabile per il successo delle riforme e utile alla pace mondiale.

\*  
\*   \*  
\*

Cette étude a été rédigée dans sa version originale à l'occasion de la première visite de la délégation du Parlement européen en Union Soviétique. Elle traite des problèmes de la "Perestrojka" économique et de l'évolution de la "Glasnost": élections du 26 mars 1989, progrès en matière de droits de l'homme, et essaie de clarifier le concept de "maison commune européenne". Au sujet des relations économiques, l'attention est concentrée sur la crainte des soviétiques que la Communauté de 1992 se transformera en une "Europe forteresse".

This study was drawn up in its original version on the occasion of the first visit of the European Parliament delegation to URSS. It deals with the delay in economic "Perestrojka", évolution of "Glasnost": elections on 26 March 1989, progress on the subject of respect for mankind and tries to clarify the concept of the "common European house". On the subject of EEC-USSR relations, attention is concentrated on the danger felt by the Soviets that in 1992 the Community will transform into a "European fortress".





#### **IV. Cohésion économique et sociale/Economic and social cohesion**

1. Auswirkungen von EG-Entscheidungen für die Kommunalpolitik
2. Une évaluation des coûts des concessions tarifaires dans le secteur agricole
3. La realización de un mercado interior pesquero

## AUSWIRKUNGEN VON EG-ENTSCHEIDUNGEN AUF DIE KOMMUNALPOLITIK

### I. EINLEITUNG

Das vorliegende Papier versucht mögliche Auswirkungen von EG-Entscheidungen auf die Kommunalpolitik zu schildern. Schwierigkeiten bereitet eine solche Darstellung insofern, als EG-Entscheidungen häufig erst in nationale Maßnahmen, Gesetze etc. umgesetzt werden müssen, bevor sie auf kommunaler Ebene zum Tragen kommen. Die EG-Entscheidungen sind aus dem Blickwinkel der Kommunen häufig zu wenig spezifisch, um direkt spürbar zu sein. Es wäre jedoch völlig falsch, aufgrund mangelnden direkten Einflusses und des ungewissen Transmissionsmechanismus der EG-Entscheidungen auf die kommunale Ebene von mangelnder Relevanz dieser EG-Entscheidungen für die untergeordneten Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden, Landkreise etc.) zu sprechen. Vielmehr besitzt Brüssel mit seinen Entscheidungen auch auf kommunaler Ebene bereits heute sehr viel mehr Einwirkungen, als häufig vermutet wird.

Dieser breite Fächer von EG-Einwirkungsmöglichkeiten soll im folgenden anhand einiger Politikbereiche kurz dargestellt werden. Zunächst sei kurz auf das EG-Recht und die daraus abzuleitenden Konsequenzen für die kommunale Selbstverwaltung eingegangen. Dann werden einige Politikbereiche in bezug auf ihre möglichen kommunalen Auswirkungen abgeklöpft; diese Politikbereiche sind: Energiepolitik, öffentliches Auftragswesen, Regionalpolitik, Europäischer Finanzraum und Freizügigkeitsprinzip. Nicht behandelt wurden zunächst die umfassenden Fragen aus den Bereichen Umwelt, Verkehr und Sozialordnung.

In einem abschließenden kurzen Kapitel werden einige zusammenfassende Schlußfolgerungen gezogen.

### II. EG-RECHT UND NATIONALES RECHT: KONSEQUENZEN FÜR DIE KOMMUNALE SELBST- VERWALTUNG

#### 1. DIE EG ALS RECHTSGEMEINSCHAFT

Die EG besitzt eine eigene Rechtsordnung, die nicht nur innerhalb des Verbandes für Organe und Mitgliedstaaten gilt, sondern auch auf dem Territorium der Mitgliedstaaten unmittelbare Wirkung für die dem Staat unterworfenen Rechtssubjekte entfaltet. Die europäische Rechtsordnung kann daher ein Bestimmungsfaktor der kommunalen Selbstverwaltung sein, die von juristisch verselbständigten Verwaltungseinheiten ausgebt wird.

Der Umfang der Einwirkungsmöglichkeit der Europäischen Gemeinschaften bestimmt sich nach den ihr übertragenen Kompetenzen. Art. 24 Abs. 1 GG ermächtigt den Bund, durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen. Nach herrschender Meinung ist diese Vorschrift dahingehend auszulegen, daß der Bund nicht nur Hoheitsrechte seines Kompetenzbereiches, sondern auch solche der Länder (Rechtsetzungs- wie Vollzugskompetenzen) übertragen kann, damit die Integrationsbereitschaft nicht von der binnen-federalen Kompetenzverteilung abhängig gemacht wird. Die Bundesländer können somit gegenüber dem Bund bei der Übertragung von Hoheitsrechten sowie bei seiner Zustimmung zu gemeinschaftlichen Rechtsakten rechtlich nicht

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich auf: P.M. Mombaur und H.G. von Lennep, Deutsche kommunale Selbstverwaltung und die Europäischen Gemeinschaften, in: Städte und Gemeindebund, 43.Jg., Nr. 5/1988, S. 167-174

geltend machen, dieser greife unzulässig in Landesgesetzgebungskompetenzen ein. Die Position der Bundesländer ist zusätzlich dadurch geschwächt, daß der Bund bei der Übertragung von Länderkompetenzen nicht an Art. 79 Abs. 2 des GG gebunden ist, wonach ein verfassungsänderndes Gesetz einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf, sondern dies durch ein einfaches Gesetz übertragen kann.

Die europäische Integration ist daher für die föderative Ordnung der Bundesrepublik Deutschland eine besondere Herausforderung, deren sich die Bundesländer in wachsendem Maße bewußt sind. Dies zeigt sich insbesondere bei den Beratungen des Bundesrates zum Ratifikationsgesetz der Einheitlichen Europäischen Akte.

Die Ermächtigung aufgrund des Art. 24 Abs. 1 GG ist allerdings nicht ohne verfassungsrechtliche Grenzen. Sie ermächtigt nicht dazu, "die Identität der geltenden Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland durch einen Einbruch in die sie konstituierenden Strukturen aufzugeben"<sup>3</sup>. Mit dieser Aussage bestätigt das Bundesverfassungsgericht die überwiegende Rechtsansicht, daß die Grenze der Übertragungsbefugnis diejenigen Grundsätze bilden, die gemäß Art. 79 Abs. 3 des GG einer verfassungsmäßigen Änderung entzogen sind. Zur Unantastbarkeit des Art. 79 Abs. 3 GG gehören zwar der Bestandschutz der föderativen Gliederung, der Bestandschutz der Mitwirkung der Bundesländer bei der Gesetzgebung, sowie der Schutz der in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze, nicht jedoch der verfassungsrechtliche Schutz der kommunalen Selbstverwaltung. Damit steht der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen des Art. 24 GG grundsätzlich zur Disposition des Übertragungsgesetzgebers.

## 2. WIRKUNG DER ÜBERTRAGUNG VON HOHEITSRECHTEN

Bei den durch die Organe der Gemeinschaft geschaffenen Rechtsakten ist zu unterscheiden zwischen:

- Verordnungen, wenn sie allgemein und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat verbindlich sind, und somit für ihre Geltung im innerstaatlichen Bereich ein Transformations- oder sonstiger Akt des staatlichen Gesetzgebers nicht mehr erforderlich ist.
- Richtlinien, wenn sie lediglich verbindliche Ziele festsetzen, die die Mitgliedstaaten innerhalb einer bestimmten Frist in nationales Recht umzusetzen haben.

<sup>2</sup> Der Bundesrat machte seine Zustimmung von der Einfügung eines Art. 1 a abhängig, in dem die maßgeblichen Forderungen der Bundesländer nach rechtzeitiger und umfassender Unterrichtung, Teilnahme an Verhandlungen in Beratungsgremien der Europäischen Kommission und des Rates sowie weitestmögliche Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates bei weiteren Übertragungen von Hoheitsrechten der Bundesländer festgeschrieben wurden. Darüber hinaus haben die Bundesländer eigene Initiativen zur Wahrung ihrer Interessen gegenüber der Europäischen Gemeinschaft durch Einrichtung besonderer Büros in Brüssel getroffen.

<sup>3</sup> BVerfSG DVBL. 83, 231 (234); zitiert nach: Mombaur und von Lenep, a.a.O. S. 168

- Entscheidungen, wenn sie sich nur an bestimmte Mitgliedstaaten, Unternehmen oder Einzelpersonen richten.
- Empfehlungen und Stellungnahmen, wenn es sich um Rechtsakte handelt, die nicht rechtsverbindlich sind.

Hinsichtlich des Rangverhältnisses von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht hat der EuGH dahingehend entschieden, daß europäisches Gemeinschaftsrecht nationales Recht jeder Art und Form, also auch Verfassungsrecht verdrängt. Nach dieser Rechtsauffassung überspielt Europäisches Gemeinschaftsrecht auch die verfassungsrechtliche Garantie des Selbstverwaltungsrechts in Art. 28 Abs. 2 des GG.

Da aber die kommunale Selbstverwaltung ein tragender Grundsatz der Verfassung der Bundesrepublik ist, kann nach herrschender Meinung<sup>5</sup> davon ausgegangen werden (Fazit), daß

der Kern der Selbstverwaltung, wie er in Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet ist, von der europäischen Rechtsordnung selbst geschützt ist.

Letztendlich ist es nach den gegenwärtigen Aufgabenbereichen der EG unwahrscheinlich, daß deren Recht zum Kern der gemeindlichen Selbstverwaltung vordringt. Der Kernbestand der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung ist daher durch den Integrationsprozeß der EG nicht gefährdet. Europäisches Gemeinschaftsrecht gehört jedoch zum Rahmen der Gesetze, der für die kommunale Selbstverwaltung maßgeblich ist. Zahlreiche Politikbereiche der Europäischen Gemeinschaften berühren die von den Städten und Gemeinden wahrzunehmenden Aufgaben. Dies soll im folgenden für einige ausgewählte Politikbereiche kurz skizziert werden.

### III. KOMMUNALRELEVANTE POLITIKBEREICHE DER EG

#### 1. ENERGIEPOLITIK

- a. Allgemeine Zielsetzungen und Verwirklichung des Binnenmarktes auch auf dem Energiesektor: Nur indirekte Relevanz für die Kommunalpolitik

Zunächst sollen kurz die allgemeinen, langfristigen Zielsetzungen der EG-Energiepolitik skizziert werden und nach deren möglicher Relevanz für die Kommunalpolitik gefragt werden. Daran anschließend werden einzelne Energieträger und Maßnahmen auf energiepolitischem Gebiet untersucht.

Entsprechend dem Ratsbeschluß vom September 1986 über die energiepolitischen Ziele der Gemeinschaft<sup>6</sup> für 1995 sind die Mit-

<sup>4</sup> EuGH RS/64, Sig X 1251 (1270); zitiert nach Mombaur und von Lenep, a.a.O., S. 169

<sup>5</sup> Zur eingehenden Diskussion hierzu und zum Verweis auf weitere Quellen siehe: Mombaur und von Lenep, a.a.O., S. 169

gliedstaaten verpflichtet, den Prozeß der energiepolitischen Umstrukturierung zu fördern und fortzusetzen. Trotz der gegenwärtigen Entspannungstendenzen auf den Energie- bzw. Ölmärkten soll an den langfristigen Zielen der gemeinschaftlichen Energiepolitik unvermindert festgehalten werden; diese Ziele sind insbesondere:

- noch effizientere Nutzung der Energie in allen Sektoren und Demonstration der Energieeinsparmöglichkeiten; insbesondere soll der Wirkungsgrad der Endnachfrage nach Energie (Verhältnis zwischen Energieendnachfrage und Bruttoinlandsprodukt) bis 1995 um mindestens 20 % verbessert werden;
- 1995 sollen der Erdölverbrauch auf etwa 40 % des Energieverbrauchs gesenkt und damit die Nettoeinfuhren von Erdöl auf weniger als einem Drittel des gesamten Energieverbrauchs der Gemeinschaft gehalten werden;
- Fortsetzung der Bemühungen um die Förderung des Verbrauchs von festen Brennstoffen sowie um die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Produktionskapazitäten;
- Beibehaltung des Erdgasanteils in der Energiebilanz auf der Grundlage sicherer und diversifizierter Versorgungsquellen und intensivierter Prospektion und Förderung aus heimischen Quellen;
- Begrenzung des Anteils der Kohlenwasserstoffe an der Stromerzeugung auf weniger als 15 %;
- auf der Grundlage größtmöglicher Sicherheitsstandards solle gewährleistet werden, daß Planung, Bau und Betrieb von Kernanlagen unter optimalen Sicherheitsbedingungen erfolgt;
- spürbare Erhöhung des Beitrags neuer und erneuerbarer Energiequellen zur Ersetzung traditioneller Brennstoffe;
- zur Sicherstellung der zuvor genannten Ziele soll die Kommission in regelmäßigen Abständen prüfen, ob die einzelstaatlichen Energiepolitiken mit den Gemeinschaftszielen übereinstimmen und dem Rat hierüber Bericht erstatten.

Diese energiepolitischen Zielsetzungen haben durchaus Relevanz für die Kommunalpolitik. Nur wirken diese Zielsetzungen nicht direkt, da sie zumeist erst durch Maßnahmen seitens der nationalen Regierungen in konkrete energiepolitische Maßnahmen umgesetzt werden und somit dann indirekt auf kommunaler Ebene zur Wirkung kommen. Dies wird im folgenden im Zusammenhang mit einzelnen Energieträgern noch deutlicher zu zeigen sein.

Die zuvor genannten energiepolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft sind eingebettet in die Bestrebungen, auch auf dem Energiesektor das angestrebte Binnenmarktkonzept für das Jahr 1992 durchzusetzen. Von der EG-Kommission ist hierzu im Mai 1988 eine erste Studie vorgelegt worden<sup>7</sup>; auch vom EP sind zwei Arbeitsdokumente<sup>8</sup> erstellt worden

<sup>6</sup> Entschliebung des Rates vom 16.9.1986, ABL. Nr. C 241/86

<sup>7</sup> Kommission der EG: Der Binnenmarkt für Energie, KOM(238) endg.

(zudem wird am 22./23. November 1988 zur Frage "Binnenmarkt und Energie" ein Hearing veranstaltet). Auch diese Bestrebungen zur Durchsetzung des Binnenmarktes im Energiebereich haben zunächst keine direkte und unmittelbare Relevanz für die Kommunalpolitik; vielmehr ist auch hier erst mittelbar und nur mittelfristig mit Auswirkungen zu rechnen. Dies wird im folgenden kurz zu skizzieren sein.

Insgesamt gilt, daß von allen energiepolitischen Bestrebungen der Gemeinschaft durchaus deutliche Auswirkungen auf der kommunalen Ebene zu spüren sein werden; nur sind wegen der Umsetzung in nationale Maßnahmen - die ebenfalls zumeist auch nicht direkt, sondern indirekt über Setzung von Rahmenbedingungen wirken - die Auswirkungen von Gemeinschaftsaktivitäten im Energiebereich selten direkt und oft erst mittel- oder längerfristig spürbar. Wegen des ungewissen Transmissionsmechanismus können die möglichen Auswirkungen auf die kommunale Ebene zudem nur recht vage skizziert werden. Dies gilt es im folgenden zu berücksichtigen.

#### b. Die einzelnen primären Energieträger

Die zukünftige Rolle der einzelnen primären Energieträger ist in den energiepolitischen Zielvorstellungen der Gemeinschaft für das Jahr 1995 schon kurz skizziert worden. Mittels nationaler Maßnahmen wird in den einzelnen Ländern mehr oder weniger stark versucht werden, die Versorgungsstruktur auch auf kommunaler Ebene an diese Zielsetzungen anzupassen. Unter dem Blickwinkel des Binnenmarktes könnte sich zusätzlicher Handlungsbedarf ergeben. Diesen Fragen soll kurz im Hinblick auf die einzelnen Energieträger nachgegangen werden.

##### aa. Kohlenwasserstoffe

Die energiepolitischen Zielvorstellungen sehen eine deutliche Reduzierung des Öleinsatzes, gleichzeitig aber einen gleich hohen oder noch zu steigernden Anteil des Erdgases am Energieverbrauch der Gemeinschaft vor.

Im Hinblick auf den Binnenmarkt 1992 wird im Bereich der Kohlenwasserstoffe der Handlungsbedarf seitens der Gemeinschaft vor allem auf preis- und steuerpolitischem Gebiet gesehen, um das starke Preisgefälle innerhalb der Gemeinschaft - insbesondere bei Mineralöl - zu vermindern und dadurch implizierte Wettbewerbsverzerrungen abzubauen. Diese Effekte berühren natürlich auch indirekt die jeweiligen Kommunen, als das Preisniveau eingeebnet wird und heute bestehende Wettbewerbsverzerrungen aufgrund von unterschiedlichen Preisen und Steuern bei Kohlenwasserstoffen eingeebnet werden. Hieraus resultieren natürlich dann auch mögliche Beschäftigungseffekte, aber die Effekte lassen sich nur schwer oder gar nicht vorausschauend quantifizieren.

Bei der Verwirklichung des Binnenmarktes für Energie wird seitens der Gemeinschaft sicher darauf gedrängt werden, die Infrastruktur für Energieträger im Bereich der Kohlenwasserstoffe (Pipelines und entsprechende Lagerkapazitäten) auszubauen, um damit die Verbundwirtschaft und die

<sup>8</sup> EP, Generaldirektion Wissenschaft, Reihe Energie und Forschung Nr. 6/1988: Die Verwirklichung des Binnenmarktes: Der Markt für Energie; als Kurzfassung: PE 121.291 vom 10. März 1988

Versorgungssicherheit der Gemeinschaft zu erhöhen. Auch hiervon werden sicherlich Effekte auf die kommunale Ebene ausgehen, doch lassen sich diese auch schwer quantifizieren und abschätzen.

bb. Kohle

Die Europäische Gemeinschaft hat sich in den zuvor genannten Energiezielen für das Jahr 1995 für die Aufrechterhaltung eines hohen Kohleförderungsniveaus zur Sicherung der langfristigen Versorgung ausgesprochen. Es soll aber angestrebt werden, diese Kohle - auch im internationalen Vergleich - wettbewerbsfähig zu machen. Bei den Überlegungen zur Schaffung eines Binnenmarktes auch im Energiebereich wird zu prüfen sein, welche nationalen Beihilfen, die zunächst befristet bis 1993 für den Kohlebereich gewährt werden dürfen, langfristig beibehalten werden können. Dies wird - gerade im Zusammenhang mit der weiter unten zu behandelnden Stromerzeugung - sicherlich in naher Zukunft zu Kontroversen in der Gemeinschaft führen. Direkt betroffen werden die Kommunen mit eigenen Kohlebergbauaktivitäten sein; indirekt betroffen werden alle Kommunen sein (via allgemeines Energiepreisniveau, Verzicht oder Beschränkungen von Importen von billigerer Drittlandskohle etc.)

cc. Kernenergie

In den Energiezielen der Gemeinschaft wird der Kernenergie durchaus auch längerfristig eine bedeutende Rolle bei der Sicherung der Energienachfrage zuerkannt. Gleichzeitig wird aber ein größtmöglicher Sicherheitsstandard verlangt und gefordert, daß Planung, Bau und Betrieb von Kernanlagen unter optimalen Sicherheitsbedingungen erfolgt. Im Zusammenhang mit der Schaffung des Binnenmarktes ist von der Kernenergie zu fordern, daß hier nationale Sicherheitsstandards und Sicherheitsauflagen nicht differieren dürften. Gleichzeitig sind die Emissionsgrenzwerte für Schadstoffabgaben in Luft und Wasser, die derzeit differieren, anzugleichen. Weiterhin müßte eine überprüfbare Spaltflußkontrolle und eine gesicherte Entsorgung bzw. Endlagerung sichergestellt werden. Weiter zu fordern wäre eine Sicherstellung des Vollkostenprinzips ohne versteckte oder offene Subventionen etc., um gleiche Wettbewerbsverhältnisse zwischen Anbietern bzw. Energieträgern sicherzustellen (insbesondere auch Kostenkalkulation für Entsorgung und Endlagerung). Weiterhin gilt es im Zusammenhang mit der Schaffung des Binnenmarktes auch im Energiesektor dafür Sorge zu treffen, daß für die Kernenergie eine größtmögliche soziale Akzeptanz erreicht wird. Dies würde - was insbesondere die kommunale Ebene betreffen würde - größere Informationsrechte und -pflichten und mehr Einspruchsmöglichkeiten von allen Bürgern der Gemeinschaft bei Beschreitung des Rechtsweges gegen Planung, Bau und Betrieb von Kernanlagen beinhalten. Schließlich ist im Zusammenhang mit der Kernenergie zu fordern, daß die Bestrebung zur Schaffung eines Binnenmarktes nicht die notwendigen Freiheits- und Gestaltungsspielräume für eine nationale Energiepolitik beschneiden, so daß z.B. Optionen für oder gegen bestimmte Energieträger aus sozialen, regionalen oder allgemein politischen Gründen offen gehalten werden.



Alle diese Maßnahmen oder Forderungen, die im Zusammenhang mit der Schaffung eines Binnenmarktes auch im Energiesektor im Bereich der Kernenergie zu erheben wären, haben auf die kommunale Ebene allenfalls mittelbare und/oder nur mittel- oder langfristig zu erwartende Auswirkungen, insbesondere, weil Kernenergieanlagen von überregionalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen betrieben werden, die dann wiederum an kommunale Unterabnehmer liefern, die die kommunale Versorgung mit Elektrizität sicherstellen.

dd. Alternative Energieträger

In den Energiezielen der Gemeinschaft für 1995 heißt es, daß eine spürbare Erhöhung der Beitrags neuer oder erneuerbarer Energiequellen zur Ersetzung traditioneller Brennstoffe angestrebt werden soll. Dem ist der Beitrag dieser alternativen Energieträger zur Deckung der Energieversorgung der Gemeinschaft noch minimal und kaum quantifizierbar. Zur Erhöhung des Deckungsbeitrags dieser alternativen Energieträger bedarf es einer Vielzahl von finanziellen und administrativen Maßnahmen, um diese Energieträger zu unterstützen und am Markt im Wettbewerb gegenüber anderen Energieträgern durchzusetzen; hierzu gehören angemessene gesetzgeberische, verwaltungstechnische und finanzielle Maßnahmen zur Unterstützung. Gerade auf kommunaler Ebene haben diese unterstützenden Maßnahmen für alternative Energieträger, wie sich bereits in der Vergangenheit bei zahlreichen Problemen bei der Genehmigung und bei spezifischen Rechtsvorschriften z.B. für Windkraftanlagen gezeigt hat, unbedingte Bedeutung. Ferner ist gerade auf kommunaler Ebene dafür zu sorgen, daß gegenüber alternativen Energien, die häufig zu beobachtende Diskriminierung unterbleibt (z.B. Einspeisung alternativ erzeugter Elektrizität in öffentliche Netze wird seitens der Elektrizitätsversorgungsunternehmen mit Gebietsmonopol verhindert oder nur zu Marginalpreisen geduldet). Hier eröffnet sich für die Kommunen - z.B. mittels ihrer Mitgliedschaft in den Elektrizitätsversorgungsunternehmen etc. - ein weites Feld für Betätigungen.

c. Energieeinsparung

Wie in den Zielvorstellungen der Gemeinschaft für 1995 genannt, hat sich die Gemeinschaft durchaus ehrgeizige Ziele für die Energieeinsparung gesetzt. Gerade hier eröffnet sich für die Kommunen, die vor Ort am besten mögliche Einsparungsmöglichkeiten erkennen können, ein weites mögliches Betätigungsfeld. An die vielfach noch ungenutzten Potentiale bei der Energieeinsparung sei nur stichwortartig erinnert: Kraftwärmekoppelung; Negawatt statt Megawatt, also Energieeinsparpolitik seitens der Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU), die auch für diese gewinnsteigernd wäre etc..

#### d. Stromwirtschaft

In ihren Energiezielen hat die Gemeinschaft gefordert, den Anteil der Kohlenwasserstoffe an der Stromerzeugung auf weniger als 15 % zu begrenzen; dies wird - auf dem Weg über die Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) - auch für die Kommunen bei der Elektrizitätserzeugung mittelbar Konsequenzen zeigen müssen.

Im Zuge der Schaffung des Binnenmarktes auch im Energiebereich werden aber für die Stromwirtschaft und den Austausch von Elektrizität für alle Mitgliedsländer der Gemeinschaft wohl gravierende Auswirkungen zu erwarten sein, die aber in Umfang und Qualität im Augenblick nur sehr schwer abzuschätzen sein werden. Zur eingehenderen Diskussion siehe hierzu die zuvor erwähnten Arbeitspapiere des Europäischen Parlaments.

Wenn sich auch die Strukturen der Energieversorgung in den einzelnen Mitgliedstaaten bezüglich Stromerzeugung und -vertrieb gleichen (Gebiets- und Versorgungsmonopole etc.), so lassen sich doch erhebliche Unterschiede feststellen. Dazu zählen u.a.:

- das Nebeneinander von EVU in privater Rechtsform mit unternehmerischer Orientierung (wie z.B. in der Bundesrepublik) und solchen, die nationalisiert wurden, so z.B. in Frankreich (EdF), Italien (ENEL). Diese zahlen keine Ertragssteuern, erhalten teils indirekte, teils direkte Subventionen; Verluste werden z.T. von der öffentlichen Hand gedeckt;
- die Tatsache, daß die EVU in einigen Ländern stromkostensteigernden energiepolitischen Forderungen genügen müssen, in anderen nicht;
- die in den Stromerzeugungskosten sich auswirkenden unterschiedlichen Umweltschutznormen für die Kraftwerke;
- der in jeder Hinsicht ungleiche Anteil der Kernenergie an der Stromversorgung eines Landes.

In Europa besteht zwar heute ein umfangreiches Verbundnetz. Der grenzüberschreitende Stromaustausch zwischen den einzelnen Partnerstaaten innerhalb dieses Stromverbundnetzes ist jedoch quantitativ (bezogen auf die jeweilige nationale Nettoproduktion betragen die Ex- und Importquoten von Strom zumeist weniger als 5 %) sehr gering; d.h. dieser Stromaustausch hat weitestgehend den Charakter eines Ausgleichs von Versorgungsspitzen und von kurzfristigen Engpässen.

Im Zuge der Überlegungen zur Schaffung eines Binnenmarktes auch im Energiebereich bzw. in der Stromwirtschaft wird immer dringender die Frage gestellt, ob mit der Aufteilung des Energiemarktes in Versorgungsgebiete nicht gegen den EWG-Vertrag verstoßen wird.

<sup>9</sup> Gemäß Art. 85 EWGV sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen bzw. aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken, verboten. In allen Mitgliedstaaten erfolgt die Energieversorgung abgestimmt und koordiniert in abgegrenzten

Gerade von französischer Seite wird daher verstärkt darauf gedrängt, den deutschen Elektrizitätsmarkt, mit seinem deutlich höheren Preisniveau (wegen kostengünstiger Kohleverstromung gemäß Jahrhundertvertrag, geringerer Kernenergieanteil als in Frankreich etc.) für französische Stromimporte zu öffnen. Dies hätte gerade auf kommunaler Ebene spürbare Auswirkungen und Konsequenzen, die im folgenden nur ganz kurz skizziert werden können.

Heute beläßt Paragraph 103 des deutschen Kartellgesetzes die Konzessionsverträge zur Nutzung des gemeindlichen Bodens für die Zuleitungen und die Demarkationsverträge zwischen den Stromerzeugern auch weiterhin im Ausnahmebereich der Wettbewerbsgesetzgebung. Das heißt: die Gemeinden können die Konzessionsrechte exklusiv an einen Stromerzeuger vergeben, und die Stromerzeuger können Absprachen treffen, auf dem Gebiet des jeweils anderen keinen Strom anzubieten<sup>10</sup>.

Sollten die gegenwärtigen Behinderungen des Stromaustausches als Verstoß gegen den EWG-Vertrag anerkannt werden, so wären die zuvor genannten Konzessionsverträge zu ändern - mit allen sich dann ergebenden Konsequenzen für die kommunale Ebene.

Diese Konsequenzen für die kommunale Ebene wären in diesem Falle wohl vor allem

- Rückgehender Einfluß auf die EVU, mit denen Konzessionsverträge abgeschlossen werden.
- Interregionaler Abbau von Unterschieden bei den Elektrizitätspreisen - mit allen Konsequenzen (je nach Ausgangslage in positiver oder negativer Richtung) in bezug auf Wohlfahrtsniveau und Wettbewerbssituation.
- Schwer abzusehen wäre, ob und inwiefern die gerade auf kommunaler Ebene häufig betriebenen Verbundunternehmen (z.B. Unternehmen in unterschiedlichen Rechtsformen mit Aufgabenstellung Elektrizität und Verkehr, wobei der defizitäre Verkehrssektor häufig vom Monopol-Elektrizitätssektor - einschließlich Wassersektor etc. - alimentiert wird; Defizitausgleich!) in bisheriger Form weiterbestehen könnten.
- Die Öffnung des Strommarktes würde auch die Gefahr implizieren, daß die häufig auf kommunaler Ebene praktizierte Kraft-Wärme-Kopplung nicht mehr wirtschaftlich wäre (Bezug von Elektrizität

---

Versorgungsgebieten; es liegen somit abgestimmte Verhaltensweisen im Sinne des Art. 85 EWGV vor. Da auch Art. 90, Abs. 2 EWGV letztlich keine Rechtfertigungsgründe für die Aufrechterhaltung der Energieversorgungsmonopole liefert, stehen diese Monopole somit im Gegensatz zum EWGV und sind somit vertragswidrig. Wenn auch bisher keine Schritte zu ihrer Eliminierung eingeleitet wurden, so ist zumindest unabdingbar, diese Monopole einer stärkeren Wettbewerbsaufsicht und Mißbrauchskontrolle zu unterwerfen; auch der Art. 90 Abs. 2 EWGV begründet keine Freistellungs-voraussetzung für Elektrizitätsmonopole. Diese verstoßen damit materiell gegen den EWGV.

<sup>10</sup> Siehe: FAZ vom 6.10.1988

von anderen Anbietern würde Elektrizitätserzeugung auf kommunaler Ebene und dann auch Kraft-Wärme-Kopplung nicht mehr rentabel machen).

#### e. Preispolitik, Steuern und Subventionen

Im Zusammenhang mit einzelnen Energieträgern und der Stromwirtschaft wurde der Preisbereich schon verschiedentlich angesprochen und auf Konsequenzen (Wettbewerbsfähigkeit etc.) für die kommunale Ebene hingewiesen. Im Zusammenhang mit der Schaffung des Binnenmarktes eröffnet sich auf dem Preisgebiet ein besonderer Handlungsbedarf; hierbei ist insbesondere an folgende Punkte zu denken:

- Die stark unterschiedlichen Mehrwertsteuersätze implizieren ihrerseits starke Unterschiede im Energiepreisniveau zwischen den Mitgliedstaaten. Diese Mehrwertsteuersätze müssen - wie gegenwärtig geplant - bis auf eine geringe Spannweite einander angeglichen werden. Dies ist jedoch kein spezifisches Problem für den Energiemarkt, sondern eigentlich eines der Zentralprobleme für die Vollendung des Binnenmarktes;
- Die zahlreichen Sonderbelastungen der Energiepreise (spezifische Verbrauchssteuern etc.) sollten ebenfalls so weit einander angeglichen oder abgeschafft werden, so daß sie nicht selbst Ursache für starke Energiepreisdifferenzen und damit Wettbewerbsverfälschungen sind;
- Grundsätzlich sollten die Energiepreise kostenorientierte Marktpreise sein; Abweichungen von diesem Preisbildungsprinzip - z.B. aus regionalen und/oder sozialen Gründen - sollten eng begrenzt werden und nicht selbst wiederum Wettbewerbsverfälschungen nach sich ziehen;
- Die in verschiedenen Mitgliedsländern bestehenden Eingriffe in den Preisbildungsprozeß über Mindest-, Fest- und Höchstpreise für einzelne Energieträger stellen grundsätzlich einen Verstoß gegen die im EWG-Vertrag festgelegten Regelungen dar, da sie als Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr anzusehen sind (siehe Art. 30 und 34 EWGV). Die Entscheidungen über die Zulässigkeit solcher Preiseingriffe liegt bei der EG-Kommission. Im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes sollte die Zuflucht zu solchen Preisregulierungsmaßnahmen allenfalls als - befristet anzusehende - "ultima ratio" begriffen werden.

Alle diese im Zuge der Schaffung eines wirklichen Binnenmarktes anstehenden Maßnahmen auf dem Gebiet der Preispolitik werden unmittelbar auf die kommunale Ebene durchschlagen und mittels Effekten bei Wettbewerbsfähigkeit und Kostenstruktur, bei verfügbarem Einkommen und Beschäftigung weitere - aber nur schwer zu quantifizierende und abzuschätzende - Folgewirkungen zeigen.

## 2. DAS ÖFFENTLICHE AUFTRAGSWESEN

Eng verwandt mit dem Energiebereich ist das öffentliche Auftragswesen. Gerade zwecks Schaffung eines wirklichen Binnenmarktes sind auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens besondere Anstrengungen notwendig. Dies soll im folgenden kurz erläutert werden; mögliche Konsequenzen für die kommunale Ebene sollen aufgezeigt werden.

Beim öffentlichen Auftragswesen handelt es sich um einen häufig stark unterschätzten Posten in der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage; denn dieses öffentliche Auftragswesen umfaßt - sehr grob geschätzt - im Gemeinschaftsdurchschnitt etwa 9 % (sofern nur die Käufe der öffentlichen Verwaltungen berücksichtigt werden) bzw. nach Einbeziehung<sup>11</sup> auch der öffentlichen Unternehmen gar etwa 15 % des Bruttoinlandsproduktes<sup>11</sup>. Andererseits sind diese öffentlichen Aufträge fast in allen Mitgliedsländern ausschließlich eine sichere Domäne der jeweiligen heimischen Anbieter, z.B. entfallen auf ausländische Anbieter in der Bundesrepublik Deutschland nur ca. 4 %, in Großbritannien gar nur weniger als 1 % aller öffentlichen Aufträge<sup>12</sup>.

Es ist hier nicht erforderlich, weiter darauf einzugehen, daß hier faktisch ein wesentlicher Verstoß gegen die Grundintention des gemeinsamen Marktes bzw. des endlich zu schaffenden Binnenmarktes vorliegt. Zudem impliziert diese faktische Marktabschirmung gravierende volkswirtschaftliche Verluste; es wird grob geschätzt<sup>13</sup>, daß die zwölf Mitgliedstaaten der Gemeinschaft infolge der faktischen Marktabschottung gegenüber der Konkurrenz aus dem Ausland schätzungsweise Mehraufwendung in Höhe der Hälfte des Gesamthaushalts der Gemeinschaft (also ca. 20 Mrd. ECU) haben, als im freien Wettbewerb nötig wäre. Das bedeutet ein gewaltige Verschwendung<sup>14</sup>, die den Spielraum für staatliche Investitionen einengt, gleichzeitig auch eine Bestrafung der leistungsfähigeren Anbieter, die nicht zum Zuge kommen; volkswirtschaftlich hat diese Art von Produktion wenig Sinn, weil die umhertrennten nationalen Betriebe oft nicht die kritische Größe für eine wettbewerbsfähige Produktion erreichen und sich damit schließlich auch auf dem Weltmarkt als nicht konkurrenzfähig erweisen (vor allem gegenüber japanischen oder amerikanischen Unternehmen, die auf ihren jeweiligen großen einheimischen Märkten solchen Hemmnissen nicht gegenüberstehen).

Die Kommission ist sich der besonderen Problematik des öffentlichen Auftragswesens bewußt und hat bereits entscheidende Richtlinien<sup>15</sup> zur Überwindung der aufgezeigten Mängel vorgelegt. Doch trotz dieser bereits lange bestehenden Richtlinien zeigen sich auch heute noch die zuvor beschriebenen deutlichen Marktabschottungen. Wie in ihrem zuvor genannten "Vademekum"

<sup>11</sup> Diese 15 % des BIP würden für die Gemeinschaft (EUR 10) mehr als 400 Mrd. ECU (!) umfassen; vgl. zu diesen Schätzungen die Angaben der Kommission in ihrem "Vademekum über das öffentliche Auftragswesen in der Gemeinschaft", ABL. Nr. C 358/87, S. 1 (im folgenden zitiert als "Vademekum").

<sup>12</sup> Vgl. zu diesen Angaben: "Die Zeit", Nr. 4, 22.1.1988

<sup>13</sup> Vgl. "Vademekum", S. 1

<sup>14</sup> Siehe: "Die Zeit" Nr. 4, 22.1.1988

<sup>15</sup> Vgl. zu den Lieferaufträgen die Richtlinie 77/62/EWG (ABL. L 13/1977, S.1), ergänzt durch die Richtlinie 80/767/EWG (ABL. L 215/1980, S. 1); und zu den Bauaufträgen die Richtlinie 71/305/EWG (ABL. L 185/1971, S. 5)

eingehend dargestellt, unternimmt die Kommission derzeit zahlreiche neue Initiativen, um im dornigen Gestrüpp des öffentlichen Auftragswesens bescheidene Breschen zu schlagen zu versuchen.

Wichtig ist hier zu vermerken, daß die bestehenden - und zuvor genannten - Richtlinien für öffentliche Liefer- bzw. Bauaufträge vier wichtige Bereiche ausklammern, nämlich:

- den Transportsektor,
- den Telekommunikationssektor
- und die Sektoren der Energie- und Wasserversorgung.

Es ist unmöglich hier ins Detail zu gehen. Aber einige kurze Überlegungen zeigen bereits die Schwierigkeiten bei der Überwindung der faktischen Marktabschottungen:

- aufgrund fehlender EG-einheitlicher technischer Normen und Standards ist es häufig möglich, die Bedingungen für öffentliche Aufträge zugunsten heimischer Anbieter maßzuschneidern;
- die Dienststellen der Gemeinschaft können die Beachtung geltender EG-Bestimmungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge faktisch nicht erzwingen, da hierzu bei der Vielzahl von - und technisch zumeist sehr diffizilen - öffentlichen Aufträgen eine neue Superbürokratie erforderlich wäre;
- zahlreiche weitere nationale gesetzliche und verwaltungsrechtliche Regelungen.

Um den Markt für das öffentliche Auftragswesen zu öffnen, zielen die von der Kommission unterbreiteten Richtlinienvorschläge auf die Vergabe öffentlicher Lieferaufträge und die Vergabe öffentlicher Bauaufträge. Gerade für die Kommunen, die in der Bundesrepublik den Großteil der öffentlichen Aufträge vergeben und am staatlichen Gesamtinvestitionsvolumen zu gut zwei Dritteln beteiligt sind, werden sich durch Änderungen im öffentlichen Auftragswesen unmittelbare Konsequenzen ergeben; zu erwarten sind einmal deutliche Änderungen der Verwaltungsvorschriften bezüglich der Abwicklung der öffentlichen Aufträge. Diese sollen im folgenden kurz beschrieben werden. Zum anderen haben die Kommunen aber bei der Realisierung der Einsparmöglichkeiten auch deutliche finanzielle Entlastungen (=Minderaufwendungen) zu erwarten.

Im Rahmen der von der Kommission vorgelegten Baukoordinierungsrichtlinie<sup>16</sup> sind für die Kommunen von Bedeutung insbesondere die Begrenzung der Möglichkeiten zur freihändigen Vergabe in Verbindung mit der Einführung des sog. Verhandlungsverfahrens (freihändige Vergabe mit vorheriger Bekanntmachung und Verhandlung mit mindestens 3 Unternehmen), die Einführung eines Vorabinformationsverfahrens sowie die Einführung eines gespaltenen Schwellenwertes, d.h. die Pflicht zur Publikation im Amtsblatt bei einem Schwellenwert von 7 Mio ECU für Großinvestitionen sowie 0,7 Mio ECU - z.Z. ca. 1,5 Mio DM - für Aufträge, die in getrennten Losen oder nach Berufsgruppen vergeben werden.

Die Koordinierungsrichtlinie der Rechts- und Verwaltungsvorschriften bezweckt die Möglichkeit einer Überwachung der Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich des öffentlichen Auftragswesens. Nach Vorstellungen der Kommission

<sup>16</sup> Zum folgenden siehe: M. Mombaur und H.G. von Lennep, a.a.O., S. 171

sollen die Mitgliedstaaten durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, daß in jedem Stadium der Vergabe öffentlicher Aufträge die Möglichkeit eines wirksamen verwaltungsrechtlichen und/oder gerichtlichen Einspruchs besteht. Die Europäische Kommission soll ein Interventionsrecht erhalten, um das gemeinschaftliche öffentliche Interesse und die Einhaltung der geltenden Gemeinschaftsregeln im Bereich der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge geltend zu machen. In dringenden Fällen soll die Europäische Kommission die Möglichkeit erhalten, das Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge für maximal 3 Monate auszusetzen. Letztlich stellt sich die Ausgestaltung dieses Interventionsrechts als unmittelbarer Durchgriff auf kommunale Vergabestellen dar und greift somit unmittelbar in das verfassungsrechtlich geschützte Recht auf kommunale Selbstverwaltung ein.

### 3. REGIONALPOLITIK

Im Zuge des immer schärfer werdenden Wettkampfes zwischen Städten und Regionen um die Niederlassung und/oder Erweiterung von - möglichst zukunftsweisenden, wenig umweltbelastenden - neuen Industrien spielen öffentliche (kommunale) Beihilfen eine immer größere Rolle. Tatsache ist, daß im Zuge dieses Wettkampfes zunehmend regionale oder lokale Beihilfen die Standortentscheidungen der Unternehmen mitbestimmen. Diese Beihilfen sind häufig ein maßgeblicher Faktor für die Entwicklung einer Region und ihrer Gemeinden.

Die Europäische Regionalpolitik<sup>17</sup> sowie die Beihilfenkontrolle der Europäischen Kommission zur Sicherung eines funktionierenden, unverzerrten Wettbewerbs berühren daher mittelbar wie unmittelbar kommunale Interessen. Eines der Hauptziele der EG ist die Integration der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten. Das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Regionen und der Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete soll verringert werden. In der Durchsetzung dieser Zielsetzung gibt es bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland maßgeblich drei Konfliktfelder:

#### a. Einengung nationaler und regionaler/lokaler Befugnisse

Der Einfluß der Europäischen Kommission im Rahmen der europäischen Regionalpolitik und der Kontrolle der staatlichen Beihilfen engt die nationalen wirtschaftlichen Befugnisse und Zuständigkeiten zur Durchsetzung einheitlicher Lebensbedingungen ein, die bei der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland primär bei den Bundesländern liegen. Die Einwirkung der Europäischen Kommission auf die Regionalpolitik in den Mitgliedstaaten der EG wird sich möglicherweise in Zukunft noch verstärken. Gemäß Art. 130 d der Einheitlichen Europäischen Akte hat die Europäische Kommission dem Rat einen Gesamtvorschlag zur Koordinierung und Effizienzsteigerung der EG-Strukturfonds (Regional-, Sozial- und Agrarstrukturfonds) zu unterbreiten. Nach dem gegenwärtig vorliegenden Entwurf soll die Kommission u.a. die Möglichkeit erhalten, mehnjährige Aktionsprogramme in eigener Initiative vorzulegen und neben den Mitgliedstaaten sich direkt an regionalen Entwicklungsmaßnahmen finanziell zu beteiligen (keine ausschließliche Refinanzierung mehr) und die Regionen festlegen, in denen EG-Strukturfonds intervenieren können.

<sup>17</sup> Zum folgenden siehe: Mombaur und v. Lennep, a.a.O., S. 170 f.

In dem Maße, in dem die EG-Kommission eigene regionalpolitische Aktionen planen, durchführen und finanzieren kann und die Mitgliedstaaten nur noch an der Regionalpolitik der EG mitwirken können, ist ein Konflikt mit dem verfassungsrechtlich verankerten Förderalismus in der Bundesrepublik Deutschland vorgezeichnet.

b. Begrenzung der förderungswürdigen Regionen: Konflikte zwischen nationalen und gemeinschaftlichen Interessen

Die Kommunen sind ferner mittelbar durch die Entscheidungen der Europäischen Kommission betroffen, ob bestimmte Regionen als förderungswürdig anerkannt werden oder nicht. In den letzten Jahren ist die Europäische Kommission aufgrund der Beihilfenkontrollvorschriften der Art. 92, 93 EWG-Vertrag verstärkt gegen die deutsche Regionalförderung vorgegangen. Dadurch wurde die deutsche Regionalförderung im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" seit 1985 bereits um neun Fördergebiete reduziert. Effizienzüberlegungen führen dazu, die regionalen Fördermittel der Gemeinschaft auf wenige Projekte und auf die aus Sicht der Gemeinschaft bedürftigsten, meist peripheren Regionen zu konzentrieren. Bei insgesamt weiterhin knappen Mitteln kommen die weniger rückständigen Regionen kaum noch in den Genuß gemeinschaftlicher Finanzhilfen, wenn man von den Programmen für die alten Industriegebiete mit ihren erheblichen Strukturproblemen absieht. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die einzelnen Mitgliedstaaten nun ihre aus nationaler Sicht rückständigen Gebiete aus eigenen Finanzmitteln ohne weiteres verstärkt regionalpolitisch stützen könnten. Dies verbieten einmal die Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages. Zum anderen hängt der Erfolg der Regionalpolitik aus Sicht der Europäischen Kommission nicht zuletzt davon ab, daß das regionalpolitische Fördergefälle so abgestuft ist, daß Standortnachteile gerade ausgeglichen sind.

Die Auseinandersetzungen zwischen der Europäischen Kommission und der Bundesregierung seit Mitte 1986 und die Festlegung der förderungswürdigen Regionen haben gezeigt, daß hier erhebliche Konflikte zwischen nationalen und gemeinschaftlichen Interessen auftreten können, deren Ausgleich schwierig ist. Der Planungsausschuß für regionale Wirtschaftsstruktur ist letztendlich auf das Angebot der EG-Kommission eingegangen, den Gesamtumfang der deutschen Regionalförderung von 45 % der Bundesbevölkerung auf 38 % zu reduzieren. Von diesen 38 %-Planfonds entfallen 29 %-Punkte auf die Normalförderung (zur Zeit 31 %), 3,8 %-Punkte auf bestehende Sonderprogramme, 5,2 %-Punkte auf reine Landesförderung (zur Zeit 10 %).

c. Eingriffe in die Praxis der kommunalen Wirtschaftsförderung

Die der Kommission in den Art. 92 ff. EWGV gegebene Beihilfenaufsicht ist letztlich geeignet, auch in die Praxis der kommunalen Wirtschaftsförderung einzugreifen. Dies um so mehr, als der Begriff der Beihilfe nicht nur positive finanzielle Zuwendungen, sondern auch Zuwendungen anderer Art, welche in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen

<sup>18</sup> siehe: ebenda, S. 170; dort auch Verweise auf weiterführende Literatur



hat, umfaßt. Insofern beobachtet die Europäische Kommission seit längerem die Praxis kommunaler Gebietskörperschaften, Investitionshilfen in Form verbilligter Veräußerungen und Verpachtung von Grundstücken für Ansiedlungsmaßnahmen zu gewähren. Die Europäische Kommission hat gegenüber der Bundesregierung deutlich gemacht, daß alle Gebietskörperschaften verpflichtet sind, ihre Beihilfemaßnahmen der Europäischen Kommission über die Mitgliedstaaten zur Kenntnis zu geben. Für den Fall, daß dies nicht geschieht, eröffnet die Kommission nach Kenntnisnahme ein Überprüfungsverfahren nach Art. 93 Abs. 2 des EWGV, wodurch die gesamte Maßnahme blockiert werden kann. Konkret hat die Europäische Kommission das Frankfurter Innovationsförderungsprogramm, das Marburger Unterstützungsprogramm für alternative Unternehmen geprüft, wenn sie auch in diesen Fällen keine Beeinträchtigung mit dem gemeinsamen Markt festgestellt hat. Ein weiterer Prüfungsfall war die Beihilfengewährung des Landes Baden-Württemberg und der Stadt Rastatt an Daimler Benz. Gegenwärtig müssen Städte und Gemeinden von folgenden Grundsätzen ausgehen:

1. Beihilfemaßnahmen sind - unabhängig von der Frage ihrer restlichen Zulässigkeit - in jedem Fall der Kommission der EG bekanntzugeben.
2. Hinsichtlich der materiellen Zulässigkeit gilt:
  - Alle Maßnahmen, die die Attraktivität der Stadt oder des Kreises hinsichtlich der Infrastruktur erhöhen sollen, werden von den Vorschriften des EG-Vertrages nicht berührt.
  - Problematischer sind Infrastrukturmaßnahmen, die ganz bestimmte einzelne Unternehmen betreffen. Hier muß man unterscheiden zwischen Maßnahmen, die außerhalb des eigentlichen Grundstückes getroffen werden (beispielsweise allgemeine Erschließungsmaßnahmen für ein Gewerbegebiet), und Maßnahmen die auf dem Gelände, das an ein bestimmtes Unternehmen verkauft werden soll, vorgenommen werden. Letztere Maßnahmen fallen im Prinzip unter den Begriff der "Beihilfen" und unterliegen insofern dem Verbot und den Verfahren der Art. 92 ff des EG-Vertrages.
  - Der Verkauf von Grundstücken unterhalb des Verkehrswertes ist in jedem Fall eine Beihilfe im Sinne des Art. 92 EG-Vertrag.
  - Grundsteuerermäßigungen, Verzicht auf Erschließungsbeiträge und Gewerbesteuern sind ebenfalls als besondere Begünstigungen eines Unternehmens als Beihilfen im Sinne des EWG-Vertrages anzusehen.

Das Verbot von Beihilfen gem. Art. 92 Abs. 1 EWG-Vertrag greift indes nur ein, soweit die Beihilfe "den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt". Es reicht bereits aus, wenn die Beihilfe dazu geeignet ist. Erforderlich ist jedoch, daß der Handel zwischen den Mitgliedstaaten betroffen ist und damit die Beihilfe ein Ausmaß erreicht hat, welches über die nationalen Grenzen hinausgeht. Zur Zeit wird mit der Europäischen Kommission darüber diskutiert, ob und wie hoch bestimmte Mindestgrenzen festgelegt werden können, deren Überschreiten die Voraussetzungen des Art. 92 EWG-Vertrages erst erfüllen.

Im Zuge fortschreitender Integration und des Ausbaus des Binnenmarktes werden sich die Interdependenzen zwischen Wirtschaftssubjekten, Wirtschaftssektoren und Regionen wesentlich erhöhen; es wird dann immer leichter sein, davon auszugehen, daß die zahlreichen Beihilfen auf kommunaler Ebene dazu geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. In diesem Falle steht dann das weite Spektrum des kommunalen Beihilfesystems unter dem Domaklesschwert eines notwendigen Erlaubnisvorbehalts seitens der EG-Kommission in Brüssel (mit allen zeitlichen und sachlichen Unwagbarkeiten).

#### 4. SCHAFFUNG EINES EUROPÄISCHEN FINANZRAUMES

Die EG-Kommission beabsichtigt im Zuge der Schaffung des Binnenmarktes auch einen europäischen Finanzraum zu schaffen und hat hierzu kürzlich einige Vorschläge vorgelegt<sup>19</sup>. Die bei Umsetzung dieser Vorschläge zu erwartenden Effekte (Freiheit von Kapitalbewegungen etc.) werden ebenfalls kommunale Rückwirkungen haben, sind jedoch zu wenig spezifisch, um hier näher diskutiert zu werden.

Wichtig in diesem Zusammenhang sind aber die Bestrebungen der EG-Kommission, den gemeinsamen Binnenmarkt auch im Bankensektor zu verwirklichen. Bestandteil dieses Vorhabens<sup>20</sup> sind zahlreiche Harmonisierungsinitiativen, die sich auf die Niederlassungsfreiheit, auf die freizügige Vergabe von Hypothekarkrediten, die Einlagensicherungssysteme und den Kapitalverkehr beziehen. Für die deutsche Kreditwirtschaft, für die ein vielseitiger freier Wettbewerb selbstverständlich ist, bedeutet die Liberalisierung der Bankdienstleistungen grundsätzlich kein Problem. Für die Kommunen als Gewährträger der öffentlich-rechtlichen Sparkassen kommt es jedoch darauf an zu prüfen, ob und inwieweit die EG-Rechtsentwicklung auf dem Banksektor mit den Besonderheiten des Deutschen Sparkassenrechts hinsichtlich der Aufgabenstellung und den Beschränkungen (Regionalprinzip) zu vereinbaren sind. Insbesondere in bezug auf die Einhaltung des Regionalprinzips ist auf zwei aktuelle Richtlinien-vorschläge hinzuweisen.

##### - Zweite Bankrechtskoordinierungsrichtlinie

Nach der Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie, die in Kürze verabschiedet werden soll, gilt die einmalige Zulassung als Kreditinstitut in einem Mitgliedstaat der EG für die gesamte Gemeinschaft. Mit der Durchsetzung dieses Prinzips und weiterer Einzelvorschriften soll die freie Niederlassung und der freie Dienstleistungsverkehr im Bankensektor garantiert werden. Allerdings fordert die Richtlinie die Durchsetzung dieser Freiheiten nur insoweit, wie die Zulassung als Kreditinstitut durch das Herkunftsland die Ausübung dieser Tätigkeiten nicht verbietet. Sofern man die sich aus dem Regionalprinzip ergebenden Geschäftsbeschränkungen als solche Verbote ansehen kann, ist eine Kollision zwischen EG-Recht und Regionalprinzip ausgeschlossen.

##### - Hypothekarkreditrichtlinie

Mit der Hypothekarkreditrichtlinie strebt die EG-Kommission eine Liberalisierung des Hypothekarkreditrechts auf dem Wege der gegenseitigen Anerkennung der unterschiedlichen Finanzierungstechniken an. Die Herkunfts-

<sup>19</sup> "Schaffung eines Europäischen Finanzraumes", KOM(87) 550 endg.

<sup>20</sup> Zum folgenden vgl.: Hombaur und v. Lennep, a.a.O., S. 171

Länder sollen den Kreditinstituten gestatten, Tätigkeiten auf dem Gebiet des Hypothekarkredits in jedem anderen Mitgliedstaat und in Zusammenhang mit "in jedem beliebigen Gebiet der Gemeinschaft gelegenen Grundstück" auszuüben.

Mit dieser Regelung würde nicht nur der grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr verwirklicht, sondern auch das Regionalprinzip hinsichtlich der in der Bundesrepublik Deutschland gelegenen Grundstücke tangiert. Die Ausklammerung der kommunalen Sparkassen aus der Liberalisierung des Hypothekarkreditrechts ist von elementarer Bedeutung. Denn die Aufnahme des überregionalen und ausländischen Hypothekarkreditgeschäfts durch kommunale Sparkassen würde letztendlich auf eine Auflösung an die kommunale Anbindung und damit auf eine Privatisierung der Sparkassen hinauslaufen, was zugleich den Verlust ihrer besonderen Bedeutung für den Wettbewerb und die flächendeckende Versorgung mit Bankdienstleistungen bedeuten würde.

#### IV. ZUSAMMENFASSUNG

Die vorausstehenden Ausführungen haben gezeigt, daß die EG-Entscheidungen häufig nicht direkt, sondern zumeist nur indirekt - erst nach Umsetzung in nationale Maßnahmen und Gesetze - auf die kommunale Ebene wirken. Es wäre jedoch falsch, hieraus auf mangelnde Relevanz und Einwirkungen der EG-Entscheidungen für die Kommunen schließen zu wollen. Vielmehr haben die Brüsseler Entscheidungen Bedeutung und Auswirkung für viele praktische Lebens- und Politikbereiche auch auf der untersten Ebene der Gebietskörperschaften, nämlich bei Städten, Gemeinden, Landkreisen und Regionen. Diese Bedeutung und Relevanz der EG-Entscheidungen wird gerade im Zuge der Schaffung des Binnenmarktes noch stark zunehmen.

Zunächst wurde oben dargelegt, daß die in Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistete kommunale Selbstverwaltung in ihrem Kern durch die europäische Integration nicht gefährdet erscheint.

Für den Bereich der Energiepolitik wurde dargestellt, daß die vielfältigen Bestrebungen der EG auf dem Gebiet der gemeinschaftlichen Energieziele, die einzelnen Politiken bei den primären Energieträgern und die gemeinschaftliche Politik bei Energiepreisen, -steuern und -subventionen durchaus starke Einflüsse und Rückwirkungen auf kommunaler Ebene zeigen werden; nur sind diese Effekte nicht direkt, sondern nur indirekt und z.T. auch erst mittel- oder längerfristig. Diese Effekte betreffen vor allem: Energiepreisniveau mit allen Konsequenzen für Wettbewerbsfähigkeit und die entsprechenden Beschäftigungswirkungen; Einsatz und Verfügbarkeit der primären Energieträger etc. Einzig in der Stromwirtschaft werden - bei einer möglichen Öffnung der Strommärkte im Zuge der Schaffung des Binnenmarktes - deutliche und z.T. sehr direkte kommunale Effekte zu erwarten sein: neben Preiswirkungen Einbruch "fremder Anbieter" in zuvor konzessionierte Absatz- und Versorgungsgebiete, schwindender Einfluß der Kommunen bei Erzeugung und Vertrieb etc..

Die wohl wichtigsten Rückwirkungen auf kommunaler Ebene - und dies z.T. sehr direkt - werden in Kürze sicherlich die EG-Bestrebungen zur Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens zeigen. Dies wird, wie oben dargestellt, die

Kommunen ganz direkt über die von Brüssel vorgeschriebenen Prozeduren bei der Auftragsvergabe treffen; indirekt werden die Kommunen sicherlich deutlich von der Wettbewerbsausweitung profitieren (Preissenkungen etc.).

Ferner wurde oben gezeigt, daß im Zuge der ausgeweiteten Kompetenz der EG auf dem Gebiet der Regionalpolitik das weite Feld der kommunalen Beihilfen von der EG-Kommission auf Vereinbarkeit mit den Grundsätzen des Gemeinsamen Marktes (= Wettbewerbsgleichheit etc.) überprüft werden wird und einzelne Maßnahmen ggf. verboten werden könnten.

Die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes auch im Bankensektor kann, wie oben dargelegt wurde, auf kommunaler Ebene für die öffentlich-rechtlichen Sparkassen, deren Gewährsträger die Kommunen sind, in Zukunft Probleme heraufbeschwören (wird das Regionalprinzip ausgehöhlt? werden die kommunalen Sparkassen aus der Liberalisierung des Hypothekarkreditrechts ausgeklammert?).

\*  
\*   \*   \*

Les décisions communautaires exercent seulement une influence indirecte au niveau communal; elles doivent au préalable être transformées en des décisions et législations nationales. Il serait inexact de conclure qu'il y a une influence et un impact peu important des décisions communautaires communes. Ainsi, cette étude se concentre sur l'autonomie administrative des communes et ensuite sur le secteur de l'énergie.

Community decisions have only an indirect influence at the local authority level. First they must be transformed into national decisions and legislation. Nevertheless it would be mistaken to conclude that Community decisions have little impact or influence at local authority level. It is for this reason that this paper centres on local administrative autonomy and thereafter on the energy sector.

**UNE EVALUATION DES COUTS DES CONCESSIONS TARIFAIRES**  
**DANS LE SECTEUR AGRICOLE**

**I. Introduction**

La Communauté, en construisant une politique agricole commune, à l'apparence bien protégée, a créé, pour des raisons à la fois économiques et politiques, d'amples exceptions au principe fondamental de la préférence communautaire.

Déjà au moment de la création des différentes législations communes de marché, ce principe a été soit affaibli, soit contourné.

Autour du principe de la préférence communautaire se sont confrontées des approches radicalement différentes ; pour certains, une protection excessive aux frontières assurerait artificiellement le maintien d'une agriculture insuffisamment productive et compétitive ; pour d'autres, une Communauté qui reste dépendante des pays Tiers pour ses approvisionnements alimentaires serait soumise aux aléas des marchés mondiaux et obligée tant bien que mal de combler ce déficit. De plus la CEE, en tant que pays développé, a le devoir de répondre à la demande de produits alimentaires de base d'une partie du monde qui connaît aujourd'hui le problème de la famine.

Les conséquences des concessions préférentielles que la Communauté a accordées à un certain nombre de pays Tiers, soit sur base des accords, soit à travers le système des préférences généralisées, portent atteinte à la préférence communautaire.

Le but de cette étude est de quantifier le coût de ces concessions pour la Communauté.

Mais, avant de rentrer dans le vif du sujet, il faudrait au préalable préciser quelles sont les limites d'une telle analyse.

Le coût économique global d'un accord préférentiel est, en effet, très complexe à calculer car dans un accord plusieurs éléments entrent en ligne de compte et notamment les contreparties sur le plan commercial, et sur les autres plans également, que l'on peut difficilement chiffrer.

Le coût sectoriel peut, dans certains cas, être calculé avec suffisamment de précision lorsqu'existe une parfaite identité du produit importé avec le produit communautaire. C'est le cas, par exemple, des importations de beurre. Dans les autres cas, le calcul du coût sectoriel est possible mais beaucoup plus aléatoire car il existe un dynamisme dans la consommation qui est lié à la qualité des produits.

Le coût budgétaire est déterminé par les coûts à la charge du budget de la Communauté soit en tant que dépenses négatives sur les recettes non perçues, soit en tant que dépenses nécessaires à ré-exporter ou à stocker une quantité équivalente, soit en tant que paiement d'une aide directe pour permettre aux agriculteurs européens de supporter les conséquences d'une importation préférentielle. Parfois, l'une ou l'autre des composantes de ce coût sont difficilement chiffrables.

A titre d'information, malgré l'importance d'un tel sujet pour le budget de la Communauté, aucune étude exhaustive officielle ne semble avoir été faite par les institutions communautaires, même si ce sujet avait été évoqué dans le Mandat du 30 mai 1980 et, par la suite, au Sommet de Stuttgart de 1983.

A la suite du Sommet de Stuttgart, la Cour des Comptes a tenté d'évaluer dans un rapport la totalité des coûts des accords préférentiels et des préférences généralisées qui s'élèveraient entre 2 et 4 milliards d'ECU (J.O. C 287/83 point 2.3.13). Il s'agit là d'une évaluation sommaire et non spécifique.

Au mois de décembre 1987, la commission des budgets du Parlement européen a posé formellement la même question à la Commission des C.E. et après six mois aucune réponse n'a encore été reçue.

### Le régime général des importations

La politique agricole commune a progressivement aboli les mesures nationales de protection pour aboutir à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté. En même temps, elle a établi à l'égard des pays tiers un régime commun à l'importation des produits agricoles, destiné à concrétiser le principe de la "préférence communautaire", selon lequel les Etats membres sont incités à s'approvisionner de préférence sur le marché communautaire. Les instruments de ce régime varient d'un groupe de produits agricoles à l'autre ; ils reflètent le niveau d'auto-approvisionnement et les perspectives de développement de la production, telles qu'elles se présentaient lors de la mise en place de chaque organisation de marché, et, en même temps, tiennent compte des engagements de droit international contractés par la Communauté. Il se basent sur des droits fixes (taux du TDC) et/ou mobiles (prélèvements).

Les importations agricoles et alimentaires dans la Communauté ne sont normalement soumises à aucune restriction quantitative. Néanmoins, dans tous les règlements agricoles, des dispositions spécifiques permettent la mise en oeuvre de mesures destinées à préserver le marché communautaire contre des perturbations graves (clauses de sauvegarde), dans le respect des règles du commerce international des produits agricoles.

A l'inverse, dans des cas exceptionnels de pénurie sur son marché, la Communauté réduit ou supprime ses prélèvements à l'importation.

### Les régimes préférentiels et les accords commerciaux

Outre son régime général, la Communauté applique à un grand nombre de pays des conditions d'accès favorables, sur la base d'arrangements bilatéraux et multilatéraux ou de concessions unilatérales. Ces dispositions concernent les pays en voie de développement, les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), ainsi que quelques pays ou groupes de pays pour certains produits.

Les régimes préférentiels les plus importants s'appliquent aux pays en voie de développement avec lesquels la Communauté entretient de longue date des relations privilégiées. Ils résultent principalement de la Convention de Lomé, qui associe à la Communauté 66 Etats ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), des accords de coopération avec certains pays méditerranéens et du Système des préférences généralisées (SPG) qui concerne plus de 120 Etats indépendants et une vingtaine de territoires dépendants.

La Convention de Lomé prévoit l'admission dans la Communauté, en exemption de droit de douane, des produits agricoles originaires des Etats ACP soumis uniquement à un tel droit. Pour certains produits soumis à un régime de prélèvement, la Communauté accorde une réduction du prélèvement, liée, le cas échéant, à certaines conditions, telles que le respect du prix de seuil pour

le riz ou la perception d'une taxe à l'exportation dans les pays d'origine pour la viande bovine, permettant de sauvegarder le niveau de prix communautaire et d'assurer un surcroît de revenu aux producteurs locaux.

En outre, la Communauté s'est engagée, pour une période indéterminée, à importer à des prix garantis, négociés annuellement à l'intérieur de la gamme des prix destinés aux producteurs de la Communauté, des quantités spécifiques de sucre originaire de certains Etats ACP (au total jusqu'à 1,3 million de tonnes métriques de sucre blanc). Ceci bien qu'elle soit excédentaire dans le secteur en question et qu'elle limite sa propre production moyennant la fixation des quotas.

Le Système des préférences généralisées de la Communauté s'étend à plus de 300 produits agricoles transformés. Selon les cas, il accorde l'entrée en franchise de droit de douane, ou en réduction de droit, sans limitation quantitative, sauf pour quelques produits (café soluble, beurre de cacao, conserves d'ananas, tabac). Depuis le 1er janvier 1983, tous les produits agricoles originaires des pays les moins avancés pénètrent sur le marché communautaire à droit nul et sans restriction quantitative.

Enfin, la Communauté accorde aux pays du Bassin méditerranéen des réductions de droit de douane pour certains fruits et légumes - parfois dans le cadre de calendriers d'importation -, pour le vin - réduction liée au respect du prix de référence - et une réduction du prélèvement, compensée par une taxe à l'exportation perçue dans le pays d'origine pour l'huile d'olive et le riz, sans taxe à l'exportation pour le blé dur.

### Importance de chaque régime

Le tableau qui suit montre la répartition en 1982 des importations agricoles et alimentaires de la Communauté selon le régime qui leur est appliqué et selon l'origine des produits. Cependant, ce tableau n'a jamais été mis à jour. Néanmoins, il demeure intéressant car il démontre qu'en définitive la règle du régime des importations de la CEE est le droit nul.

Origine	Type de droit	Prélèvement (1)	Droit positif (2)	Droit nul (3)	Ensemble
Pays industrialisés (classe I)		12,6	34,2	53,2	100
Pays en voie de développement (classe II)		9,4	34,2	56,4	100
dont: ACP		4,5	0,1	95,4	100
pays méditerranéens		5,9	69,1	25,0	100
Pays à commerce d'Etat (classe III)		17,6	25,5	56,9	100
Toutes origines confondues		11,3	33,8	54,9	100

Source: Eurostat - Office statistique et Direction générale de l'agriculture de la Commission des Communautés européennes - Données 1982

- (1) Cas où le prélèvement est le seul instrument applicable aux importations
- (2) Importations soumises à un droit de douane ou à une combinaison de droit de douane et de prélèvement ou de taxe compensatoire
- (3) Aucun droit n'est appliqué

ACP: Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique; pays méditerranéens: Algérie, Maroc, Tunisie, Egypte, Syrie, Jordanie, Liban, Malte, Chypre, Israël.

En effet, on constate que près de 55% des importations agricoles et alimentaires de la Communauté, d'une valeur globale de plus de 30 milliards de US dollars, ont été réalisés en exemption de tout droit. En conséquence des accords préférentiels, les importations en provenance des pays en voie de développement connaissent le régime le plus favorable. Parmi ces pays, les Etats ACP se distinguent dans leur quasi-totalité puisque leurs exportations pénètrent sur le marché communautaire à droit nul.

Pour les pays industrialisés, les proportions varient fortement d'un partenaire à l'autre: à titre d'exemple, seulement 22,5% des exportations agricoles et alimentaires de la Suisse vers la Communauté pénètrent à droit nul, mais cette proportion atteint 66,4% pour celles des Etats-Unis. Il convient toutefois de souligner que les réductions ou exemptions de droit sur les produits originaires des pays industrialisés n'ont été consenties qu'en échange d'avantages commerciaux (ou autres concessions) de la part de ces pays en faveur de la Communauté. Ceci n'est pas le cas des préférences accordées en faveur des pays en voie de développement où le geste communautaire est sans contrepartie.

### Les règles du commerce international en matière d'importations

Parmi les principales règles établies par le GATT, les concessions tarifaires sous forme de consolidations des droits de douane et la clause de la nation la plus favorisée sont sans doute les plus importantes.

La consolidation consiste en la prise d'un engagement de la part d'un pays de ne pas augmenter les droits applicables à l'importation d'un produit donné ; elle constitue pour ce pays une concession. En pratique, les diverses concessions sont négociées avec les pays intéressés et échangées contre d'autres concessions équivalentes.

Les membres du GATT ne sont plus libres d'augmenter à leur gré les droits de douane applicables aux produits qu'ils ont "consolidés". Pour récupérer la liberté tarifaire sur un produit "consolidé", un Etat membre du GATT doit normalement procéder au préalable à sa "déconsolidation", c'est-à-dire négocier avec ses partenaires de nouvelles concessions d'une valeur suffisante pour remplacer la concession déconsolidée.

Lors de la création ou de l'extension d'une union douanière, le GATT impose de procéder à un réexamen de la situation afin de rétablir un équilibre en matière de concessions par rapport à la situation préexistante. Dans le cas où l'ensemble du nouveau régime établi par l'union douanière entraîne un désavantage pour l'un ou l'autre des pays tiers, il est nécessaire de procéder à l'octroi de compensations.

La clause de la nation la plus favorisée oblige chaque partie contractante à étendre immédiatement et sans condition tout avantage, faveur, privilège ou immunité accordés à un pays à l'ensemble des parties contractantes du GATT. En conséquence, les concessions tarifaires, bien que négociées sur une base bilatérale, sont de fait multilatéralisées ; cette règle augmente très substantiellement la portée et la rigidité des consolidations tarifaires.

Il est évident que les négociations actuelles au sein du GATT donneraient la possibilité à la Communauté, ainsi qu'aux autres partenaires d'ailleurs, de remettre en discussion l'ensemble des droits consolidés.



Cette déconsolidation serait logique à deux égards :

1. Pour beaucoup de produits, ces concessions ont été faites à un moment où la Communauté était déficitaire, ce qui n'est plus le cas maintenant pour un bon nombre de produits (par exemple, pour les céréales et leurs substituts, la viande bovine, etc...).
2. Le rétablissement de certains droits de douane faciliterait la tâche des Parties contractantes au sein de l'Uruguay Round de réduire les aides versées à leurs propres producteurs.

## II. La situation secteur par secteur

### Les produits de substitution des céréales (P.S.C.)

La quasi-totalité des P.S.C. entre dans la Communauté à droit de douane nul.

Ces produits, qui feront ensuite partie des aliments pour bétail et entreront dans la fabrication de certains produits végétaux, constituent une concurrence pour les céréales, ainsi que pour les huiles végétales (y compris l'huile d'olive) produits dans la Communauté.

Le tableau ci-dessous montre que si l'on remplaçait les importations de P.S.C., de mélasses, de tourteaux et d'huiles végétales par des productions communautaires de protéagineux (25,5 millions de tonnes) et d'oléagineux (13,1 millions de tonnes), ces productions occuperaient 10,6 millions d'hectares, soit plus de 16% des terres arables de la Communauté.

La suppression de ces importations diminuerait probablement la nécessité de stériliser une partie du potentiel productif de l'agriculture européenne (set aside, pré-retraite avec abandon, etc...) et pourrait faire monter les cours des produits communautaires en réduisant les recours à l'intervention des céréales qui ne sont pas actuellement utilisées puisque les PSC importés sur base de régimes préférentiels sont nettement moins chers.

### Equivalent/hectares des aliments pour le bétail importés

	Quantités (en millions de tonnes)	Rendement (quintaux à l'hectare)	Surface (en millions d'hectares)
Protéagineux	25,8	45	5,7
Soja	8,5	25	3,4
Colza/Tournesol	4,6	30	1,5
Total	38,9	--	10,6

Un calcul détaillé montre que les atteintes à la préférence communautaire, au nom des relations extérieures, qui sont matérialisées à travers les aides à la production, à la transformation ou à l'exportation rendues nécessaires pour compenser les concessions accordées sur les importations de PSC et de matières grasses, représentent - à elles seules - plus de 6,3 milliards d'ECU :

Evaluation du coût budgétaire induit par l'importation en franchise des P.S.C. et des protéagineux 1988		en Mio ECU
- Coût des restitutions nécessaires à l'exportation des céréales non employées dans l'alimentation animale.....	1 600	
- Montant des aides à l'incorporation à l'alimentation animale de lait liquide et en poudre au prix des protéines végétales importées.....	1 553	
- Aides à la production communautaire de protéagineux (pois, féveroles, fourrages séchés, lupins).....	495	
. Importations de matières grasses végétales:		
- Aides aux productions communautaires		
. d'huile d'olive.....	1 074	
. de colza.....	964	
. de tournesol.....	585	
. de soja et graine de lin.....	162	
- Aide à la consommation directe et à la transformation de beurre à un prix équivalent à celui des matières grasses végétales.....	203	
Total.....	6 636	

Source: Rapport Poncet - Sénat de la République Française - P.V. n. 236  
21.05.1987

Les chiffres ci-dessus ne comprennent pas le manque à gagner sur les recettes du budget communautaire sur base de droits de douane et/ou de prélèvements.

La Commission des C.E., dans le projet de budget 1988 (vol. III/61), précise à ce propos : "il y a lieu de remarquer que l'application de droits réduits ou nuls à l'importation de ces produits résulte des négociations dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. La Communauté a accepté ces droits en contrepartie de la déconsolidation des charges à l'importation des céréales. Cette déconsolidation permet à la Communauté de soutenir le secteur des céréales à un coût budgétaire moindre qu'en l'absence d'une telle déconsolidation".

Il convient de signaler, à ce sujet, que le degré d'auto-provisionnement de la CEE pour toutes les céréales est passé de 91 % en 1973/74 à 118 % en 1984/85...

### Viande bovine

Malgré le fait que le secteur de la viande bovine soit excédentaire et la situation des stocks publics demeure préoccupante - plus de 700.000 tonnes de stocks en 1988, + 400.000 tonnes actuellement -, la Communauté importe chaque année environ 450.000 tonnes quasi-totalement sur base des régimes préférentiels d'importation.

Ce chiffre était proche des quantités achetées par les organismes d'intervention de la Communauté avant la récente réforme du secteur qui a décidé de plafonner l'intervention publique au niveau de 220 000 tonnes/an.

Achats à l'intervention et importations de 1979 à 1986  
(tonnes)

Années	Achats publics	importations
1979	330.000	412.000
1980	410.000	356.000
1981	280.000	364.000
1982	268.000	440.000
1983	445.000	448.000
1984	496.000	437.000
1985	453.000	466.000
1986	578.000	465.000

Source: Commission des C.E.

L'ensemble des régimes préférentiels accordés par la Communauté peut se résumer ainsi:

Régimes spéciaux d'importation de viande bovine pour 1986

Régime	Quantités autorisées	Droit %	Prélèvement	Règlement
s de montagne	42.600 têtes	4	aucun	1867/87
s alpines	5.000 têtes	4	aucun	1868/87
de congelée	53.000 t	20	aucun	234/88
de de haute qualité	34.300 t	20	aucun	233/86
de de buffle	2.250 t	20	aucun	232/88
oducteurs de race pure	40.000 t	0	aucun	2649/79
erves de pur boeuf	illimitées (150.000 t)	26	aucun	
de de jeunes bovins	50.400 t	20	50 %	
es bovins destinés engraissement	175.000 têtes	16	réduit	Décision du Conseil du 27.1.86
de congelée destinée transformation	25.000 t	20	réduit	Décision du Conseil du 27.1.86
de de qualité	6.500 t			
des AELE	43.000 t	20	spécifique	
des ACP	38.000 t	0	réduit	486/85 + 1306/87

En ce qui concerne l'incidence financière soit en dépenses qu'en recettes, d'après les chiffres communiqués par la Commission à la commission des budgets du Parlement européen, il existerait une incidence sur les dépenses de 792,4 millions d'ECU et un manque à gagner sur les recettes de -949,1 millions d'ECU répartis de la façon suivante:

**Dépenses et pertes budgétaires liées aux importations préférentielles de bovins  
et de viande bovine**

Mesure	Incidence financière	
	sur dépenses Mio ECU (B)	sur recettes Mio ECU (B)
CONTINGENTS TARIFAIRES:	+ 116.7	-168.2
-races de montagne (sans prélèv.)		
-races alpines (sans prélèv.)		
-viandes congelées (sans prélèv.)		
VIANDE DE HAUTE QUALITE (sans prélèv.)	+ 64.6	-98.4
VIANDE DE BUFFLE CONGEEE (sans prélèv.)	+ 4.9	-7.4
BABY-BEEF YUGOSLAVE (prélèv. 50%)	+ 84.0	-67.6
BILANS ESTIMATIFS	+ 56.7	-62.8
- jeunes bovins		
- viande congelée transform.		
VIANDES ACP	+ 82.5	-113.2
CONSERVES PUR BOEUF	+ 241.6	-368.3
VIANDES PAYS AELE	+ 100.0	0.0
REPRODUCTEURS DE RACE PURE	+ 13.3	-20.3
HILTON BEEF (quotas autonomes)	+ 28.1	-42.9
<b>TOTAL</b>	<b>+ 792.4</b>	<b>-949.1</b>

**Viande ovine**

Les importations des pays tiers représentent environ 30% de la production; la Communauté a importé, en 1986, environ 259.000 tonnes, dont plus des 2/3 en provenance de la Nouvelle-Zélande.

Ce secteur prévoit un régime spécial en faveur des pays signataires du GATT avec des prélèvements limités au montant de la consolidation du droit de douane ; douze de ces pays ont accepté un accord d'auto-limitation de leurs exportations à un maximum de 319.500 tonnes, donc bien au-delà du niveau moyen des importations réelles de la CEE. En outre, la CEE a concédé des concessions autonomes à certains pays qui n'ont pas signé l'accord d'auto-limitation.

Le coût des aides compensant l'avantage concurrentiel des importations préférentielles de viande ovine est estimé à 526 millions d'ECU.

## Produits laitiers - beurre

Dans le secteur des produits laitiers, la Communauté a un degré de protection élevé ; la préférence communautaire joue quasiment correctement, à l'exception de l'accord préférentiel avec la Nouvelle-Zélande. Même si ce contingent est passé de 170 000 tonnes en 1973 à 75 000 tonnes en 1988, le coût de l'exportation d'une quantité équivalente est estimé à 175 millions d'ECU.

## Sucre

La Communauté, en vertu des accords de Rome, doit importer 1,3 million de tonnes de sucre brut.

Ces importations aggravent la situation excédentaire du secteur du sucre et pèsent sur le budget de la Communauté qui doit exporter une quantité équivalente avec des restitutions. Le coût estimé pour 1988 est de 660 millions d'ECU.

## Huile d'olive

Dans le cadre des accords que la Communauté a été appelée à renégocier à la suite de son élargissement, elle doit importer 46.000 tonnes d'huile d'olive en provenance de Tunisie. L'exportation d'une quantité équivalente comporte des dépenses supplémentaires estimées à 55 millions d'ECU. La Communauté, après son élargissement à l'Espagne et au Portugal, est excédentaire (stocks actuels : + 290.000 tonnes).

## Agrumes

La situation dans ce secteur diffère des autres car la Communauté est déficitaire. La Communauté importe chaque année, à des conditions préférentielles, 3,2 millions de tonnes d'agrumes. Ces importations mettent hors marché une partie importante de la production communautaire, qui est ainsi retirée par les organismes d'intervention, et cela à la charge du budget communautaire. En même temps, la restructuration des agrumes communautaires, financée en partie par la Communauté, s'effectue avec quelques difficultés dues à la concurrence des produits des pays tiers.

Le coût à la charge du budget communautaire est difficile à calculer si l'on considère les différentes qualités des productions. Le coût global (retrait plus aide à la transformation), pour la campagne 1986/87, s'est élevé à environ 390 mio ECU. On peut considérer, compte tenu des importations, qu'un tiers de cette somme - soit 130 mio ECU - aurait pu être épargné si le produit importé avait été moins concurrentiel.

## III. Considérations finales

Comme il a été précisé dans l'introduction, la définition du coût exact des accords préférentiels sur le plan tant théorique que pratique est extrêmement complexe. Par conséquent, l'analyse que nous avons tenté de faire sur la base d'études existantes et non contestées, ou tout simplement sur la base du budget de la Communauté, n'est qu'une **approximation de ces coûts** qui ne tient évidemment pas compte des effets dynamiques que l'on pourrait enregistrer si certaines de ces importations n'avaient pas lieu.

En conclusion, la somme globale à laquelle on parvient est de l'ordre de 10 milliards d'ECU, et probablement plus en tenant compte de la tendance croissante d'extension des régimes préférentiels à davantage de produits et de bénéficiaires.

### Tableau récapitulatif

Evaluation des coûts  
des accords préférentiels  
et de certaines préférences généralisées  
(mio ECU)

P.S.C	6.636
Viande bovine	1.741
Viande ovine	526
Beurre	175
Sucre	660
Huile d'olive	55
Agrumes	130
Total	9.923

Coût direct et perte sur les recettes

Cela représente plus d'un tiers de la dépense du FEOGA-Garantie. Si l'on considère que suite à la discipline budgétaire les ressources à affecter à la PAC sont rigidelement plafonnées, on pourrait se poser la question de savoir si, du point de vue transparence budgétaire, il ne serait pas plus opportun d'inscrire les coûts des accords dans un chapitre du budget à part concernant la politique des relations extérieures de la Communauté. Ainsi, le FEOGA-Garantie aurait une dimension différente à l'intérieur du budget de la Communauté, où il représenterait une dimension bien inférieure à celle d'aujourd'hui.

Cela aurait également un avantage important sur le plan externe. Par exemple, dans le cadre des négociations GATT, on devrait bien distinguer les aides à l'agriculture nationale et les coûts des avantages commerciaux offerts à des pays tiers. En effet, il est dans l'intérêt des autres partenaires de la CEE de considérer l'ensemble des sommes affectées au FEOGA-Garantie - 27,5 milliards ECU en 1988 - comme un soutien à l'agriculture européenne.

Nous avons tenté, dans cette étude, de démontrer qu'en réalité le tiers de ces sommes favorise indirectement les pays tiers qui peuvent exporter vers la Communauté leurs produits, contrairement au principe de la préférence communautaire. Ces concessions affectent plus que la moitié des importations agricoles alimentaires dans la Communauté.

Pour toutes ces raisons, on ne peut qu'espérer que la Commission donne suite à la demande formelle qui lui a été adressée par la commission des budgets du Parlement européen et que sur cette base l'Autorité budgétaire puisse porter plus de clarté dans le budget de la Communauté.

\*  
\* \*

This paper, which has been elaborated at the request of members of the Committee for Agriculture, Fisheries and Food, attempts to evaluate the cost of the tariff concessions granted by the Community on a unilateral, bilateral and multilateral basis with regard to imports of agricultural products. These concessions amount to approximately 10 billion ECUS, a sum which represents more than one third of EAGGF Guarantee expenditure and contributes to a distortion of the public image of the importance of budgetary support to Community agriculture, since its benefits concern producers in third countries.

## I. INTRODUCCION

La realización del mercado interior se ha convertido en los últimos meses, a partir de la entrada en vigor del Acta Unica, en el eje en torno al cual bascula toda la actividad comunitaria. Ello debería ser también cierto en el ámbito de la pesca, tanto más cuanto en 1993 se iniciará una nueva fase en el régimen de acceso a las zonas nacionales pesqueras que ha de desembocar en la liberalización completa el 31 de diciembre de 2002.

Sin embargo, el hecho de que el vocablo "mercado interior" sea mencionado cada vez más profusamente en los documentos comunitarios no significa que se haya integrado la realización del mercado único en las estrategias a definir para el futuro de la Europa Azul. Hasta el día de hoy el tratamiento de esta cuestión es **puramente formal**, posiblemente porque: 1) no han sido aún estudiadas y evaluadas sus consecuencias; 2) existen **grandes dificultades políticas**, en la Comisión y en los Estados, para ser coherentes con las exigencias que implica un mercado único a nivel pesquero.

Corroboran estas afirmaciones varios hechos:

- 1) La práctica inexistencia de propuestas de armonización de legislación en el **Libro Blanco para la realización del mercado interior** sobre los productos pesqueros. Tan sólo se mencionaba específicamente en el programa legislativo: a) la necesidad de armonizar las condiciones sanitarias para la producción y los intercambios de moluscos, crustáceos y sus preparados, así como de pescado y de otros productos de la pesca (dos Directivas a presentar en 1988 y a adoptar en 1989); b) la necesidad de una Directiva específica para resolver los problemas sanitarios relativos a los intercambios de pescado vivo y otros productos de la pesca (una Directiva a presentar en 1987 y a aprobar en 1988). De este humilde programa en la actualidad tan sólo se encuentra encima de la mesa del Consejo una propuesta de Reglamento sobre las garantías sanitarias por lo que respecta a los nemátodos, provocado por los problemas de comercialización habidos en Alemania por este motivo, que no hace sino confirmar la improvisación que reina en este campo;
- 2) La exclusión de la **política estructural pesquera** del marco financiero aprobado por el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo hasta 1993 y la consecuente duplicación de los Fondos Estructurales. Este olvido atenta directamente contra el principio de la cohesión económica y social formulado en el Acta Unica en cuanto se contrapone al previsible reforzamiento de las operaciones integradas y la coordinación entre los diferentes instrumentos financieros comunitarios y no tiene en cuenta la importancia que poseen las actividades pesqueras para muchas zonas desfavorecidas de la Comunidad.

En este contexto, a falta de un programa más o menos elaborado en materia de mercado interior de la pesca por parte de la Comisión, y dadas las premuras de tiempo, las líneas que siguen no pueden sino constituir una primera aproximación, necesariamente general, sobre el tema, que podrá ser profundizada y complementada si es preciso en un futuro próximo.

## II. PARADOJAS DE LA EUROPA AZUL

En el momento presente, cuando la Comunidad se plantea entrar en la Europa Azul de la tercera generación, bueno es recordar las paradojas más patentes que la enmarcan:



### Primera paradoja:

- a) Existe una política pesquera común consolidada, para muchos autores la más integrada de todas las políticas comunitarias en vigor, que abarca fundamentalmente los aspectos que giran en torno a la **actividad productora o extractiva**;
- b) El continuado desarrollo de las medidas de gestión de recursos, de los acuerdos de aprovisionamiento con terceros países, de la parte específicamente productiva o de sostenimiento de la actividad pesquera dentro de lo que debería ser una verdadera Organización Común de Mercados y, en fin, de las medidas estructurales, basadas esencialmente en la reconversión de la flota y el fomento de la acuicultura, contrastan con la falta de un desarrollo paralelo de las líneas-fuerza implícitas en el Acta Única, a saber: una **política industrial pesquera** que sea capaz de satisfacer las exigencias cada vez más sofisticadas de la demanda alimentaria, y una **política social pesquera** que constituya un adecuado complemento en el marco de una Europa de los ciudadanos cohesionada.

### Segunda paradoja:

- a) Se asiste progresivamente, del mismo modo que sucedió antes a nivel agrario con la creación de la "agroindustria", a la consolidación dentro del sistema alimentario mundial de la "**tecnopesquería**", con la integración técnica, financiera y productiva del sector pesquero. De ahí que hoy pueda ya confirmarse la existencia de un complejo industrial y comercial que abarcaría las múltiples actividades de la pesca, desde la captura, la transformación de los productos en mar o en tierra, hasta su comercialización, bajo las más variadas formas;
- b) Este sistema económico coexistiría con la presencia de doce mercados fragmentados tanto desde el punto de la oferta como de la demanda: falta aún hoy un verdadero **mercado interior de la pesca**, base material imprescindible de cualquier política común que se precie, que permita escoger libremente al consumidor comunitario los productos que compondrán su dieta alimentaria.

## III. LA EVOLUCION DE LA DEMANDA Y LA OFERTA ALIMENTARIAS

Cualquier acción que quiera realizar la Comunidad a nivel pesquero ha de partir de la evolución de la **demanda alimentaria** comunitaria, en la que progresivamente aparecen nuevas necesidades a satisfacer bajo la forma de proteínas de diverso origen, y del desarrollo de la **oferta pesquera**, ya integrada plenamente con el resto del sistema alimentario.

### III.1. Una demanda más homogénea y especializada

La evolución de la demanda alimentaria comunitaria se inscribe en una serie de ejes.

En primer lugar hay que tener en cuenta la **inelasticidad de la demanda** de alimentos. Una mayor capacidad adquisitiva no se traduce en un incremento del gasto en alimentos sino más bien en todo lo contrario. Basta comparar las cifras del consumo familiar destinadas a alimentos, bebidas y tabacos: mientras los países más desarrollados destinan en torno al 20% del presupuesto familiar a estas partidas, los países menos avanzados se encuentran en torno

al 40% (media CEE-12: 21,9%; RFA 17,8%; Países Bajos 19,8%; Reino Unido 19,9%; Francia 21,2%; Luxemburgo 21,3%; Bélgica 21,9%; Dinamarca 24,7%; España 27,1%; Italia 29%; Portugal 36,5%; Grecia 41,3%; Irlanda 44,6%). Este estancamiento o retroceso del consumo de alimentos coexiste con una fuerte reestructuración interna, con una mayor diversificación de la demanda, compatible con una mayor uniformización de los hábitos alimentarios. De ahí que si, por ejemplo, hoy el 87% de los hogares españoles son consumidores de pescado, producto que ocupa el cuarto lugar (con un 7,4%) de su presupuesto alimentario es de prever que, con una ligera disminución de los porcentajes de consumo, se den fuertes cambios internos a favor de los productos congelados (5,53 Kg por persona y año contra los 12,23 Kg del pescado fresco), o los llamados "nuevos productos".

Es evidente además que se asiste a una paulatina **homogeneización** de la demanda de alimentos, lo que significa que las aún diferentes pautas de consumo existentes a nivel nacional o regional, muy patentes en los productos de la pesca, van a coexistir progresivamente con un consumidor-tipo europeo con unos caracteres socioeconómicos, culturales y demográficos cada vez más uniformes. Ello va a ser particularmente cierto en la demanda de **productos transformados**, por su propia naturaleza, diversidad y mejor red de distribución, fomentada por el previsible aumento de los precios del pescado fresco.

Hay que tener en cuenta que en la actualidad las importaciones intracomunitarias de **preparados y conservas de pescado** apenas significan el 12% del total de los intercambios pesqueros entre los Estados Miembros y las de **pescado congelado**, aunque alcancen un 23%, mantienen unos potenciales de expansión importantes si tenemos en cuenta los desequilibrios existentes dentro de los mismos países comunitarios entre los diferentes productos congelados: 1) en el Reino Unido, por ejemplo, el país donde se consume más pescado de este tipo (161.000 t.) asciende al 15% de todos los congelados, tras las hortalizas (335.000 t.), las aves (220.000 t.) y las patatas (181.000 t.); 2) en Francia el pescado congelado llega al 13% con 113.000 t., tras las hortalizas (231.000 t.), las patatas (207.000 t.), y la carne (113.000 t.); 3) en Italia, con un consumo mucho menor (44.000 t.) alcanza también el 15%, tras las hortalizas (157.000 t.); 4) en Alemania consigue un 8% (94.000 t.) tras las aves (375.000 t.), las patatas (246.000 t.) y las hortalizas (216.000 t.); 5) y en Dinamarca y Países Bajos asciende al 5% del total de congelados consumidos. Estas enormes diferencias, si bien en parte encuentran su explicación en las diversas estructuras productivas y hábitos alimentarios vigentes, son demasiado exageradas y esconden potenciales de expansión a caballo de una demanda día a día más uniforme, un mayor desarrollo de las técnicas de congelación y una mejor distribución de estos productos.

Complementaria a esta homogeneización de la demanda se observa también una creciente **especialización** de la misma. El mayor nivel de vida y los profundos cambios habidos en las relaciones laborales y familiares de las sociedades desarrolladas han modificado los hábitos alimentarios y hecho aparecer nuevas necesidades dietéticas. Los productos pesqueros ante esta situación se presentan como una fuente de proteínas de alta calidad, aún poco diversificada en comparación a otros alimentos. A las reales potencialidades de crecimiento que tiene el pescado fresco en la constitución de una dieta sana y equilibrada en muchas zonas, en especial una vez que la producción acuícola pueda garantizar un suministro regular y permanente de algunas variedades, se une una variada gama de productos aún a desarrollar: desde el fomento generalizado de determinadas conservas, ahumados y salazones pasando por los congelados (merluza, lenguado, etc.) hasta llegar a nuevos productos de alto valor añadido (en forma de platos pre-cocinados, filetes,

concentrados, patés, "fish-burger", etc.). Sin embargo, para que esta demanda alcance plenamente un potencial de homogeneización y especialización se exige un mercado único que permita la libre circulación de los productos pesqueros.

### III.2. Una oferta concentrada e integrada

A nivel de oferta es de esperar una **acelerada concentración** en la fabricación y distribución de productos alimentarios, incluidos los pesqueros, de todos modos ya muy avanzada en todos los Estados Miembros.

Según datos suministrados por las Administraciones nacionales a la Comisión, en Bélgica seis empresas (el 12% del total) transforman 23.000 t. de pescado (el 76% del total); en Dinamarca el 10% de las empresas existentes emplean el 63% de los trabajadores del sector; en Francia apenas quedan 32 empresas con una producción media que ha pasado de 1.000-2.000 t. a 2.000-5.000 t. y una pérdida de empleo en 5 años del 32%; en Italia en la industria del atún, la más importante del sector transformador, 8 empresas (38% del total) transforman el 80% de este pescado; en Gran Bretaña el 9% de las empresas emplean el 75% de la mano de obra del sector; y en España de las 224 empresas conserveras en funcionamiento en 1981 (con 200.000 t. de producción) se pasó a 184 en 1985 (con 182.000 t.) y, paralelamente, de las 216 empresas de productos congelados existentes en 1983 (con 122.000 t.) se pasó a 193 en 1985 (con 205.000 t.).

Este proceso creciente de concentración no puede sino acelerarse de la mano de las **empresas multinacionales** que hace años ya han entrado en el sector de la explotación pesquera con la paulatina desaparición de los cercanos caladeros tradicionales. No es casualidad que sean las grandes multinacionales agroalimentarias las que dominen también el sector pesquero, lo que contribuye a la progresiva integración de las estructuras pesqueras en el complejo alimentario mundial. Ello es particularmente cierto en los Estados Unidos donde de los trece grandes grupos existentes sólo dos, New England Fisch Co. & International Protein Co. se dedican exclusivamente a la pesca. El resto pertenece a agrupaciones vinculadas a la industria agroalimentaria (Consolidated Foods, General Mills, Ralston Purina, Borden, Heinz, etc.). Algo similar ocurre con las multinacionales de origen europeo: Unilever controla la Birds Eyes inglesa, y la Nordsee alemana, Young y Ross Food pertenecen al Imperial Group, y tienen fuerte presencia a nivel pesquero los conglomerados agroalimentarios Unión Internacional, Brook Bond Liebig, Ranson Trust, Fitch Lowell, Oetker, etc.

Por contra, aún domina la especialización pesquera en Japón donde excepto Nippon Reizo, vinculada exclusivamente a la agroalimentación, y los "Zaibatsus" Mitsubishi, Mitsui y Marubeni, las otras ocho grandes multinacionales se encargan únicamente de la actividad pesquera: Taiyo Gyogyo, Nichiro Gyogyo, Kyokuyo, Nippon Suissan, Toko, Hoko, Kawakami y Bokoku. Lo mismo ocurre en España con Pepsa y Pescanova.

Esta amplia y creciente **integración del subsistema pesquero** en el complejo alimentario mundial constituye una de las principales bases materiales de la creación de un mercado común pesquero. Al fin y al cabo su realización no vendría sino a formalizar las tendencias dominantes a nivel económico y podría dar el marco necesario a la industria pesquera europea para reestructurarse definitivamente y detener la entrada de las multinacionales exteriores.

#### IV. LA INEXISTENCIA DE UN MERCADO COMUN PESQUERO

Las tendencias vigentes tanto a nivel de demanda como de oferta y la existencia de una política común integrada para el sector pesquero se han demostrado insuficientes hasta el día de hoy para constituir el correspondiente Mercado Común pesquero.

Basta analizar la naturaleza de los **intercambios intracomunitarios de pescado** para darse cuenta de ello: la mayor parte consisten hoy en importaciones de **pescado fresco** o refrigerado entre **países vecinos**.

La estructura de las importaciones intracomunitarias es la siguiente: un 38% de las toneladas comercializadas entre Estados Miembros es pescado fresco o refrigerado, un 23% pescado congelado, un 20% crustáceos o moluscos frescos, congelados o salados, un 12% conservas (incluidas las de moluscos y crustáceos), y un 5% pescado salado, secado o ahumado.

En volumen, los intercambios intracomunitarios son tan sólo ligeramente superiores a las importaciones extracomunitarias (1,48 millones de t. intra-CEE en 1985; 1,40 millones de t. extra-CEE). Sin embargo, es significativa su diferente estructura: la mayor parte de las importaciones de países terceros son pescado congelado (35%), seguido de los crustáceos y moluscos refrigerados, congelados o salados (19%), el pescado fresco o refrigerado (18%), las conservas (16%) y el pescado secado, salado o ahumado (11%).

Por partidas las principales importaciones pesqueras de la Comunidad son: a) productos de lujo con alto valor añadido (salmón, crustáceos o moluscos) y productos procesados o preparados de estos mismos productos (incluido el atún); b) pescado blanco para la transformación, en particular bajo la forma de filetes congelados (bacalao, merluza...); c) y pescado salado, especialmente bacalao. En este contexto, no puede esperarse que la realización del mercado único comporte una disminución de las importaciones extracomunitarias pero, aún con todo, pueden esperarse algunas modificaciones a nivel interno.

En la actualidad, tan sólo puede hablarse de mercado común pesquero, aún con reservas y **localizado** principalmente en torno a los países productores, para **ciertos productos** de la pesca, en su mayor parte bajo la forma de conservas:

- **El arenque.** Localizado en los países del norte de Europa (Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Países Bajos, R.F.A. y Reino Unido). En términos absolutos la R.F.A. constituye el primer mercado de este producto, observándose en los últimos años un desplazamiento del consumo hacia el arenque fresco en lugar del congelado. Dinamarca es el principal suministrador del mercado germano si bien el principal exportador comunitario de arenque fresco es el Reino Unido.
- **El atún.** Bien sea congelado o en conserva existe un mercado comunitario del atún localizado en torno a los países productores, Francia y España. Italia constituye el primer mercado de atún congelado que después transforman sus conserverías. Por el contrario, los mayores importadores de conservas son Francia, Reino Unido y Alemania.
- **Sardinias preparadas y en conserva.** Los tres países productores, exportadores y consumidores de sardinias en aceite por excelencia son Portugal, Italia y España. Sin embargo, hay que resaltar los

diferentes regímenes aduaneros aplicados a estos países y las crecientes importaciones provenientes de Marruecos, donde Francia guarda muchos intereses, que distorsionan la competencia en este mercado. Importan sardina mediterránea el Reino Unido, Francia y la R.F.A. En 1985 se pescaron 223.092 t. de sardina atlántica y 120.896 de sardina mediterránea.

- Los filetes de bacalao congelados. Son grandes consumidores e importadores de este tipo de pescado el Reino Unido, Francia y Alemania. El bacalao constituye la principal especie en volumen pescado de la Comunidad (377.913 t.).
- El mercado del pescado seco, salado o ahumado cuyos principales consumidores son Portugal, Italia y España. Estos mismos países se ven obligados a importar parte de sus necesidades al igual que Francia y Alemania. Los Países Bajos y Dinamarca son los grandes suministradores de pescado seco, salado o ahumado (especialmente arenque) dentro de la Comunidad. El resto de exportaciones provienen de países terceros.

En este contexto, la extensión de estos mercados a todos los países de la Comunidad, aunque sea de forma limitada, así como el desarrollo de los intercambios intracomunitarios de congelados y "nuevos productos" depende fundamentalmente de una **actuación política** resuelta por parte de la Comunidad a favor de un mercado interior pesquero.

## V. LAS ESTRUCTURAS DEL SECTOR PESQUERO COMUNITARIO

### V.1. Las estructuras productivas

La diversidad de estructuras existentes a nivel pesquero en el seno de la Comunidad explica los contrastados puntos de vista que pueden encontrarse sobre una futura constitución de un mercado interior de los productos de la pesca y, como corolario, las reticencias de la Comisión en abordarlo con decisión.

Desde el punto de vista de un gran productor como España, la realización del mercado único puede constituir un factor de dinamización económica siempre y cuando guarde equilibrio con la política de aprovisionamiento de recursos y exista una adecuada política industrial pesquera. Si estos requisitos fueran garantizados la flota española podría convertirse en un gran suministrador de pescado de la industria comunitaria en su conjunto.

Dicho esto abunda también a favor de la creación de un mercado interior de la pesca la propia **importancia económica y social** de esta actividad, en especial para determinados países y regiones: el valor de la pesca desembarcada en porcentaje del PIB es del 0,9% en España, del 0,84% en Portugal, del 0,63% en Dinamarca y del 0,35% en Irlanda. Las principales especies capturadas, incluidas en el Anejo I (A-E) del Reglamento 3796/81 son: el bacalao (17% del total), la caballa (con el 14%), el arenque (10%) y la sardina atlántica (10%).

En la actualidad, la Comunidad a Doce, incluidas las Canarias, cuenta con 80.161 navíos (65.450 de los cuales de menos de 25 toneladas) con un registro bruto de 1.930.000 t.; 262.000 marinos; y una producción de 6,5 millones de toneladas por un valor de 6,9 mil millones de dólares (datos 1985).

Estas estructuras no bastan, sin embargo, para nutrir las necesidades de las familias y la industria de tal forma que han de importarse 2,8 millones de toneladas anuales por un valor de 5,0 mil millones de ECUS (datos de 1987). Las exportaciones son mucho menores: 1 millón de toneladas por un valor de 1,3 millones de ECUS. Los principales importadores en términos absolutos de la Comunidad son Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Dinamarca y España.

## V.2. Las estructuras industriales

Las diferencias entre las estructuras industriales constituyen otro factor a tener en cuenta en la posible evaluación de los efectos que la constitución del mercado único puede tener en los Estados Miembros.

A falta de datos recientes, fiables y armonizados sobre el conjunto del sector transformador de pescado de la Comunidad, nos hemos limitado a analizar la estructura de la industria conservera en 1984 según el EUROSTAT. Aunque la mayor parte de sus conclusiones puedan extenderse al resto de subsectores hay que resaltar como a nivel de **congelados y productos preparados** existe ya hoy un nivel de estandarización en cuanto a la presentación y empaquetado mucho más alto que a nivel conservero, ligado al peso que tienen las multinacionales agroalimentarias en estos subsectores (Iglo-Ola de Unilever, Findus de Nestlé...). Este hecho no hace sino corroborar las mencionadas posibilidades de crecimiento de congelados y preparados varios de pescado a corto plazo de la mano de estas multinacionales.

Como se puede ver en el Cuadro adjunto, la **industria de conservas de pescado** comunitaria abarca en la actualidad más de 1.000 empresas, con un empleo directo de casi 110.000 personas, y un Valor Añadido Bruto global al coste de los factores de, aproximadamente, 2.150 millones de ECUS (un 0,5% del VAB de todos los sectores manufactureros de la Comunidad, y un 4% del VAB del sector industrial agroalimentario).

Sin embargo, su incidencia económica y social se reparte de forma muy desigual en la geografía comunitaria. Tres países, Países Bajos, Gran Bretaña y España concentran el 63% de las empresas, el 60% del empleo y el 68% del VAB global. Pero incluso entre estos países existen grandes divergencias estructurales.

El 41% de las empresas conserveras pesqueras se ubican en España con una **plantilla media** de 38 empleados y un VAB que apenas representa el 11% del VAB total del sector en la Comunidad. En el otro extremo, los Países Bajos poseen tan sólo el 12% de estas empresas, con una plantilla media de 172 personas, y un VAB que significa el 36% del VAB total del sector.

DATOS ESTRUCTURALES DE LA  
INDUSTRIA DE CONSERVAS DE PESCADO POR PAISES DE LA CEE (1984)

	B *	DK	D	F *	IRL	I	GR *	NL	GB	E	P	CEE-11
NUMERO DE EMPRESAS	7	65	56	81	17	55	-	128	110	437	119	1075
%	1	6	5	7	2	5	-	12	10	41	11	100
NUMERO DE EMPLEADOS	652	7701	13.647	7.088	863	4.021	-	22.009	27.672	16.617	9.226	109.496
%	1	7	12	6,5	1	4	-	20	25	15	8,5	100
VAB AL COSTE DE LOS FACTORES (MILLO.ECUS)	14,7	151	272,5	147,2	18,2	77,1	-	775,6	446,3	243,7	-	2.146,7
VAB POR PERSONA OCUPADA (EN ECUS)	22.500	19.600	20.000	20.800	21.000	19.200	-	35.200	16.100	14.700	-	21.420
COSTE FACTOR TRABAJO POR PERSONA OCUPADA (EN ECUS)	12.576	14.675	16.735	14.462	11.008	14.474	-	22.040	11.300	7.536	2.869	13.277

FUENTE: ELABORACION PROPIA A PARTIR DE LOS DATOS DE EUROSTAT: "STRUCTURE ET ACTIVITÉ DE L'INDUSTRIE. ENQUETE ANNUELLE 1983-1984" 4 C

\* BELGICA Y FRANCIA: DATOS 1983. SIN DATOS DE GRECIA. DATOS CEE-11 A PARTIR DE LA SUMA DE 1983 Y 1984.

En la Comunidad coexisten estructuras industriales minifundistas (España 38 empleados de media, Irlanda 51) con empresas que llegan a quintuplicar (Gran Bretaña 251 empleados, Alemania 243) o cuaduplicar estos estándares (Países Bajos 171).

La **productividad** de estas industrias, medida por el VAB por persona ocupada, varía también extraordinariamente: junto a empresas como las de Los Países Bajos que alcanzan los 35.200 ECUS anuales hay otras como las de Gran Bretaña (16.100 ECUS) o España (14.700 ECUS) que no llegan ni a la mitad.

Sin embargo, este hecho viene compensado por un **coste del factor trabajo** sustancialmente inferior en los países menos competitivos: Gran Bretaña (11.300 ECUS), España (7.536 ECUS) y, sobre todo, Portugal (2.869 ECUS).

Dejando aparte la diferente especialización productiva de estas empresas, que sin duda alguna excluye la competencia directa de gran parte de las industrias conserveras nacionales, existen unos grandes diferenciales de productividad y coste de la mano de obra que no pueden dejarse de lado en la perspectiva de la creación de un mercado único. El ejemplo más claro es el de Portugal con respecto a España que está ya hoy ocasionando el traslado de empresas conserveras gallegas al vecino país, beneficiadas por unos costes laborales sustancialmente menores y unas facilidades aduaneras y de suministro que no existen en España.

## VI. LAS MODIFICACIONES LEGISLATIVAS PARA LA REALIZACION DE UN ESPACIO ECONOMICO Y SOCIAL PESQUERO

La realización de un mercado interior pesquero ha de comportar una serie de acciones legislativas por parte de la Comunidad, en especial a nivel de la O.C.M. de productos de la pesca, que compaginen la construcción de un espacio económico-social sin fronteras interiores con el respeto de las específicas características de la actividad pesquera. La principal dificultad para su consecución de hecho radica en encontrar aquel punto de equilibrio que preserve, en opinión de los Doce Estados Miembros, ambas condiciones. Basta repasar la problemática implícita en los previsibles ámbitos de actuación legislativa comunitaria:

### VI.1. Armonización de legislaciones

La realización del mercado común pesquero exige en primer lugar la armonización de las llamadas "normativas horizontales" en especial las referidas a condiciones sanitarias, y a fiscalidad.

En el primer caso ya se ha comentado el enorme retraso que padece el humilde programa legislativo previsto en el Libro Blanco. En la actualidad, y debido esencialmente a factores coyunturales, la Comisión ha presentado tan sólo una propuesta de armonización relativa a los nematodos que, sin embargo, resulta paradigmática del tipo de dificultades con que se va a topar cualquier reglamentación que pretenda **aproximar las legislaciones nacionales en materia sanitaria** a nivel de pescado fresco. Las diferentes estructuras productivas, el mayor o menor desarrollo de los circuitos de distribución y, en fin, la propia formación del consumidor hacen temer que la armonización sanitaria comunitaria sea una armonización del mínimo común denominador. La Comisión en la actualidad se encuentra preparando una única y ambiciosa Directiva sobre las condiciones sanitarias de la producción y la comercialización de los productos de la pesca que abarcaría todas sus gamas: desde el pescado fresco o refrigerado, incluidos los productos acuícolas, a los productos preparados,



congelados o semicongelados, o simplemente tratados. A fin de salvar las exigencias de la pesca artesanal y las ventas directas, esta Directiva tan sólo será aplicable a grandes volúmenes de pescado destinados a la comercialización, volúmenes que, sin embargo, en ningún momento están cuantificados. En el fondo, esta propuesta de Directiva, partiendo del modelo seguido para los productos cárnicos, no constituye sino un listado de buenas intenciones e indeterminaciones: desde la fijación de las condiciones que deberán cumplir los equipamientos y navíos pesqueros a los niveles de virus, bacterias o parásitos admisibles, de la aplicación de los controles en el lugar de la producción a las inspecciones a realizar por parte de las autoridades de los países destinatarios, de la definición de los establecimientos autorizados para exportar a los requisitos exigidos en los certificados de circulación, etc., etc. Es de esperar, pues, fuertes debates entre los Estados para su aprobación.

En segundo lugar, la problemática de la **armonización fiscal**, especialmente del IVA, con ser importante en una Comunidad con hábitos alimenticios tan diferentes, no se distingue de la de otros sectores. Tan sólo recordar las dificultades con que tropieza su consecución a partir del momento en que constituye una materia a aprobar por unanimidad, según el antiguo Artículo 100 del Tratado.

## **VI.2. Una nueva Organización Común de Mercado**

La realización de un verdadero mercado común pesquero ha de comportar un profundo replanteamiento de las mismas bases sobre las que ha sido fundamentada la Europa Azul hasta tal punto que cabe preguntarse si no debería nacer una nueva O.C.M. de los productos de la pesca compatible con los postulados implícitos en un espacio común sin fronteras.

Postulados que llevados, por lo demás, hasta sus límites en ocasiones parecen difícilmente compatibles con las características específicas del sector pesquero. La normativa sobre los mercados pesqueros del futuro responderá, pues, a un equilibrio entre las necesidades propias de los hombres de la mar y de las necesidades del mercado o los consumidores. Que prime uno u otro polo dependerá de la correlación de fuerzas en el seno del Consejo y de la evolución de la construcción comunitaria pero es ya evidente que la noción que pueden tener los países del Sur de este mercado único pesquero y los países del Norte diverge enormemente, al igual que difieren los intereses de los países productores con caladeros propios, de los países pesqueros sin reservas importantes o de los países sin grandes flotas.

Hoy por hoy, a lo máximo que se puede aspirar es a enunciar los temas básicos a reformular en un nuevo marco jurídico:

- En primer lugar, **las relaciones entre mercado único y política de gestión de recursos**. Es obvio que ha de mantenerse un equilibrio, siquiera inestable, entre la libre circulación de productos, fundamentalmente transformados, y la política de aprovisionamiento que al mismo tiempo que permita desarrollar las diferentes industrias nacionales no se convierta en un obstáculo a medio plazo. Desde un punto de vista interno es un reto a resolver la regulación del libre acceso a las aguas nacionales a partir del 2002 con la preservación de las zonas litorales;

- En segundo lugar, hay que clarificar el nivel de proteccionismo que se quiere con respecto a aquellos **terceros países** que nos aprovisionan de materia prima. Habrá que buscar nuevas fórmulas que permitan el suministro de la industria europea a un precio competitivo con el respeto de los derechos de

estos países a desarrollar sus propias estructuras de producción y transformación, a fin de cuentas para la exportación a la propia Comunidad. Ahí entran las problemáticas relativas al mantenimiento de restricciones cuantitativas nacionales a la importación (de sardinas, o de atún). En cualquier caso, la gestión de las eventuales cuotas tarifarias deberá ser comunitaria a partir de 1993 si se quiere ser consecuente con el mercado único;

- En tercer lugar, es indudable que se plantean una larga serie de contradicciones entre la **normativa de mercados** vigente y las exigencias del libre comercio: basta pensar en las dificultades que conlleva la libre instalación de armadores o industrias con el mantenimiento de cuotas nacionales, o de precios regionalizados con la libre circulación de mercancías. Si no quieren crearse artificiales distorsiones de la competencia, deberán buscarse mecanismos flexibles que compatibilicen las diferentes situaciones regionales con el libre mercado.

### VI.3. La cohesión económica y social en el ámbito pesquero

Por último, no puede olvidarse la concentración geográfica de las actividades pesqueras en algunas zonas litorales, gran parte de las cuales son zonas desfavorecidas, lo que constituye un factor a tener en cuenta en el inevitable proceso de reestructuración que la realización del mercado interior y la definición de la nueva política pesquera de tercera generación va a conllevar.

Diversas medidas pueden plantearse en este campo:

- En primer lugar, es preciso incorporar la política estructural pesquera en el marco de la **cohesión económica y social**, fuera del cual parece difícil conseguir un aumento sustancial de recursos a medio plazo. Dentro de esta estrategia se incluye la constitución de un **Fondo de Orientación pesquera**, que permita el desarrollo autónomo de las acciones estructurales pesqueras, y la creación de un **instrumento NIC** específico para el mundo de la pesca;

- En segundo lugar, es necesario reforzar los dos ejes clave a nivel estructural en el marco del mercado único: la **acuicultura**, como fuente principal y regular de suministro de la transformación comunitaria; y una verdadera política de **fomento industrial pesquero**, mediante un Reglamento propio que sustituya al antiguo Reglamento 355/77, ya condenado a desaparecer por otro lado;

- Y, en tercer lugar, hay que desarrollar una **política paralela para las zonas litorales**, a caballo de la política regional y la estructural pesquera, que preserve su equilibrio de los efectos debidos a la reforma de la propia política de mercados de la pesca o de otras políticas. Si se quiere mantener el tejido social de estas zonas cualquier medida de reducción de la flota debería ir acompañada de acciones paralelas de creación de puestos de trabajo en torno a los puertos más afectados, bien mediante las ya mencionadas medidas de fomento industrial pesquero, bien a nivel de otros sectores cuando existieran otras alternativas económicas.

\*  
\* \*

Le marché commun des produits de la pêche se limite, actuellement, à certains produits de la mer surtout sous forme de conserves. L'Acte Unique fournit désormais le cadre institutionnel, juridique, économique et social du marché unique des produits de la pêche. Cependant, un grand effort doit être accompli pour adapter les structures de l'industrie de transformation de la Communauté qui sont encore fort diversifiées des points de vue taille et productivité. Une attention particulière doit être consacrée au volet des relations extérieures en raison de la dépendance de plus en plus grande de la Communauté des ressources halieutiques des pays tiers. Enfin, cette note souligne la nécessité d'accélérer le processus d'harmonisation des législations dans des domaines associés comme l'hygiène et la fiscalité.

The Common Fisheries market has not yet been achieved, being restricted to certain fish products, mainly canned. The Single Act provides, from now on, the institutional, legal, economic and social framework in which the single market shall be achieved for fish products. Meanwhile a great effort must be agreed upon to adapt the structures of the EEC processing industry, which are largely diversified from the point of view of size and productivity. Particular attention should be paid to external relations, given the ever increasing dependance of the Community on fishing resources of third countries and the economic. Finally this paper underlines the necessity to accelerate the process of harmonisation of legislations in the associated areas, for example hygiene and the tax system.

## **V. Vers une société européenne/Towards a european society**

1. La protection des travailleurs et le dialogue social
2. Environmental protection and the EC : the principal issues
3. Towards a european food and drug administration ?
4. Les pétitions au Parlement européen

Luxembourg, le 27 octobre 1988

## La protection des travailleurs et le dialogue social

Prises de position du Parlement et de la Commission

La commission des affaires sociales et de l'emploi a organisé les 28 et 29 novembre 1988 une deuxième rencontre avec la participation des présidents des commissions correspondantes des divers parlements nationaux de la Communauté, des partenaires sociaux et du Comité économique et social. Cette deuxième rencontre avait pour thème la dimension sociale du marché intérieur, et plus particulièrement la protection des travailleurs et le dialogue social. La note reproduite ci-après a été préparée en vue de rappeler les principaux arguments en discussion sur les thèmes mis à l'ordre du jour de la rencontre. Le compte rendu de la rencontre et le résumé des conclusions ont été publiés sous la référence PE 132.035.

Le choix des deux thèmes est particulièrement intéressant. La protection des travailleurs, et la définition des droits sociaux qui doivent à ce titre leur être reconnus et appliqués, seront garantes d'un marché intérieur respectant la "charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale". D'un autre côté, la conception du dialogue social proposée par l'article 118 B du traité consiste à passer du stade où les partenaires sociaux sont simplement consultés, à un stade tout différent, où les partenaires sociaux seraient en mesure de convenir ensemble de la façon dont seront appliqués les droits sociaux préalablement définis dans les textes communautaires.

### A. LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS

En adoptant la série de résolutions du 11 novembre 1986 sur la restructuration du marché du travail, le Parlement européen lançait l'idée d'un corps de droits fondamentaux des travailleurs comme condition nécessaire pour l'achèvement du marché intérieur européen<sup>1</sup>. Il souhaitait que les accords de Val Duchesse puissent servir de base à une directive générale dans laquelle seraient définis les droits fondamentaux de tous les travailleurs<sup>2</sup>.

Au terme de la proposition de la présidence belge (Conseil "travail et affaires sociales" de mai 1987), la notion de "socle" a été introduite comme un ensemble de droits sociaux fondamentaux qui donnerait aux partenaires sociaux une base stable et commune à partir de laquelle ils pourraient négocier.

L'idée a été reprise, dans un récent avis du Comité économique et social (rapport Beretta, novembre 1987)<sup>3</sup>. Face à des problèmes tels que l'emploi,

-----  
<sup>1</sup> JO C 322 du 15/12/1986

<sup>2</sup> JO C 322 p. 54 du 15/12/1986

<sup>3</sup> Avis du CES sur les "Aspects sociaux du marché intérieur" - Rapporteur : M. Beretta - CES 1069/87 I-AW/CP/cv

la restructuration du marché du travail, la répartition, la durée et l'organisation du travail, l'adaptabilité des entreprises aux transformations technologiques et leur compétitivité, les fondements du régime de protection sociale - problèmes qui s'entremêlent avec ceux concernant la convergence des réglementations sociales, qu'il s'agit d'adapter aux processus liés au marché intérieur et à sa dimension sociale -, le Comité estime essentiel que l'on définisse et adopte des dispositions communautaires garantissant les droits sociaux fondamentaux, c'est-à-dire des droits ne pouvant pas être remis en cause par la pression de la concurrence ou par la recherche de compétitivité.

L'objectif est donc d'éviter des déséquilibres du marché de l'emploi et d'offrir aux forces économiques et de la production, une base solide sur laquelle il soit possible d'édifier des perspectives élargies de dialogue social. Il est à noter que cet objectif recouvre celui exprimé par le Parlement dans ses résolutions du 11 novembre 1986 où il fait valoir cette nécessité dans le cadre, d'une part de la flexibilité du marché du travail et, d'autre part, du rôle des partenaires sociaux.

Le Comité considère que, pour ce faire, les institutions communautaires peuvent se fonder sur les possibilités offertes par l'Acte unique et recourir au vote à la majorité qualifiée, c'est-à-dire l'article 118 A dans son interprétation élargie -, ainsi que l'a par ailleurs proposé le Parlement.

Le Comité propose d'établir, en ce qui concerne les relations de travail, le caractère inaliénable :

- du droit pour tous les travailleurs, quelle que soit la nature de leur statut, à négocier et à être couverts par les conventions collectives ou par des accords professionnels et à bénéficier des prestations offertes en matière de sécurité et de protection de la santé sur le lieu de travail, ainsi que le droit à participer aux cotisations et aux prestations des systèmes de sécurité sociale ;

- d'une réglementation interdisant de renouveler indéfiniment les contrats de travail à durée déterminée ;

- des droits d'information et de consultation des travailleurs aux niveaux où sont prises les décisions lors d'innovations technologiques et de modifications ayant une incidence sur la structure, sur l'organisation de la production et sur l'emploi.

En outre, il serait nécessaire, pour maintenir le tissu social, de garantir :

- la préservation des mesures de soutien en faveur des catégories les plus vulnérables sur la base de la réaffirmation de la responsabilité sociale, individuelle et collective. Dans ce contexte, le PE invitait, en novembre 1986, la Commission à entreprendre une étude afin d'examiner si l'idée d'un revenu de base peut contribuer à la solution des problèmes qui se poseront à l'avenir en matière de sécurité sociale ;

- des mesures de soutien visant à favoriser la sauvegarde de l'unité et des valeurs de la famille susceptibles d'influer positivement sur la société ;

- la définition de normes garantissant une liberté totale de mobilité aux citoyens européens, avec une référence particulière aux travailleurs migrants et frontaliers ;

- la fixation des conditions en vue de la reconnaissance des qualifications professionnelles et des diplômes

- le renforcement des actions positives en faveur d'une réelle égalité des femmes quant aux chances d'accès à la formation et à l'emploi.

Enfin, le Comité souligne que la réforme des systèmes de sécurité sociale en cours dans les Etats membres, doit bénéficier d'une meilleure coordination dans le progrès au niveau de la Communauté.

Cette même nécessité ressort également d'un récent avis de la commission économique et monétaire et de la politique industrielle du Parlement<sup>4</sup>. Y sont mis en exergue les risques de dumping social - entendu comme pression à la baisse sur l'ensemble des conditions sociales - et de déstabilisation économique et sociale ainsi que de perte de contrôle de l'économie européenne. Afin de faire face à ces risques, cette commission est d'avis qu'une législation sociale de base devrait garantir les principes sociaux fondamentaux, tels que de bonnes relations industrielles, la démocratie économique, la protection sociale, l'égalité des chances homme-femme, la définition des normes de sécurité et de santé les meilleures pour les travailleurs. De même, il conviendrait de développer des relations conventionnelles européennes et d'étendre la consultation et la participation des travailleurs aux décisions dans l'entreprise.

La notion de socle social communautaire est reprise dans la communication de la Commission sur la dimension sociale du marché intérieur du 14 septembre 1988 (Sec(88)1148 final). Cette notion ne recouvre cependant pas comme tel une énumération de droits mais plutôt un ensemble de moyens et d'objectifs.

Selon la Commission, la maximisation des gains par une politique active de l'emploi et une observation permanente doivent constituer les moyens d'assurer concrètement la libre circulation des personnes, le renforcement de la santé et de la sécurité des travailleurs dans le milieu du travail, le droit du travail, la solidarité, le dialogue social. Tels sont les éléments fondamentaux qui, aux yeux de la Commission, constituent les objectifs du socle social communautaire.

## B. LE DIALOGUE SOCIAL

La notion de "dialogue social" se trouve consacrée par l'article 118 B de l'Acte unique. Celui-ci précise que "la Commission s'efforce de développer le dialogue entre les partenaires sociaux au niveau européen, pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles".

-----  
<sup>4</sup> 6 juin 1988 - Commission économique, monétaire et de la politique industrielle - Avis à l'intention de la commission des affaires sociales et de l'emploi sur le rôle des partenaires sociaux dans la Communauté - Rapporteur pour avis : M. Louis Baillet - PE 123.153/Déf. - 6 juin 1988

## A. La participation des partenaires sociaux à la formation des décisions au niveau européen

La participation préexiste à l'Acte unique. L'article 118 P vient donc confirmer la Commission dans l'importance qu'elle accorde à l'approfondissement du dialogue social et apporte un appui essentiel aux efforts qu'elle déploie dans ce sens. Il existe en effet auprès des institutions de la Communauté européenne de très nombreux comités, commissions mixtes, groupes de travail spécialisés auxquels participent des représentants des partenaires sociaux. Certains sont directement prévus par les traités, tels que le Comité économique et social, le Comité consultatif CECA et le Comité du Fonds social européen. D'autres encore ont été institués au cours de l'intégration pour assister le Conseil et/ou la Commission dans l'exercice de leurs compétences.

En dépit de la valeur des avis que rend le Comité économique et social (CES), son poids dans la formation des décisions communautaires n'est pas à la mesure de ses attentes. Les 189 représentants de tous les secteurs de la vie économique et sociale préfèrent dès lors défendre leur point de vue directement auprès des instances nationales (en influençant le Conseil) ou auprès de la Commission, avant que celle-ci ne soumette une proposition formelle.

Le 14 décembre 1970, le Conseil décida, sous la pression du CES et de l'UNICE la création d'un nouvel organe de concertation le Comité permanent pour l'emploi : quatre partenaires participent aux activités de ce comité : les représentants des employeurs et des travailleurs, la Commission et le Conseil des ministres. Le Comité a pour objectif d'assurer en permanence le dialogue, la concertation et l'information entre le Conseil et la Commission, ainsi qu'avec les partenaires sociaux, afin de faciliter la coordination des politiques des Etats membres, relatives au marché de l'emploi, en les faisant coïncider avec les objectifs communautaires. Ce Comité permet une confrontation directe entre les partenaires sociaux et les organes responsables des décisions communautaires. C'est là sa raison d'être et son intérêt.

Depuis 1974, sous la pression des partenaires sociaux et afin de favoriser la consultation informelle entre le Conseil, les syndicats et les organisations d'employeurs, ont été convoquées, en collaboration avec la Commission, des Conférences tripartites. Il s'agit d'y discuter ensemble des options globales de la politique économique et sociale pour mesurer plus particulièrement leurs efforts éventuels sur le plan de l'emploi. A la conférence du 9 novembre 1978, le CES menaçait de reconsidérer sa participation aux réunions futures, suite à l'absence de décisions concrètes. La conférence ne s'est plus jamais réunie par la suite.

Le dialogue social sectoriel se déroule au sein des comités paritaires institutionnalisés et dans des groupes de travail informels. Il existe notamment des comités paritaires des transports par route, des transports maritimes, des problèmes sociaux, des salariés agricoles.

Cette participation des partenaires sociaux aux décisions économiques et sociales de la Communauté se traduit dans les faits par le rôle consultatif des comités qui formulent des avis avant que la Commission n'ait pris sa décision ou transmis au Conseil pour décision. Mais il n'y a pas de procédures de consultation systématique pour tous les sujets ayant une importance sectorielle qui soient mises en place.



Le dialogue social de Val Duchesse est né de l'invitation à la Commission, faite par le Conseil le 22 juin 1984, de favoriser le développement de relations paritaires au niveau de la Communauté. C'est dans ce sens que la Commission entama, dès janvier 1985, avec les partenaires sociaux, des contacts informels qui aboutirent à une rencontre commune le 12 novembre 1985 à Val Duchesse. Cette rencontre rassemblait les représentants de la CES, du CEEP et de l'UNICE ainsi que pour la Commission, MM. Delors, Pfeiffer et Sutherland, avec pour objectif un débat sur la "stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi" proposée par la Commission.

Sur cette lancée furent créés en 1986 deux groupes de travail. Le groupe de travail macro-économique, présidé par la Commission Pfeiffer pour les problèmes de la mise en oeuvre de la stratégie de coopération. Le groupe de travail micro-économique, présidé par le vice-Président Marin, pour les nouvelles technologies. Les deux groupes sont composés paritairement de représentants des organisations de travailleurs et d'employeurs en raison de un par pays. Les résultats des travaux des deux groupes se manifestèrent sous la forme de deux avis communs.

Le 7 mai 1987 une réunion au sommet convoquée à l'initiative de la présidence belge et de la Commission fut l'occasion d'un premier bilan. Les deux groupes ont depuis lors repris leurs travaux et ont chacun déjà tenu des réunions consacrées, pour le groupe "macro-économique", au problème des investissements publics et privés et, pour le groupe "micro-économique" aux thèmes "nouvelles technologies, organisation du travail, adaptabilité du marché du travail".

Le débouché de ce dialogue social est donc matérialisé par l'avis commun. Mais celui-ci n'a aucune force contraignante et permet une lecture différenciée selon l'état de développement des relations industrielles dans les Etats membres de la Communauté. Le dialogue social n'est donc qu'un dialogue et non un instrument de régulation.

## **B. L'avis du Parlement**

L'invitation claire de l'article 118 B à la Commission, d'oeuvrer au développement du dialogue social au niveau européen, (ce dialogue pouvant éventuellement déboucher "sur des relations conventionnelles"), a suscité des réactions diverses au Parlement et à la Commission.

Le PE, dans sa résolution du 11 novembre 1986 sur le rôle des partenaires sociaux<sup>5</sup> a identifié les domaines auxquels il souhaite voir associer les partenaires sociaux, c'est-à-dire :

- aux actions législatives sociales susceptibles d'influencer le marché du travail ;
- aux actions visant à promouvoir la stabilité, la croissance et l'emploi, le développement d'une gestion prévisionnelle du marché du travail ;
- à la redéfinition des notions traditionnelles en matière de gestion et de travail ;
- à la mise en oeuvre et au financement du congé éducation payé<sup>6</sup> (CEP).

<sup>5</sup> JO C 322 du 15.12.1986

<sup>6</sup> JOC 305 du 16.10.1987

En février 1988, le PE faisait également savoir son attachement à ce que le dialogue social soit développé entre toutes les parties intéressées dont l'ensemble des syndicats et des entreprises <sup>7</sup>. Auparavant <sup>8</sup> il avait aussi lancé l'idée de savoir si le bilan social de l'entreprise ne pouvait pas constituer une plate-forme de dialogue utile pour régler les conflits au sein de l'entreprise.

Le 28 avril 1988, M. José Alvarez De Paz (Soc., Es) a présenté un rapport sur le rôle des partenaires sociaux dans la Communauté. Le rapport a été adopté en octobre dernier en séance plénière du Parlement.

Le Parlement rappelle que le dialogue social ne peut en aucune façon constituer un alibi pour les institutions européennes, auxquelles il incombe de proposer et de décider. Il demande à la Commission de favoriser l'approfondissement du dialogue social par la prise en compte de thèmes plus directement liés à la problématique du marché intérieur et par sa décentralisation au niveau sectoriel. De même, il invite la Commission à mettre en place des procédures de consultations systématiques pour tous les sujets qui ont une importance sectorielle.

Il propose dès lors que la Commission élabore une directive traçant les conditions concrètes d'organisation d'un espace de relations professionnelles européennes. Cette directive devrait donc s'attacher à lever les obstacles pour qu'une relation conventionnelle européenne soit opérationnelle et éclaire l'articulation de ce niveau avec les autres niveaux. En outre le Parlement considère que la Commission doit exploiter les procédures traditionnelles et éventuellement nouvelles par lesquelles les problèmes à caractère social du marché intérieur puissent être discutés, et élaborer, par voie de directive, un corps de dispositions sociales minimales qui soit une base stable et commune à partir de laquelle les partenaires sociaux pourraient négocier.

### C. La position de la Commission

Dans un article de revue publié en janvier 1988 <sup>9</sup>, M. Marin, Vice-président de la Commission souligne l'importance que la Commission attache dans le contexte de la réalisation du marché intérieur à la concertation des organisations d'employeurs et de salariés au niveau communautaire dans les domaines de la modération salariale, de l'adaptabilité du marché du travail, de l'introduction des nouvelles technologies dans l'entreprise, de la réalisation d'un espace social européen et de la cohésion économique. L'objectif global du dialogue social consiste à obtenir la contribution équitable au succès des politiques communautaires et l'adhésion à leurs objectifs de la part de chacun des agents économiques. Dans ce contexte, le dialogue social est perçu par le vice-président de la Commission comme devant permettre :

- la confrontation des points de vue des différents partenaires sociaux
- une meilleure prise en compte de la dimension et de l'enjeu communautaires des problèmes
- d'offrir un cadre de référence contribuant à la convergence progressive des comportements des interlocuteurs sociaux

-----  
<sup>7</sup> JO C 68 du 12.02.1988

<sup>8</sup> JO C 246 du 14.09.1987

<sup>9</sup> Bulletin d'informations sociales, janvier 1988

- La maîtrise des changements technologiques et productifs des entreprises.

L'article 118 B apporte une réponse à la question cruciale du "comment". Dans la mesure où le dialogue social, au plan communautaire peut conduire à des relations conventionnelles analogues à celles qui s'établissent au plan national, il acquiert une valeur d'instrument de régulation sociale au même titre que les moyens juridiques déjà inscrits au Traité. Dans ce cadre juridique, la Commission considère qu'il lui revient un rôle d'impulsion du dialogue social et de suivi des comportements et des délibérations des interlocuteurs sociaux. Elle se réserve, au vu des résultats de ce dialogue, d'intervenir de la manière la plus appropriée dans le cadre des prérogatives qui sont les siennes en vertu des traités.

Cependant, comme le souligne le vice-président Marin, la transposition dans la pratique de l'article 118 B soulève plusieurs problèmes :

- quelles doivent être les relations entre législation et négociation ?
- quelle définition commune peut-on donner de la notion de convention collective ?
- quels sont les niveaux "appropriés" de la négociation ?

La tâche de cet approfondissement conceptuel, seul capable de créer le cadre structurel du dialogue social, revient à ses acteurs. Pour sa part, la Commission considère qu'elle se doit de continuer à stimuler ce dialogue social, le cas échéant par des initiatives et des propositions de support qui s'avèreraient nécessaires. Mais elle estime que seul le consensus pourra aboutir à la création d'un "modèle économique et social européen".

La communication de la Commission (SEC (88)1148 final) sur "la dimension sociale du marché intérieur" de septembre 1988 apporte certaines balises. Ainsi la Commission considère que, d'ici la fin de l'année 1988, une réflexion approfondie doit être menée sur les conditions concrètes d'organisation d'un espace de relations professionnelles européennes et propose d'explorer deux voies concomitantes :

- la prise en compte de thèmes plus directement liés à la problématique du grand marché ;
- la décentralisation du dialogue au niveau sectoriel afin de mieux prendre en charge dans les Etats membres les retombées des accords de Val Duchesse ;

La Commission a d'autre part engagé les travaux préparatoires pour la réalisation d'une étude comparée sur les conditions et les relations de travail dans les différents Etats membres. Les conclusions de cette étude pourront éventuellement servir pour la formulation de nouvelles initiatives et propositions de la Commission.

Enfin la Commission envisage quelques actions qui pourraient structurer les positions des partenaires sociaux, plus précisément des travailleurs par rapport aux employeurs, en vue du développement des négociations. C'est ainsi qu'elle prévoit de proposer des dispositions d'application générale relatives aux droits fondamentaux des travailleurs, de même qu'un projet de directive sur l'information et la consultation des travailleurs en cas de changements importants qui affectent l'entreprise. Elle a également transmis au Conseil,

dans le cadre d'un nouvel espace juridique pour la société anonyme européenne, une proposition concernant la participation des travailleurs aux décisions de l'entreprise (COM(88)320 final).

Lorsque l'on analyse les propositions de la Commission en regard du rapport d'étape du groupe interservices sur "la dimension sociale du marché intérieur" - duquel est largement inspiré le rapport de M. Alvarez De Paz - il ressort que, conformément à la position du Vice-président Marin, exposée dans son article évoqué ci-dessus, la réflexion approfondie sur les conditions concrètes d'organisation d'un espace de relations professionnelles européennes ne comprend pas certains aspects. Il s'agit de trois points particulièrement importants pour que le dialogue social acquiert valeur d'instrument de régulation :

- identifier les obstacles à lever pour qu'une relation conventionnelle européenne, débouché potentiel du dialogue social, soit opérationnelle
- éclairer l'articulation de ce niveau contractuel européen avec les autres niveaux
- identifier le lieu institutionnel, où les problèmes à caractère social de l'espace sans frontières puissent être exprimés et discutés. Ce lieu devant fonctionner comme une gare de triage des problèmes et donner vie au système de relations articulées, et constituer un instrument de prénégociation des mutations et de l'harmonisation au niveau communautaire.

\*

\*       \*  
The Parliamentary Committee for Social Affairs and Employment organised a second meeting on 28 and 29 November 1988 between the chairmen of corresponding committees in national parliaments, the social partners, and the Economic and Social Committee. This second meeting concerned the social dimension of the internal market, particularly protection of workers and the social dialogue. The above-mentioned note is intended to highlight the principal points of discussion at the meeting. The minutes of the meeting and a summing up of the conclusions were published under reference PE 123.035.

## Environmental Protection and the European Community: the principal issues

### Introduction

Growing public awareness of environmental problems is leading to increasing demands for political action to conserve the world's natural resources and prevent further damage to the ecosystem. Over-intensive urban, industrial and agricultural development in recent decades has put intolerable strain on the natural environment. It is now abundantly clear that such a development cannot be sustained, and that better pollution control and better management of natural resources are vital to our social and economic well-being.

The reasons for Community action in this sphere are twofold. Firstly, environmental problems take no account of national boundaries and therefore cannot be dealt with effectively at a purely national level. Secondly, environmental legislation plays a rôle in the Community's economic policy. Harmonising and tightening standards should prevent barriers to trade, and also increase long-term competitiveness if, as the Commission foresees, the public demand for environmentally sound products continues to grow.

In 1973 the Community launched its first Environmental Action Programme, setting out the guiding principles for an environment policy. This was followed by the second, third and fourth programmes in 1977, 1983 and 1987. In the third programme the emphasis shifted from repairing environmental damage to a policy of prevention. The fourth programme stresses the importance of integrating environment policy with other Community policies. The European Parliament has played an active rôle in the course of these developments. To-date, about 200 legislative acts have been adopted by the European Communities in the field of environmental protection.

The following report summarizes the main environmental issues and outlines the Community's response with particular emphasis on the work of the European Parliament.

### 1. Pollution Control

#### 1.1. Atmospheric Pollution

The main causes of atmospheric pollution are:

- sulphur dioxide (SO<sub>2</sub>) and suspended particulates. 50 to 75% of sulphur dioxide emissions derive from fossil fuel combustion plants, while 25 to 50% derive from industrial plants. It is harmful to the respiratory and cardiovascular system;
- nitrogen oxide (NO<sub>x</sub>), also produced by the burning of fossil fuels (including petrol). Together with sulphur dioxide it is responsible for acid rain, which is heavily implicated as the cause of the death of Europe's forests;
- lead, emitted principally from motor vehicles, damaging the nervous system and brain;
- carbon monoxide (CO) and hydrocarbons (HCs), also emitted in motor exhaust gases. HCs and NO<sub>x</sub> can cause photochemical smog, harmful to the respiratory system.

These pollutants are known to act individually, collectively or synergistically to acidify the soil and surface waters, inhibit plant growth, damage buildings, and are potentially damaging to human health. In addition, the rising concentration of carbon dioxide (CO<sub>2</sub>) in the atmosphere caused by fossil fuel combustion, industrial activities,<sup>2</sup> farming and deforestation is trapping the earth's heat, thereby causing atmospheric temperatures to rise. This is the so-called "greenhouse effect", which has potentially disastrous implications for certain coastal regions as the rising temperatures threaten to melt the polar ice-caps.

Community measures aim both to limit atmospheric pollution at source and to set quality controls for the environment. Directives set air quality standards for SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub> and lead<sup>1</sup>, maximum levels for the sulphur content of liquid fuels<sup>2</sup>, and maximum levels for emissions from industrial plants, large combustion plants and vehicles<sup>3</sup>. As well as reducing the lead content in petrol, the Environment Council agreed in 1985 to the compulsory introduction of unleaded petrol from October 1989. In 1987 the Council authorised Member States to prohibit the sale of regular leaded petrol, which is the case in the Federal Republic of Germany and Luxembourg. In these Member States a tax incentive by lowering the tax on unleaded petrol and simultaneously raising the tax on leaded was introduced. Tax incentives for cars furnished with catalytic convertors are granted in Germany, the Netherlands and Luxembourg.

The European Parliament has frequently amended Commission proposals to include more stringent controls. The most recent example is provided by measures against air pollution by gases from the engines of motor vehicles below 1.4 litres. The European Parliament regarded the limit values proposed by the Commission as being insufficiently stringent; with a view to making environmental protection policy more effective, the Parliament amended the Commission's proposal in such a manner that the limit values of carbon monoxide should be 20 g/test and 5 g/test for hydrocarbons and nitrogen oxides instead of limit values of 30 g/test and 8 g/test respectively. The Council of Ministers adopted, at its meeting of 8 and 9 June 1989, the stricter limit values, as amended by the European Parliament.

Furthermore, it has called for a more stringent limitation of emissions from combustion plants and a greater reduction in the sulphur content of gas oils. It has welcomed steps to eliminate lead from petrol, which would allow more widespread use of the catalytic convertor.

## 1.2. Water Pollution

Clean water has remained a high priority in the Community, with attention focusing on the discharge of dangerous substances and the protection of the sea.

In 1976 the Community drew up 2 lists of dangerous substances. The first contains the most toxic substances for which limit values are to be laid down, emissions of substances on the second list are to be reduced by means of environmental quality standards. Standards have been set, for instance, for bathing water, surface fresh water and fresh waters supporting fish and shellfish life. Limit values have been set for various substances, including cadmium, hexachlorocyclohexane (HCH), mercury and titanium dioxide discharges<sup>4</sup>. Following the Sandoz accident (Switzerland) in 1986, the European Parliament called for stricter measures to prevent further chemical accidents of this kind.

Concern about marine pollution focuses on the North Sea and the Mediterranean. The Community has signed the Bonn Agreement on cooperation to combat pollution caused by hydrocarbons and other dangerous substances in the North Sea. It is subject to a number of agreements on the Mediterranean, such as the Barcelona Convention (1976) which deals with dumping from ships and aircraft. Marine pollution from land-based sources is covered by the Paris Convention (1975).

### 1.3. Chemicals

The production and transportation of chemical substances is a matter of great concern, particularly in view of the devastating chemical accidents in recent years. The dioxin accident at Seveso prompted the Community to draw up the so-called "Seveso Directive" of 1982<sup>5</sup>, which imposes on all Member States the obligation to inform the authorities about substances, plants and possible locations of major accidents. Following the Bhopal tragedy the European Parliament called on the Commission to establish whether Community safety measures are adequate, and to ensure that European firms apply the same safety measures to their subsidiary companies abroad, especially in the Third World.

A Directive of 1979 introduced a uniform notification procedure for all new chemicals marketed after 1981<sup>6</sup>. New and existing substances are subject to classification and labelling procedures.

Community measures are being taken with regard to the following chemicals:

- CFCs (Chlorofluorocarbons)<sup>7</sup>, present in aerosol cans and known to be damaging the ozone layer;
- PCBs and PCTs (polychlorinated biphenyls and terphenyls)<sup>8</sup>, used as components in electricity transformers, capable of turning into dioxin should fire break out;
- Phosphates, used in the manufacture of detergents, causing eutrophication of the water (an accumulation of nutrients causing the proliferation of algae, which deprive the water of oxygen). Foam also limits air-water contact, jeopardizing the photosynthesis vital to aquatic flora;
- Mercury and organo-chloride compounds (e.g. DDT), prohibited from pesticides.

### 1.4. Noise

Noise presents a severe threat to the quality of life in industrialised areas with a high traffic density, and can aggravate problems of hypertension and high blood pressure.

Noise abatement measures can be taken in three areas:

- noise abatement at source, e.g. reducing noise emissions from vehicles and equipment;
- the creation of geographical zones, within which noise may not exceed certain levels;
- "passive" measures such as noise barriers.

So far the Community has concentrated on the first area. Examples are the permissible sound level of the exhaust system of motor vehicles<sup>10</sup>, determination of the noise emission of construction plants and equipment<sup>11</sup> and limitation of noise emissions from subsonic aircrafts<sup>12</sup>.

## 1.5. Waste Management

Over 2 billion tons of waste are produced each year by the Community, 80% of which is potentially recyclable for raw materials or energy, some of which is toxic or pollutant, and some of which could be avoided altogether through better production processes. Three-quarters of the waste is buried underground.

Since the Second Environmental Action Programme, Community activities have concentrated on three areas:

- the reduction of non-recoverable waste;
- the increase of recycling and re-use;
- the safe disposal of non-recovered waste.

Research projects have been drawn up with a view to achieving the first two objectives.

The basic legislative principles are laid down in the 1975 Directive concerning the collection, disposal, recycling and re-processing of waste<sup>13</sup>. Measures in individual areas include waste from the titanium dioxide industry, waste oils, and the dumping of waste at sea. The Seveso Directive includes provisions for the supervision of transfrontier shipments of hazardous waste within the Community.

The European Parliament has urged the Commission to ensure effective application of a European label for "clean products". It has expressed particular concern about waste containing heavy metal residues (which may contaminate drinking water), and supports an immediate ban on the incineration of waste at sea.

## 1.6. Nuclear safety

Nuclear power can be a source of widespread environmental damage if safety procedures are not strictly adhered to. Problems may occur not only during the fission process, but also during the transportation, reprocessing and waste disposal of radioactive materials. A framework for nuclear safety is laid down in the EURATOM treaty. Following the Chernobyl accident the Commission announced its intentions of developing proposals for a coherent policy for the protection of workers, the public and the environment, with the possibility of setting emission standards for nuclear installations. The European Parliament was critical of the Community response to Chernobyl, and has frequently discussed other areas of concern, such as the nuclear installations at Cattenom and Sellafield, and the "Transnuklear" scandal.

## 2. Conservation of Nature and Natural Resources

### 2.1. Fauna and Flora

The preservation of endangered species is the subject of numerous international conventions to which the Community is a signatory. In 1979 it signed the Berne Convention on the protection of European wildlife and natural habitats. It is also a party to the Washington Convention on international trade in endangered species, the Canberra Convention on the conservation of marine species, and the Bonn Convention on the protection of migratory species. In 1986 the European Parliament held a hearing on the implementation of European nature protection legislation with specific reference to the above conventions and the EC Directive on the conservation of wild birds<sup>14</sup>.



The Council has regulated imports of whale products, and the European Parliament adopted a resolution in 1985 following the refusal of certain members of the International Whaling Commission to agree to a phase-out of commercial whaling from 1986. Under heavy pressure from the European Parliament the Council extended its original 2-year ban on the importing of certain baby seal skins for an unlimited period. A declaration signed by a majority of the European Parliament calls for fur products to contain "cruelty labels". The European Parliament passed a resolution on animal experimentation in 1984, and two years later the Council adopted a Directive<sup>15</sup>.

## 2.2. Protection of the soil

Soil is under threat from erosion, misuse and contamination by harmful substances (pesticides, and acid, urban, industrial and agricultural wastes). In the Fourth Environmental Action Programme the Commission expresses its wish to integrate measures to protect the soil with regional and agricultural policy, particularly within the context of the reform of the CAP.

The European Parliament has also shown its concern about the deforestation of tropical rain forests. In recent years it adopted resolutions calling for effective action by the Community, the countries involved, and international organisations.

\*  
\*   \*   \*

Les menaces constantes sur notre environnement ont sensibilisé le citoyen à un niveau jamais atteint jusqu'à présent. La Communauté européenne a été très tôt appelée à étudier les problèmes de la pollution et cela pour deux raisons majeures : la pollution ne connaît pas de frontières, la politique de l'environnement joue un rôle très important dans l'économie européenne. La pression du Parlement européen ne s'est pas relâchée. La Communauté a ainsi adopté quelque deux cents actes législatifs dans les domaines aussi variés que l'air, l'eau, les produits chimiques, le bruit, les déchets, la sécurité nucléaire, la faune et la flore.

La présente étude propose une description des sujets les plus importants de la politique communautaire de l'environnement.

- 1 Air quality standards for SO<sub>2</sub>: Directive 80/779/EEC  
NO<sub>2</sub>: Directive 85/203/EEC  
Lead: Directive 82/884/EEC
- 2 Sulphur content of gas oil: Directive 75/716/EEC (amended 1987)
- 3 Emissions from industrial plants: Directive 84/360/EEC  
large combustion plants: Directive 88/609/EEC  
vehicles: Directive 70/220/EEC  
(amended 1974, 1977, 1978, 1983)
- 4 Limit values for cadmium: Directive 83/513/EEC  
HCH: Directive 84/491/EEC  
mercury: Directive 84/156/EEC  
titanium dioxide: Decision taken by the Council of Ministers, 8/9  
June 1989
- 5 Major accident hazards: Directive 82/501/EEC (amended 1987)
- 6 Classification, packaging and labelling of dangerous substances (the sixth  
amendment to Directive 67/548): Directive 79/831/EEC
- 7 CFCs: Decisions 80/372/EEC  
82/795/EEC  
88/540/EEC  
Regulation 3322/88
- 8 PCBs and PCTs: Directive 76/769/EEC (sixth amendment 1985)
- 9 Prohibition of certain substances from pesticides: Directive 79/117/EEC  
(amended 1983, 1985, 1986, 1987)
- 10 Directive 70/157/EEC (amended 1973, 1977, 1981, 1984)
- 11 Directive 85/405/EEC
- 12 Directive 83/206/EEC
- 13 Waste: Directive 75/442/EEC
- 14 Conservation of wild birds: directive 79/409/EEC (amended 1985)
- 15 Animal experimentation: Directive 86/609/EEC

#### Bibliography

- European Parliament Fact Sheets, 1988
- EEC Fourth Environmental Action Programme (1987-92)
- New Directions in Environment Policy (Communication from the Commission to the Council) COM(86)76 final
- Progress towards European Integration - Survey of the main activities of the European Parliament 1986-87, Directorate General for Research

Luxembourg, 15 June 1989.

TOWARDS A EUROPEAN FOOD AND DRUG ADMINISTRATION?

The imminence of the Single Market and the adoption of the legal principle of mutual recognition of standards as a way of achieving free movement of goods has thrown into sharp relief the question of comparability of standards and testing and inspection procedures in Member States of the Community. Nowhere is the question of mutual acceptance more complex than in the areas of pharmaceuticals (animal and human medicines) and food.

Of late, questions relating to food hygiene in particular have become politically important in a number of Member States. The more general question of food quality and the maintenance of high existing national standards in the face of the creation of the single internal market and the free movement of goods has been taken up by the European Parliament. Parliament has been concerned, on the one hand, about the realisation of the Single Internal Market and the abolition of all obstacles to it, and on the other hand, about the protection of consumers and the maintenance of high standards where they presently exist. These two concepts are somewhat difficult to reconcile. In a number of Resolutions and reports<sup>1</sup>, Parliament has called for the creation of a European version of the United States' Food and Drug Administration - that is to say, a body at EC level which would license and regulate foodstuffs and pharmaceutical products for all of the European Community.

The twelve Member States of the European Community have developed their own systems for testing and registering pharmaceutical products over the last 100-150 years and have done so independently of one another. Food is an even more culture-dependent area, and divergence is great enough to prevent, for example, a common European definition of 'chocolate' or 'ice-cream'.

---

<sup>1</sup> Alber Report, Doc. A2-115/89  
Collins Report, Doc. A2-16/89A  
Pimenta Report, Doc. A2-11/89A

For thirty years, the EC Commission attempted to harmonise, by means of 'vertical' directives, the meaning of various terms in the area of foodstuffs and to agree on a common definition. It has now been recognised that this approach is doomed to failure. Diverse cultural traditions militate against homogeneity and Europe glories in its diversity.

The United States had a considerable advantage in this respect, firstly a common cultural identity (fostered by linguistic homogeneity) and secondly the development of systems for registration and control (indeed of government and administration in general) in tandem with the development of the federal state. There was therefore no question of harmonisation 'post-factum' of individual state laws - at least not to anything like the extent required in Community Europe. The United States in consequence possesses a single Agency, responsible to Congress, for the regulation of all foodstuffs and pharmaceutical products - the Food and Drug Administration in Washington which has established a reputation of solid reliability with the American public. In Europe, there is no equivalent.

The individual Member States of the EC have each a complex corpus of legislation on foodstuffs and pharmaceutical products, developed over a long period in ways characteristic of each country. The result is that a manufacturer wishing to market a new drug in all the Member States of the Community must submit his product to twelve different registration procedures. This constitutes a non-tariff barrier to trade, since a product registered in one Member State cannot be marketed in another Member State until the latter has also registered the drug, which in the final analysis, it may not do owing to the use of different methodology or criteria of acceptance. As the deadline approaches for the Single Internal Market, this problem becomes more acute, and the necessity for Member States to align their attitudes, at least as far as new products and techniques are concerned, becomes more urgent.

At present, little in the way of infrastructure exists for the common licensing of pharmaceutical products and food ingredients. There is a Commission-sponsored parallel registration system for veterinary drugs (the CVMP procedure), but it is little-used by pharmaceutical companies. The 'landmark' judgements of the Court of Justice in the 'Cassis de Dijon' case, the 'Reinheitsgebot' case and others have established a Community case law which essentially establishes in law the principle of 'mutual recognition' -

the essential concept upon which the 1992 Single Market is based, and the principle according to which it will operate. Mutual recognition implies the acceptance by each Member State, of the standards of all the others.

The Commission's present philosophy relies on a scientific consensus in its advisory and management committees and a 'massaging' of scientific opinion to achieve this. Cases of divergence between one Member State and another are not supposed to happen, and if they do, then the Court of Justice will decide the matter. The Court of Justice, however, can only rule on questions of interpretation of Treaty articles. In both the 'Cassis de Dijon' and the 'Reinheitsgebot' cases, the Court based its judgement upon the proportionality of the measures used to achieve the stated ends based upon Article 36 of the EC Treaty which allows restrictions on trade by Member States on the grounds (among others) of protection of public health. The Court's ruling in the 'Reinheitsgebot' case rested essentially on the consideration of whether the ban on the sale of (foreign) beer not made in conformity with the 'Reinheitsgebot' was 'proportionate' to the stated justification of protection of public health according to the provisions of Article 36 of the Treaty. Put more simply, the Court felt that the use of the 'Reinheitsgebot' in this case had more to do with protectionism than with protection. However, there is no certainty that the Court will rule in the same way in future cases, and, especially in cases of use of different scientific criteria from one Member State to another, or different interpretations of the same criteria, it is uncertain as to whether the Court of Justice is the appropriate arbiter. The question therefore arises as to whether an independent EC Food and Drug licensing or registration authority may be necessary.

Food and drugs, because they are ingested in the human body and metabolized by it, occupy a very special place in the human psyche. Cultural attitudes to food and medicine differ greatly and there is a deep attachment to food traditions and to medical practices. These two items are therefore the most difficult to harmonise, as the European Commission has found over the last 30 years. It was, indeed, the impossibility of harmonisation of foodstuffs which led to the Commission's adopting the mutual recognition approach. Many people would accept the thesis that, between countries with the same level of development, the mutual acceptance of standards poses few problems and that, in concrete terms, milk which does not conform to UK standards but which does conform to French standards, is unlikely to pose a

threat to human health and well-being. Mutual recognition, however, implies a high degree of mutual confidence. Nowhere does this mutual confidence matter more than in the area of food and drugs.

There are, undoubtedly, differences in the quality of inspection and registration procedures between Member States of the European Community, although the significance of these differences is hard to assess. Indeed, national pride is a considerable obstacle to objective assessment at Community level of national practices (the theory and the reality). It is a fact that those, who, at home, may criticise aspects of their countries' procedures, when placed in an international forum either fail to do so, or fall back on the observation that 'we may not be perfect, but at least we are better than x'. Such considerations make it difficult for institutions such as the Commission, with its Standing Committees and Scientific Committees to even draw up an accurate picture of the status quo, and without such a picture, policy planning is very difficult to achieve.

If objective qualitative assessment of Member States' standards is unachievable, and if the replacement of 'tried and tested' national practices and agencies by a Community agency is inconceivable at present, what is the way forward? Some examples already exist in two rather different organisations - the Nordic Council and COMECON. Little is known about the latter's procedure except that it concerns pharmaceuticals only and that testing and licensing of a drug by one Member State implies licensing by the others. It is not known to what extent this principle is extended in practice.

The Nordic Council (whose members are Norway, Denmark, Sweden, Iceland and Finland) has a common drug registration procedure which operates on the basis of non-automatic mutual recognition. The system means that a drug, if tested and licensed in, say, Denmark, may be licensed by the other Member States, without a separate testing procedure. In order for this to occur, a common acceptance of methodology exists, and the results of the testing are presented to the appropriate Committee of the Nordic Council. Nonetheless, licensing is not carried out at Council level, but by each national licensing authority. The Nordic Council possesses certain advantageous characteristics in this respect: a cultural uniformity (which, in the European Community is

much less evident), a partial linguistic homogeneity<sup>2</sup> and a very similar health and medical tradition.

It is interesting to note the caution with which the Nordic countries have approached this question, even with their cultural homogeneity. This probably implies recognition of the extreme sensitivity of the issue, touching directly, like no other issue, on public perception of the difficult concept of 'sovereignty'.

The European Community, given its great cultural diversity, could only move towards a Community-wide testing and licensing agency with caution. However, steps could be taken to favour the concept of mutual recognition. The Commission should broaden and intensify its role of 'clearing-house' by encouraging a common methodology for testing and by favouring exchange of information and of personnel between Member States, in order that the different nature of problems (particularly with regard to food hygiene, can be appreciated). Achieving a common approach should be much easier with regard to new products and new procedures, where Member States can adopt a common line of approach from the beginning. The 'clearing-house' approach to licensing would mean that a product such as a drug, if tested in one or several Member States, could be licensed by the National authorities of other Member States upon validation of the test and licensing procedures by the Commission to which the test and licensing dossier would be transmitted. The Commission would thus not replace national agencies, but coordinate their work. No threat would be posed to national sovereignty and, over time, a confidence would be established in the system at European level.

This step-by-step approach, laying the foundations of an edifice whose precise form is unknown may not be elegant, but at least has the advantage of being realisable in the short-term and durable in the long-term.

\*  
\*   \*   \*

---

<sup>2</sup> Interestingly, despite some linguistic homogeneity, the working language of the Nordic Council is English.

L'imminence du marché Intérieur et le recours au principe de la reconnaissance mutuelle de normes comme moyen d'achever la libre circulation de produits ont accentué considérablement la question de la comparabilité des normes et des procédures d'inspection dans les Etats-Membres de la Communauté. Dans aucun domaine la question de la reconnaissance mutuelle n'a été rendue plus complexe que dans les domaines des produits pharmaceutiques (humain et vétérinaire) et des denrées alimentaires. Dans un certain nombre de résolutions et de rapports, le Parlement européen a demandé la création d'une version européenne de la 'Food and Drug Administration' des Etats-Unis - c'est à dire, un organe quasi-scientifique au niveau communautaire qui aura la tâche de délivrer l'autorisation de mise sur le marché de denrées alimentaires et de produits pharmaceutiques pour toute la Communauté.



## LES PETITIONS AU PARLEMENT EUROPEEN

### HISTORIQUE

Le droit d'introduire une pétition auprès de l'Assemblée européenne trouve son origine et sa base juridique exclusive dans le premier règlement intérieur de l'Assemblée européenne adopté en mars 1953. Ce droit a été confirmé dans les versions successives des différents règlements intérieurs dont s'est doté le Parlement européen. Les conditions de forme et de fond énoncées à l'article 39 du règlement de 1953, se retrouvent dans les textes ultérieurs et figurent aux articles 128 à 130 de l'actuel règlement.

La reconnaissance du droit de pétition aux citoyens européens a été confirmée lors du Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984, par l'adoption des propositions du comité Adonnino sur l'Europe des citoyens.

Ce droit a été réaffirmé à l'article 16 du projet de traité instituant l'Union européenne, adopté par le Parlement européen le 14 février 1984<sup>1</sup>, et figure dans la déclaration sur les droits et libertés fondamentaux adopté par le Parlement européen, le 12 avril 1989.

### RECEVABILITE DES PETITIONS

#### a) Recevabilité formelle

Le droit de pétition est ouvert à tout citoyen de la Communauté qui peut présenter à titre individuel ou collectif une doléance écrite.

Il n'existe pas de formulaire-type et la plupart des pétitions adressées au Parlement européen le sont sous forme de lettre. Par ailleurs, contrairement à la pratique développée dans certains Etats membres, les pétitionnaires peuvent s'adresser directement au Parlement européen sans passer par un intermédiaire (médiateur ou parlementaire).

Le pétitionnaire doit seulement préciser ses nom, qualité, nationalité et adresse. Le droit de pétition n'est pas réservé aux seuls citoyens européens mais à tous les ressortissants résidant dans l'un des pays de la Communauté. }

#### b) Recevabilité matérielle

Les pétitions déclarées recevables dans la forme sont inscrites sur le rôle général et transmises à la commission compétente, à savoir la commission des pétitions. Il appartient à cette commission d'examiner la recevabilité de la requête quant au fond.

Pour être recevable, une pétition doit se situer dans le cadre des activités de la Communauté.

Certes, le "cadre des activités de la Communauté" constitue une notion juridique extrêmement floue et par définition évolutive, puisque le champ de compétence communautaire n'a cessé de se développer pour s'élargir et se diversifier.

La commission des pétitions a toujours adopté de ce point de vue une attitude pragmatique et refusé d'élaborer une liste exhaustive des sujets considérés comme entrant dans "le cadre des activités de la Communauté", préférant renvoyer à la discussion la décision sur la recevabilité d'une pétition.

D'une façon générale, le cadre des activités de la Communauté s'étend aux traités, aux actes dérivés (directives, règlements, recommandations), aux décisions officielles des différentes institutions communautaires, mais aussi aux actes juridiques pris par les Etats membres en application du droit communautaire.

#### LE TRAITEMENT DES PETITIONS

A l'origine, le traitement des pétitions était de la compétence de la commission juridique. En 1975, le Parlement européen s'est doté d'une commission du règlement et des pétitions déclarée compétente pour examiner l'ensemble des pétitions.

Depuis le 1er janvier 1987, il existe une commission des pétitions autonome.

Cette commission dispose d'une palette de procédures assez variées pour examiner les pétitions déclarées recevables (cf. article 129 du règlement) : elle peut en effet décider de solliciter l'avis d'une autre commission, nommer un informateur qui se rendra sur place pour procéder à une enquête, demander à la Commission des Communautés européennes de lui fournir des informations - généralement sous forme écrite -, décider d'élaborer un rapport ou d'organiser une audition.

La commission des pétitions peut également transmettre une pétition au médiateur ou à la commission des pétitions de l'Assemblée parlementaire de l'Etat membre concerné.

Elle peut aussi transmettre pour information une pétition à une autre commission du Parlement européen si elle juge que son contenu est susceptible de l'intéresser.

Lorsqu'une pétition évoque un simple problème de principe, il est généralement décidé d'envoyer au pétitionnaire les textes adoptés par le Parlement européen sur le problème en cause.

Mais c'est bien sûr la procédure d'information en liaison avec la Commission des Communautés européennes qui est le plus utilisée car elle permet d'aller au fond des choses, d'examiner la véracité et la valeur juridique des assertions du pétitionnaire et le cas échéant, de l'aider à obtenir satisfaction.

La Commission, en tant que gardienne des traités, peut en effet vérifier si les faits dénoncés par le pétitionnaire constituent ou non une violation du droit communautaire. En cas de manquement ou d'infraction, elle peut décider d'engager contre l'Etat membre concerné la procédure prévue à l'article 169 du Traité CEE et si nécessaire saisir la Cour de Justice.

## OBJETS DES PETITIONS

### - L'application du droit communautaire :

beaucoup de citoyens se plaignent de violations du droit communautaire et en appellent au Parlement européen pour faire respecter leurs droits; la plupart des cas évoqués concernent la libre circulation des personnes et des biens (droit de séjour et regroupement familial, contrôles douaniers, perception de taxes aux frontières, problèmes d'immatriculation de véhicules), la législation sociale et fiscale (droit à pension, allocations sociales diverses, notamment allocations familiales), la mise en oeuvre de la politique agricole commune (attribution des quotas laitiers, primes d'indemnisation, gel des terres, etc...).

### - Le respect des droits de l'homme :

la vocation de la Communauté à être un facteur de paix et de démocratie dans le monde explique l'importance du nombre des pétitions déposées pour dénoncer la violation des droits de l'homme non seulement en Europe, mais dans le monde entier. Les pétitionnaires ne sont pas toujours des résidents communautaires mais la commission des pétitions examine leurs requêtes et leur fait part des prises de positions politiques adoptées par le Parlement européen sur la situation dans tel ou tel pays.

Les pétitions concernant les violations des droits de l'homme et le non respect des droits fondamentaux, si elles sont recevables sur le plan politique posent un problème de recevabilité "technique" dans la mesure où la plupart des situations concrètes invoquées ne constituent pas une infraction en tant que telle à la législation communautaire et relèvent de la compétence de la Cour européenne de Strasbourg.

### - La protection de l'environnement, la politique de l'éducation et de la culture :

de plus en plus de pétitions concernent la protection du patrimoine naturel mais aussi culturel; dans ce cas, les pétitions sont souvent collectives et demandent l'appui de la Communauté pour la défense d'un site, la lutte contre les effets des rejets polluants, le respect de la culture et de la langue de minorités.

## EVOLUTION DU NOMBRE DE PETITIONS

Le nombre de pétitions enregistrées n'a cessé d'augmenter avec une très forte accélération constatée ces dernières années.

Si le Parlement européen n'a reçu que 57 pétitions en 1979, il en a examiné 100 en 1983, 234 en 1985, 483 en 1987 et 693 en 1988.

Bien sûr, toutes les pétitions enregistrées n'ont pas été traitées et l'on constate même une augmentation parallèle du nombre des pétitions déclarées irrecevables qui est de 31,5% pour l'année 1988, soit près d'un tiers des pétitions reçues.

## RENFORCEMENT DU DROIT DE PETITION

Le Parlement européen qui est à l'origine de la reconnaissance d'un droit de pétition ouvert au citoyen, n'a cessé d'agir pour assurer et renforcer l'efficacité de ce droit. C'est ainsi qu'en juin 1985, il a adopté une résolution sur le renforcement des droits du citoyen de présenter des pétitions au Parlement européen<sup>2</sup>, insistant sur la nécessaire coopération de la Commission des Communautés européennes mais aussi des Etats membres lors du traitement des pétitions, notamment dans la transmission d'informations.

Car l'augmentation du nombre des pétitions traitées au Parlement européen a eu bien évidemment pour corollaire un rôle et une intervention accrues de la part de la Commission, appelée aux termes des Traités à servir d'intermédiaire entre le Parlement et les Etats membres, notamment pour la collecte d'informations.

Mais souvent, la Commission s'est heurtée à l'inertie, voir au silence des administrations nationales, peu disposées à tenir compte de cette nouvelle forme de contrôle de leurs activités.

C'est à la lumière de ce constat que le Parlement européen a adopté en novembre 1986 une résolution sur les initiatives visant à renforcer la coopération interinstitutionnelle pour l'examen des pétitions présentées au Parlement européen<sup>3</sup> et propose de créer un système d'information adéquat et de garantir la collaboration des administrations des Etats membres.

L'amorce de ce dialogue interinstitutionnel en vue de la pleine reconnaissance du droit de pétition des citoyens européens a permis d'aboutir à la signature d'une déclaration commune entre Commission des Communautés, Conseil et Parlement, le 12 avril 1989, qui consacre le droit de pétition, le rôle d'information de la Commission et les devoirs réciproques de coopération loyale des institutions communautaires.

Il convient également de noter que la commission des pétitions présente depuis peu et à son initiative, un rapport d'activité annuel discuté en séance plénière, permettant d'avoir un débat général en présence de la Commission sur l'évolution et les conditions d'exercice du droit de pétition des citoyens européens.

Ce débat public contribue à faire mieux connaître le droit de pétition et les possibilités qu'il offre aux citoyens.

Cette action auprès de l'opinion publique, indispensable, s'est d'autre part concrétisée par la diffusion d'un dépliant présentant de façon simple la procédure pour déposer une pétition, largement distribué dans l'ensemble des pays membres.

#### LES CONTACTS EXTERIEURS DE LA COMMISSION DES PETITIONS

La commission des pétitions du Parlement européen a constamment cherché à enrichir son expérience des expériences extérieures similaires, notamment celles des commissions des pétitions des Assemblées parlementaires des Etats membres.

Au delà des contacts bilatéraux, établis notamment à l'occasion de réunions communes, la commission des pétitions du Parlement européen a engagé une coopération et un débat avec l'ensemble des structures nationales chargées de traiter des doléances individuelles ou collectives des citoyens à savoir les médiateurs et les commissions des pétitions nationales, mais aussi avec la commission des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. C'est ainsi qu'en avril dernier, la commission des pétitions a pris l'initiative d'organiser une table ronde à Bruxelles qui a permis de préciser les modalités techniques

d'une meilleure coopération entre l'échelon national et l'échelon européen et de mieux définir quelles pétitions pouvaient faire l'objet d'une procédure de transmission pour attribution.

## CONCLUSIONS

Le droit de pétition constitue un moyen de communication simple et direct entre les institutions communautaires et les citoyens qui est particulièrement utile.

C'est un droit facilement accessible dans la mesure où une simple lettre suffit, démocratique car ouvert à tous, permettant un contrôle direct par le citoyen du respect par les Etats membres de leurs obligations au regard de la construction européenne et du droit communautaire. Il permet parfois d'éviter une action en justice, sans pour autant s'y substituer.

L'existence de ce droit permet de corriger l'image parfois trop technocratique de la Communauté européenne et de son administration, perçue par certains citoyens comme une structure trop lourde, vivant en vase clos, et incapable de tenir compte de leurs difficultés concrètes et quotidiennes.

\*  
\*   \*   \*

This article analyses the conditions under which European citizens may exercise their right to petition the European Parliament, describes the procedure for the examination of petitions and outlines those elements which have followed this right to be strengthened over the years.

-----  
1 J.O. C 77 du 19.3.1984

2 J.O. C 175 du 15.7.1985

3 J.O. C. 283 du 10.11.1986

DOSSIERS DE RECHERCHE ET DE DOCUMENTATION récemment publiés par La Direction générale des Etudes  
RESEARCH AND DOCUMENTATION PAPERS recently published by the Directorate General for Research

<u>Série, numéro et date</u> <u>Series, number and date</u>	<u>Titre</u> <u>Title</u>	<u>Nombre de pages</u> <u>Number of pages</u>	<u>Langues disponibles</u> <u>Languages available</u>
No 13 / 2-1989	- Les lois électorales pour les élections européennes - Electoral laws for European elections	41	*
No 14 / 10-1988	- Les partis politiques dans la CEE et l'unification européenne - Political parties in the EC and European Unification	143	*
No 15 / 2-1989	- Les pouvoirs du Parlement européen - The powers of the European Parliament	41	*
<u>Série "Parlements nationaux"</u> <u>"National Parliaments" Series</u>			
No 3 / 4-1989	- Les organes spécialisés dans les affaires communautaires au sein des Parlements nationaux - Bodies within National Parliaments specialising in European Community affairs	48	DE, EN, FR
No 4 / 2-1989	- Les études macroéconomiques dans les Assemblées Parlementaires Européennes (Une expérience en matière de coopération) - Macroeconomic Research in European Parliamentary Assemblies An Experiment in Cooperation	31	DE, EN, FR, IT



No 5 / 3-1989

- European Parliament and the Trans-European Policy Studies Association (TEPSA)
- Symposium on the European Parliament in the Community system, November 1988 (Summary report and Plenary debates)

143

EN

Série Suivi des Actes  
Action Taken Series

No 1-II./5-1988

- L'achèvement du marché intérieur: suites données par la Commission et le Conseil aux avis du Parlement
- Achievement of the internal market: action taken by the Commission and Council on Parliament's opinions

31

DE, ES, EN, FR

No 2-I./9-1987

- Suites données aux résolutions d'initiative du Parlement européen (juillet 1984-décembre 1986)
- Action taken on Parliament's own initiative resolutions (July 1984-december 1986)

30

\*

No 3 / 11-1988

- L'Impact du Parlement européen sur les politiques communautaires
- The impact of the European Parliament on community policies

114

\*

Série économique  
Economic Series

No 12 / 10-1987

- "EC-Japan economic relations"

71

DE, EN

No 13 / 1-1988

- La cohésion économique et sociale de la Communauté
- The economic and social cohesion of the Community

52

EN, FR

<u>Série, numéro et date</u> <u>Series, number and date</u>	<u>Titre</u> <u>Title</u>	<u>Nombre de pages</u> <u>Number of pages</u>	<u>Langues disponibles</u> <u>Languages available</u>
No 14 / 4-1988	- The liberalisation of capital movements in the Community and its implications for Greece	110	EN
<u>Série agriculture</u> <u>Agriculture Series</u>			
No 15 / 9-1986X200-	La politique de montagne en France et La politique agricole de montagne en Suisse et en Autriche	13 FR	
No 16 / 6-1987	- A reply to some criticisms of the cap	17	EN
No 17 / 3-1987	- L'élargissement de la Communauté: Etude de la période de transition instaurée pour l'agriculture espagnole - Enlargement of the Community: Analysis of the transition period for spanish agriculture	25	ES, EN, FR
<u>Série sociale</u> <u>Social Series</u>			
No 7 / 8-1987	- Congé - Education payée - Paid Educational leave	55	EN, FR, NL
<u>Série Environnement, santé publique et protection des consommateurs</u> <u>Series: Environment, Public Health and Consumer Protection</u>			
No 12 / 9-1988	- Les systèmes de santé des pays membres de la Communauté européenne - The health systems of european Community countries	56	ES, DE, EN, FR
No 13 / 12-1988	- The european year of the environment 1987-88 European Parliament an assessment	66	DE, EN, FR

<u>Série, numéro et date</u> <u>Series, number and date</u>	<u>Titre</u> <u>Title</u>	<u>Nombre de pages</u> <u>Number of pages</u>	<u>Langues disponibles</u> <u>Languages available</u>
No 14 / 3-1989	- Faune et Flore sauvages menacées d'extinction Résolutions du Parlement européen (1984-1989) - Wild Fauna and Flora threatened with extinction Resolutions of the European Parliament (1984-1989)	195	DE, EN, FR, IT, NE
<u>Série énergie et recherche</u> <u>Energy and Research Series</u>			
No 5 / 2-1988 européenne du charbon	- Audition publique sur la politique - Public hearing on "European coal policy"	108	DE, EN, FR
<u>Série politique régionale</u> <u>et transports</u> <u>Regional policy and transport</u> <u>Series</u>			
No 14 / 4-1986	- Transport as a bottleneck to economic growth in Ireland	57	EN
No 15 / 5-1987	- The Principle of "Additionality" in regard to the European Regional Develop- ment Fund (ERDF) and its application in some Member States	37	EN

Generaldirektoratet for Forskning offentliggør:

- emneblade (to udgaver pr. valgperiode)
- undersøgelser og dokumentation (politisk serie, økonomisk serie, landbrugsserie, serie for regionalpolitik og transporter, serie for energi og forskning, miljø- og sundhedsanliggender og forbrugerbeskyttelsesserie, socialserie, serie om opfølgning af parlamentsakter, serie om de nationale parlamenter),
- Europa-Parlamentets Virksomhed (hvert år),
- Et Parlament i Rivende Udvikling (en udgave pr. valgperiode).

Direktoratet for Generel Forskning  
Europa-Parlamentet  
L - 2929 Luxembourg

Die Generaldirektion Wissenschaft veröffentlicht:

- die Kurzdarstellungen (zwei Ausgaben pro Wahlperiode),
- die Dossiers "Wissenschaft und Dokumentation" (Reihen Politik, Wirtschaft, Landwirtschaft, Regionalpolitik und Verkehr, Energie und Forschung, Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz, soziale Angelegenheiten, Weiterbehandlung der Parlamentsakte, nationale Parlamente),
- Tätigkeit des Europäischen Parlaments (jährlich),
- Ein Parlament in voller Entfaltung (eine Ausgabe pro Wahlperiode).

Direktion Allgemeine Studien  
Europäisches Parlament  
L - 2929 Luxembourg

Η Γενική Διεύθυνση Μελετών δημοσιεύει:

- τα θεματολογικά δελτία (δύο εκδόσεις ανά κοινοβουλευτική περίοδο)\*
- τα έγγραφα έρευνας και τεκμηρίωσης. Εκδίδονται οι εξής σειρές: πολιτικής, οικονομίας, γεωργίας, περιφερειακής πολιτικής και μεταφορών, ενεργείας και ερευνών, περιβάλλοντος, δημόσιας υγείας και προστασίας των καταναλωτών, κοινωνική, παρακολούθηση πράξεων, εθνικών κοινοβουλίων)\*
- η δράση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ετήσια)\*
- μια συνέλευση σε πλήρη εξέλιξη (μια έκδοση ανά κοινοβουλευτική περίοδο)\*

Γενική Διεύθυνση Μελετών  
Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο  
L-2929 LUXEMBURG

The Directorate General for Research publishes:

- fact sheets (two editions each legislature),
- research and documentation dossiers (political series, economic series, agriculture series, regional policy and transport series, energy and research series, environment, public taken series, national parliaments series),
- Activities of the European Parliament (every year),
- Forging ahead (one edition each legislature).

Directorate for General Studies  
European Parliament  
L - 2929 Luxembourg

La Dirección General de Estudios publica:

- las fichas técnicas (dos ediciones pro legislatura),
- informes de estudios y documentación (serie política, económica, agricultura, política regional y transportes, energía e investigación, medio ambiente, salud y política de protección del consumidor, social, seguimiento de actos, parlamentos nacionales),
- La acción del Parlamento Europeo (anual),
- Una asamblea en plena evolución (una edición por legislatura).

Dirección de Estudios Generales  
Parlamento Europeo  
L - 2929 Luxemburgu

La Direction générale des études publie également:

- les fiches techniques (deux éditions par législature),
- les dossiers de recherche et documentation (séries politique, économique agriculture, politique régionale et transports, énergie et recherche, environnement, santé et politique de protection des consommateurs, sociale, suivi des actes, parlements nationaux),
- l'Action du Parlement européen (chaque année),
- une Assemblée en pleine évolution (une édition par législature).

Direction des études générales  
Parlement européen  
L - 2929 Luxembourg

La Direzione generale degli studi cura le seguenti pubblicazioni:

- Note sintetiche (due edizioni per legislatura),
- Dossiers di ricerca e documentazione (Serie: politica, economia, agricoltura, politica regionale e trasporti, energia e ricerca, ambiente, sanità pubblica e tutela dei consumatori, politica sociale, seguito dato agli atti, Parlamenti nazionali),
- Attività del Parlamento europeo (annuale),
- Un'Assemblea in piena evoluzione (un'edizione per legislatura).

Direzione degli studi generali  
Parlamento europeo  
L - 2929 Lussemburgo

Het Directoraat-generaal studiedienst publiceert de volgende Werken:

- de "Euro-feiten" (twee uitgaven per zittingsperiode),
- de "Dossiers onderzoek en documentatie" (reeksen: Politieke zaken, economische zaken, landbouw, regionaal beleid en vervoer, energie en onderzoek, milieu, volksgezondheid en consumentenbescherming, sociale zaken, uitvoering besluiten en nationale parlementen),
- "De werkzaamheden van het Europees Parlement" (jaarlijkse uitgave),
- "Een Parlement in volle ontwikkeling" (één uitgave per zittingsperiode).

Directoraat algemene studies  
Europees Parlement  
L - 2929 Luxemburg

A Direcção-Geral de Estudos publica:

- fichas técnicas (duas edições por legislatura),
- cadernos de investigação e documentação (séries: política, económica, agrícola, política regional e transportes, energia e investigação, meio dos actos parlamentares, parlamentos nacionais),
- Acção do Parlamento Europeu (anual),
- Uma Assembleia em plena evolução (uma edição por legislatura).

Direcção de Estudos Gerais  
Parlamento Europeu  
L - 2929 Luxemburgo

**European Communities - European Parliament - Directorate General for Research**

**Catalogue 1989**

**Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities**

**1989 - 139 p.p. - 21X29 cm**

**DA, DE, GR, EN, ES, FR, IT, NL, PT**

**ISBN 92 - 823 - 0175 - 3**

**Catalogue number: AX - 56 - 89 - 198 - 9A - C**

**Price (excluding VAT) in Luxembourg:  
ECU 000**

**Communautés européennes - Parlement européen - Direction Générale des Etudes**

**Catalogue 1989**

**Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes**

**1989 - 139 p. - 21X29 cm**

**DA, DE, GR, EN, ES, FR, IT, NL, PT**

**ISBN 92 - 823 - 0175 - 3**

**N° de catalogue: AX - 56 - 89 - 198 - 9A - C**

**Prix public au Luxembourg (TVA exclue):  
ECU 000**

**Venta y suscripciones · Salg og abonnement · Verkauf und Abonnement · Πωλήσεις και συνδρομές  
Sales and subscriptions · Vente et abonnements · Vendita e abbonamenti  
Verkoop en abonnementen · Venda e assinaturas**

**BELGIQUE / BELGIË**

**Moniteur belge / Belgisch Staatsblad**  
Rue de Louvain 40-42 / Leuvensestraat 40-42  
1000 Bruxelles / 1000 Brussel  
Tél. 512 00 26  
CCP / Postrekening 000-2005502-27  
Sous-dépôts / Agentschappen:

**Librairie européenne /  
Europese Boekhandel**

Rue de la Loi 244 / Wetstraat 244  
1040 Bruxelles / 1040 Brussel

**CREDOC**

Rue de la Montagne 34 / Bergstraat 34  
Bte 11 / Bus 11  
1000 Bruxelles / 1000 Brussel

**DANMARK**

**Schultz EF-publikationer**

Møntergade 19  
1116 København K  
Tlf: (01) 14 11 95  
Telecopier: (01) 32 75 11

**BR DEUTSCHLAND**

**Bundesanzeiger Verlag**

Breite Straße  
Postfach 10 80 06  
5000 Köln 1  
Tel. (02 21) 20 29-0  
Fernschreiber: ANZEIGER BONN 8 882 595  
Telecopierer: 20 29 278

**GREECE**

**G.C. Eleftheroudakis SA**

International Bookstore  
4 Nikis Street  
105 63 Athens  
Tel. 322 22 55  
Telex 219410 ELEF

Sub-agent for Northern Greece:

**Molho's Bookstore**

The Business Bookshop  
10 Tsimiski Street  
Thessaloniki  
Tel. 275 271  
Telex 412885 LIMO

**ESPAÑA**

**Boletín Oficial del Estado**

Trafalgar 27  
28010 Madrid  
Tel (91) 446 60 00

**Mundi-Prensa Libros, S.A.**

Castelló 37  
28001 Madrid  
Tel. (91) 431 33 99 (Libros)  
431 32 22 (Suscripciones)  
435 36 37 (Dirección)  
Télex 49370-MPLI-E

**FRANCE**

**Journal officiel**  
**Service des publications  
des Communautés européennes**  
26, rue Desaix  
75727 Paris Cedex 15  
Tél. (1) 45 78 61 39

**IRELAND**

**Government Publications Sales Office**

Sun Alliance House  
Molesworth Street  
Dublin 2  
Tel. 71 03 09

or by post

**Government Stationery Office**

**Publications Section**

6th floor  
Bishop Street  
Dublin 8  
Tel. 78 16 66

**ITALIA**

**Licosa Spa**

Via Lamarmora, 45  
Casella postale 552  
50 121 Firenze  
Tel. 57 97 51  
Telex 570466 LICOSA I  
CCP 343 509

Subagenti:

**Libreria scientifica Lucio de Biasio - AEIOU**

Via Meravigli, 16  
20 123 Milano  
Tel. 80 76 79

**Libreria Tassi**

Via A. Farnese, 28  
00 192 Roma  
Tel. 31 05 90

**Libreria giuridica**

Via 12 Ottobre, 172/R  
16 121 Genova  
Tel. 59 56 93

**GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
et autres pays / and other countries**

**Office des publications officielles  
des Communautés européennes**

2, rue Mercier  
L-2985 Luxembourg  
Tél. 49 92 81  
Télex PUBOF LU 1324 b  
CCP 19190-81  
CC bancaire BIL 8-109/6003/200

Abonnements / Subscriptions

**Messageries Paul Kraus**

11, rue Christophe Plantin  
L-2339 Luxembourg  
Tél. 49 98 888  
Télex 2515  
CCP 49242-63

**NEDERLAND**

**Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf**

Christoffel Plantijnstraat  
Postbus 20014  
2500 EA 's-Gravenhage  
Tel. (070) 78 98 80 (bestellingen)

**PORTUGAL**

**Imprensa Nacional  
Casa da Moeda, E. P.**

Rua D. Francisco Manuel de Melo, 5  
1092 Lisboa Codex  
Tel. 69 34 14  
Telex 15328 INCM

**Distribuidora Livros Bertrand Lda.**

**Grupo Bertrand, SARL**

Rua das Terras dos Vales, 4-A  
Apart. 37  
2700 Amadora CODEX  
Tel. 493 90 50 - 494 87 88  
Telex 15798 BERDIS

**UNITED KINGDOM**

**HM Stationery Office**

HMSO Publications Centre  
51 Nine Elms Lane  
London SW8 5DR  
Tel. (01) 211 56 56

Sub-agent:

**Alan Armstrong & Associates Ltd**

72 Park Road  
London NW1 4SH  
Tel. (01) 723 39 02  
Telex 297635 AAALTD G

**UNITED STATES OF AMERICA**

**European Community Information  
Service**

2100 M Street, NW  
Suite 707  
Washington, DC 20037  
Tel. (202) 862 9500

**CANADA**

**Renouf Publishing Co., Ltd**

61 Sparks Street  
Ottawa  
Ontario K1P 5R1  
Tel. Toll Free 1 (800) 267 4164  
Ottawa Region (613) 238 8985-6  
Telex 053-4936

**JAPAN**

**Kinokuniya Company Ltd**

17-7 Shinjuku 3-Chome  
Shiniuku-ku  
Tokyo 160-91  
Tel. (03) 354 0131

**Journal Department**

PO Box 55 Chitose  
Tokyo 156  
Tel. (03) 439 0124



**DA**

**DE**

**EN**

**ES**

**FR**

**GR**

**IT**

**NE**

**PO**

Prix public au Luxembourg (TVA exclue) ECU 000  
Price (excluding VAT)

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES  
OFFICE FOR OFFICIAL PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-823-0175-3



9 789282 301753