

SUOMI JA EUROOPAN TALOUSALUE

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE SUOMEN
SUHTAUTUMISESTA LÄNSI-EUROOPAN YHDENTYMISKEHITYKSEEN
1990

HELSINKI 1990

ISBN 951-47-3600-1

Helsinki 1990. Valtion painatuskeskus

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
1. Johdanto	5	4.3.3.1. Telepalvelut	67
2. Kehitys valtioneuvoston tiedonannon v. 1989 jälkeen	7	4.3.3.2. Informaatiopalvelut	69
3. Yhdentymisen vaikutuksista kansantalouteen ja talouspolitiikkaan	8	4.3.3.3. Audiovisuaaliset palvelut	69
3.1. Yleisarvio	8	4.4. Pääomien liikkuminen	72
3.2. Ulkomaankauppa	10	4.4.1. Valuutansäännöstely	72
3.3. Tuotannontekijävirrat	11	4.4.2. Ulkomaalaisomistus	73
3.4. Talouspolitiikan puitteet	12	4.4.3. Talouspolitiikkaa koskeva tietojenvaihto	76
4. Neuvottelujen asiasisältö	14	4.5. Henkilöiden liikkuminen	77
4.1. Yleistä	14	4.5.1. Työmarkkinat	77
4.2. Tavarakauppa	16	4.5.2. Sosiaaliturva	78
4.2.1. Vapaakauppajärjestely/tulliliitto ..	16	4.5.3. Elinkeinon harjoittaminen	81
4.2.2. Alkuperäsäännöt ja rajamuodollisuudet	16	4.5.4. Tutkintojen tunnustaminen	81
4.2.3. Määrälliset rajoitukset ja vaikutuksiltaan vastaavat toimenpiteet	18	4.5.5. Rajatarkastukset	84
4.2.4. Maatalous- ja kalatuotteet sekä jalostetut elintarvikkeet	19	4.6. Yhteistyö muilla aloilla	86
4.2.5. Kaupan tekniset esteet	20	4.6.1. Tutkimus ja kehitystyö (T & K)	86
4.2.5.1. Yleistä	20	4.6.2. Ympäristönsuojelu	89
4.2.5.2. Maatalous	23	4.6.2.1. Yleiset ympäristönsuojelutavoitteet	89
4.2.5.3. Eläinlääkintä	26	4.6.2.2. Ympäristönsuojelumääräysten yhteensovittaminen	90
4.2.5.4. Elintarvikkeet	26	4.6.2.3. Ympäristötietoyhteistyö ..	92
4.2.5.5. Sähkölaitteet	28	4.6.3. Kuluttajansuoja	93
4.2.5.6. Eräät muut tuotteet	28	4.6.4. Yhtiölainsäädäntö	99
4.2.6. Kilpailusäännöt	31	4.6.5. Pienet ja keskiuuret yritykset	102
4.2.6.1. Julkiset hankinnat	33	4.6.6. Taloudellisten ja sosiaalisten erojen kaventaminen	103
4.2.6.2. Valtiontuki	35	4.6.7. Koulutus	103
4.2.7. Muut tavarakauppaan vaikuttavat säännöt	39	4.6.8. Sosiaalinen ulottuvuus	107
4.2.7.1. Tuotevastuu	39	4.6.8.1. Sosiaalisen ulottuvuuden asema integraatiokehityksessä	107
4.2.7.2. Teollis- ja tekijänoikeudet ..	40	4.6.8.2. Sosiaalinen ulottuvuus EES-järjestelyssä	109
4.3. Palvelujen kauppa	44	4.6.9. "Kansalaisten Eurooppa" ja kulttuuriyhteistyö	114
4.3.1. Rahoituspalvelut	44	4.6.10. Matkailu	115
4.3.1.1. Pankkipalvelut	44	4.6.11. Pelastuspalvelu	116
4.3.1.2. Vakuutuspalvelut	49	4.6.12. Tilastoyhteistyö	116
4.3.1.3. Arvopaperikauppa	53	5. Oikeudelliset ja institutionaaliset kysymykset ..	118
4.3.2. Kuljetuspalvelut	58	5.1. Yleistä	118
4.3.2.1. Maantiekuljetukset	59	5.2. EES-sääntöjen valmistelu ja hyväksyminen	118
4.3.2.2. Rautatiekuljetukset	62	5.3. EES-sääntöjen luonne	119
4.3.2.3. Lentoliikenne	63	5.4. Valvonta	121
4.3.2.4. Meri- ja sisävesiliikenne ..	64	5.5. EES-tuomioistuin	121
4.3.2.5. Viestintä- ja tietotekniikan sovellutukset kuljetusala-	66		
4.3.3. Tele-, informaatio- ja audiovisuaaliset palvelut	67		

1. Johdanto

Tämän selonteon tarkoituksena on antaa eduskunnalle yksityiskohtainen kuva niistä kysymyksistä, jotka tulevat esille EFTA-maiden ja Euroopan yhteisöjen välisissä neuvotteluissa Euroopan talousalueen (EES) luomiseksi ja esittää arvioita tulevan järjestelyn vaikutuksista Suomelle. Selonteossa esitetään myös hallituksen näkemyksiä siitä, miltä pohjalta esille tulevista asioista Suomi lähtee neuvotteluihin. Samalla se pyrkii selvittämään niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat Suomen kykyyn sopeutua muuttuviin olosuhteisiin ja esittää keinoja, joilla pyritään turvaamaan se, että Suomi voi mahdollisimman suuressa määrin hyödyntää tulevien järjestelyjen antamia uusia mahdollisuuksia ja torjua niiden mahdollisia haittavaikutuksia. Hallitus tulee erikseen selvittämään yhdentymiskehityksen vaikutuksia eri sektoreilla.

Hallitus antoi eduskunnalle ensimmäisen selonteon suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen 1.11.1988. Sitä seurasi viime marraskuussa annettu tiedonanto.

Tiedonannosta käytiin eduskunnassa laaja keskustelu, jonka päätteeksi eduskunta hyväksyi hallituksen toimintalinjan. Tämän mukaisesti hallitus myötävaikutti siihen, että EFTA-maat Genevessä 11.—12.12.1989 pitämässään ministerikokouksessa tulivat siihen tulokseen, että EFTA-maat voivat siirtyä neuvotteluvaiheeseen. Euroopan yhteisön päädyttyä muutama päivä aikaisemmin Strasbourgissa pitämässään huippukokouksessa samaan tulokseen, päätettiin yhteisessä ministerikokouksessa 19. joulukuuta Brysselissä, että neuvotteluvaihe Euroopan talousalueen luomisesta alkaa varhain vuonna 1990.

Hallituksen tiedonanto annettiin aikana, jolloin Euroopassa oli käynnissä voimakas muutosprosessi. Tämä kehitys on jatkunut ja voimistunut. Yhtäältä Euroopan yhteisön taloudellinen, sosiaalinen ja poliittinen yhdentymisen on vauhdittanut. Sisämarkkinoiden toteuttaminen on pysynyt aikataulussaan, joskin eräät tärkeät kysymykset vielä odottavat ratkaisuaan. Toisaalta Itä-Euroopan maissa alka-

nut taloudellinen ja poliittinen uudistuskehitys on voimistunut entisestään.

Eurooppaan keskeisesti vaikuttava idän ja lännen vastakkainasettelu on voimakkaasti liehtynyt. Yhteistyön edellytykset Euroopassa niin talouden kuin muillakin aloilla ovat olennaisesti parantuneet.

Suomen etujen mukaista on osallistua yhteistyöhön, joka tukee koko Euroopan tasapainoista kehitystä ja edistää maanosamme vakautta. Tämän mukaisesti Suomi tukee Itä-Euroopan maiden taloudellista kehitystä ja yleisemminkin Euroopan maiden kehityserojen kaventamista. Itä-Euroopassa toteutettavat talousuudistukset tähtäävät osaltaan voimavarojen tehokkaampaan käyttöön ja avaavat uusia mahdollisuuksia Euroopan taloudelliselle vuorovaikutukselle. Parhaita tuloksia tuonee vakaa kehitys, joka vahvistaa demokraattisia voimia ja tervehdyttää kansantalouksia Itä-Euroopassa.

Samalla kun Suomi osallistuu yhdessä muiden EFTA-maiden kanssa Euroopan talousalueen luomiseen, lisätään ponnistuksia koko Euroopassa toteutettavan taloudellisen yhteistyön parantamiseksi. EFTA on vastannut Itä-Euroopan maiden aloitteisiin yhteistyön laajentamisesta niiden talousuudistusten antamien vastavuoroisten mahdollisuuksien pohjalta. Joidenkin maiden kanssa alustavat keskustelut ovat alkaneet. Euroopan yhteisö puolestaan on solminut taloudellisia yhteistyösopimuksia useiden Itä-Euroopan maiden kanssa.

Poliittiset ja taloudelliset muutokset itä- ja keski-Euroopassa vaikuttavat monella tavalla Euroopan tulevaisuuteen. Suomen kansainvälisen aseman perusta on muutoksenkin keskellä vakaa. Taloudellisen ja muun kanssakäymisen lisääntyminen Euroopan maiden kesken laajimmalla mahdollisella pohjalla on Suomen kannalta myönteistä. Pidämme ETYKiä myös tulevien yhteistyörakenteiden kulmakivenä Euroopassa.

Keskeisenä osana Suomen suhtautumista Euroopassa meneillään oleviin muutoksiin on pyrkimys taloudellisella alalla edelleen yhdessä muiden EFTA-maiden kanssa neuvotella Eu-

roopan yhteisön kanssa Euroopan talousalueen luomisesta. Tällä järjestelyllä pyritään takamaan tasavertainen kilpailuasema ja turvaamaan monipuolisesti Suomen edut yhdentymiskehityksessä tilanteessa, jossa Euroopan yhteisön päätökset syventää ja nopeuttaa yhdentymiskehitystään muuttavat merkittävästi yhteistyöasetelmia Euroopassa. Vuonna 1988 selonteon määrittelemät periaatteet ja v. 1989 tiedonannon sisältämä toimintalinja antavat perustan neuvottelujen käymiselle.

EES-järjestelyn merkitystä Suomelle korostaa se, että sitä sovellettaisiin myös EFTA-maiden ja siten myös Pohjoismaiden keskinäisiin suhteisiin.

Suomen osallistuminen yhdentymiskehitykseen Euroopan talousalueella vaikuttaisi mo-

nella tapaa niin yksittäisiin toimialoihin kuin koko kansantalouteen. Integraatio avaa ulkomaankaupalle ja tuotannolle uusia mahdollisuuksia, mutta niiden hyödyntäminen edellyttää riittävää yritysten ja kansantalouden kilpailukykyä.

Tämä selonteko noudattaa EES-neuvotte-
luissa käytettyä rakennetta. Ensin tehdään selkoa ns. neljän vapauden alalla tavoitellusta yhteistyöstä tavaroiden, palvelujen, pääomien ja henkilöiden vapaan liikkumisen edistämiseksi. Sitten selostetaan pyrkimyksiä lisätä yhteistyötä muilla aloilla ja lopuksi kuvataan oikeudellisiin ja institutionaalisiin ratkaisuihin liittyviä kysymyksiä.

2. Kehitys valtioneuvoston tiedonannon jälkeen

EFTA-maiden ministerit tarkastelivat 11.—12.12.1989 Genevessä pitämässään kokouksessa virkamiestasolla tehtyä kartoitusta Euroopan talousalueen luomisesta. He totesivat osapuolten näkemysten olevan niin lähellä toisiaan, että prosessi voisi edetä. EFTAn tavoitteeksi asetettiin,

— että neuvotteluvaiheeseen Euroopan talousalueen luomisesta siirryttäisiin aikaisin vuoden 1990 alussa,

— että tulevan sopimuksen ääriviivat ja keskeinen sisältö olisi hahmoteltu jo kesällä 1990 ja

— että neuvottelut olisi pyrittävä saattamaan loppuun ennen saman vuoden loppua. Näin pyritäisiin turvaamaan, että sopimus Euroopan talousalueesta voisi tulla voimaan samanaikaisesti kuin Euroopan yhteisön sisämarkkinaohjelma viimeisteltäisiin.

Euroopan yhteisön huippukokous 8.—9.12.1989 Strasbourgissa puolestaan ilmaisi tyytyväisyytensä yhteisön ja EFTA-maiden välillä käytyihin keskusteluihin ja toivoi, että yhteisö ja EFTA-maat pääsisivät mahdollisimman pikaisesti laajaan sopimukseen. Sopimuksen tulisi kokouksen hyväksymän julkilausuman mukaan vahvistaa EY-lainsäädännön pohjalta yhdeksäntoista maan välinen Euroopan talousalue, täysin niiden tekemien monenkeskisten sitoumusten mukaisesti.

EFTA-maiden ja Euroopan yhteisön välisissä keskusteluissa saavutettiin tärkeä välitavoite kun joulukuussa pidetyssä yhteisessä ministerikokouksessa tehtiin päätös EES-neuvottelujen aloittamisesta varhain vuoden 1990 alussa.

Brysselin ministerikokouksen päätökset merkitsivät mm. sitä, että kaikki EY:n jäsenmaat komission ohella tukevat neuvottelujen aloittamista Euroopan talousalueen luomisesta.

Osapuolet ovat samaa mieltä siitä, että neuvottelut tulee viedä läpi nopeassa aikataulussa. EFTA-maiden asettamat aikataulutavoitteet tähtäävät siihen, että EES-järjestely tulisi voimaan vuoden 1993 alussa eli samaan aikaan kun EY:n sisämarkkinaohjelma on määrä saada valmiiksi. EY on samaa mieltä siitä, että tätä on syytä pitää tavoitteena, mutta ei kui-

tenkaan ole sitoutunut tarkasti määriteltyyn aikatauluun.

Varsinkin päätöksentekoon liittyy vielä eräitä ratkaisemattomia kysymyksiä. Ongelmallista EES-sopimuksen hyvän toimivuuden kannalta on yhdistää EFTA-maiden halu luoda aidosti yhteinen päätöksenteko ja EY:n vaatimus päätöksentekonsa autonomian säilyttämisestä.

Neuvotteluissa tulee ratkaistavaksi myös se, miten EFTA-maiden ja EY:n parlamentit osallistuvat EES:n päätöksentekoon.

Työmarkkinajärjestöjen osallistuminen tulee järjestettäväksi usealla toisiaan täydentävällä tasolla: kansallisissa valmisteluissa, EFTAssa ja EES:n päätöksenteossa.

EFTA-maiden ja EY:n komission muodostama korkean tason johtoryhmän ensimmäinen kokous Brysselin ministerikokouksen jälkeen pidettiin tammikuun puolivälissä 1990. Työ keskittyy selvitysluonteisten keskustelujen aikana kolmeen kysymyseen;

— Mitkä ovat ne olennaiset EY-säännökset, jotka on tarkoitus ottaa tulevan sopimuksen pohjaksi. Asia on edelleen eräiltä osin epäselvä. EY:n komissio ei ole pystynyt kaikilta osin määrittelemään mikä osa yhteisölainsäädännöstä on katsottava soveltuvaksi Euroopan talousalueen kannalta. Komission tuorein arvio näiden määräysten laajuudesta on 11.000 EY:n virallisen lehden sivua. Tähän kysymykseen liittyy läheisesti se, minkälaisin menetelmin EY:n lainsäädäntö sisällytetään tulevaan EES-sopimukseen.

— Missä asioissa tarvitaan poikkeuksia tai siirtymäjärjestelyjä.

— Kolmas keskeinen kysymys on EES:n päätöksentekojärjestelmä.

Korkean tason johtoryhmän asettaman aikataulun mukaan selvitysluonteiset keskustelut pyritään saamaan päätökseen maaliskuun loppuun mennessä. Muodolliset neuvottelut voisivat alkaa EY:n puolelta neuvotteluja käyvän komission saatua jäsenmailta mandaatin siihen. Sen on arveltu tapahtuvan loppukeväästä, aikaisintaan toukokuussa.

3. Yhdentymisen vaikutuksista kansantalouteen ja talouspolitiikkaan

Kansainvälinen taloudellinen yhdentyminen, joka ilmenee tavaraja palvelukaupan sekä tuotantotekijöiden liikkumisen esteiden vähenemisenä, hyödyttää siihen osallistuvia osapuolia lisäämällä taloudellista tehokkuutta. Vapaakauppaa ja pääomien liikkuvuutta on pääsääntöisesti pyritty koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan lisäämään maailmanlaajuisesti. Tavarakaupan esteiden vähentäminen oli 1950- ja 1960-luvuilla yksi merkittävimmistä taloudellista kasvua ylläpitäneistä tekijöistä yhdessä teknologian nopean kehityksen kanssa.

Ensimmäisen öljykriisin aiheuttamat vaikeudet heijastuivat erityisesti Länsi-Euroopassa kasvun hidastumisena, työttömyyden lisääntymisenä ja julkisen sektorin laajentumisena. Ongelmia pyrittiin aluksi lieventämään julkisen tuen ja protektionismin keinoin, mutta talouksien rakenteet jäykistyivät yhä pahemmin, investointien ja tuotannon kasvu pysyi vähäisenä ja julkisen talouden rahoitustasapaino heikkeni.

Talousoongelmat johtivat EY:n sisällä 1980-luvulla talouspoliittisen ajattelun uudistumiseen, joka pani painoa säännöstelyn purkamiselle ja kilpailun lisäämiselle. Rajaesteiden vähentäminen ja integraation syventäminen on tärkeä osa Euroopassa virinnyttä pyrkimystä markkinajohteiseen taloudellisen toimeliaisuuden tehostamiseen.

Prosessia nopeutti se, että maailmantalouden nähtiin jakautuvan selvästi kolmen talousalueen — Yhdysvaltain ja EY:n sekä Japanin — ympärille. Laajat kotimarkkinat ovat Japanin ja Yhdysvaltain talouksien ponnistuspohja, joka mahdollistaa suurtuotannon etujen hyödyntämisen ja riittävän kilpailun kotimarkkinoilla, jolloin tuotannolla on hyvät edellytykset muodostua kilpailukyiseksi myös maailmanmarkkinoilla. Pystyäkseen kilpailemaan tasavertaisesti Japanin ja Yhdysvaltain kanssa EY-maat ovat katsoneet, että Euroopassa on luotava suuret, yhteiset kotimarkkinat. Tätä arviota voidaan pitää Euroopan yhdentymiskehityksen eräänä talouspoliittisena perustana.

Kokemukset aikaisemmista Suomen tekemistä integraatioratkaisuista ja osallistumisestamme yhdentymiskehitykseen ovat olleet positiivisia. Yhdentymiskehitystä arvioitaessa sen vaikutuksia ei tulisi verrata nykytilanteeseen. Euroopan yhdentyminen etenee Suomesta riippumatta. Suomen kannalta tärkeä kysymys on, miten Euroopan talousalueeseen osallistuminen vaikuttaa talouskehitykseen verrattuna siihen vaihtoehtoon, että jättäydymme tämän yhdentymiskehityksen ulkopuolelle. Tarkasteltaessa Suomen mahdollisuuksia harjoittaa omaehtoista talouspolitiikkaa on lisäksi nähtävä, että talouden kansainvälistyminen on jo edennyt pitkälle ja lisääntyy nopeasti myös muista syistä kuin yhteismarkkinoiden muodostumisen takia.

3.1. Yleisarvio

Euroopan talousalueen luominen poistaa osallistuvien maiden välisiä tavaroiden ja palvelusten kaupan rajaesteitä sekä erilaisista kansallisista säädöksistä ja määräyksistä aiheutuvia teknisiä esteitä. Samalla työvoiman ja pääoman liikkuvuuden rajoitukset vähenevät. Tämä kehitys on useastakin syystä omiaan lisäämään taloudellista tehokkuutta ja edistämään suotuisaa kokonaistaloudellista kehitystä.

Ensinnäkin rajaesteiden madaltaminen siihen liittyviä hallintomenettelyjä yksinkertaistamalla vähentää kansainvälisen vaihdannan kustannuksia niin yritysten kuin viranomaisen kannalta. Kustannusten aleneminen lisää yhteismarkkinoiden sisäistä kauppaa.

Toiseksi vapaakauppa sallii suhteellisiin etuihin perustuvan kansainvälisen erikoistumisen ja sen mahdollistaman tuotannon tehokkuuden lisäämisen. Suomen kannalta on oleellista, että vientiteollisuudella on jatkossakin kilpailijamaihin nähden tasaveroiset toimintaedellytykset Euroopan markkinoilla. Uusia vientimahdollisuuksia avaava muutos on esim. Euroopassa suunniteltu julkisten hankintojen vapauttaminen ulkomaiselle kilpailulle.

Kolmanneksi laajemmat markkinat edistävät suurtuotannon etujen hyödyntämisen kautta tapahtuvaa tuottavuuden kasvua ja yksikkökustannusten alenemista. Tuotantoyksiköiden suureneminen johtaa toisaalta myös sopeutumiso ongelmia aiheuttaviin rakennerationalisointeihin.

Neljänneksi tavaroiden ja palvelusten sekä työvoiman ja pääoman esteettömämpi liikkuminen johtaa kilpailun tehostumiseen ja kaventaa siten kuluttajaa hyödyttävällä tavalla kustannusten ja hintojen välisiä marginaaleja niin tuotannossa kuin jakelussa. Kilpailun tiivistyminen voi johtaa tähän asti suhteellisen suljetuilla toimialoilla tuottavuuden merkittävään nousuun, mutta asettaa samalla yritysten ja koko kansantalouden sopeutumiskyvylle huomattavia vaatimuksia.

Viidenneksi laajat markkinat saattavat edistää tuote- ja prosessi-innovaatioita ja sitä kautta taloudellista kasvua. Euroopan talousalueella tiivistyvä yhteistyö tutkimuksen ja tuotekehittelyn alalla on omiaan voimistamaan integraation dynaamisia vaikutuksia.

EY:n piirissä tehdyt arviot yhdentymisen potentiaalisista vaikutuksista osoittavat, että alueen bruttokansantuote olisi keskipitkällä aikavälillä tuntuvasti suurempi kuin ilman yhdentymistä ja kuluttajahinnat selvästi matalampia kiristyvän kilpailun ja tuottavuuden nousun vuoksi. Nopeutunut kasvu alentaisi työttömyysastetta ja parantaisi julkisen sektorin rahoitustasapainoa. Vaikutusten suuruudesta ei ole esitettävissä varmoja laskelmia. On silti perusteltua arvioida, että vaikutukset ovat myönteisiä pitkällä aikavälillä. Tätä tukevat sekä talousteoreettiset käsitykset että menneisyydessä saadut kokemukset.

Lyhyellä aikavälillä yhdentymiseen varautuminen näyttää jo nyt lisännen investointeja EY-maissa ja siten kohentaneen työllisyyttä ja hyvinvointia. Kysymyksessä on paljolti luottamuksen vahvistuminen siihen, että Euroopan talouskasvu nopeutuu yhdentymisen ansiosta.

Toisaalta protektionismin purkaminen ja kilpailun kiristyminen osaltaan myös vähentävät työpaikkoja. Epävarmaa on, syntykö uusia työpaikkoja sitä mukaa kuin vanhoja poistuu ja siirtyvätkö pääoma ja työvoima joustavasti uusille aloille ja alueille. Sopeutumiso ngelmat voivat aiheuttaa työttömyyden lisääntymistä ainakin paikallisesti. Tämän johdosta tarvitaan aktiivista työvoima- ja aluepolitiikkaa.

On perusteltua olettaa, että yhdentymisen vaikutukset ovat Suomessa samansuuntaisia kuin muissa Euroopan maissa. Osallistuminen Euroopan talousalueeseen olisi omiaan lisäämään kansantalouden tehokkuutta ja kokonaistuotantoa sekä mahdollisuuksia kohottaa elintasoja. Myönteisen kehityksen toteutuminen edellyttää, että sopeutumisvaatimuksiin kyetään vastaamaan tuotantovoimia uudelleen kohdentamalla. Sopeutumiso ngelmat ovat huomattavia myös, vaikka Suomi jättäisi osallistumatta Euroopan talousalueeseen. Euroopan kasvun nopeutuminen on luonnollisesti kannaltamme myönteistä Suomen integraatio- oratkaisuista riippumatta.

Integraation syvenemisen ulkopuolelle jättyminen heikentäisi pidemmällä aikavälillä taloutemme kilpailukykyä. Tuottavuuden nousu hidastuisi, sillä integraatioedut jäisivät saamatta. Suomesta niin EFTA-maihin kuin EY:öönkin vietäville tuotteille ja palveluille voisi muodostua sellaisia esteitä, joita muilla länsieurooppalaisilla mailla ei olisi. Suomalaisilla yrityksillä ei olisi yhtä hyviä mahdollisuuksia kuin muilla osallistua Euroopassa käynnistettäviin tutkimus- ja kehittämishankkeisiin. Kilpailun lisääntymisen mukanaan tuomat kustannussäästöt jäisivät toteutumatta, ja vientisektori joutuisi käyttämään kalliimpia tuotantopanoksia kuin kilpailijat. Välittömimmin ulkopuolelle jättyminen näkyisi ilmeisesti suomalaisten yritysten ulkomaille suuntautuvien sijoitusten lisääntymisenä.

Suomen talous on pääpiirteiltään varsin samankaltainen EY:n kanssa. Palvelujen osuus bruttokansantuotteesta on kummassakin noin 2/3. Investointiasteemme on hieman korkeampi kuin EY:ssä; kulutuksen osuus puolestaan meillä alempi. Tehdasteollisuuden osuus on meillä noin viidennes ja EY:ssä noin neljännes.

Teollisuutemme rakenne on kuitenkin huomattavasti yksipuolisempi kuin useimpien EY-maiden.

Vaikutukset talouspolitiikkaan

Suomen talouspoliittiset tavoitteet ovat pitkälti samankaltaiset EY:n tavoitteiden kanssa. Talouspolitiikan perusasetelma ei muutu olennaisesti EY:n sisämarkkinoiden toteutuessa. Olemme olleet tähänkin saakka tilanteessa, jossa talous on sopeutettu ulkoisen toimintaympäristön vaatimuksiin ja hyvinvoinnin ko-

hottaminen on perustunut vientiin. Viennin edellytykset on turvattu mm. liittymällä EFTA:n ja vapaakauppasopimuksella EY:n kanssa.

Talouspolitiikan kannalta yhdentymisen merkitsee ennen kaikkea sitä, että niin yritysten kuin luonnollisten henkilöiden toimintaedellytysten on oltava kilpailukykyisiä. Suuret erot esimerkiksi julkisen sektorin koossa ja verotuksessa voisivat muodostua ongelmallisiksi. Suomen osalta voidaan todeta, että julkisen sektorin osuus kansantaloudesta kuten myös bruttoveroasteemme ovat hieman korkeampia kuin EY-maissa keskimäärin, kun mukaan luettaan lakisääteiseen työeläketurvaan käytettävät TEL-maksut. Verotuksemme rakenne on myös pääpiirteiltään samankaltainen EY-maiden keskiarvon kanssa. Tuloverotus on meillä jonkin verran kireämpää samoin hyödykeverotus. Yritysverojen BKT-osuus on meillä sitä vastoin alempi kuin EY-maissa keskimäärin.

Vaikka perusasetelma ei muutu, asettaa yhdentymiskehitys silti uusia vaatimuksia Suomessa harjoitettavalle talouspolitiikalle. Tarpeet yhdentää lainsäädäntöä ja menettelyjä EY:n kanssa lisääntyvät esimerkiksi teollisuus- ja muussa elinkeinopolitiikassa. Myös tulopoliittikka joutuu yhdentymisen myötä uuteen tilanteeseen. Kun ns. kotimarkkinasektori joutuu enenevästi kilpailemaan tuonnin kanssa, on tulopoliittisissa ratkaisuissa otettava nykyistä laajemmin huomioon avoimen sektorin ja koko kansantalouden palkanmaksukyky. Inflaation hillintä Euroopassa vallitsevalle tasolle saa entistä korostetumman aseman raha- ja finanssipolitiikan tavoitteenasettelussa. On huomattava, että nämä vaatimukset syntyvät täysin riippumatta siitä osallistummeko mahdolliseen EES-sopimukseen vai emme.

3.2. Ulkomaankauppa

Suomen ja Euroopan yhteisöjen vapaakauppasopimusten mukaiset teollisuustuotteiden tullinalennukset tulivat voimaan asteittain vuosikymmenen aikana 1980-luvun puoliväliin mennessä. Tämän ajan kuluessa pääosa Suomen teollisuudesta on vähitellen sopeutunut vapaan kansainvälisen kilpailun olosuhteisiin.

Länsi-Euroopan yhdentymisen on jo nyt huomattavasti muovannut ulkomaankauppaamme. Vuonna 1989 Euroopan yhteisön osuus Suomen tavarakaupan arvosta oli 44 %.

Kun mukaan lasketaan myös EFTA-maiden osuus, on koko eurooppalaisen talousalueen osuus lähes 2/3 ulkomaankaupasta.

Suomen vienti EY-alueelle eroaa rakenteeltaan merkittävästi muusta viennistä. Se on painottunut suurelta osin metsäteollisuustuotteisiin; niiden osuus EY-viennistä on ollut noin 60 %, kun niiden osuus kokonaisviennistä on 40 %. Sen sijaan investointitavaroiden osuus on ollut suhteellisen vähäinen, 15 %. Vain noin neljännes koko metallituote- ja koneeteollisuuden viennistä suuntautuu EY-maihin. Aivan viime vuosina kauppa EY-maiden kanssa on kuitenkin alkanut monipuolistua. Metalliteollisuustuotteiden vienti on kasvanut ja vienti EY-alueelle on kyennyt jonkin verran korvaamaan lähiympäristömme maiden hitaasta taloudellisesta kasvusta ja tasapainovaikeuksista johtuvaa kysynnän laskua.

EY-tuonnin rakenne on monipuolinen. Se muistuttaa kokonaistuonnin rakennetta koostuen yhtä lailla raaka-aineista ja tuotantotarvikkeista sekä investointi- ja kulutustavaroista. Ainoastaan energian tuonnista EY:n osuus on vähäinen.

EY-maista Suomen ulkomaankauppa on keskittynyt Isoon-Britanniaan ja Saksan liittotasavaltaan. Niihin suuntautuu runsas puolet kaupasta tämän alueen kanssa. Sen sijaan kansantalouksina merkittävillä Ranskalla, Italialla ja Espanjalla on suhteellisen pieni, joskin kasvava merkitys Suomen ulkomaankaupassa. Suomen kauppataase EY-alueen kanssa on ollut viime vuosina alijäämäistä; v. 1989 vaje oli vajaat 3 mrd mk. Alijäämä on erittäin epätaisisesti jakautunut. Saksan liittotasavallan kanssa kauppa oli 7 mrd mk alijäämäinen, kun taas Ison-Britannian kanssa Suomella oli 5 mrd markan suuruinen kauppataseylijäämä.

Euroopan sisämarkkinoiden kehittämisohjelmalla on arvioitu olevan huomattavia vaikutuksia ulkomaankaupan tasoon ja rakenteeseen. EY:n taholta on korostettu, ettei ohjelma ole luonteeltaan protektionistinen ja että sen kokonaisvaikutus kansainväliseen kauppaan on sitä lisäävä. Toisaalta talousalueen sisäinen kauppa kasvaisi selvästi nopeammin kuin kauppa muiden maiden kanssa. Suomen kannalta keskeistä on, että yhdentymisen hyötyjen odotetaan syntyvän osittain juuri kolmansien maiden kanssa tapahtuvaa kauppaa syrjäyttämällä.

Osallistumalla tavaroiden vapaata liikkumista edistäviin toimiin Euroopan talousalueen

puitteissa voidaan olennaisesti vähentää Suomen vientiin kohdistuvia syrjäytymisvaikutuksia. Kaupan teknisten esteiden poistaminen ja julkisten hankintojen vastavuoroinen vapauttaminen olisivat Suomen kannalta merkittäviä edistysaskeleita. Rajamuodollisuuksien purkamisen kokonaan sekä siihen liittyvä alkuperäsäännösten poistaminen jäävät Suomen ratkaisun ulkopuolelle, mutta näiden tekijöiden haittavaikutuksia voidaan tuntuvasti vähentää menettelytapoja yksinkertaistamalla. Normien ja säädösten yhdenmukaistaminen vähentää markkinoiden segmentoitumista ja parantaa tältä osin etenkin PKT-yritysten toimintaedellytyksiä.

Vaikutukset kotimarkkinoilla

Integraatio vaikuttaa tavarakaupan lisäksi kotimarkkinoihin ja palvelukauppaan. Kotimarkkinoiden avautuminen kilpailulle tuottaa laadultaan ja hinnaltaan edullisempia hyödykkeitä kotitalouksille, mutta myös kustannustason alenemisen kautta etua vientiteollisuudelle. Myönteisten vaikutusten toteutumista on edistettävä kehittämällä aktiivisesti Suomen kilpailupolitiikkaa.

Tehokkuuden lisäämisen paine johtaa toisaalta myös työpaikkojen menetyksiin ja yrityskokoa kasvattaviin toimialarationalisointeihin. Tuntuvimmat sopeutuspaineet kohdistuvat suljettuun sektoriin, jossa kilpailun puutteen vuoksi hintasuhteet ovat saattaneet vääristyä ja tehokkuus jäädä alhaiseksi. Joidenkin teollisuuden toimialojen lisäksi tämä koskee palveluja, jotka ovat vasta nyt joutumassa tehokkaan kansainvälisen kilpailun piiriin.

Yhdentymisen aiheuttama sopeutuminen heijastuu mm. siten, että tuonti Euroopan talousalueelta osittain syrjäyttää kotimaista tuotantoa, samalla kun tuonti kolmansista maista saattaa vähetä. EY:ssä tehdyissä selvityksissä on pyritty tunnistamaan integraatioprosessin kannalta herkkiä toimialoja. Yhdentymisen vaikutukset ovat tuntuvimmat aloilla, joilla teknisten kaupan esteiden poistamisella on suuri merkitys ja joilla yhteisön sisäiset hintaerot ovat huomattavat. Lisäksi vaikutusta on julkisten hankintojen osuudella ja toimialan avoimuudella. Näin määriteltyjen 40 herkän toimialan osuus on 50 % alueen teollisuustuotannon jalostusarvosta. Suomen kannalta merkittävimmät alat ovat eräiden teollisuudenalojen

koneiden valmistus, sähkötekniikkaan, elektroniikkaan ja viestintään kytkeytyvät alat, laivanrakennus, teollisuuskemikaalien valmistus sekä tekstiilien ja vaatteiden valmistus. Näiden alojen osuus Suomen tehdasteollisuuden jalostusarvosta on vajaa 40 %; jonkin verran pienempi kuin EY-alueella. Metsäteollisuus ei kuulunut selvityksen mukaan herkkiin aloihin.

Suomen suhteellinen etu kaupassa EY-maiden kanssa on pääoma- ja luonnonvaraintensivisillä aloilla, siis lähinnä metsäteollisuudessa, johon vientimme EY:öön on selvästi painottunut. On kuitenkin ilmeistä, että viennin kehittäminen vain tähän suuntaan ei ole pitkällä aikavälillä toivottavaa. Suomen viennin kasvu ei myöskään voi perustua alhaisiin työvoimakustannuksiin. Myönteisenä vaihtoehtona on sopeutuminen siten, että aktiivisesti kehitetään teknistä osaamista ja sen soveltamista tuotantoon. Suomen viennin on entistä enemmän perustuttava tutkimukseen ja tuotekehittelyyn sekä parempaan osaamiseen.

3.3. Tuotannontekijävirrat

Suorien sijoitusten kehityksellä mitaten suomalaisten yritysten kansainvälistyminen on ollut varsin nopeaa. Vuonna 1988 sijoitus pääoman nettovienti Suomesta yli kaksinkertaistui edellisvuodesta ja nousi yhteismäärältään liki 8 mrd markkaan, mikä oli noin 15 % yritysten kiinteistä investoinneista Suomessa. Valtaosa sijoituksista on suuntautunut Eurooppaan ja etenkin viime vuosina EY-alueelle; taustalla on ollut välittömien markkinointinäkökohtien ohella pyrkimys turvata asema EY:n sisällä epävarmoissa kauppapolitiisissa asetelmissä.

EES-sopimuksen seuraamukset suorien sijoitusten määrän ja suuntautumisen kannalta riippuvat mm. siitä, millaisiksi yritykset näkevät strategiset valintavaihtoehdonsa. Ne ilmeisesti vaihtelevat merkittävästi yritysten välillä. On mahdollista, että EY-maihin suuntautuvien suorien sijoitusten kasvu hidastuu, jos EES-sopimuksella kyetään turvaamaan Suomessa toimivan vientiteollisuuden tasavertainen kilpailuasema EY-alueella toimivien yritysten kanssa. Tuotannon kansainvälistämiseen ei tällöin enää ole entisenlaista painetta, kun yrityksillä on varmuus viennin esteettömyydestä. Yhdentymisen voisi lisätä myös ulkomaisten yritysten halukkuutta investoida Suomeen, mikä

olisi myönteistä mm. kotimaisen tuotannon ja kilpailuolosuhteiden kannalta.

Kilpailun kiristymisen ja liikkeenperustamisen helpottuminen johtavat samalla siihen, että yritykset kiinnittävät entistä enemmän huomiota sijoittautumiseensa. Sijaintiin vaikuttavina tekijöinä tulevat palkkakustannusten rinnalla painottumaan myös työmarkkinaolosuhteet sekä muut yritysten toimintaedellytyksiin vaikuttavat tekijät. Tarve eri maissa sovellettavien säännösten harmonisointiin lisääntyy kilpailuolosuhteiden yhtenäistämiseksi.

Työvoiman liikkuvuudelle nykyisellään asetettujen esteiden olennainen väheneminen voisi lisätä työvoiman siirtymistä paremman palkanmaksukyvyn omaaviin maihin, mikä olisi omiaan johtamaan eri maiden välillä niin tuottavuudessa kuin palkkatasoihsakin vallitsevien erojen pienenemiseen. Vaikutukset eivät kuitenkaan muodostune nopeiksi tai suuriksi; mm. EY:n sisällä vallitsee edelleen huomattavia eroja niin palkkoissa kuin työttömyydessäkin, sillä työvoiman liikkuvuus on useastakin syystä edelleen rajoitettua. Itä-Euroopan kehitys saattaa vaikuttaa työvoiman liikkuvuuteen koko maanosassa ja siten sillä voi olla vaikutuksensa myös EES-alueella.

Työvoiman liikkuvuuden lisääntyessä voi Suomessa korkeasti koulutetun työvoiman osalta esiintyä halukkuutta siirtyä EY-alueelle, koska palkkaerot ovat EY-maissa suuremmat ja tuloverotus keveämpää sekä elinkustannukset matalammat. Ulkomaiset työskentelyjaksoit lisääntyvät jo aktiivisten kansainvälistymispyrkimysten vuoksi. Suomen suhteellisen korkea palkkataso saattaisi samalla houkutella tänne työvoimaa EY:n matalapalkkamaista. Toteutessaan ulkomaisen työvoiman lisääntyvä tarjonta lieventäisi ennakoitua työvoimapulaa. Palkkaerot ovat kuitenkin vain yksi työvoiman liikkuvuuteen vaikuttava tekijä. Suomen maantieteellinen sijainti ja ilmasto sekä kieli-ongelmat ja kulttuurierot hillitsevät Suomeen suuntautuvaa työvoimavirtaa.

3.4. Talouspolitiikan puitteet

Osallistuminen kansainväliseen työnjakoon lisää taloudellista tehokkuutta, mutta liittää maan samalla kiinteästi muiden maiden taloudelliseen kehitykseen. Taloudellisen kanssakäymisen ja vuorovaikutuksen lisääntyessä mm. suhdannevaihtelut välittyvät entistä nopeam-

min maasta toiseen. Kasvaneet taloudelliset kytkennät ovat johtaneet laajamittaiseen talouspoliittiseen yhteistyöhön erityisesti johtavien teollisuusmaiden kesken. Kehitys on toisaalta lisännyt mm. OECD:n ja IMF:n piirissä harjoitettavan monenkeskisen talouspoliittisen yhteistyön merkitystä, jossa myös pienillä mailla on mahdollisuus esittää näkemyksiä kansainvälisen talouspolitiikan suunnasta.

Osallistuminen tiivistyvään integraatioon asettaa kasvavia vaatimuksia talouspolitiikan hoidolle. Talouden tasapainoinen kehitys ja tehokkuus nousevat yhä tärkeämmiksi. Nämä vaatimukset heijastuvat niin suhdannepolitiikan kuin rakennepolitiikankin harjoittamiseen. Talouspolitiikassa tulee ottaa entistä selvemmin huomioon tärkeimmät päätökset ja kehitys Euroopan talousalueella. Kunkin maan oma talouspolitiikan liikkumavara vähenee. Integraation syveneminen lisää sekä talouden ulkoista riippuvuutta että talouspolitiikalle tästä koituvia rajoituksia.

Mahdollisesti solmittava EES-sopimus ei selaisenaan vaikuta mahdollisuuksiimme harjoittaa itsenäistä finanssipolitiikkaa. Julkisiin menoihin sekä veroihin kohdistuvilla päätöksillä on myös jatkossa mahdollista vaikuttaa kotimaisen kysynnän kehitykseen ja sitä kautta mm. työllisyyteen ja inflaatioon. Sopimusjärjestely ei myöskään vaikuta suoraan rahatai tulopolitiikkaan.

Talouden avoimuuden lisääntyminen ja ulkoisten rajoitusten korostuminen, jotka vain osittain riippuvat Euroopan talousalueen muodostumisesta, kaventavat kuitenkin tosiasiallista talouspoliittista liikkumatilaa. Tämä voi olla ongelma suhdannepolitiikan kannalta, koska viime vuosien suurten investointien takia teollisuuden rakenne näyttää pysyvän metsäteollisuusvaltaisena ja siten suhdanneherkkänä. Kansainvälisen työnjaon lisääntyessä kotimainen tuotanto riippuu yhä enemmän kysynnästä muissa maissa, samalla kun kilpailukyvyyn merkitys korostuu markkinaosuuksiin vaikuttavana tekijänä. Elvyttäväksi tarkoitettu finanssipolitiikka ei johda tarkoitettuun tulokseen, jos se lisää inflaatiota ja vaihtotaseen alijäämää sekä kohottaa korkotasoa. Seurauksena voi olla taloudelliseen kehitykseen ja talouspolitiikkaan kohdistuva luottamuksen heikkeneminen, joka heijastuu herkästi ulkomaisiin pääomanliikkeisiin.

Talouksien entistä tiiviimpi nivoutuminen yhteen merkitsee paineita mm. pääoma- ja

tuloverotuksen yhdenmukaistamiseksi sekä etenkin liikevaihtoverojärjestelmän muuttamiseksi lähemmäksi muissa maissa sovellettavaa. Suomen nykyinen liikevaihtoverojärjestelmä onkin tarkoitus kehittää niin, että ns. piilevän liikevaihtoveron aiheuttama rasitus viennille poistuu. Samanlaisia perusteita ainakin osittaiseen yhdenmukaistamiseen esiintyy välillisen verotuksen suhteen myös muilta osin.

Ulkomaisten pääomanliikkeiden vapautumisen seurauksena valuuttakurssipolitiikan ja rahapolitiikan välinen yhteys on tiivistynyt siten, että kiinteästä valuuttakurssista on tullut aiempaa selvemmin rahapolitiikan välitavoite. Korkoherkkien pääomanliikkeiden takia markkinakorot määräytyvät pitkälti valuuttamarkkinakehityksen perusteella. Tällöin aktiivisella korkopolitiikalla ei juuri voida vaikuttaa taloudelliseen toimeliaisuuteen. Samalla korostuu finanssi- ja tulopolitiikan merkitys talouden tasapainoisen kehityksen edistämässä.

Hyödyke- ja tuotantontekijämarkkinoiden integroituminen johtaa hintakilpailukyvn merkityksen korostumiseen entisestään. Yritysten ja työntekijöiden mahdollisuudet poiketa

palkkaratkaisuissa muiden maiden linjasta ovat rajoitettuja. Hintakilpailukykyä heikentävät ratkaisut johtaisivat aiempaa nopeammin ulkomaankaupan tasapainon heikkenemiseen ja siten tarpeeseen kiristää talouspolitiikkaa muilla lohkoilla. Hallitsematon kustannuskehitys heikentää myös yritysten luottamusta mahdollisuuksiin toimia Suomessa ja voi siten aiheuttaa tuotannon siirtämistä muualle.

Talouspolitiikan liikkumavaran vähitellen kaventuu olisi tärkeää, että tulopolitiikalla tuetaan tasapainoista taloudellista kehitystä. Talouden joustavuutta ja rakenteellista sopeutusta korostavien kehityssuuntien perusteella lieenee odotettavissa, että tuloratkaisuissa siirrytään nykyistä enemmän liitto- ja yritystasolle. Maltillisen kustannus- ja hintakehityksen edistämiseksi tarvittaneen kuitenkin jatkossakin sellaisia tulopolitiittisia ratkaisuja, joissa kokonaistaloudelliset rajoitukset ja tavoitteet otetaan huomioon. Kuten tähänkin saakka, voidaan kansantalouden vakaa kehitys turvata vain siten, että talouspolitiikan eri lohkot yhdessä huolehtivat kilpailukyvn säilymisestä.

4. Neuvottelujen asiasisältö

4.1. Yleistä

EFTAn ja EY:n välisissä keskusteluissa on pyritty selvittämään sekä tulevan järjestelyn sisältöä että siihen liittyviä hallinnollisia järjestelyitä. Keskusteluiden jälkeen joulukuussa 1989 pidetyssä yhteisessä ministerikokouksessa päätettiin jatkaa työtä sellaisen kattavan järjestelyn luomiseksi, joka

- toteuttaa tavaroiden, palvelusten, pääomien ja ihmisten liikkuminen yhteisesti määriteltävien EY:n relevanttien saavutusten pohjalta; perustavaa laatua olevien kansallisten etujen takia oikeutetuista poikkeuksista samoin kuin siirtymäkauden järjestelyistä voitaisiin neuvotella; tasapuoliset kilpailuehdot olisi varmistettava;

- vahvistaa ja laajentaa yhteistyötä EY:n toiminnan puitteissa muilla aloilla kuten tutkimus ja kehitystyö, ympäristö, koulutus, työolosuhteet ja sosiaaliturva, kuluttajansuojelu, pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevat ohjelmat ja matkailu;

- vähentää alueiden välisiä taloudellisia ja sosiaalisia eroja.

Tulevan järjestelyn aineellisen sisällön pohjaksi otettiin periaate tavaroiden, palvelusten, pääomien ja ihmisten vapaasta liikkumisesta sekä yhteistyön tiivistämisestä niihin liittyvillä muilla alueilla. Kyseessä on kokonaisuus, jonka eri osat eivät ole toisistaan irroitettavissa. Kansainvälisen vuorovaikutuksen lisääminen joillakin talouden aloilla, niin että tietyt alueet jäisivät ulkopuolelle, ei tässä tilanteessa olisi mahdollista eikä etujemmekaan mukaista.

Vapaakaupparatkaisumme perustui 1960- ja 1970-luvuilla siihen, että koko teollisuutemme saatettiin kansainvälisen kilpailun piiriin, eikä vain niitä osia, joiden arveltiin parhaiten pystyvän kilpailuun. Kokemuksemme osoittavat, että valittu linja koituu kansantaloutemme eduksi. Olemme myös nähneet, että ne taloutemme sektorit, jotka toimivat ulkoiselta kilpailulta suljetussa toimintaympäristössä, ovat olleet te-

hottomimpia ja niiden kustannukset kuluttajille suurimmat.

Tavoitteet ovat parhaiten saavutettavissa otamalla EES-järjestelyn oikeudelliseksi pohjaksi EY:n voimassaolevat määräykset ja niiden vakiintunut tulkinta. Tämä tarkoittaa, että EFTA-maiden ja EY:n sekä EFTA-maiden keskinäiset suhteet perustuisivat sisällöltään ja vaikutuksiltaan samanlaisille säännöille, jotka ovat voimassa EY:ssä. Näin EFTA-maat pääsisivät EES:n kattamilla aloilla osallisiksi samoista eduista kuin EY:n jäsenmaat. Vastavasti EY saisi saman aseman EFTA-maissa.

Parhaillaan ollaan määrittelemässä mitkä EY:n määräykset otetaan EES-järjestelyn pohjaksi. Tämä työ on tarkoitus saada pääosin valmiiksi maaliskuun aikana, ennenkuin komissio laatii neuvostolle luonnoksen varsinaiseksi neuvottelumandaatiksi.

Tämä ei tarkoita, että kaikki EY-määräykset olisivat EES-järjestelyssä sovellettavia.

EFTA-maiden ja EY:n välillä on nimenomaisesti sovittu, että tulevissa neuvotteluissa on erikseen sovittava poikkeuksista ja siirtymäkausista. Pysyviä poikkeuksia voidaan saada vain jos niitä voidaan perustella perustavaa laatua olevilla kansallisilla eduilla.

On ilmeistä, että järjestelyyn sisältyy yleinen säännös siitä, missä ajassa kansallinen lainsäädäntö on saatettava yhdenmukaiseksi EES-määräysten kanssa. Taloudellisten ongelmien välttämiseksi voidaan neuvotella pidempiä siirtymäkausia. Jokaisen maan oma asia on määritellä tarpeensa poikkeuksiin ja siirtymäjärjestelyihin. Poikkeamat yleisistä säännöistä ovat kuitenkin todellisia neuvottelukysymyksiä ja ne on syytä rajoittaa vähiin.

EY:n sisämarkkinaohjelman toteuttaminen

EY:ssä hyväksyttiin vuonna 1985 ohjelma, ns. valkoinen kirja, yhteisön sisäisten markkinoiden loppuun saattamiseksi. Ohjelmaan sisältyvät 279 direktiiviä on tarkoitus saada hy-

väksytyksi vuoden 1992 loppuun mennessä. Vuoden 1990 alussa komissio oli tehnyt miltei kaikki direktiiviesitykset. Neuvoston hyväksymiä direktiivejä on noin 160. Lisäksi kymmenkunta direktiiviä on hyväksytty asiasisällöltään ja puolisenkymmentä osittain.

Asiaryhmittäin tarkasteltuna tilanne on toisenlainen. Pääomanliikkeiden vapauttaminen on edennyt pisimmälle. Sitä koskevat säännökset saatiin hyväksytyksi jo runsas vuosi sitten. Osinko- ja vastaavien pääomatulojen verotuksen yhtenäistäminen lähdeveron avulla on kuitenkin toistaiseksi epäonnistunut.

Toinen varsin hyvin edistynyt merkittävä sisämarkkinaohjelman lohko on rahoituspalvelut. Myös teknisen harmonisoinnin alalla ja julkisissa hankinnoissa sekä liikennealalla työ on edistynyt hyvin.

Sisämarkkinaohjelman suurimmat ongelmat liittyvät välillisen verotuksen tasojen lähentämiseen, rajatarkastusten poistamiseen sekä eläin- ja kasvinsuojelumääräysten yhdenmukaistamiseen. Näiden osalta ei tapahtunut odotettua läpimurtoa vuoden 1989 jälkipuoliskolla. Sisämarkkinaohjelman ehkä tärkeimmässä yksittäisessä asiaryhmässä, välillisen verotuksen tasojen lähentämisessä, alkuperäiset tavoitteet ovat vesittyneet.

Kun sisämarkkinaohjelman useimmat säädökset ovat muodoltaan direktiivejä, ne on sisällytettävä jäsenmaiden lainsäädäntöön, ennen kuin niistä tulee sitovaa oikeutta. Tähän on yleensä aikaa 12—24 kuukautta. Kokemus on osoittanut, että mitä vaikeampi asia, sitä pidempi sopeutumis aika. Keskeiset osat ohjelmasta olisi siksi saatava EY:n neuvostossa hyväksytyiksi vuonna 1990 — varsinkin direktiivien sisältöä koskeva asiallinen yhteisymmärrys — sillä päätöksenteko vie yleensä noin puoli vuotta. Verotus, rajatarkastusten poistaminen sekä eräät muutkin vaikeat asiat edellyttävät neuvoston yksimielistä päätöstä.

Ohjelman täytäntöönpanon viimeinen askel, direktiivien voimaansaattaminen jäsenmaissa, on vaikein vaihe koko prosessissa. Vielä vuoden 1989 syyskuussa kaikissa jäsenmaissa oli voimassa vain seitsemän direktiiviä. Aikataulun mukaan niitä olisi pitänyt olla voimassa 68.

Marraskuun puoliväliin mennessä direktiivien määrä oli noussut viiteentoista, kun koko EY-alueella olisi pitänyt olla voimassa jo 80 direktiiviä. Uusimmat jäsenmaat Espanja ja Portugali ovat olleet hitaimpia hyväksymään sääntöjä, myös Italia ja Kreikka ovat toimeenpanneet direktiivejä kansallisessa lainsäädännössään muita jäsenmaita hitaammin.

4.2. Tavarakauppa

Teollisuustuotteet ja eräät jalostetut maataloustuotteet ovat tullittomia Suomen ja Euroopan talousyhteisön (EEC) sekä Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) jäsenmaiden välillä 1970-luvun alussa solmittujen vapaakauppasopimusten nojalla. Sopimuksilla on poistettu myös määrälliset kauppajaoitukset. Tulevilla EES-järjestelyillä pyritään jäljellä olevien erityisesti teollisuustuotteiden kauppaa haittaavien kaupan esteiden poistamiseen.

4.2.1. Vapaakauppajärjestely/tulliliitto

Tavaroiden vapaa liikkuminen EES-alueella voidaan periaatteessa toteuttaa joko vapaakauppajärjestelyllä tai tulliliitolla. Vapaakauppajärjestelyssä pyritään vapauttamaan vain EES-alueelta peräisin olevien tuotteiden liikkuminen, tulliliitossa vapautuisi periaatteessa myös kolmansista maista olevien tuotteiden liikkuminen alueen sisällä.

Vapaakauppajärjestelyssä tarvitaan edelleen alkuperäsääntöjä, joilla määritellään mitkä tuotteet ovat peräisin tältä alueelta. Tulliliitossa alkuperäsäännöistä voitaisiin luopua.

Vapaakauppajärjestely ei vaikuta osapuolten suhteisiin kolmansien maihin vaan ne voivat säilyttää itsenäisen kauppapolitiikkansa.

Tulliliitossa osapuolet soveltaisivat yhteisiä tulleja ja muuta rajasuojaa. Näin ollen myös kauppapolitiittiset sopimukset ulkopuolisten maiden kanssa olisivat yhteisiä. Kaikki poikkeamat yhteisestä kauppapolitiikasta edellyttävät alkuperäsääntöjen käyttöönottamista.

Selvitysluonteisissa keskusteluissa on ilmenyt, että tulliliittovaihtoehtoon liittyy runsaasti sekä materiaalsiin määräyksiin että institutionaalsiin järjestelyihin (kauppapolitiikkaa koskeva yhteinen päätöksenteko, yhteiset tulliliiton tullitulot jne.) liittyviä vaikeita ongelmia. Tulliliitto edellyttäisi EFTA-mailta mm. monien tuotteiden tuontitullien korottamista, samoin kuin yhtenäisiä polkumyynti- ja tasointutulleja EY:n kanssa. Tulliliitto merkitsisi periaatteessa myös, että EFTA-maiden tulisi osallistua EY:n suositummisuusjärjestelyihin mm. kehitysmaiden ja Välimeren maiden kanssa.

Lopullista valintaa kummalle perusvaihtoehdolle tavaroiden vapaa liikkuminen EES-alueella perustuisi ei ole tehty. Selvitysluonteisissa keskusteluissa tulliliittovaihtoehtoa ei kuiten-

kaan pidetä realistisena tavoiteltavan EES:n järjestelyn pohjaksi.

EFTA-maat ja EY:n komissio ovat olleet yhtä mieltä siitä, että nykyistä vapaakauppajärjestelyä, joka nyt perustuu EFTA-maiden ja EY:n välisiin kahdenvälisiin vapaakauppasopimuksiin, voidaan merkittävästi parantaa. Samoin alkuperäsääntöjä voidaan vielä huomattavasti yksinkertaistaa. Näin voidaan helpottaa niistä muuten aiheutuvia hankaluuksia.

Selvitysluonteisissa keskusteluissa on ollut esillä myös ajatus, että EFTA-maat ja EY pyrkisivät vapaakauppajärjestelyn perustuvassa yhteistyösuhteessa autonomisin toimenpitein harmonisoimaan ulkoista rajasuojaansa ja kauppapolitiikkaansa vähentääkseen eroista mahdollisesti aiheutuvia ongelmia. Käytännössä rajasuojan harmonisointi voisi tapahtua lähinnä siten, että EY purkaa suojaansa EFTA-maita keskimäärin nopeammin. EFTA-maiden ulkoinen tullitaso on yleisesti ottaen EY:n tasoa alhaisempi.

Koska eräät EFTA-maat eivät ole haluneet sulkea pois tulliliiton mahdollisuutta joskus tulevaisuudessa, tämä kysymys jäänee avoimeksi. EES-järjestelyn mahdollinen tuleva kehittyminen tulliliitoksi edellyttää asiasta tehtävää osapuolten erillistä päätöstä.

Suomen suhtautuminen

Hallituksen mielestä tavaroiden vapaa liikkuminen tulisi toteuttaa ensisijaisesti laajentamalla ja syventämällä EES-alueelta peräisin olevien tuotteiden vapaakauppajärjestelyä.

4.2.2. Alkuperäsäännöt ja rajamuodollisuudet

Koska EY muodostaa tulliliiton, ei tavarain alkuperällä sen tullikohtelun kannalta ole merkitystä. Kun tuote on kerran päässyt EY-alueelle, se voi sen sisällä liikkua periaatteessa vapaasti.

Vapaakauppajärjestelyyn perustuva tavaroiden vapaa liikkuminen edellyttää siis alkuperäsääntöjen säilyttämistä. Alkuperäsääntöjä on usein pidetty teknisesti monimutkaisina ja hankalina. Koko vapaakauppasopimusten voimaoloajan näitä sääntöjä on pyritty yksinkertaistamaan ja siinä onkin viime vuosina edistytty.

Alkuperäsääntöjen yksinkertaistamisessa on kiinnitetty huomiota toisaalta alkuperän osoittamiseen ja toisaalta sääntöihin, joiden perusteella lopputuotteen alkuperä määritellään silloin kun siihen sisältyy eri maista peräisin olevia osia.

Alkuperän osoittaminen on tehty yksinkertaisemmaksi niin, että useissa tapauksissa riittää kauppalaskuun merkitty viejän määrämuotoinen vakuutus. Tavoitteena EES-järjestelyssä on kauppalaskuilmoituksen kehittäminen edelleen sekä mahdollisuus merkitä alkuperäilmoitus yhteiseen tullilomakkeeseen tai erityisenä koodina sähköiseen tullaussanomaaan.

Mikäli tavaraan ei ole käytetty mitään kolmansista maista tuotua materiaalia sen valmistuksessa sovelletaan alkuperäsäännöissä ”kokonaan tuotettu” -kriteeriä. Useista maista peräisin olevista osista koostuvan tuotteen alkuperä määräytyy ”riittävän valmistuksen” -kriteerin mukaan. Tuote on riittävästi valmistettu tai jalostettu kun sen tullinimike muuttuu, mutta useissa tapauksissa tähän liittyy vielä lisäehtoja.

Sääntöjä on monissa tapauksissa pidetty joustamattomina ja siksi EFTA-maat ovat asettaneet tavoitteeksi vaihtoehtoisen alkuperän määrittämissäännön. Sen mukaan tuotteen voi sisältyä kolmannen maan materiaalia 50 % sen arvosta. Tuotetta voidaan pitää maasta peräisin olevana, vaikka sen tullinimike ei muutukaan.

Alun alkaen alkuperäsääntöjen pahimpana puutteena pidettiin, että EFTA-maiden materiaalit eivät olleet kahdenvälisiin vapaakauppasopimuksiin perustuvassa järjestelmässä samanarvoisia EEC-materiaalien kanssa. Esimerkiksi muista EFTA-maista tuotavien osien suuri arvo saattoi tehdä Suomessa valmistetusta tuotteesta EY-alueelle vietäessä ”muuta kuin suomalaista alkuperää” olevan tuotteen, jolloin se ei saanutkaan osakseen vapaakauppa-kohtelua. Tampereella 1988 tehty EFTA-maiden ja EY:n välinen alkuperäsääntöjen parantamista koskeva sopimus lievensi merkittävästi epäkohtaa.

EFTA-maiden tavoitteena on saada sellaiset alkuperäsäännöt, että tuote saa alkuperäaseman, jos alueen eri maissa peräkkäiset sinänsä riittämättömät valmistusprosessit yhdessä ovat ”riittävää valmistusta”. Tällä on merkitystä erityisesti toisessa EES-maassa olevalle yrityksen alihankkijalle.

EES-alkuperäsääntöjä tulisi kehittää myös siten, että jatkojalostusliikenne alueen ulkopuolisissa maissa sallittaisiin niin, että tuotteiden alkuperäkelpoisuus säilyisi jälleentuonnissa yhtäläisesti koko alueella. Yhteistä ratkaisua onkin haettu tekstiilien palkkatyötä koskeviin määräyksiin (ns. passiivinen jatkojalostusliikenne) saattamalla EFTA- ja EY-alkuperää olevat raaka-aineet ja puolivalmisteet yhtäläiseen asemaan.

EY:n sisäisen integraation eräänä tavoitteena on poistaa raja- ja tullitarkastukset alueen sisäisestä kaupasta. EFTA-maat ja EY:n komissio ovat selvitysluonteisissa keskusteluissa lähteneet siitä, että rajatarkastukset tulevat säilymään EFTA-maiden ja EY:n välillä. Tullaustoimintaan liittyviä rajatarkastuksia voidaan kuitenkin yksinkertaistaa ja siten vähentää rajatarkastuksista aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia. Rajatarkastustoimintaa ja yhteistä EFTA-EY-transitmenettelyä pyritään edelleen yksinkertaistamaan tullimenettelyiden tietokoneistamisella ja siirtämällä SAD-lomakkeen tietosisältöä sähköisten tullaussanomien muotoon.

Suomen suhtautuminen

Suomen tavoitteena on alkuperäsääntöjen yksinkertaistaminen ja kehittäminen niin, että Suomessa ja muissa EFTA-maissa valmistettu- ja tuotteita ei alkuperän perusteella syrjitä EY-alueella.

Suomen kannalta merkittävimpiin tavoitteisiin rajamuodollisuuksien yksinkertaistamisessa kuuluu ns. paperittomaan tullausmenettelyyn siirtyminen. Suomella on tähän tekniset valmiudet ja käytännön kokemusta. Tähän tähtäävässä kansainvälisessä yhteistyössä, jossa YK:n alaisella Euroopan talouskomissiolla (ECE) on keskeinen sija, on kysymys paljon muustakin kuin vain tullaustietojen sähköisestä siirtämisestä. Kauppaa, kuljetuksia ja hallinnon rutiineja koskevan elektronisen tiedonsiirron käyttöönotto tehostaa merkittävästi tiedonkulkua tavaroiden ja palvelusten kaupan läheisesti liittyvissä ja niihin vaikuttavissa toiminnoissa.

4.2.3. Määrälliset rajoitukset ja vaikutuksiltaan vastaavat toimenpiteet

Rooman sopimuksen artiklat 30—36 sisältävät yleiset säännöt tavaroiden vapaasta liikkumisesta. Näitä sääntöjä täydentää EY:n direktiivi määrällisten tuontirajoitusten kaltaisten toimenpiteiden poistamisesta sekä laajahko oikeuskäytäntö.

Rooman sopimuksen artiklojen 30 ja 34 mukaan määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimet ovat kiellettyjä jäsenmaiden välisessä kaupassa. Näitä sääntöjä sovelletaan kaikkiin sellaisiin tuotteisiin, joita on tarjolla missä tahansa yhteisön jäsenmaassa. Määrärajoitusten ja vaikutukseltaan vastaavien toimien kieltä ei koske ainoastaan sellaisia rajoituksia, joilla on todettu olevan taloudellista vaikutusta vaan kieltö kattaa myös sellaiset toimet, joilla voi olla potentiaalista tai epäsuoraa vaikutusta tavaroiden vapaaseen liikkumiseen. Määräysten soveltamisala on siten varsin laaja.

Artiklassa 36 määritellään tavaroiden vapaata liikkumista koskevat sallitut poikkeukset. Säännöksessä sallitaan tarpeelliset rajoitukset julkisen moraalin, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, ihmisten, kasvien tai eläinten terveyden sekä kansallisesti arvokkaiden esineiden tai teollisten ja kaupallisten oikeuksien suojelemiseksi. Lisäksi Rooman sopimuksessa sallitaan suhdannepoliittisista ja maksutasesyistä, kauppapolitiikkaan ja kansalliseen turvallisuuteen liittyen tavaroiden vapaata liikkumista koskevat rajoitukset tietyin edellytyksin. Niinikään Rooman sopimus sallii tietyt valtion monopoleihin ja julkisiin yrityksiin liittyvät tavaroiden vapaata liikkumista koskevat rajoitukset. Taloudelliset vaikeudet sinänsä eivät oikeuta EY:n jäsenmaita rajoittamaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta.

EY:n tuomioistuin on sallinut määrärajoituksia vastaavia toimia esimerkiksi kuluttajien suojelemiseksi, epäterveen kilpailun estämiseksi, ympäristön suojelemiseksi sekä työolojen parantamiseksi. Rooman sopimusta täydentävä direktiivi määrällisten tuontirajoitusten kaltaisten toimien kieltämisestä sisältää varsin laajan luettelon tuontia kotimaisiin tuotteisiin nähden syrjivistä menettelyistä, joita pidetään kiellettyinä. Tällaisia ovat mm. tuontituotteiden hintojen säätely sekä syrjivät rahoitusehdot, pakkausta, koostumusta tms. koskevat määräykset ja mainonnan rajoitukset.

EES-neuvottelujen lähtökohdat, EFTA-konventio sekä EFTA-maiden ja EY:n väliset vapaakauppasopimukset sisältävät Rooman sopimuksen artikloita 30 ja 36 sisällöltään vastaavat määräykset. Vapaakauppasopimusten ja EFTA-konvention määräysten tulkinta on jäänyt EY:n oikeuskäytäntöä huomattavasti suppeammaksi, sillä käytännössä ei määrärajoituksia vaikutuksiltaan vastaaviin tavarakaupan rajoitustoimiin ole juuri puututtu. EY:n komissio on erityisesti korostanut Cassis de Dijon -periaatteen (ks. s. 20) omaksumista EES-järjestelyn lähtökohtana. Tuotteiden rajalla tapahtuviin tarkastuksiin ja rajamuodollisuuksiin liittyy määräyksiä, jotka tullevat käsiteltäväksi EES-neuvotteluissa tässä yhteydessä. Paineet siirtymisestä rajatarkastuksista markkinatarkkailuun tullevat tässä yhteydessä myös hallinnollisina tavaroiden vapaaseen liikkumiseen liittyvinä esteinä esille.

Yhteisöläinsäädäntö ja sitä täydentävä oikeuskäytäntö on todettu kokonaisuudessaan relevantiksi EES-järjestelyn kannalta. EFTAn selvitykset eri yksityiskohtien ja EY:n lainsäädännön vaikutusten osalta ovat osin vielä kesken ja selvinnevät lopullisesti vasta neuvottelujen kuluessa.

Suomen suhtautuminen

Tavaroiden vapaata liikkumista turvaavien yleismääräysten sisällyttäminen EES-sopimukseen on luonnollisesti tärkeää vientietujemme turvaamiseksi. EY:n oikeuskäytännössä on katsottu julkisen vallan osallistuminen kotimaisten tuotteiden ostokampanjoihin Rooman sopimuksen vastaiseksi. Samoin kiellettyinä pidetään kulutustavaroiden pakollisia alkuperämerkintöjä, vaikka samat vaatimukset kohdistuisivat myös kotimaisiin tavaroihin. Ainakin näiltä osin tulisi Suomessa tarkistaa ja muuttaa kansallista lainsäädäntöä, mikäli EY:ssä omaksutut periaatteet tulisivat osaksi EES-järjestelyä. Toisaalta esimerkiksi alueellisen yhteistyön (Benelux) sallivat Rooman sopimuksen määräykset turvaisivat Pohjoismaille niin halutesaan mahdollisuuden edelleen kehittää taloudellista yhteistyötään, mikäli samat periaatteet omaksuttaisiin EES-sopimukseen.

Suomi on rajannut sekä EFTA-konventiossa että EY-vapaakauppasopimuksessa raakaöljyn, öljytuotteet ja kivihiilen teollisuustuotteiden vapaakaupan ulkopuolelle siten, että olemme

pidättäneet itsellemme oikeuden määrällisten tuontirajoitusten ylläpitämiseen näissä tuotteissa. Hallituksen lähtökohtana on Neuvostoliiton kauppamme turvaaminen. Tämän kaupan kehityksen huomioonottaen hallitus pyrkii EES-neuvottelujen yhteydessä tarpeellisessa määrin säilyttämään polttoaineiden vapaakauppaa koskevat rajoitukset.

4.2.4. Maatalous- ja kalatuotteet sekä jalostetut elintarvikkeet

Selvitysluontoisissa keskusteluissa molemmat osapuolet ovat lähteneet siitä, että neuvoteltava EES-järjestely ei sisällä yhteistä maatalouspolitiikkaa. Tästä on katsottu seuraavan sen, että maataloustuotteiden osalta ei pyritä täydelliseen tulleista ja määrällisistä rajoituksista vapaaseen kauppaan.

EY:n puolelta on yhä painokkaammin korostettu myös maataloustuotteiden markkinoillepääsymahdollisuuksien parantamisen tärkeyttä osana kokonaisvaltaista EES-järjestelyä. Tämän ovat kokeneet tärkeäksi erityisesti EY:n eteläiset jäsenmaat, jotka ovat katsoneet, että niiden kannalta tasapainoinen järjestely edellyttää, että niiden tuottamille maataloustuotteille annetaan vapaampi pääsy EFTA-maiden markkinoille. Tähän mennessä ei EY:n puolelta ole tehty konkreettisia ehdotuksia.

Selvitysluontoisissa keskusteluissa on ollut esillä ajatus siitä, että maataloustuotteiden (perusmaataloustuotteet ja ensi asteen jalosteet) kaupan vapauttamiseen pyritään tuotekohtaisin erityisjärjestelyin, mahdollisesti maakohtaisesti. Jo nykyisen vapaakauppasopimuksen puitteissa Suomi on EY:n kanssa tehnyt eräitä juustoja koskevan tuotekohtaisen järjestelyn.

Jalostettujen maataloustuotteiden kauppa koskevia sääntöjä pyritään EES-järjestelyn puitteissa edelleen kehittämään. Peruseriaatteena tulee edelleenkin olemaan se, että näiden tuotteiden ns. teollisuussuoja puretaan ja vain tuotteissa olevaan maatalouspohjaiseen raaka-aineeseen kohdistuva suoja sallitaan hinnanerokorvausten muodossa. Tarkoituksena on kehittää järjestelmää sekä laajentamalla ja yhdenmukaistamalla jalostetuiksi elintarvikkeiksi katsottavien tuotteiden luetteloa että kehittämällä hinnanerokorvauksia koskevia sääntöjä.

Kalakaupassa on keskusteluissa asetettu tavoitteeksi kala- ja kalatuotteiden vapaakauppa samalta pohjalta kuin se toteutetaan EFTA-

maiden välisessä kaupassa. Hankaluutena tämän kysymyksen edistymiselle pidetään EFTAn puolella EY:n esittämää kalakaupan vapauttamisen liittämistä kalastusoikeuskysymykseen.

Nykyisellään EY:n ja EFTA-maiden välisissä vapaakauppasopimuksissa ja EFTA-konvention D-liitteessä on jalosteiden vapaakauppaan kuuluvat tuotteet luetteloitu eri tavoin. EFTA-konventiossa kaikki tuotteet ovat periaatteessa vapaakaupan piirissä lukuunottamatta D-liitteessä mainittuja tuotteita. EY:n ja EFTA-maiden 2. pöytäkirjoissa puolestaan on lähdetty siitä, että elintarvikkeet ovat pääsääntöisesti järjestelyn ulkopuolella lukuunottamatta pöytäkirjoissa lueteltuja tuotteita.

Yhteisen hinnanerokorvausjärjestelmän luominen

Jalostettujen maataloustuotteiden hinnantausjärjestelmien kehittäminen on ns. Luxemburgin prosessiin liittyen ollut jo pitempään selvittelyjen alla. Syksyllä 1989 saavutetun yhteisymmärryksen pohjalta järjestelmää pyritään kehittämään seuraavasti:

— vuoden 1993 alkuun mennessä voitaisiin viejän tai maahantuojan vaatimuksesta soveltaa todellisen raaka-ainekäytön perusteella suoritettavaa hinnantausjärjestelmää nykyisen keskimääräisreseptien käyttöön perustuvan järjestelmän vaihtoehtona,

— samanaikaisesti siirrytään hinnantasauksessa EFTA-EY-alueella preferenssijärjestelyyn, jossa hinnantaus suoritetaan teollisuuden maksaman kotimarkkinahinnan ja EFTA-EY-alueen vastaavasti alimman hinnan erotuksesta.

Mikäli tällaiseen järjestelmään siirrytään, se edellyttää, että Suomessa siirrytään valmisteverojärjestelmästä tuontimaksujärjestelmään ja että erät GATT-tullisidonnat sanotaan irti. Samalla se merkitsee myös sitä, että yhteisö luopuu nk. yhteisöpreferenssistä siirryttäessä käyttämään yhteisesti sovittuja referenssihintoja. Periaatteessa järjestelmä toteuttaa tasavertaisen ja neutraalin kilpailun mahdollisuuden teollisuuden käyttämien maatalousperäisten raaka-aineiden osalta. Muulta osin teollisuuden tulee olla kilpailukykyinen.

Tavoitteena on nykyistä oikeudenmukaisempi tasausjärjestelmä. Tarkoituksena on, että viejä tai maahantuoja halutessaan voisi liittää

laskun yhteyteen alkuperätodistuksen tavoin tuotetiedeklaraation, jonka perusteella viranomaiset laskevat hinnanerokorvauksen ja tuontimaksun määrän. Raaka-ainedeklaraatio on kaikissa maissa samansisältöinen. Pyrkimyksenä onkin harmonisoida vaihtoehtoisia järjestelmiä niin pitkälle kuin mahdollista ja vähentää kaksinkertaista viranomaistyötä EES-alueella. Mikäli viejä tai maahantuojia ei liitä kauppa-asiakirjoihin todistusta tuotteen raaka-ainesisällöstä, tuontimaa soveltaisi kansallista hinnan-erokorvausjärjestelmäänsä.

Suomen suhtautuminen

Hallitus lähtee siitä, että EES-järjestelyyn ei sisällytetä yhteistä maatalouspolitiikkaa. Maataloustuotteiden osalta ei myöskään pyritä samanlaiseen vapaakauppaan kuin teollisuustuotteiden suhteen. Maataloustuotteiden kauppa tullaan tarpeen mukaan edistämään erityisjärjestelyin, jotka voisivat olla tuotekohtaisia ja vaihdella maakohtaisesti.

Jalostettujen elintarvikkeiden kauppaa pyritään edistämään laajentamalla ja yhdenmukaistamalla jalostetuiksi elintarvikkeiksi katsottavien tuotteiden luetteloa sekä kehittämällä hinnanerokorvausjärjestelmien toimivuutta em. tavalla.

Kalakaupassa Suomen tavoitteena on vapaa-kauppa samalta pohjalta kuin se on sovittu toteutettavaksi EFTA:ssa.

4.2.5. Kaupan tekniset esteet

4.2.5.1. Yleistä

Jäljellä olevista kaupan esteistä EFTA-EY-alueella ovat merkittävimpiä ns. kaupan tekniset esteet. Niillä tarkoitetaan esteitä, jotka syntyvät kun eri mailla on toisistaan poikkeavia vaatimuksia tuotteiden ominaisuuksista, merkinnöistä tai tarkastuksesta. Määräykset poikkeavat toisistaan usein siinä määrin, että samasta tuotteesta on valmistettava kunkin maan markkinoita varten omat mallinsa. Useat tuotantolinjat vaikeuttavat valmistusta ja nostavat tuotteen hintaa. Sama vaikutus on tuotteen tarkastuttamisesta erikseen jokaisessa maassa.

Tilanne EY:ssä

Euroopan yhteisön sisämarkkinoiden luonteeseen kuuluu olennaisesti kaupan teknisten esteiden poistaminen. Tämä toteutetaan siten, että:

- 1) tuotteiden olennaiset turvallisuusmääräykset yhdenmukaistetaan eli harmonisoidaan;
- 2) muiden vaatimusten osalta noudatetaan kansallisten määräysten vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta;
- 3) tarkastustulosten vastavuoroiseksi hyväksymiseksi luodaan järjestelmä.

Valkoinen kirja ja Rooman sopimusta muuttanut yhtenäisasiakirja ovat ratkaisevalla tavalla tehostaneet EY:n työtä kaupan teknisten esteiden poistamiseksi.

Valkoisessa kirjassa on tavoiteohjelma turvallisuusmääräysten harmonisoimiseksi, kun taas yhtenäisasiakirja määrittelee harmonisoinnin periaatteet. Näiden periaatteiden mukaan komission tulee esityksiä tehdessään ottaa terveydessä, turvallisuudessa, ympäristönsuojelussa ja kuluttajansuojassa lähtökohdaksi korkea suojelutaso. Tästä huolimatta jäsenmailla on tietyin edellytyksin oikeus ylläpitää vielä yhteisiä direktiivejä tiukempiakin vaatimuksia.

Harmonisointityön nopeuttamiseksi otettiin EY:ssä vuonna 1985 käyttöön ns. uusi menetelmä (New Approach to technical harmonization). Sen mukaan:

- 1) vain niitä tuotteita koskevat määräykset harmonisoidaan, joille on asetettava terveyttä, turvallisuutta, ympäristönsuojelua tai kuluttajansuojelua koskevia vaatimuksia, ja
- 2) direktiiveissä määritellään vain ns. ”oleelliset turvallisuusvaatimukset”, kun taas vaatimusten toteuttamisen edellyttämät tekniset ratkaisut esitetään eurooppalaisissa standardeissa.
- 3) Jos tuote on näiden standardien mukainen, sen katsotaan täyttävän direktiivin asettamat vaatimukset. Valmistaja voi valmistaa tuotteen myös standardeista poiketen, mutta silloin hänen on voitava erikseen osoittaa, että tuote siitä huolimatta täyttää direktiivin vaatimukset.

Siltä osin kuin määräyksiä ei ole harmonisoitu, pätee kansallisten määräysten vastavuoroisen tunnustaminen. Menettelyä kutsutaan yleisesti ns. Cassis de Dijon -periaatteeksi Euroopan tuomioistuimen vuonna 1979 tämännimistämällä likööriä koskeneen päätöksen mukaisesti.

Periaatteella tarkoitetaan sitä, että tuote, joka on laillisesti markkinoitavissa yhdessä jäsenmaassa, on pääsääntöisesti päästettävä markkinoille alueen muissakin maissa. Tuotteen markkinoille pääsyn voi toinen jäsenmaa estää vain, mikäli se on perusteltavissa terveydellisillä, kuluttajansuojelullisilla tai turvallisuus- tai ympäristönsuojelunäkökohdilla. Lisäksi on voitava osoittaa, ettei vaadittavaa suojelun tasoa voida saavuttaa kauppaa vähemmän haittaavilla toimenpiteillä ja että suojelun tason paraneminen on kohtuullisessa suhteessa kaupalle aiheutettuun haittaan. Riitapaukset ratkaisee yhteisön tuomioistuin.

Tarkastustulosten vastavuoroista hyväksymistä ja itse asiassa koko teknistä tarkastustointia koskevat yleiset periaatteet EY hyväksyi vasta 21.12.1989. Tämä ns. Global Approach merkitsee, että jäsenmaiden välisillä rajoilla tehdyistä tarkastuksista pääsääntöisesti luovutaan. Kukin tuote tarkastetaan EY:ssä vain kerran, yleensä valmistusmaassa, ja tämän tarkastuksen tulokset kelpaavat sellaisinaan koko EY:n alueella. Jotta tämä olisi mahdollista, on tarkastuslaitosten täytettävä yhteiset, varsin tiukat pätevyysvaatimukset. Tämä koskee myös julkisia tarkastuslaitoksia, ja toisaalta myös yksityiset laitokset voidaan todeta päteviksi. Tyypitarkastusten osuutta vähennetään, sen sijaan valmistuksen valvontaa ja markkinatarkkailua tehostetaan. Täten saadaan valvonnan piiriin rakennevirheiden lisäksi myös valmistusvirheet. Viranomaisten suorittaman tarkastuksen voi useassa tapauksessa korvata ns. valmistajan vakuutuksella, mutta tämä puolestaan edellyttää, että valmistajalla on eurooppalaisten vaatimusten mukainen, hyväksytty laaturjestelmä.

Nyt vahvistettuja tarkastustoiminnan periaatteita tullaan soveltamaan uusia direktiivejä laadittaessa ja vanhoja uusittaessa. Myös vanhoja direktiivejä koskevissa riitatapauksissa niitä käytetään soveltuvin kohdin ohjeena.

EFTA-maiden yhteistyö

EFTA-maat ovat vuodesta 1964 lähtien ilmoittaneet toisilleen sellaisista uusista lainsäädäntö- ja määräys ehdotuksista, joilla on arvioitu olevan vaikutusta niiden väliseen kauppaan. Vapaaehtoisuuteen perustunut järjestelmä osoittautui kuitenkin riittämättömäksi ja menettely on äskettäin uusittu. EFTA-konven-

tion muutoksella toteutettu uudistus tuli voimaan 1.7.1988. Ilmoitusmenettely koskee nyt pakollisena sekä teollisuus- että maataloustuotteita koskevia vaatimuksia. Muilla EFTA-maila on kolmen kuukauden aikana tilaisuus esittää kommenttinsa ehdotuksista. Jos jokin maa katsoo ehdotuksen muodostuvan kaupan esteeksi, se voi vaatia kolmen kuukauden lisäajan esteen ehkäisemiseksi käytäviä neuvottelujavarten.

EFTA-maiden välillä, mutta muodollisesti EFTAsta erillisenä, on tehty useita tarkastustulosten vastavuoroista tunnustamista koskevia järjestelyjä ja konventioita. Ne koskevat mm. paineastioita, laivanvarusteita, kaasulaitteita, maatalouskoneita ja traktoreita, nostolaitteita, jalometalleja sekä lääkeaineita. Niissä on mukana myös joitakin EY:n jäsenmaita.

Tarkastustulosten vastavuoroista hyväksymistä koskeva yleinen puitesopimus, ns. Tampereen konventio, allekirjoitettiin kesäkuussa 1988 Tampereen ministerikokouksessa. Sopimus tulee voimaan 1.7.1990 ja sitä täydentämään valmistellaan tuoteryhmäkohtaisia sovelutussopimuksia. Sopimus tehostaa merkittävästi EFTAn sisäistä työtä ja parantaa EFTA-maiden neuvotteluasemia vastavuoroisten tarkastustulosten tunnustamisjärjestelmiä kehitettäessä.

Tähänastinen EFTA/EY-yhteistyö

Luxembourgin julistuksessa vuonna 1984 EFTA- ja EY-maat ottivat kaupan tekniset esteet erääksi käytännön yhteistyön keskeiseksi alaksi pyrittäessä kohti Euroopan talousaluetta.

EFTA-maat ja EY pääsivät kesällä 1989 sopimukseen teknisten määräysten ilmoitusjärjestelmästä EY:n ja EFTA-maiden välillä 1.7.1990 alkaen. Järjestelmän kytkee yhteen EY:ssä ja EFTAssa käytössä olleet ilmoitusjärjestelmät. Sopimus velvoittaa ilmoittamaan EFTAn sihteeristön ja EY:n komission kautta sellaisista valmisteilla olevista uusista teknisistä määräyksistä, jotka saattavat muodostua kaupan esteiksi. Sopimuspuolilla on oikeus pyytää lisäselvityksiä ja esittää suunniteltuihin määräyksiin muutoksia, jos ne katsovat ilmoitetun määräyksen muodostavan kaupan esteen.

Määräysten harmonisointiin ja tarkastustulosten vastavuoroiseen hyväksymiseen eli tuotteiden vapaaseen liikkumiseen on pyritty niiden tuotteiden osalta, joille EY on laatinut ns.

uuden menettelyn mukaiset direktiivit. Uusien direktiivien määrittelemiin olennaisiin turvallisuusvaatimuksiin EFTA-maat ovat voineet tähän asti vaikuttaa varsin rajoitetusti. Sen sijaan ne ovat täysivaltaisina jäseninä länsieurooppalaisissa standardisointielimissä. Direktiivejä täydentävien standardien sisältöön ne ovat siten voineet vaikuttaa EY:n jäsenmaiden tavoin. Tammikuussa 1990 EFTA-maiden ja EY:n edustajat sopivat neuvottelujen aloittamisesta viittä alaa koskevien sopimusten aikaansaamiseksi. Nämä ovat: yksinkertaiset paineastiat, koneet, henkilökohtaiset suojaimet, ei-automaattiset vaa'at ja sähkömagneettinen yhteensopivuus.

EES:n toteuttamisen vaikutukset Suomessa

Kaupan teknisten esteiden poistaminen EFTA-EY-kaupassa on keskeinen osa EES:n toteuttamista. Valmistelemissa keskusteluissa on todettu, että tämä edellyttää edellä selostettujen EY:n omaksumien kolmen peruslähtökohdan hyväksymistä, eli:

- oleellisten turvallisuusvaatimusten harmonisoinnista,
- muiden vaatimusten osalta kansallisten määräysten vastavuoroista tunnustamista sekä
- tarkastustulosten vastavuoroista hyväksymistä.

Turvallisuusvaatimusten harmonisointi

EFTA:n ja EY:n ministerikokouksessa joulukuussa 1989 sovittiin käsittelyn pohjaksi otettavaksi EY:n voimassa oleva lainsäädäntö. Neuvotteluja varten on näin ollen välttämätöntä käydä läpi koko EY:n tekninen lainsäädäntö eli noin 600 direktiiviä. Tässä vaiheessa voidaan tarkastelun tuloksista esittää vain alustavia tietoja.

Tarkastelussa on tullut selkeä ero yhtäältä ns. uuden menettelyn mukaisesti vuoden 1985 jälkeen laadittujen ja toisaalta vanhan menettelyn mukaan laadittujen direktiivien välillä. Uuden menettelyn mukaisesti laaditut direktiivit edustavat poikkeuksetta varsin korkeaa turvallisuustasoa. Niihin mukautuminen merkitsisi Suomessa useassa tapauksessa valvonnan piiriin kuuluvien tuoteryhmien lisääntymistä sekä niin tuote- kuin tarkastusvaatimustenkin tiukkenemista. Suomen viranomaisten ja elin-

keinoelämän toiminta olisi kuitenkin kehitettävissä vastaamaan näitä tiukkenuvia vaatimuksia. Uuden menettelyn mukaiset EY:n direktiivit voitaisiin näin ollen ottaa EES-järjestelyn perustaksi sellaisenaan. Myös muut EFTA-maat ovat alustavasti päätyneet samaan tulokseen. Ainoan poikkeuksen tässä suhteessa muodostaisi lelujen turvallisuutta koskeva direktiivi, jonka turvallisuusvaatimuksia pidetään puutteellisina, mutta tarkastusvaatimuksia toisaalta ylimitoitettuina.

Vanhan menettelyn mukaisesti laadittujen EY:n direktiivien taso sen sijaan on varsin kirjava. Joukossa on verraten runsaasti myös sellaisia, joihin mukautuminen olisi Suomen kannalta ongelmallista. Pääasiassa tämä johtuu siitä, että näitä erittäin yksityiskohtaisia ja siksi laajoja direktiivejä ei ole kyetty pitämään teknisen kehityksen tasalla. EY:llä on kuitenkin meneillään näiden direktiivien mittava uusimisohjelma. Suuri joukko vanhoja direktiivejä on tarkoitus korvata muutamalla laaja-alaisella uuden menettelyn mukaisella direktiivillä. Tähänastiset kokemukset antavat aiheen olettaa, että pääosa Suomessa nyt havaituista ongelmista tällöin poistuisi.

Jäljempänä on esitetty yksityiskohtaisempia vertailuja Suomen lainsäädännön ja EY:n direktiivien eroista ja näistä mahdollisesti aiheutuvista ongelmista.

Määräysten vastavuoroinen tunnustaminen

Kansallisten määräysten vastavuoroinen tunnustaminen eli ns. Cassis de Dijon -periaatteen soveltamisen vaikutukset Suomen kannalta ovat harmonisoinnin vaikutuksia vaikeammin arvioitavissa.

Alustavissa selvityksissä on tultu tulokseen, että periaatteen noudattamisesta myös EES:ssä tuskin aiheutuisi Suomelle merkittäviä ongelmia. Harmonisoitujen määräysten ulkopuolelle jäävät Suomen kansalliset määräykset ovat yleensä siinä määrin hyvin perusteltavissa, että niitä voitaisiin menestyksellä puolustaa. Siltä osin kuin ongelmia esiintyy, on Suomen ja EFTA-maiden tarkoituksena esittää ko. tuoteryhmien ottamista yhteisen harmonisointityön piiriin.

Tarkastustulosten vastavuoroinen tunnustaminen

Tarkastustulosten vastavuoroisen tunnustamisjärjestelmän seurauksena niin suomalaisen teollisuuden kuin tarkastuslaitosten tulee kehittää laatujärjestelmiään sekä muita pätevyyden ja luotettavuuden osoittamiskeinojaan. Osana eurooppalaisen järjestelmän muutosta on Suomessa jo otettu käyttöön testauslaboratorioiden pätevyyden toteamis- eli akkreditointijärjestelmä. Tällä tarkoitetaan, että puolueeton viranomaistaho (Suomessa Teknillinen Tarkastuskeskus) toteaa asiantuntijalausuntojen perusteella laboratorion päteväksi suorittamaan tiettyjä tuotteiden testauksia. Myös yritysten laatujärjestelmien varmentaminen on käynnistymässä. Niin tarkastuslaitosten toiminnan kuin teollisuuden laatujärjestelmien saattaminen vastaamaan EY:n vaatimustasoa merkitsee varsin huomattavaa panostusta useiden lähi vuosien aikana.

EES-alueelta tulevien tuotteiden rajalla tahtaavasta tarkastuksesta luovuttaisiin siltä osin kuin tuotteet on jo asianmukaisesti tarkastettu jossain EES-maassa. Poikkeuksena olisivat vain pilaantuvien tuotteiden tarkastukset sekä kertatarkastukset epäilyttävissä tapauksissa. Sen sijaan Suomessa olisi tarkastettava muihin EES-maihin vietävät tavarat sekä kehitettävä ja laajennettava oleellisesti valmistuksen valvontaa ja markkinatarkkailua.

Yksittäisten tuotteiden tarkastaminen siirtyisi osittain viranomaisilta valmistajien vastuulle. Tällöin viranomaisten tehtävänä olisi valvoa yritysten laatujärjestelmien ja tarkastustoiminnan pätevyyttä ja luotettavuutta.

Suomen suhtautuminen

Jo vuosia jatkunut EFTA-maiden ja EY:n välinen yhteistyö on luonut hyvän pohjan kaupan teknisten esteiden poistamiselle. Suomen teknisten määräysten saattaminen vastaamaan EY:n direktiivien asettamia vaatimuksia ei aiheuttane ylivoimaisia vaikeuksia, vaikka vaatimustaso jossain määrin tiukkeneekin. Eräiden EY:n vanhojen direktiivien aiheuttamien ongelmien voi odottaa poistuvan näitä direktiivejä uusittaessa. Vain verraten harvoissa tapauksissa olisi välttämätöntä pysyvästi poiketa EY:n direktiivien vaatimuksista kansallisten erityisolosuhteiden vuoksi.

Myöskään kansallisten määräysten vastavuoroisen tunnustamisen ei odoteta aiheuttavan erityisiä ongelmia. Siltä osin kuin niitä kuitenkin esiintyy, ne on tarkoitus ratkaista esittämällä ko. määräysten eruooppalaista harmonisoimista. Oleellimmat ongelmat aiheuttaa teknillisen tarkastustoimintamme ja teollisuuden laatujärjestelmien saattaminen vastaamaan eurooppalaista vaatimustasoa. Tämä olisi kuitenkin ilmeisen välttämätöntä, myös riippumatta EES-järjestelyjen toteutumisesta.

Seuraavaan on koottu katsaus eri aloja koskevista määräyksistä. Niitä on verrattu vastaaviin Suomen määräyksiin. Lisäksi on pyritty arvioimaan EY-määräyksiin sopeutumisen seurausvaikutuksia Suomelle.

4.2.5.2. Maatalous

Kasvinsuojelusäännökset

EY:n direktiivit perustuvat YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön FAO:n kasvinsuojelun yleissopimukseen vuodelta 1951. Sopimukseen sisältyvät periaatteet säännösten ja kasvinsuojelutoimenpiteiden harmonisoinnista, tarkastustoiminnan yhdenmukaistamisesta sekä kaupalle aiheutuvien haittojen minimoimisesta. Euroopan ja Välimeren maiden kasvinsuojelujärjestö (EPPO) on FAO:n sopimuksessa tarkoitettu alueellinen yhteistoimintaelin. Se on johtanut säännösten harmonisointia ja tarkastustoiminnan yhdenmukaistamista. Myös Suomen ja EY:n kasvinsuojelulainsäädäntö perustuu mainittuun yleissopimukseen.

Suomen ja EY:n määräyksissä on kuitenkin havaittavissa tiettyjä eroja. Ensinnäkin EY:n säännökset sisältävät sellaisia viljelykasveja koskevia määräyksiä, joita ei meillä viljellä. Toiseksi EY:n säännökset ovat eräiltä osin ajanmukaisemmat ja lähempänä EPPO:n suosituksia kuin Suomen määräykset. Näiltä osin Suomen kasvinsuojelumääräykset tulisi muuttaa EPPO:n suositusten ja EY:n määräysten mukaisiksi. Tämä koskee erityisesti toimia, joilla pyritään estämään vaarallisten kasvintuhoojien leviäminen Eurooppaan muista maanosista.

Toisaalta Suomessa on erityisiä määräyksiä sellaisten kasvintuhoojien leviämisen estämisestä, joita ei meillä ole tai jotka ovat erityisten torjuntatoimenpiteiden kohteena. Näistä ei olisi syytä luopua, mutta jos se osoittautuu vält-

tämättömäksi, voidaan niiden tilalle kehittää korvaavat järjestelmät.

EY:n jäsenvaltioiden määräykset eroavat edelleen huomattavasti toisistaan. Erot johtuvat lähinnä vaarallisten kasvinuhojien esiintymistä, maantieteellisistä eroista ja maatalouden sekä metsätalouden erilaisesta tuotannosta. Yleensä valtioissa, joissa ei ole tiettyä kasvinuhojaa, ovat voimassa tiukat määräykset. Sen sijaan valtiot, joissa kyseistä uhojaa jo on, eivät pidä vastaavia määräyksiä tarpeellisina. Suomessa tilanne kasvinuhojien esiintymisen suhteen on vielä varsin edullinen, ja on sellaisena pyrittävä pitämäänkin. Tarveta tiukkojen kasvinuhojeluvaatimusten asettamiseen on korostettava.

Johtopäätös on, ettei EY:n kasvinuhojelu-direktiiveihin sopeutuminen tuottaisi ylipääsemättömiä vaikeuksia.

Torjunta-aineet

EY:n voimassa olevat torjunta-ainedirektiivit koskevat torjunta-aineiden vaarallisuusluokitusta, pakkaamista ja merkitsemistä sekä tiettyjä tehoaineita sisältävien torjunta-aineiden myynti- ja käyttökieltoa tai käytön rajoituksia. Suomessa torjunta-aineiden luokituksista, pakkaamisesta ja merkitsemisestä säädetään kemikaalilainsäädännössä. Sitä uudistettaessa mallina on käytetty EY-direktiivejä. Myöskään torjunta-aineiden myynti- ja käyttökielloissa ei ole oleellisia eroja.

Vuonna 1989 EY julkaisi luonnoksen kasvinuhojeluaineiden hyväksymistä koskevaksi direktiiviksi. Ehdotuksen mukaan jossakin jäsenmaassa hyväksytty torjunta-aineen tehoaine on hyväksyttävä muissakin jäsenmaissa. Näin muodostuu luettelo EY:ssä hyväksyttävistä torjunta-ainevalmisteiden tehoaineista. Direktiiviluonnoksessa määrätään itse hyväksymismenettelystä ja minkälaisia testejä ja tutkimuksia on tehtävä ennen hyväksymistä. Kullakin jäsenmaalla olisi kuitenkin tietyin edellytyksin oikeus kieltää hyväksyttyä tehoainetta sisältävän torjunta-ainevalmisteen käyttö omalla alueellaan. Direktiivin hyväksyminen johtaisi todennäköisesti jonkin verran nykyistä runsaampaan torjunta-ainevalikoimaan maassamme.

Direktiiviluonnosta tutkinut EFTA-asiantuntijaryhmä on pitänyt direktiiviluonnoksen perusajatuksia, erityisesti terveys- ja ympäristö-

riskien arviointiin käytettävien resurssien parempaa hyödyntämistä, hyväksyttävänä.

Lannoitteet

EY-direktiivit määrittelevät laatunormit ns. EY-lannoitteille, joita saa vapaasti myydä yhteisön maissa. Direktiiveissä on luettelo EY-lannoitteista tarkkoine laatuvaatimuksineen. Luettelossa kunkin lannoitteen kohdalla on viittaus valmistustapaan, yksittäisten ravinteiden sekä niiden summan minimimääriin sekä ravinteiden ilmoittamistapaan. Suomen säädöksistä poiketen ravinteet, hivenravinteita lukuunottamatta, on ilmoitettu oksideina.

Suomen lannoitelainsäädännössä ei ole luetteloa sallituista lannoitteista eikä myöskään yksityiskohtaisia laatuvaatimuksia. Ainoastaan vakuustodistuksessa ilmoitettavat tiedot on määritetty. Näitä ovat tyyppinimi, koostumus — silloin kun on kyseessä mekaaninen seos tai liuos — ja ravinnepitoisuus sekä yleensä käytötarkoitus. Lisäksi on vaatimukset lannoitevalmisteiden tasalaatuisuudesta ja haittamuudesta sekä määräykset siitä, että tiettyihin yleislannoitteisiin on lisättävä seleeniä ja että fosforilannoitteissa saa olla kadmiumia enintään 100 mg kilossa fosforia.

Lannoitteiden tuonti Suomeen on ollut vähäistä. Lannoitteiden raaka-ainetta tuodaan lannoiteteollisuutta varten. Kotimaisille lannoitteille ja lannoitevalmisteille voitaisiin vaatimukset ilmeisesti asettaa edelleen oman harkinnan mukaan.

Rehut ja rehujen lisäaineet

EY:n rehuja ja niiden lisäaineita koskevat direktiivit sisältävät seuraavaa:

— Direktiiveissä on samanlainen yleinen maininta kuin Suomen rehulaissa, ettei rehu saa aiheuttaa vaaraa eläimen tai ihmisen terveydelle.

— Jäsenmaat saavat päättää, mistä rehuista rehuseoksia saadaan valmistaa; ns. positiiviluettelo. Samoin on yhteinen luettelo tietyistä teollisuuden prosessituotteista, joita saadaan käyttää rehuseosten valmistukseen. Tämä menettely on katsottu kuitenkin turhan rajoittavaksi, minkä vuoksi vuonna 1988 on laadittu direktiivin muutosehdotus, jonka mukaan positiiviluetteloista luovutaan ja siirrytään nega-

tiiviluetteloon, jossa luetellaan vain ne rehuaineet, joita ei saa käyttää seosten valmistukseen näiden aineiden mahdollisten terveysriskien vuoksi. Rehuista vaaditaan alkuperää kuvaava nimi, käsittelytapa, pakkaustiedot ja tiedot valmistajasta. Valmistajan antamille ravintoainetiedoille on asetettu poikkeamarajat.

— Hyväksytyistä rehun lisäaineista on vahvistettu luettelo, joka on paljon laajempi kuin Suomen vastaava luettelo. Se sisältää mm. mikrobeihin ja loisiin vaikuttavia aineita, joita Suomessa ei ole hyväksytty.

— Sallituista vierasaineiden ja torjunta-ainejäämien enimmäispitoisuuksista rehuissa on määräykset.

— Vakuustodistuseräyksen liittyvät lähinnä ruokinnallisiin näkökohtiin ja ravintoainesisältöön sekä siihen liittyviin poikkeamarajoihin ja päällysmarkkintoihin ja pakkauksiin. Rehuseosten sisältämistä rehuista ei tarvitse esittää täsmällistä erittelyä. Jäsenmaille on kuitenkin annettu mahdollisuus (ilmeisesti oman maansa sisällä) soveltaa avoimempaa vakuutta, jossa myös raaka-ainekoostumus ilmoitetaan tarkasti.

EY:n järjestelmään mukautuminen merkitsee, varsinkin kun siirtyminen em. negatiiviluetteloon tapahtuu, että rehujen ja niiden lisäaineiden käyttö tulisi olemaan vapaampaa, markkinat voisivat vaikuttaa enemmän kuin nykyisin, ja viranomaisohjauksen sijasta käytäntö jäisi entistä enemmän riippumaan viljelijöiden valinnoista, viljelijäjärjestöjen ja neuvonnan aktiivisuudesta.

Siementavaraa koskevat säännökset

EY-direktiivit koskevat siementavaran tuottamista, laatuvaatimuksia ja markkinointia. Tuottamista koskevat direktiivit perustuvat OECD:n asettamiin vaatimuksiin. Direktiiveissä määrätään myös ns. teknisistä laatuvaatimuksista, itävyydestä, aitoudesta, puhtaudesta, kasvitautien aiheuttajien sallitusta esiintymisestä siementavarassa jne. sekä laadun tarkastamisesta.

Suomessa siementavaran tuottamista ja kauppaa koskevat säännökset sisältävät pääasiassa samanlaisia vaatimuksia kuin yhteisödirektiivit. Tuotanto on järjestettävä ns. laatu-luokkajärjestelmän mukaisesti. Järjestelmä vastaa periaatteiltaan EY:n järjestelmää.

Valtaosa EY-alueella viljeltävästä ja siis EY-lajikeluettelossa olevista lajikkeista on kuitenkin sellaisia, jotka Suomen lyhyestä kasvukaudesta johtuen eivät täällä menestyisi, joten niitä ei ole hyväksytty Suomen lajikeluetteloon.

Vertailu direktiiveihin osoittaa, että laatuvaatimuksissa, näytteenotossa ja analysoinnissa on eroja. Harmonisointi johtaa yksityiskohtaisempaan säädöstämiseen, mutta tuskin tuottaa erityisiä sopeutumisongelmia.

Suomessa on lailla kielletty hukkakauraa sisältävän materiaalin kuljetus ja myynti sillä tavoin, että siitä voisi aiheutua hukkakauran leviämisen vaara. EY:n ao. direktiivi määrittelee siemenen puhtaaksi hukkakaurasta, vaikka siitä tarkastuksessa olisikin löytynyt hukkakauran siemen. Suomessa vielä siementuotantoviljelyksen viljelystarkastus varmistaa viljelyn hukkakaurattomuuden. EY:n määräyksissä ei vastaavaa vaatimusta ole.

Siementavaran kauppaan liittyy läheisesti kysymys lajikkeen jalostajan oikeudellisesta suojasta. EY:n jäsenmaat ovat muutamaa lukuunottamatta liittyneet kansainväliseen sopimukseen kasvinjalostajan oikeuksien suojaamisesta, ns. UPOV-sopimukseen, ja yhteisö valmistelelee kasvinjalostajanoikeuksista direktiiviä, joka perustuu UPOV:n periaatteille.

Suomessa ei ole lakia kasvinjalostajanoikeudesta. Viime vuonna asetettiin toimikunta valmistelemaan ehdotusta sellaiseksi kasvinjalostajanoikeutta koskevaksi laiksi, jota UPOV:n sopimukseen liittyminen edellyttää.

Taimitarhatuotteiden kauppaa koskeva lainsäädäntö

EY:ssä ei ole Suomen lainsäädäntöä vastaavia direktiivejä taimitarhatuotteiden tuottamisesta ja kauppaamisesta.

Maatalouskoneet

EY:n maataloustraktoreita koskeva direktiivi on niin esitystavaltaan kuin tekniseltä sisällöltään vanhentunut. Suomen määräykset eroavat siitä selvästi ja direktiiviin mukautuminen olisi meille ongelmallista. Siksi onkin toivottavaa, että EY ensi tilassa uusisi direktiivinsä ns. uuden menettelyn mukaiseksi, jolloin em. ongelmien voi odottaa poistuvan.

Elintarvikkeiden vierasainemääräyksiä on useissa EY:n direktiiveissä. Ne on otettu huomioon laadittaessa kansallisia vierasainemääräyksiä. Vierasaineita koskevat EY:n direktiivit ovat voimakkaan kehittämistyön kohteena. Pohjoismaat harmonisoivat ao. säädöksiään yhdenmukaisesti EY:n kehittämistyön kanssa. Tällä hetkellä on käsiteltävänä ruokaperunan ja viljan torjunta-ainejäämäraja-arvojen harmonisoinnista koskeva ehdotus. Tarvittavat Suomen vierasainasetuksen muutokset saadaan toteutettua kevään/kesän 1990 aikana. Vuoteen 1991 mennessä saadaan ehdotukset hedelmien, vihannesten ja eläinkunnasta saatavien elintarvikkeiden vierasainejäämäraja-arvojen harmonisoinnista sekä mykotoksiinien (homemyrkkujen) ja ympäristösaasteiden raja-arvojen harmonisoinnista. Elintarvikkeiden radionuklidikontaminaatiota sääntelevissä EY:n direktiiveissä annetut toimenpiderajat ovat pitkälti sellaisinaan soveltamiskelpoisia myös Suomessa. Suomen kuluttajansuojan kannalta on perusteltua pyrkiä harmonisimaan vierasaineita koskevia normeja EY:n direktiivien mukaisesti sen sijaan, että niitä harmonisointiin Joint FAO/WHO Codex Alimentariuksen suositusten mukaisesti.

Elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuvia materiaaleja koskevien direktiivien määräykset voidaan jo kuluvan vuoden aikana saattaa osaksi kansallista säädöstämme. Tämän lisäksi suomalaiset asiantuntijat toimivat aloitteellisesti mm. paperi- ja kartonkipohjaisten materiaalien sääntelyn aikaansaamiseksi ja pyrkivät tällöin vaikuttamaan EY:n ao. direktiivien sisältöön ensisijaisesti Euroopan neuvoston kautta.

Elintarvikkeiden säteilyttämistä koskevan direktiivin valmisteleminen on EY:ssä kesken. Suomen ao. säädökset sisältyvät asetukseen elintarvikkeiden käsittelemisestä ionisoivalla säteilyllä. Direktiivin lopullisesta sisällöstä riippuu, mitä harmonisointitoimenpiteitä tarvitaan.

Erityisruokavaliomääräyksistä on annettu EY:n yleisdirektiivi (framework directive) toukokuussa 1989. Sen periaatteiden soveltaminen kansallisissa määräyksissä ei tuottane merkittäviä ongelmia. Yleisdirektiivin nojalla on tarkoitus vastaisuudessa antaa yhdeksän erityisdirektiiviä.

Pakasteita koskevat direktiivit ovat sisällöltään pitkälti yhteneväiset Suomen vastaavien

määräysten kanssa, joskin sääntelyalueeltaan suppeammat.

Elintarvikelisiä aineita koskevat direktiivit ovat EY:ssä voimakkaan kehittämistyön kohteena. Suuri osa voimassa olevista direktiiveistä on vanhoja. Lisäaineita koskeva direktiivi annettiin vuoden 1988 lopulla. Se ei aiheuttaisi Suomelle ongelmia. Yleisdirektiivin nojalla annettavien erityisdirektiivien sisällöstä riippuu, mitä harmonisointitoimenpiteitä vastaisuudessa olisi tarpeen toteuttaa.

Tuotekohtaiset elintarvikemääräykset

Lihaa ja lihavalmistetta koskevasta EY:n direktiivistä on omaksuttu eräitä periaatteita vastaavaan kansalliseen lihavalmistasetukseen. Komissio antoi orgaanisten maataloustuotteiden viljelymenetelmiä ja tarkastamista koskevan asetusehdotuksen 6.12.1989. Tämä liittyy Suomessa luonnonmukaisesti viljeltyjä maataloustuotteita koskevien määräysten valmisteluun myös merkintöjen osalta. Lihan- ja maidontarkastuksen osalta on kansallisia ao. määräyksiä harmonisoitu tai niitä ollaan harmonisoinnissa EY:n vastaavien direktiivien kanssa.

Mehuja, virvoitusjuomia, hilloja, luonnon mineraalivesiä yms. koskevista direktiiveistä on tarkoituksena omaksua niiden keskeisiä periaatteita uudistettaessa kansallisia vastaavia säädöksiä.

Hedelmien ja vihannesten ulkoista laatua koskevien EY:n asetusten suhteen tehtävä harmonisointityö on parhaillaan vireillä asiantuntijaviranomaisissa ja elintarvikeneuvottelukunnan yhteydessä toimivassa erityisasiantuntijatyöryhmässä.

Arviointia

Elintarvikealan EY-integraatio on eräs laajimmista harmonisoinnin osa-alueista kaupan teknisten esteiden poistamista ajatellen. Nk. Cassis de Dijon -periaatteen ja sitä seuranneiden muiden oikeustapausten soveltamisesta seuraa, että myös EY:n jäsenmaiden kansallisia elintarvikemääräyksiä on tarpeen seurata osa-alueilla, joilla varsinainen yhteisölainsäädäntö puuttuu. Kun useat EY:n elintarvikevalvontaohjesääntöä täydentävät ja täsmentävät direktiivit toistaiseksi puuttuvat, Euroopan

tuomioistuimen päätöksillä on useimpiin muihin osa-alueisiin verrattuna suuremmassa määrin myös oikeutta luova vaikutus.

Yleisesti ottaen Suomen elintarvikemääräyksiin sisältyvä korkea kuluttajansuojan taso ei EES-järjestelyssä laskisi. Viime vuosina annettu EY:n asetukset ja direktiivit ovat tässä mielessä korkeatasoisia — tosin eräillä osa-alueilla liiankin yksityiskohtaisia.

Tietyiltä osin on tarpeen pitää voimassa kansallisia elintarvikemääräyksiä, vaikka niillä ei olisi vastinetta EY:n sisäisissä määräyksissä. Tällaisia ovat esimerkiksi asetus ruokasienistä (metsäsienet), asetus vitamiinien ja eräiden muiden aineiden lisäämisestä elintarvikkeisiin (maantieteellisistä olosuhteista seuraava vitamiointitarve, jodin lisäämistarve jne.) sekä yleensä säädökset, joiden tarkoituksena on varjella kansalaisia sairastumasta ns. suomalaisiin kansantauteihin (esim. poikkeuksellisen korkea sepevaltimotautikuolleisuus).

Kenties tärkein kysymys elintarvikkeiden vapaan liikkuvuuden kannalta on kysymys elintarvikkeiden valvontajärjestelmästä. EY:n direktiivi virallisesta elintarvikevalvonnasta jättää jäsenmaille laajat valtuudet päättää valvonnan järjestämisestä. Käytännön järjestelyt EY-maissa onkin toteutettu varsin erilaisin tavoin. Euroopan tuomioistuimen päätöksen mukaan pistokokeet tuontivalvonnassa ovat myös säännösten ollessa harmonisoituja sallittuja, sen sijaan eivät systemaattiset, kaikkiin tuotteisiin kohdistuvat tarkastukset. Pistokokeet ovat sallittuja nimenomaan terveystarve epäiltäessä. Niissä tapauksissa, joissa harmonisoituja säännöksiä ei ole, jäsenmaiden oikeus esim. rajatarkastusten toteuttamiseen lienee vielä laajempi. Meillä Suomessa on hyvin toimivan tuontivalvontajärjestelmä eikä EY:n käytännöillä näytä olevan millään tavalla tuontivalvonnan tasoa heikentäviä vaikutuksia.

4.2.5.5. Sähkölaitteet

Sen lisäksi, mitä testausta ja sertifiointia käsittelevä EY:n direktiivi (Global Approach to Certification and Testing) vaikuttaa yleisellä tasolla sähköturvallisuuden valvontajärjestelmään Suomessa, vaikuttaa sähköturvallisuuden käytännön valvontatyöhön erityisen merkittävästi ns. pienjännitedirektiivi. Sähköturvallisuusviranomaisten valvontakenttään kuu-

luvien hissien kustannustasoon vaikuttaa hissi-direktiivi.

Pienjännitedirektiivi

Mikäli nk. pienjännitedirektiiviä jouduttai-
siin soveltamaan Suomessa nykyisen sisältöisenä, olisi tällä merkittävää vaikutusta sähköturvallisuuden valvontajärjestelmään. Useimpien muiden EFTA-maiden tavoin Suomi on ottanut sen kannan, että vuodelta 1973 peräisin oleva pienjännitedirektiivi on sisällöltään vanhentunut. Se tulisi ensi tilassa uusia vastaamaan EY:n Global Approach -periaatteita. Seuraavassa esitetyt ongelmat voitaisiin tällöin pääosiltaan välttää.

Nykyisältöiseen direktiiviin mukautuminen edellyttäisi sähkölaitteiden ennakko hyväksynnästä luopumista ja järjestelmän korvaamista markkinavalvonnan pohjalta. Pienjännitedirektiivin mukainen järjestelmä perustuu raja-valvontatyyppisen ennakkovalvonnan sijasta markkinoiden valvontaan. Turvallisuusvaatimusten mukaisuutta saa ja direktiivin mukaan myös tulee valvoa. Laitteiden markkinoille asettamiselle ei kuitenkaan saa asettaa ennakkoehdoksi kunkin markkinamaan valvontaviranomaisen hyväksyntää. Pienjännitedirektiivin piiriin kuuluvien sähkölaitteiden sähköturvallisuus ja siinä mahdollisesti tapahtuvat muutokset riippuvat oleellisesti siitä, miten hyvin markkinakontrollo käytännössä korvaa ennakko hyväksynnän. Mikäli joudumme muuttamaan sähköturvallisuuden valvontajärjestelmämme asiakirja- ja markkinavalvontaan perustuvaksi muodostaa tämä huomattavan haasteen kotimaiselle valvontajärjestelmälle.

Hissidirektiivi

Keskeisin hissejä koskeva direktiivi sisältää viittauksen, että teknisten vaatimusten osalta on noudatettava standardissa EN-81-1 esitettyjä vaatimuksia. Suomessa voimassa olevat hissimääräykset noudattelevat mainitun standardin esikuvaa, mutta poikkeavat siitä kolmessa oleellisessa kohdassa. Toisin kuin EN-standardissa on vaadittu, on Suomessa sallittua rakentaa henkilökuljetukseen tarkoitettuja hissejä, joiden korissa ei ole ovea tai veräjää. Suomessa sallitaan ns. laajakorinen asuintalohissi, jonka koneistolta ei edellytetä niin järeää mi-

toitusta, kuin EN-standardi edellyttää. Toisaalta Suomessa on hissien hälytyslaitteille ja hissistä pelastamiselle asetettu tiukemmat vaatimukset, kuin EN-standardi edellyttää.

4.2.5.6. Eräät muut tuotteet

Paineastiat

Paineastioita koskevien turvallisuusmääräysten suhteen Suomella ei mitä ilmeisimmin ole vaikeuksia sopeutua EY-määräysten vaatimuksiin. Paineastioista on toistaiseksi laadittu ainoastaan direktiivi ns. yksinkertaisista paineastiosta. Suomi on valmistautunut tarvittaviin säännösmuutoksiin eivätkä muutokset heikennä kansallista turvallisuustasoaamme. Muut paineastia-alaa koskevat direktiivit ovat EY:ssä vasta valmisteilla, eikä niiden aiheuttamia vaikutuksia tässä vaiheessa voi arvioida. Testausta ja sertifiointia koskevat EY:n ”Global Approach” -toimintaperiaatteet tulisivat vaikuttamaan myös paineastioiden tarkastustehtävien jakautumiseen viranomaisten, tarkastuslaitosten ja tuotteita valmistavan teollisuuden kesken.

Mittauslaitteet

Suomella ei ole myöskään vaikeuksia sopeutua ”ei automaattitoimisia vaakoja” koskevaan direktiiviin siltä osin, kun kysymyksessä on yleisen kaupan piiriin kuuluva toiminta. EY:n direktiivi on soveltamisalaltaan kuitenkin huomattavan kattava, eikä Suomessa ole massan mittauksen osalta muita alueita (tulli, liikennevalvonta, terveydenhoito, lääkkeiden valmistus, ympäristön suojele) yksityiskohtaisesti säädelty. Näillä alueilla Suomen tulee ilmeisesti harmonisoida määräyksensä EY:n mukaisesti. Tämä merkitsee määräysten tiukentamista.

Edellisen lisäksi EY:llä on lähes 30 muita mittauslaitteita koskevaa direktiiviä, joissa säädetään pakollisia vaatimuksia mm. sähköenergian, kaasun kulutuksen, rengaspaineen, alkoholipitoisuuden ja lämpötilan mittaukselle. Suomessa ei vastaavia mittaamista koskevia määräyksiä ole, joten myöskin tältä osin määräyksiä olisi täydennettävä ja tiukennettava.

Kaasulaitteet

Suomessa ei ole nykyisin varsinaista kaasulaitteiden valmistusta, joten alan direktiivien noudattaminen ei tuottane ongelmia. ”Global Approach” -periaatteet saattavat aiheuttaa tarpeen muuttaa kaasulaitteiden hyväksymis- ja tarkastusvaatimuksia. Valmisteilla oleva EY-direktiivi vähentäisi Suomessa tehtävien testauksen määrää, mutta ei vaikuttaisi laitteiden turvallisuusvaatimusten tasoon.

Jalometallituotteet

EY:n alueella ei ole direktiiviä jalometallituotteiden tarkastuksesta. Alan tarkastusjärjestelmät ovat Länsi-Euroopassa myös hyvin epäyhtenäiset. ”Global Approach” -periaatteet saattaisivat edellyttää suomalaisen pakollisen jalometallien leimausjärjestelmän muuttamisen vapaaehtoiseksi.

Rakentamismääräykset

Keskeinen merkitys rakennussäännösten osalta on EY:n rakennustuotedirektiivillä, joka hyväksyttiin joulukuussa 1988. Direktiivi ei ole sellaisenaan suoraan EY-maissa sovellettavaa oikeutta, mutta EY:n järjestelmän mukaan jäsenmaiden on sopeutettava kansalliset lainsäädäntönsä sen mukaiseksi. Tämän tulee tapahtua direktiivin mukaan 30 kuukauden kuluessa.

EFTA-maat ovat lähteneet siitä, että ne pyrkivät myös keskuudessaan vastaavanlaiseen järjestelyyn. Sopimusluonnos rakennusalan osalta EFTA-maiden kesken on valmistunut ja tuon sopimuksen pohjalta on tarkoitus tehdä vastaava sopimus aikanaan EY:n kanssa.

Alustavasti on EFTA-maissa arvioitu, ettei nykyiseen vaatimustasoon ja määräystasoon ole odotettavissa olennaisia muutoksia, ei myöskään siihen mitä rakennusalan tuotteita sisältyy säätelyn piiriin. Paljon teknisiä ja hallinnollisia muutoksia kuitenkin aiheutuu niin Suomen rakentamismääräyskokoelman, tyypipihvyksynnän kuin VTT:n ja muun laadunvalvonnankin kannalta. Rakennusnormisto muodostaa muista aloista poiketen hierarkisen kokonaisuuden, jossa välttämättä olennaisten vaatimusten ja standardien lisäksi tarvitaan perusasiakirjat, joissa vaatimustasot, luokituk-

set ja muut keskeiset kysymykset määritellään samaan tapaan kuin Suomen rakentamismääräyskokoelmassa, jotta standardit syntyisivät keskeisten vaatimusten mukaisina.

Ympäristöministeriö on seurannut EFTAn, EY:n ja CEN:n työtä rakentamista koskevien määräysten ja tuotteiden hyväksymismenettelyjen harmonisoimiseksi ja osallistunut siihen. Kysymyksen on paitsi kaupan esteiden poistamisesta, myös turvallisuuteen, terveellisuuteen, rakennusalan kuluttajasuojaan, ympäristöön ja rakentamisen laatuun keskeisesti vaikuttavista asioista.

Ympäristöministeriö tulee selvittämään samanaikaisesti muiden EFTA-maiden kanssa sitä mukaa kuin EY:n direktiivin mukainen järjestelmä hahmottuu, mikä merkitys vastaavilla järjestelyillä tulisi olemaan Suomen rakennustuotteita koskevien lakien, asetusten ja viranomaismääräysten sisältöön. Yhteistyöryhminä rakennusalaan tässä työssä ministeriö käyttää rakennusteknillistä neuvottelukuntaa sekä SFS:n rakennusalan toimialayhteisöjä. Asia on myös merkittävä ympäristöministeriön, kauppaja- ja teollisuusministeriön ja ulkoasiainministeriön yhteistyökohde.

Kemikaalit

EY:n kemikaalidirektiivit koskevat vaarallisten aineiden ja seosten luokitusta, pakkaamista, merkitsemistä ja käyttöturvallisuustiedotetta, vaarallisten kemikaalien käyttörajoituksia sekä kemikaalien terveys- ja ympäristövaikutusten tutkimista.

Suomen kemikaalisäädösten sopeuttaminen EY-direktiiveihin ei aiheuttaisi suuria ongelmia. Suomessa vaaditaan vaarallisten kemikaalien varoitusetiketteihin yksityiskohtaisempia tietoja kemikaalien koostumuksesta kuin EY:n direktiiveissä. Meillä on myös luokiteltu useampia aineita allergiaa ja syöpää aiheuttaviksi kuin EY:ssä. Muilta osin EY:n kemikaalidirektiivien noudattaminen tehostaisi kemikaalien valvontaa Suomessa.

Kemikaalilaki (744/89) tulee voimaan 1.9.1990. Lakia ja sen nojalla annettavia asetuksia ja ministeriöiden päätöksiä valmisteltaessa malleina on käytetty EY:n vaarallisia aineita (67/548/EEC) ja valmisteita (88/379/EEC) koskevia direktiivejä, jotka muodostavat EY:n kemikaalimääräysten rungon.

Lisäksi vaarallisista aineista säädetään työturvallisuuslain (299/58) nojalla. Kemikaalien luokitusta ja merkitsemistä koskevat ministeriön päätökset kattavat sekä kemikaali- että työturvallisuuslainsäädännön vaatimukset.

Lääkkeet

Lääkedirektiivit (18 kpl) kattavat pääosin vastaavat säännökset ja määräykset kuin Suomen lääkelaki (395/87), lääkeasetus (693/87) sekä näiden nojalla annetut viranomaismääräykset lääkkeiden myyntilupajärjestelmästä, lääkkeiden valmistuksesta ja viranomaisvalvonnasta. Lääketukkauppaa ja lääkemarkkinoitua koskevat direktiivit ovat valmisteilla. Sen sijaan lääkkeiden vähittäisjakelun harmonisointiin tähtääviä direktiivejä ei ole toistaiseksi odotettavissa.

Lääkkeiden myyntilupaa koskeva direktiivi (65/65/EEC) muutoksineen muodostaa EY:n keskeisen lääkkeitä ja niiden valmistusta koskevan säännösten. Se sisältää määräyksiä, joihin mukautuminen aiheuttaisi Suomessa eräitä teknisiä vaikeuksia, mutta jotka sinänsä voisivat tulla harmonisoitaviksi siirtymäajan kuluessa. Vaikeudet koskevat lääkevalmisteen myyntiluvan yleisiä edellytyksiä, myyntiluvan hakemiseen oikeutettua, alkuperäisvalmisteille mahdollistettua patenttisuojasta riippumatonta ja myyntiluvan käsittelyyn sidottua markkinayksinoikeutta, myyntilupahakemusten vähimmäiskäsittelyaikoja, myyntiluvan voimassaoloa, myyntilupahakemusten käsittelyä ja kolmansista maista tuotujen tuotteiden uudelleen tarkastusvaatimusta.

Suomessa myyntiluvan eräänä edellytyksenä on kohtuullinen hinta. Mikäli direktiivin soveltamisen jälkeen hinnan kohtuullisuutta ei voitaisi asettaa enää myyntiluvan myöntämisen edellytykseksi, voitaisiin harkita sairausvakuutuksen lääkekorvausjärjestelmän kehittämistä tai muuta hinnan kohtuullisuuteen vaikuttavaa järjestelyä, kuten useimmissa EY-maissa on menetelty. EY:ssä on lisäksi vahvistettu kymmeniä lääkkeisiin liittyviä ohjeistoja ja suosituksia.

Standardit, laatuvaatimukset ja valmistusnormit sekä myyntilupahakemuksiin liitettävälle tieteelliselle dokumentaatille ja sen esittämistavalla annetut vaatimukset on Länsi-Euroopassa jo pitkälle harmonisoitu.

EY:ssä on valmisteltu keskitetyn lääkkeiden rekisteröimisjärjestelmän käyttöön ottamista. EES-keskusteluissa ei ole kuitenkaan käsitelty tämän EY:n sisällä tapahtuvan kehityksen mahdollisia vaikutuksia EES:n kannalta. EFTA-maille kysymys saattaa muodostua vaikeaksi, sillä asiaa joudutaan arvioimaan teollisuuspoliittisten lähtökohtien lisäksi yleisen terveydenhuolto- ja sosiaalipolitiikan kannalta.

Sairaanhoitotarvikkeet

Lääkintälaitteita, -kojeita ja -tarvikkeita koskevat kolme direktiiviä ovat vasta valmistettu EY:ssä. Valmistelutyö on tapahtunut yhteistyössä EFTAn valmisteluelimien kanssa. Suomi on osallistunut valmistelutyöhön. Suomessa ei ole sairaanhoitotarvikkeita koskevan yleislain (997/84) lisäksi yksityiskohtaisia eri tuotteita koskevia määräyksiä. Direktiivien mukaiset määräykset voidaan antaa mainitun lain perusteella.

Uusien direktiivien mukainen sääntely tehostaisi lääkintälaitteiden valvontaa Suomessa.

Tupakkatuotteet ja alkoholijuomat

Tupakkatuotteista ja alkoholijuomista Suomessa on voimassa eräitä määräyksiä, jotka ovat tiukempia kuin EY-maissa tai jollaisiakin EY:n alueella ei lainkaan ole. Nämä määräykset perustuvat kansalaisten terveyden ja turvallisuuden suojaamiseen, joilla syillä niiden pitämistä EES-säännösten ulkopuolella voidaan perustella. Tupakkatuotteet ja alkoholijuomat eivät ole olleet esillä EY:n ja EFTAn välillä käydyissä kaupan esteitä koskevissa keskusteluissa.

Huomautus

Kaupan teknisiä esteitä käsitellään lisäksi ajoneuvojen osalta kohdassa 4.3.2.1., ympäristönsuojelun osalta kohdassa 4.6.2., kuluttajansuojelun osalta kohdassa 4.6.3 ja työturvallisuuden osalta kohdassa 4.6.8.

4.2.6. Kilpailusäännöt

Tilanne EY:ssä

Yhtenäismarkkinoiden yritykset voivat toimillaan mitätöidä tai heikentää etuja, joita valtioiden välisten kaupan ja tuotannon rajoitusten poistaminen tuo mukanaan. Yritysten kilpailua rajoittavat toimet voivat estää todellisten yhteismarkkinoiden toteutumisen. Yhtenäisten kilpailuolosuhteiden luomisen alueen yrityksille on katsottu edellyttävän yhtenäisiä kilpailusäännöksiä ja niiden soveltamisen yhtenäistä valvontaa.

Laajassa mielessä EY:n kilpailusäännöksiin luetaan kuuluvaksi Rooman sopimuksen artikkelit 85-94 sekä niiden pohjalle säädetty ns. sekundäärinormisto. Artiklat 85-89 sisältävät määräykset, jotka koskevat yritysten välisiä kilpailua rajoittavia sopimuksia ja toimia sekä hallitsevan aseman väärinkäyttöä. Artikla 90 sääntelee julkisten yritysten asemaa kilpailupoliittisessa mielessä. Yritykselle ei tule myöntää erioikeuksia tai yksinoikeuksia, ellei tämä estä niille uskottujen erityistehtävien hoitoa. Artiklat 92-94 sisältävät periaatteet sallitusta ja kielletystä valtion tuesta yritystoiminnalle.

EY:n kilpailupoliittisena lähtökohtana vertikaalisten ja horisontaalisten kilpailunrajoitusten osalta on ns. kieltoperiaate. Rooman sopimuksen 85 artiklassa kielletään yritysten väliset sopimukset ja päätökset sekä yritysten väliset toimenpiteet, joiden tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun estyminen, rajoittuminen tai vinoutuminen. Artiklassa 86 vastaavasti kielletään yhden tai useamman yrityksen hallitsevan aseman väärinkäyttäminen, joka voi ilmetä mm. kohtuuttomien kauppaehtojen soveltamisena. Kilpailusäännöt soveltuvat kaikkeen elinkeinotoimintaan, laajalti myös palveluelinkeinosektorille. Maatalous on osin jätetty yleisten kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Aiemmin myös kuljetukset olivat EY:n sääntöjen soveltamisen ulkopuolella. Nykyisin kaikki kuljetusmuodot on suurimmaksi osaksi saatettu yleisen kilpailujärjestelmän piiriin.

EY:n kilpailusäännöstä sovelletaan kilpailunrajoituksiin, joilla on vaikutusta EY:n jäsenmaiden väliseen kauppaan. Puhtaasti kansallisiin kilpailua rajoittaviin yritysten toimiin sovelletaan edelleen jäsenmaiden lainsäädäntöä. EY:n kilpailusäännöstä tulee sovellettavaksi, mikäli yritysten toimilla on kilpailua estävä tai vinouttava vaikutus jäsenmaiden väliseen

kauppaan. Tämä ns. kauppakriteeri määrittelee kansallisten lainsäädäntöjen ja EY-normiston soveltamisalat. Kriteeriä tulkitaan väljästi siten, että EY:n kilpailusääntöjä sovelletaan myös kilpailua potentiaalisesti rajoittaviin toimiin. Vaikutukseltaan vähäisiin toimiin ei puututa, vaan kilpailunrajoitustoimen vaikutusten tulee olla merkittäviä.

Yhteisötason kilpailunormistolla pyritään viime kädessä estämään, ettei yhteisön markkinoita jaeta yritysten välisin toimin. Kartellien ja vastaavien yritysten kilpailunrajoitusten vaikutukset saattavat mitätöidä vapaakaupan edut. Oikeuskäytännössään yhteisön tuomioistuin on mm. torjunut yritysten toimet rinnakaistuuonin estämiseksi. Tuomioistuin on suhtautunut ankarasti yritysten pyrkimykseen markkinoiden alueelliseksi jakamiseksi. Näiden ns. aluekartellien osalta jo pelkkä sopimuksen tarkoitus on riittänyt niiden julistamiseksi kielteiksi; kartellien vaikutuksia ei ole erikseen pitänyt arvioida. Yhteisön kilpailupolitiikassa on kilpailua rajoittavien toimien arvioinnissa toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten analyysi saamassa yhä enemmän merkitystä.

Vaikutusten taloudellinen arviointi korostuu artiklan 85 soveltamista koskevassa poikkeuslupamenettelyssä. Rooman sopimus antaa komissiolle mahdollisuuden myöntää poikkeuksia kilpailunrajoitusten yleisestä kiellostä. Poikkeuslupia harkitessaan komissiolla on mahdollisuus arvioida kilpailunrajoitustoimen kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Komission myöntämiä yksittäispoikkeuksia huomattavasti merkittävämmiksi ovat muodostuneet ns. ryhmäpoikkeusasetukset. Ryhmäpoikkeusasetuksilla komissio on sallinut tietyn tyyppiset yritysten väliset toimet, joita muuten olisi pidettävä kiellettyinä. Ryhmäpoikkeusasetusten kilpailunormien soveltamisalaa rajoittava merkitys on huomattava. Ryhmäpoikkeusasetukset koskevat mm. yksinmyyntisopimuksia, lisenssisopimuksia ja erikoistumisopimuksia. Yhteisön teknologiapoliittisia tavoitteita heijastelee ryhmäpoikkeusasetus vuodelta 1985. Se sulkee suuren osan yritysten välisiä t&k-yhteistyösopimuksia yleiskiellon ulkopuolelle.

Merkitykseltään vähäiset ns. bagatellikartellit jäävät EY:n kilpailunormiston soveltamisalan ulkopuolelle. Tuomioistuimen oikeuskäytännön luoman ns. de minimis -periaatteen rinnalla komissio on selvittänyt tilannetta tiedonannolla, joka on viimeksi uusittu vuonna 1986. Komissio pitää sellaisia yritysten välisiä

sopimuksia, joissa sopimuksessa mukana olevien yritysten yhteenlaskettu liikevaihto on enintään 200 miljoonaa ECUa (noin 1 mrd markkaa) yleensä yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta merkityksettöminä, jos osapuolten yhteinen markkinaosuus on korkeintaan 5 % niiden jäsenmaiden alueella, joihin sopimuksen vaikutukset ulottuvat. Näin ollen ne jäävät yleiskiellon soveltamisalan ulkopuolelle.

Määräävän aseman omaavien yritysten liisääntyvään kontrolliin liittyy EY:ssä vuoden 1989 joulukuussa hyväksytty ns. fuusiokontrolliasetus. Asetus velvoittaa yritykset ilmoittamaan etukäteen komissiolle yrityskaupat ja fuusiot, joiden lopputuloksena on yhteisliikevaihdoltaan vähintään viiden miljardin ECU:n (n. 25 miljardia markkaa) yhtymä.

Rooman sopimuksen 90 artiklassa määrätään, että jäsenvaltiot eivät saa sallia valtion yrityksille tai eri- tai yksinoikeuden saaneille yrityksille mitään Rooman sopimuksen vastaisia toimenpiteitä. Tämä koskee erityisesti Rooman sopimuksen kilpailusääntöjen vastaista toimintaa. Yleistä taloudellista etua toteuttavat tai veromonopolin luonteiset yritykset ovat Rooman sopimuksen kilpailumääräysten alaisia siinä määrin, kun sääntöjen soveltaminen ei ehkäise niille uskottujen tehtävien hoitoa. Ulkomaankauppamonopolit ovat 90 artiklan vastaisia, jos monopoli voi rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Kaupan kehitys ei saa kärsiä yritysten monopoliasemasta siinä määrin, että se olisi yhteisön etujen vastaista. EY:n tuomioistuin on päätöksissään katsonut, että tietyn hintatason ylläpitäminen markkinoilla on ollut riittävä peruste väärinkäytön toteamiseen. Tuomioistuin on todennut, että kansalliseen lainsäädäntöön perustuva hallitseva asema ei oikeuta sen väärinkäyttöön.

EY:n kilpailusäännöstö poikkeaa muusta tavaroitten ja palvelusten vapaasta liikkumisesta koskevasta normistosta siinä, että yhteisön komissio soveltaa sitä suoraan yksittäisiin yrityksiin. Niinpä myös yritykset voivat saattaa kilpailunrajoitukset komission tutkittavaksi. Komissiolla on laajat valtuudet suorittaa tutkimuksia eri jäsenmaiden alueilla sijaitsevilla yrityksissä. Komission tutkijoiden oikeudet ulottuvat aina oikeuteen päästä yrityksen tiloihin ja käsiksi yrityksen asiakirjoihin. Valvontaa suorittaessaan komissio toimii yhteistyössä jäsenmaiden kilpailuviranomaisten kanssa.

Nykyiset EFTA-EY-järjestelyt ja EFTA-järjestelmä

Suomen ja talousyhteisön välisen vapaa-kauppasopimuksen 23 artikla määrittelee yhteensopimattomaksi sopimuksen moitteettoman toiminnan kanssa yritysten kilpailua rajoittavat tai vääristävät sopimukset ja järjestelyt sekä hallitsevan aseman väärinkäytön. Säännös on pitkälti yhdenmukainen Rooman sopimuksen 85 ja 86 artiklojen kanssa. Vapaakauppasopimuksen kilpailumääräysten merkitys on kuitenkin jäänyt varsin vähäiseksi. EY soveltaa käytännössä omia kilpailusääntöjään kaikkiin niihin toimiin, joiden vaikutukset ulottuvat EY:n alueelle. Toisin kuin EY:ssä eivät yksittäiset yritykset myöskään voi suoraan vedota vapaakauppasopimuksen kilpailumääräyksiin. Vapaakauppasopimuksen avulla ei siten ole kyetty varmistamaan yhdenmukaisia kilpailuolosuhteita.

Efta-konventioon sisältyvät Rooman sopimuksen kilpailuartikloja muistuttavat määräykset yritysten kilpailua rajoittavista toimenpiteistä. Sen sijaan sopimukseen ei sisälly yksityiskohtaisia määräyksiä, joilla varmistettaisiin määräyksille asetetut tavoitteet, eikä niillä olekaan juuri ollut käytännön merkitystä.

Vaikutukset Suomessa

EES-kilpailusääntöjen tarkoituksena on aikaansaada yhdenmukaiset kilpailuolosuhteet EFTA- ja EY-maiden yrityksille. Selvimmin ero näkyisi nykytilanteeseen verrattuna mikäli EY luopuisi osana kilpailusäännöistä tehtävää ratkaisua polkumyyntitoimenpiteistä EFTA-viejä kohtaan. EY ei sovelle sisäisessä kaupassaan polkumyynnissäntöjä. Sen sijaan EFTA-maiden yrityksiin polkumyynnissäntöjä on sovellettu lisääntyvässä määrin. Luopuminen polkumyynnissäntöjen soveltamisesta EFTA-yrityksiin olisi merkittävä askel yhdenmukaisia markkinaolosuhteita kohti.

Mikäli Rooman sopimuksen määräyksiä vastaavat säännökset sisällytettäisiin EES-ratkaisuun, tulisivat yhteiset kilpailusäännöt sovellettavaksi periaatteessa vain kilpailunrajoitustoi-
mien ulottaessa vaikutuksensa jäsenmaiden väliseen kauppaan, ja tällöinkin vain, mikäli vaikutus olisi huomattava. Pienempien vienti-yritysten kannalta EES-säännöillä ei näin tulisi sinänsä olemaan juuri merkitystä. Bagatellikar-

telleja koskevien periaatteiden soveltaminen vastaavasti merkitsisi, ettei EES-kilpailusäännöksiä sovellettaisi kuin tietyn suuruusluokan vienti- tai tuontiyrityksiin.

Kilpailusääntöjen tehokas ja yhdenmukainen valvonta merkitsee toisaalta turvaa etenkin pienemmille yrityksille. Yhtenäisillä markkinoilla määräävän markkina-aseman saaneet yritykset voivat helposti syyllistyä asemansa väärinkäyttöön. Kansallisiin kilpailulainsäädäntöihin perustuvat mahdollisuudet vaikuttaa yksittäistapauksessa kilpailua lisäävästi useampiin maihin vaikutuksensa ulottuvassa kaupassa ovat hyvin rajalliset. EFTAn sisäisen ja EFTA-maiden ja EY:n välisten vapaakauppasopimusten kilpailunormistojen vähäinen käytännön merkitys EY:n sisäiseen kilpailusääntöjen soveltamiskäytäntöön nähden lisää yhtenäisen valvonnan tarvetta.

Suomen tavoitteet

Yhdenmukaisten kilpailuolosuhteiden luominen EES-alueella edellyttää yhteisiä kilpailusääntöjä. Kilpailusääntöjä sovellettaisiin silloin, kun yritysten toimilla olisi vaikutusta EES-maiden väliseen kauppaan. Säännöksillä olisi siis etusija ennen kansallisia normeja kilpailunrajoituksen ulottaessa vaikutuksensa rajojen yli. Muutoin kansallisia normeja sovellettaisiin kuten nykyisin. Tehokkaasti toimivat kilpailunormit edellyttävät, että niillä on ns. suora sitovuus. Tällä tarkoitetaan sitä, että ne luovat sopimuspuolten velvoitteiden ohella välittömiä oikeuksia ja velvollisuuksia yksittäisille yrityksille.

Yhteiset kilpailusäännöt edellyttävät ennen muuta yhteistä valvontaelintä. EFTA-maiden näkemyksen mukaan vain täten voidaan varmistaa säännösten yhdenmukainen soveltaminen. Mikäli institutionaalisenä mallina olisi yhteinen säännösten tehokkaan ja syrjimättömän valvonnan varmistava valvontaelin, voitaisiin materiaalin kilpailunormisto pitkälti sopia EY:n kilpailusääntöjen pohjalta.

Suomen ja muiden EFTA-maiden ensisijaisena tavoitteena on, että kaikkia EES-alueen yrityksiä kohdellaan yhdenmukaisesti. Tämä edellyttää polkumyynnissäntöjen soveltamisesta luopumista koko EES-alueen sisäisessä kaupassa ja valtiontukisääntöjen yhdenmukaistamista niiltä osin, kuin niillä on vaikutuksia yritysten kilpailuedellytyksiin. Tämä ei sinänsä

merkitse, että sallitun tuen tulisi kaikilta osin perustua identtisiin määrittelyihin.

4.2.6.1. Julkiset hankinnat

Julkisten hankintojen avaamisen tarkoituksena on tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkumisen ja avoimen kansainvälisen kilpailun ulottaminen myös valtion ja kuntien hankintoihin. Vastavuoroisella hankintojen avaamisella pyritään lisäämään kilpailua, alentamaan hintoja ja siten luomaan edellytyksiä julkisen hankintatoimen tehostamiselle.

Julkisten tavar- ja palveluostojen arvo on sekä EFTA- että EY-alueilla huomattava. EY:ssä se on lähes 20 prosenttia BKT:sta. Näistä ostoista kansainvälisesti avoimeen tarjouskilpailuun tulee vain 10 prosenttia ja ulkomaisten toimittajien kanssa sopimus solmitaan vain 2 prosentissa tapauksista. Erityisesti EY:n alueella yhteisön omien yritysten suosituimmuusaseman väistyminen avaisi uusia mahdollisuuksia vientiteollisuudellemme.

EY:ssä julkisten hankintojen vapauttamisesta säädetään yksityiskohtaisemmin direktiiveillä. EY:n julkisia tavarahankintoja ja julkista rakentamista koskevat direktiivit on vastikään uudistettu. Komissiossa on parhaillaan valmisteilla myös ns. suljettuja sektoreita (vesi- ja energiahankintoja, kuljetuspalveluja ja telekommunikaatiohankintoja) ja julkisen sektorin hankkimia palveluja koskevat direktiiviehdotukset. Direktiivien valvontaa ja täytäntöönpanoa koskevat säädöshankkeet ovat myös vireillä.

Julkisiin hankintoihin liittyy monia kysymyksiä, jotka on ratkaistava, ennen kuin tavarat ja palvelut voivat liikkua rajojen yli. Pelkät direktiivien sisältämät aineelliset määräykset eivät olisi riittäviä turvaamaan EFTA-maiden yritysten tasavertaista pääsyä yhteisön markkinoille. Mikäli hankinnat vapautettaisiin EFTA-maiden ja EY:n välillä, olisi EFTA-EY-alueella otettava kantaa mm. seuraaviin kysymyksiin:

1) Aluepoliittista tukea paikallisille yrityksille ei saisi kanavoida julkisten hankintojen avulla, vaan yksinomaan suorana tukena.

2) Kansalliseen turvallisuuteen liittyvät näkökohdat tulee ottaa huomioon, minkä vuoksi kaikkia hankintoja ei tarvitse avata kilpailulle.

3) Ostajalla tulee olla oikeus toimitusvakuuden vaatimiseen. Erityisesti rakentamisessa yrityksen tulee olla vakavarainen ja luotettava.

Myös ulkomaisten pankkien antamia takuita tulee hyväksyä vastavuoroisuuden periaatteella.

4) Kaikki yritysmuodot tulee hyväksyä tasavertaisesti tarjoajiksi. EFTA-mailla tulee olla vastavuoroinen oikeus päästä mukaan EY:n eri yritysmuotoihin, mikäli näille sallitaan jokin erikoisasema hankinnoissa.

5) Julkisia rakennusurakoita ei voi avata ilman työvoiman liikkuvuutta, sillä ilman sitä yritykset eivät saisi tasa-arvoisia kilpailuedellytyksiä. Riittävä sosiaaliturva on taattava myös ulkomaiselle työvoimalle.

6) Erityisesti rakennushankkeissa tutkintojen vastavuoroinen hyväksyminen on perusedellytyksiä. Insinöörien ja arkkitehtien lisäksi monissa muissa tehtävissä edellytetään erikoisammattitaitoa. Töiden vaatima tietotaso on taattava ja vastaavat eri maiden tutkinnot määriteltävä.

7) Järjestelyn toteutuminen edellyttää tehokasta valvontaa ja täytäntöönpanokoneistoa. Tarjoajilla on oltava mahdollisuus valittaa hankintaviranomaisen päätöksestä.

EY:n hankintasäännökset

EY:n direktiivien pääperiaatteena on avoin tarjouspyyntömenettely. Tavarantoimittajan ostava yksikkö ei saa säädetyin kynnysarvon ylittävissä hankkeissa lähettää tarjouspyyntöjä vain tiettyille yrityksille, vaan hankinnoista tulee ilmoittaa julkisesti EY:n virallisessa lehdessä. Tavarantoimittaja on valittava objektiivisin perustein. Pääasiallisena kriteerinä tulee olla tuotteen hinta tai muuten kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Tarjoajia ei saa asettaa kansallisuuden tai muulla perusteella eriarvoiseen asemaan.

Direktiiviä sovelletaan keskushallinnon sekä alueellisten ja paikallisten viranomaisten hankintoihin. Määräyksiä on noudatettava myös sellaisten yhteisöjen hankinnoissa, jotka ovat pääosin julkisrahoitteisia, toimivat viranomaisvalvonnassa tai joiden johtoelimet ovat viranomaisten nimittämiä. Myös eräät julkista tehtävää hoitavat yksiköt ja eräät yli 50 prosenttia valtiontukea saavat yhteisöt kuuluvat direktiivin soveltamisalaan.

Direktiiveissä on runsaasti erilaisia menettelytapasääntöjä mm. käytettävistä standardeista, tarjousilmoitusten sisällöstä ja niihin liittyvistä määräajoista. Paikallisia työturvallisuutta

ja työolosuhteita koskevia määräyksiä on noudatettava. Direktiiveissä on myös vuoden 1992 loppuun jatkuva poikkeus kehitysaluehankinnoista.

Ns. suljettuja sektoreita koskeva direktiiviehdotus sisältää lisäksi eräitä kotimaisuusastevaatimuksia ja kolmen prosentin hintaetun EY:n alueelta tuleville yrityksille.

Säännösten toteutumisen kannalta on olennaista, että järjestelyyn on kytketty kattava komission suorittama valvonta. Direktiiveihin liittyy valvonta- ja täytäntöönpanosäännöstö, jonka käytännön toteutus ei ole EY:n sisällä ollut vielä kovinkaan tehokasta. Direktiivien uudistusten tarkoituksena on myös tehostaa valvontaa.

Vaikutukset Suomen kannalta

Suomalaiset julkisia hankintoja koskevat säännökset eivät olennaisesti poikkea EY:n direktiiveistä. Niistä puuttuvat kuitenkin pakollista avointa ilmoitusmenettelyä koskevat määräykset. Suomalaisten säädösten tarkoituksena on ennen kaikkea luoda ostajan kannalta tehokas ja tuloksellinen menettely. Kunnilla ja kuntainliitoilla on omat kunnalliset hankintasäännöksensä, joissa on kotimaisten tuotteiden suosimista koskevia määräyksiä. Direktiivien ja kansallisten säännöstemme tavoite on kuitenkin sama: viranomaiset pyrkivät ostamaan mahdollisimman edullisesti.

Rakennusurakoita koskevan EY-direktiivin soveltaminen Suomessa ei aiheuttaisi suuria ongelmia. Tavarahankintadirektiivistä seuraisi laajempi ilmoitusvelvollisuus. Osa valtion laitoksista ilmoittaa kuitenkin jo nyt GATT-sopimuksen perusteella 725.000 mk ylittävistä tavarahankinnoistaan kansainvälisesti. EY:n kynnysarvo tavarahankinnoissa on 200.000 ECUa (n. 1 milj. mk) ja rakennusurakoissa 5 milj. ECUa (n. 25 milj. mk). Suomessa on arvioitu olevan vuosittain alle sata kappaletta kynnysarvon ylittäviä rakennusurakoita. Miljoonan markan ylittäviä tavarahankintoja on huomattavasti enemmän.

Suomessa julkisten hankintojen avautumisen arvioidaan lisäävän saatujen tarjousten määrää ja kilpailun alentavan hintoja. Rakennusalalla ulkomaisia tarjouksia saataneen suurimpien kaupunkien ja eteläisen Suomen kohteisiin sekä Ruotsin rajan lähellä oleviin urakoihin.

Kiinnostusta on odotettavissa vain suurissa rakennushankkeissa.

Rakennusalalla ei ulkomaista kilpailua ole juuri esiintynyt. Kotimaisten tarjoajien suositusta on kuntatasolla ulottunut lähinnä ostojen suuntaamiseen oman kunnan yrityksiin. Koska kynnysarvojen ylittäviä tavarahankintoja tai rakennustöitä on alle 50.000 asukkaan kunnissa harvoin ei direktiivien säännöksillä olisi juuri vaikutusta pienemmissä kunnissa. Sekä valtion että kuntien hankinnoissa on jo nyt pääsääntöisesti valittu kokonaiskustannuksiltaan edullisin tarjous. Oman paikkakunnan yrityksille on annettu suosituimmuusasema silloin kun hinta on ollut sama tai vain hieman korkeampi kuin kunnan ulkopuolelta tulevalla yrityksellä.

Ilmoitusvelvollisuuteen liittyvät käännosongelmat ja muut hallinnolliset kysymykset tulisi hoitaa mahdollisimman keskitetysti. Käänno-apua tarvittaisiin erityisesti paikallistasolla.

EY:n suljettuja sektoreita koskeva direktiiviehdotus saattaisi Suomessa valtion liikelaitoksiin ulottuessaan aiheuttaa eräitä ongelmia. Pakollinen ennakkoilmoitusvelvollisuus hankinnoista voisi asettaa ne joissakin suhteissa yksityisiä kilpailijoitaan epäedullisempaan asemaan.

Suomen tavoitteet

Suomen kannalta olisi edullista ulottaa vapaan kilpailun periaate julkisissa hankinnoissa mahdollisimman laajalle. Kilpailua lisäämällä voitaisiin vaikuttaa kotimaisten tavarantoimittajien hintoihin ja samalla saataisiin uusia vaihtoehtoja myös julkisen sektorin palveluhankintojen tehostamiseen.

EY:n julkisten hankintojen markkinoille pääseminen avaisi uusia mahdollisuuksia erityisesti suomalaiselle korkeaa teknologiaa edustavalle teollisuudelle, jolle markkinoiden riittävä koko on olennainen menestymisen edellytys.

Direktiivien mukainen ilmoitusmenettely aiheuttaisi lisätyötä. Notifikaatiojärjestelmän ja siihen liittyvän käänno palvelun järjestäminen keskitetysti olisi välttämätöntä. Suomenkielisten tarjouspyyntöjen kääntämisen vaatima aika tulisi ottaa huomioon määräaajoissa.

Direktiivien soveltamisalan tulisi olla mahdollisimman laaja. Valtion liikelaitosten tasapuoliset toimintaedellytykset olisi kuitenkin otettava huomioon.

4.2.6.2. Valtiontuki

Valtion tuki yrityksille

Yritysten eri syistä saama julkinen tuki voi tuntuvasti häiritä kansainvälistä kauppaa. Hyväksyttävän tuen määrittely ja tuen määrän sääntely ovat keskeisiä kysymyksiä pyrittäessä yhdenmukaisiin kilpailuolosuhteisiin kansainvälisessä kaupassa. Useissa kansainvälisissä järjestöissä on kehitetty menetelmiä informaation lisäämiseksi ja tuen haittavaikutusten kartoittamiseksi. Näitä järjestelyjä on mm. OECD:n, GATTin, EY:n, EFTAn ja Pohjoismaiden ministerineuvoston piirissä.

Tukea voidaan perustella mm. työllisyys-, alue-, sosiaali-, tai teollisuuspoliittisilla syillä. Kansainvälisen yhteistyön peruseriaate on hyväksyttävän ja kielletyn tuen eri muotojen ja kohteiden määrittely ja niiden kaupan kohdistuvien vaikutusten arviointi tukea vastaanottavan yrityksen kannalta. Julkisen vallan tuelle asettamien tavoitteiden arviointi ei kuulu yleensä kansainvälisen yhteistyön piiriin. Se on rajattu myös EES-neuvottelujen ulkopuolelle lukuunottamatta erikseen nimettyjä aloja, kuten ympäristönsuojelu.

Tukisäännökset Euroopan yhteisössä

EY:n tukijärjestelyt jäsenmaita kohtaan poikkeavat edellä kuvatusta kansalliseen tavoitteenasetteluun perustuvasta mallista, sillä ne kytkeytyvät kiinteästi yhteisön yhteiseen alue-, sosiaali-, teollisuus-, liikenne-, kilpailu- ja T&K-poliittiseen toimintaan. Valtion tuesta säädetään Rooman sopimuksen 92-94 artikloissa ja niitä täydentävissä direktiiveissä ja asetuksissa. Pääpiirteissään yhteisön tukijärjestelmä muodostuu sallitun ja kielletyn tuen määrittämisestä, komission valvontajärjestelmästä ja oikeudesta suorittaa tutkimuksia sekä komission toimivaltuuksista puuttua jäsenvaltioiden tukipoliittikkaan.

Tueksi katsotaan suorat avustukset, markkinaehtoja edullisemmat laina- ja takuuehdot, verohuojennukset ja julkisten varojen sijoittaminen osakepääoman tms. muodossa. Maatalouden tukeminen on merkittävä osa yhteisön järjestelmää, mutta maatalouskysymykset on rajattu tämän tarkastelun ulkopuolelle.

EY:ssä sallittuja ovat seuraavat tukimuodot,

joille on yksityiskohtaiset määritelmät ja useille myös määritellyt sallitut enimmäisarvot:

Horizontaalinen tuki, jota voidaan myöntää toimialasta tai alueesta riippumatta. Tutkimus ja kehitystyö, ympäristönsuojelu, vienti yhteisön ulkopuolisiin maihin ja PK-sektorin kehittäminen ovat tärkeimmät tuettavat toiminnot. Näiden tukimuotojen merkitys kasvaa, sillä niiden käyttö mahdollistaa jäsenmaiden hallituksen vaikuttamisen asetettujen painopisteiden mukaisesti.

Sektorikohtaisella tuella tarkoitetaan tietyille nimetyille toimialoille tai maantieteellisille alueille suunnattua tukea. Tuettavia kriisitoimialoiksi nimettyjä sektoreita ovat yhteisössä autoteollisuus, hiili- ja terästeollisuus, laivanrakennus, tekstiili- ja vaatetusteollisuus, synteettisten kuitujen valmistus, julkiseen liikenteeseen liittyvät maa-, erityisesti raidekuljetukset ja sisävesikuljetukset sekä varustamotuki. Osa kriisiohjelmista on aloitettu jo vuosikymmeniä sitten eikä niistä ole luovuttu vaikka tukiohjelmat alunperin tarkoitettiin väliaikaisiksi.

Aluetuen tavoitteet määritellään aluepoliittisin periaattein. Yhteisön jäsenmaiden jakaman tuen lisäksi yhteisössä on joukko rahastoja, joilla yhteisön varoja kanavoidaan yhteisesti määritellyille kehitysalueille. Yhteisötuen osuus on kokonaisuuden kannalta marginaalinen, 5-10 %, mutta tukea saavan alueen kannalta tuki voi olla huomattavaa. Tukirahastot ovat yhteisön merkittävin tulonsiirtoväline, jolla pyritään yhteisön eri alueiden kehityserojen tasaukseen. Maatalouden tukirahastoilla, jotka liittyvät yhteisön yhteiseen maatalouspolitiikkaan, on keskeinen rooli aluekehityksessä. Tukirahastoja on kasvatettu huomattavasti viime vuosina erityisesti Välimeren maiden vaatimuksesta.

Määrätyt *tulevaisuuden toimialoiksi nimetyt sektorit* saavat tukea erityisesti tutkimusintensiivisiin panostuksiin. Näiden toimialojen tukeminen liittyy läheisesti yhteisön T&K-ohjelmiin, joiden kautta yhteisöbudjetin varoja voidaan jakaa. Tämän lisäksi tukisääntöjä on lievennetty ja sallittu kokonaistuki voi siten nousta huomattavaksi.

Komission harjoittama tuen valvonta perustuu jäsenmaiden hallitusten ilmoituksiin tukiohjelmista sekä merkittävistä yksittäisistä tukipäätöksistä. Komissio tutkii tapaukset ja tekee päätökset niiden hyväksymisestä. Kilpailuasioista vastuullisella komission jäsenellä on varsin itsenäinen päätösvalta.

Komissio toimeenpanee päätöksensä jäsenvaltioiden välityksellä. Se voi kieltää tukiohjelmien toimeenpanon tai yksittäisen tukipäätöksen mukaisen tuen maksamisen. Maksetun tuen takaisinperiminen sen vastaanottaneelta yritykseltä on myös mahdollista.

Kolmansia maita kohtaan yhteisö noudattaa GATT:in valtiontukisääntöjä. Niiden mukaan jäsenmaat voivat asettaa subventoidulle tuonnille tulleja ja tuontimaksuja tai vaatia hintasitoumuksia. Järjestely eroaa siten merkittävästi yhteisön sisäisestä menettelystä, jossa asia pyritään ratkaisemaan jo ennen rajakohtelua. Yhteisömaiden yritysten kolmansien maiden markkinoilla tapahtuvaa toimintaa eivät yhteisön tukirajoitukset koske. Vientiluototuksen osalta OECD:ssa laaditut säännöt ovat yleisesti hyväksytty lähtökohta.

Yhteisön tukikäytäntö

EY:n sisämarkkinaohjelmassa todetaan nykymuotoisten tukijärjestelyjen jatkumisen vaarantavan tavaroiden ja palvelujen yhdenmukaiset kilpailuolosuhteet. Komission vuonna 1988 valmistunut ensimmäinen tukea koskeva laaja kartoitus kiinnittää huomiota seuraaviin ongelmiin, joiden johdosta EY:n nykyinen käytäntö ei ole riittävä varmistamaan tasapuolisia kilpailuololoja:

Komissio on keskittynyt käsittelemään uusia tukisuunnitelmia ja niiden toimeenpanoa, eikä vanhojen tukijärjestelyjen jatkumiseen ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Tuen kokonaismäärän sijasta seurataan yksittäisiä sääntöjä. Tuki oli vuosina 1981-1986 keskimäärin 3 % BKT:sta ja 6 % teollisuuden jalostusarvosta, mitä on komission mielestä pidettävä selvästi liian korkeana.

Yhteisömaissa tukimekanismit poikkeavat toisistaan ja tuen laajuus vaihtelee. Tukea annettiin vuonna 1985 ääripäitä edustavissa Italiassa 15,8 % jalostusarvosta ja Tanskassa 1,7 %. Sektorikohtaiset tukiohjelmat ovat johtaneet joillakin aloilla erityisen korkeaan tasoon. Terästeollisuus (tuki 36 % jalostusarvosta), laivanrakennus (26 %) ja rautatieliikenne (29 %) olivat korkeimmat.

Joidenkin jäsenmaiden soveltamat valtion osakkuusjärjestelyt sekä luotot ja verohelpotukset ovat valvonnan kannalta vaikeaselkoisia.

Tukien myöntämisen kokonaisvaikutuksista ei komissiolla ole selkeää kuvaa ja eräiden sektorikohtaisten ohjelmien kohdalla on selvästi nähtävissä, ettei tuki ole johtanut tavoiteltuihin tuloksiin, kuten ylikapasiteetin hallittuun purkuun. Jäsenmaiden välinen tuella kilpailu on pikemminkin korostanut ongelmia.

Tukien kontrolli käsittää pääasiassa valtiotasoiset järjestelmät, joita on yhteensä toiminnassa noin 1000. Alueelliset ja paikalliset järjestelyt jäävät liian vähäiselle huomiolle ja saattavat lisätä kaupan vääristymiä merkittävästikin. Vuonna 1988 yhteisössä käsiteltiin 370 uutta tukisuunnitelmaa ja niistä hyväksyttiin 90 %.

Yhteisö pyrkii poistamaan mainitut ongelmat aktiivomalla komission tukipolitiikkaa ja saattamalla linjan tavoitteellisemmaksi. Toisaalta on osoittautunut, että juuri tuetuimmat sektorit tulevat kokemaan sisämarkkinaohjelman vaikutukset voimakkaimpina ja eri jäsenmaissa on esiintynyt vaatimuksia sääntöjen lieventämisestä sopeutumisprosessin ajaksi.

Komissio on omaksunut käytännössä tiukentuneen linjan ja määrännyt takaisinperittäväksi tai hylättäväksi mm. joitakin miljardiluokan avustuspäätöksiä erityisesti autoteollisuudessa. Komissio aikoo ilmoituksensa mukaisesti tulevaisuudessa pyrkiä myös kolmansiiin maihin suuntautuvien tukien kontrolliin.

Valtiontuki EFTAssa

Myös EFTA-sopimuksessa valtion tukea koskeva yhteistyö lähtee maiden väliselle kaupalle aiheutuvista häiriöistä. Vientituki ja teollisuustuotteiden vapaan kaupan tuomia etuja häiritsevät muut toimenpiteet ovat kiellettyjä. Tämän lisäksi on määritelty sallittuja tukimuotoja, jotka ovat yleisiä, kaikille avoimia tai aluepoliittisesti perusteltuja eivätkä vääristä kilpailuolosuhteita. Kotimaassa tuotetut tavarat eivät saa tuen perusteella saavuttaa muihin EFTA-maihin nähden edullisempaa asemaa. EFTAn järjestelmä eroaa yhteisön säännöksistä sallittujen tukimuotojen määrittelyn yksityiskohtaisuudessa ja muistuttaa läheisesti GATTin valtiontukisääntöjä.

Tukien valvonta perustuu EFTAssa jäsenmaiden ilmoitusmenettelyyn. Jäsenmaat komentoivat myös tukisuunnitelmia. Päätöksenteo tapauksissa, joissa jäsenmaiden välillä on

erimielisyyksiä tuen hyväksyttävyydestä, tahtuu neuvostossa konsensus-periaatteella.

Viime vuosina on EFTAssa tehostettu tukeen liittyvää tietojenvaihtoa ja valvontaa. Vuodesta 1986 alkaen on vuosittain laadittu raportti jäsenmaissa annettavasta tuesta. Uudet tukijärjestelmät tulee ilmoittaa etukäteen muiden jäsenmaiden tietoon.

Vuoden 1989 joulukuussa EFTAn ministerineuvosto hyväksyi järjestelmän, jolla tukien ilmoitusmenettelyjä ja valvontaa tehostetaan. Mikäli jollakin jäsenmaalla tai EFTAn sihteeristöllä on huomauttamista ilmoitettuun tukisuunnitelmaan, neuvosto voi asettaa asiaa tutkimaan riippumattoman paneelin. Tämän paneelin mielipiteen kuultuaan neuvosto tekee päätöksen tuen hyväksyttävyydestä. Tukisuunnitelman hyväksymismenettelyn aikana on sen täytäntöönpanosta pidättäydyttävä.

Uuden järjestelmän tarkoituksena on parantaa EFTAn sihteeristön ja jäsenvaltioiden mahdollisuuksia valvoa tukikäytäntöä. Samalla päätöksentekoa tuen hyväksyttävyydestä tehostetaan ja luodaan edellytykset päätösten täytäntöönpanon uudistamiselle. Ministerineuvoston mielestä uusi järjestelmä muistuttaa läheisesti yhteisön järjestelmää. Sen käyttöönoton ajoitus on tarkoitus liittää osaksi EES-järjestelyä.

Käytännön tarve tukikysymysten käsittelyyn ei ole EFTA-maiden kesken yhtä merkittävä kuin EY:ssä. Myös tilastointiperusteet vaihtelevat jonkin verran. Vuoden 1988 tietojen mukaan teollisuuden saama tuki oli keskimäärin 0,29 % BKT:sta ja 1,1 % jalostusarvosta. Vastaavat luvut Suomen osalta olivat 0,26 % ja 1,1 %.

EES-neuvottelujen lähtökohdat

Euroopan talousalueen lähtökohtana olevat yhdenmukaiset kilpailuolosuhteet voivat toteutua vain, mikäli valtiontuki ei vääristä EES-jäsenmaiden välistä kauppaa. Tukijärjestelmien yhdenmukaistaminen parantaa EFTA-maiden yritysten toimintaedellytyksiä, mikäli EY:n sisämarkkinaohjelman mukainen tavoite tuen alentamisesta voidaan toteuttaa ja siten lähestyä EFTA-maiden tuen tasoa.

Valtiontukisääntöjen identtisyys ei ole välttämätöntä, vaan sallittujen tukien määrittelyssä tulisi pyrkiä niiden vaikutusten arviointiin.

Oikeusvarmuuden ja syrjimättömyyden saavuttamiseksi tulee koko EES-alueella saattaa voimaan yhtenäinen käytäntö. Tukia koskevat institutionaaliset ratkaisut ovat läheisesti yhteydessä kilpailupolitiikan materiaalistien ja institutionaalisten sääntöjen kokonaisuuteen. EFTA-mailla on erityistä syytä kiinnittää huomiota järjestelmän toimivuuteen ja käytännön tuloksiin.

EFTA-maiden ja EY:n välisiin vapaakauppasopimuksiin on kirjattu kielto käyttää tukea kilpailua vääristävällä tavalla. Yhteisön ja EFTA-maiden väliseen kauppaan vaikuttavia tukikysymyksiä on ollut mahdollista käsitellä kahdenvälisissä konsultaatioissa. Käytännössä tällä menettelyllä ei ole ollut suurta vaikutusta.

Yhteisö on viitannut EFTAn institutionaalisten valmiuksien rajallisuuteen ja sääntöjen väljyyteen verrattuna komission asemaan. EFTAn joulukuussa 1989 hyväksymä valvontajärjestelmä muodostaa hyvän lähtökohdan tämän ongelman ratkaisemiseen EFTAn sisällä ja osana yhteistä EES-järjestelyä.

EES-neuvotteluissa yhteisö on alustavasti ilmoittanut lähtökohdat yhteisen valtiontukijärjestelmän materiaalseksi sisällöksi. Ne perustuvat yhteisön relevanttiin säädöstöön ja ovat pääsääntöisesti hyväksyttävissä sovellettaviksi EES-järjestelyyn. EFTA-maat ovat kuitenkin kiinnittäneet huomiota joukkoon kysymyksiä, jotka vaativat lisäselvityksiä. Valtion tuen yhteydet yhteisön teollisuus-, alue-, kalastus-, maatalous-, sosiaali-, energia-, ympäristönsuojelu-, T&K- ja liikennepoliittisiin päämääriin tulee määritellä selkeästi ja rajata valtion tukea koskevan järjestelyn sisältö yritysten kilpailutilannetta koskevaksi. Tämän lisäksi EFTA-maat edellyttävät, että institutionaaliset kysymykset saadaan ratkaistuksi tyydyttävällä tavalla.

Suomen suhtautuminen

EFTAn asettamat tavoitteet yhtenäisen länsieurooppalaisen valtiontukikäytännön luomisesta ja tuen alentamiseen pyrkimisestä vastaavat Suomen tavoitteita. Suomen teollisuudelle toiseksi suurin ongelma on yhteisön telakkateollisuuden alun perin Kauko-Idän halpatuottajamaita vastaan suunnattu tukiohjelma. Se on kohdistunut suoraan myös suomalaisiin yrityksiin ja heikentänyt ratkaisevasti suomalaisen telakkateollisuuden kilpailumahdollisuuksia.

Valtion tuen väheneminen yhteisön alueella toteutuu hitaasti. Hallitus lähtee siitä, että Suomessa nykyisin sovellettavat tukimuodot voidaan säilyttää ja niihin liittyvät tavoitteet toteuttaa niiltä osin itsenäisesti, joissa tavoitteita ei päätetä yhdenmukaistaa EES-alueella. Suomessa myönnettävä tuki on tasoltaan alhainen ja tukimuodot omista lähtökohdistamme tarkasteltuna hyväksyttävissä ja selkeitä. Sektorikohtaiseen tukeen ei Suomessa ole nähty tarvetta kuin poikkeustapauksissa.

Pyrkimyksenä on luoda EES-järjestelyyn sellaiset valtiontukia koskevat säännöt, joilla estetään yritysten välisen kilpailun vääristymät.

EY:n aluepolitiikka

EY harjoittaa mittavaa aluepolitiikkaa, jonka volyymi lähivuosina kasvaa. Päätökset rakennerahastojen kautta annettavan tuen minkertaistamisesta on jo tehty. Myös maakohdaisesta ja pääaluekohtaisesta jaosta on jo päätetty. EY:n eräänä keskeisenä tavoitteena on taloudellisten kehityserojen kaventaminen yhteisön eri alueiden välillä. EY:n aluepolitiikan tukialueiden rajauksessa nykyisin sovellettavat kriteerit sopivat huonosti Suomeen, jolle on ominaista syrjäinen sijainti, harva asutus, pitkät etäisyydet ja kylmä ilmasto. Kriteerit ovat sellaisia, että Suomen mitkään alueet tuskin kuuluisivat EY:n tuen piiriin.

EY:n harjoittama kansallisen tuen valvonta

EY vaikuttaa aluekehitykseen oman aluepolitiikan lisäksi valvomalla ja ohjaamalla kansallista alueellista tukitoimintaa. Tällöin se toimii yhteistyössä kansallisten ja alueellisten viranomaisten kanssa. Valvonnan tavoitteena on, ettei kansallinen aluepolitiikka ole ristiriidassa EY:n omaksuman aluepoliittisen linjan kanssa. Periaatteena on, ettei eri jäsenmaiden harjoittama kansallinen aluepoliittinen tukitoiminta vääristä yritysten välistä kilpailutilannetta yhteisön sisällä. Kilpailua vääristäviä tilanteita pyritään poistamaan karsimalla tukia ja muutoinkin harmonisoimalla kansallista aluepolitiikkaa.

Suomen suhtautuminen

Suomen alue- ja elinkeinopolitiikan tavoitteita toteuttava aluetuki perustuu maamme erityisolosuhteisiin ja tukikriteerien määrittely tapahtuu kansallisista lähtökohdista.

Suomen aluerakenne ei ole maantieteellisistä, teollisuuden kehitysvaiheesta ja kustannus-ansiotason lähtökohdista sellaisenaan vertailukelpoinen EY-kriteerien kanssa. Suomen aluetuen kriteerit poikkeavat eräiltä osin EY:n säännöksistä. Suomelle ja muille Pohjoismaille tyypillisten harvaanasuttujen seutujen kohtelu edellyttää infrastruktuurin kannalta erityyppisiä ratkaisuja kuin yhteisössä. Näiden tukimuotojen sisällön kehittämisen ja mahdollisten muutosten toteuttamisaikataulu tulee päätätä itsenäisesti.

Euroopan markkinoiden vapautuminen vaikuttaa joka tapauksessa myös Suomen aluekehitykseen. Toimivasta infrastruktuuriverkosta tulee aluekehityksen avaintekijä. Eri alueiden ja seutukuntien omaehtoista kehittämistyötä ja yhteistyötä tuetaan. Tavoitteena on suotuisan toimintaympäristön luominen yritystoiminnalle. Se parantaa niiden mahdollisuuksia selviytyä kiristyvästä kansainvälisestä kilpailusta.

4.2.7. Muut tavarakauppaan vaikuttavat säännöt

4.2.7.1. Tuotevastuu

EY:ssä hyväksyttiin vuonna 1985 tuotevastuuta koskeva direktiivi (85/374/EEC). Sen mukaan tuotteen valmistajan on huolimattomuudesta riippumatta korvattava tuotteen puutteellisesta turvallisuudesta aiheutuvat henkilövahingot sekä yksityisessä käytössä olleelle omaisuudelle aiheutuneet omaisuusvahingot. Valmistajaan rinnastetaan se, joka varustamalla tuotteen tunnuksellaan esiintyy valmistajana. Jos valmistaja on EY-alueen ulkopuolelta, korvausvastuu on sillä, joka tuo tuotteen EY-alueelle. Perustekstin mukaan tuotevastuu ei käsitä vahinkoja, joiden syytä ei tuotetta liikelle laskettaessa ollut tieteen ja tekniikan silloinen taso huomioon ottaen mahdollista havaita (kehittelyriski). Omaisuusvahinkojen osalta vahingonkärsijällä on 500 ECU:n eli noin 2 500 markan suuruinen omavastuu. Oikeus korvaukseen vanhentuu kymmenen vuo-

den kuluttua siitä, kun valmistaja laski vahinkoa aiheuttaneen tuotekappaleen liikkeelle.

Jäsenvaltiot voivat direktiivin perussisällöstä poiketen ulottaa tuotevastuulakinsa koskemaan myös maatalouden alkutuotteita, sisältää kehittelyriskit tuotevastuun piiriin sekä säättää henkilövahinkojen osalta 70 miljoonan ECU:n eli noin 336 miljoonan markan ylärajaan sarjavahinkojen varalta.

EY:ssä on myös valmisteilla ehdotus direktiiviksi, joka koskisi palvelussuorituksista aiheutuvien vahinkojen korvaamista. Vastuu henkilö- ja omaisuusvahingoista, jotka johtuvat palvelussuorituksiin sisältyvistä turvallisuusriskeistä, asetettaisiin palvelusten tarjoajille.

Suomen suhtautuminen

Suomen lähtökohta tuotevastuukysymyksiä koskeissa kysymyksissä perustuu hallituksen syyskuussa 1989 eduskunnalle antamaan esitykseen tuotevastuulaiksi (HE 199/89 vp.). Esitys on sisällöltään yhdenmukainen EY-direktiivin kanssa lukuunottamatta sitä, että lain soveltamisalan ulkopuolelle on suljettu eräitä direktiivin piiriin kuuluvia tapauksia. Lisäksi omaisuusvahinkojenkaan osalta vahingonkarsijällä ei olisi omavastuuta. Direktiivin sallimat valintamahdollisuudet on käytetty niin, että tuotevastuu käsittäisi myös maatalouden alkutuotteet ja kehittelyriskit, eikä henkilövahinkojen varalta säädettäisi korvaukselle ylärajaa. Tuotevastuu olisi tuotteen valmistajalla, maahantuojalla ja sillä, joka on varustanut tuotteen tunnuksellaan. Hallituksen esitykseen sisältyy mahdollisuus poistaa, etenkin EY-maiden kanssa käytävässä kaupassa, maahantuojan vastuu tietyin edellytyksin vastavuoroisuuden pohjalta tehtävin valtiosopimuksin.

4.2.7.2. Teollis- ja tekijänoikeudet

Yleistä

EY:n tuomioistuin on tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia Rooman sopimuksen määräyksiä tulkittaessaan laajalti soveltanut niin kutsuttua kulutusperiaatetta. Sen mukaan kansallisen lainsäädännön mukainen teollis- ja tekijänoikeus ei yleensä oikeuta estämään toisessa jäsenvaltiossa liikkeeseen laskettujen tavaroiden maahantuontia, jos tavarat on laskettu

liikkeeseen siellä asianomaisen oikeudenhaltijan toimesta tai suostumuksella. Myös Rooman sopimuksen kilpailusääntöjen soveltamisesta immateriaalioikeuksien lisensointiin on paljon oikeuskäytäntöä.

Yhteismarkkinoiden vaikutus kansallisten teollis- ja tekijänoikeuksien sisältöön on ollut perusteena EY:n yhteisten teollisoikeusjärjestelmien käyttöön ottamiselle ja jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamiselle.

Kaikkien kansainvälisten patentinhakujärjestelmien ensisijaisena tarkoituksena on hakumennettelyn yksinkertaistaminen, kustannusten säästö ja rationalisoiminen haettaessa patenttia samaan keksintöön useassa maassa. Euroopassa tällaisia kansainvälisiä sopimusjärjestelyjä on kaksi; kaikille Euroopan maille avoinna oleva Euroopan patenttisopimus sekä ensisijaisesti yhteisömaita varten oleva yhteisöpatenttisopimus.

Euroopan patenttisopimus (EPC)

Euroopan patenttisopimus, (European Patent Convention, EPC) solmittiin vuonna 1973 ja tuli voimaan vuoden 1977 lopulla. Euroopan patenttisopimuksen mukaan kansainvälinen viranomainen käsittelee ja tutkii patenttihakemuksen tehdyn sopimuksen mukaisesti ja myöntää yhtä tai useampaa hakijan nimeämää valtiota koskevan patentin.

Euroopan patenttisopimukseen on liittynyt 13 valtiota. Jäsenvaltiot ovat: Alankomaat, Belgia, Espanja, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kreikka, Liechtenstein, Luxemburg, Ranska, Ruotsi, Saksan liittotasavalta ja Sveitsi. Tanska on liittymässä EPC:hen todennäköisesti vuoden 1992 alusta. EY-maista jää EPC:n ulkopuolelle Irlanti ja Portugali.

Suomi ei ole liittynyt sopimukseen. Suomen liittyminen EPC-sopimukseen ei ole mahdollista ennen vuotta 1995, jolloin ravinto- ja lääkeaineita koskeva tuotepatenttikielto kumoutuu. EPC-sopimus edellyttää em. tuotepatenttijärjestelmää.

Euroopan patenttisopimuksen perusteella on luotu ylikansallinen patenttiorganisaatio. Patenttihakemusten käsittely ja tutkiminen tapahtuu Euroopan patenttivarastossa (EPO) ja Euroopan patenttivarasto myös myöntää Euroopan patenttisopimuksessa määrätyin edellytyksin yhtä tai useampaa nimettyä sopimusvaltiota koskevan Euroopan patentin. Sopimus ei rajoi-

ta sopimusvaltioiden oikeutta ylläpitää omaa patenttivarastoa kansallisten patenttien myöntämistä varten.

Euroopan patenttihakemuksella ja Euroopan patentilla on sopimusvaltiossa, jonka ne käsittävät, periaatteessa sama oikeusvaikutus kuin tämän valtion patenttivarastoon annetulla kansallisella hakemuksella ja sen perusteella myönnettyllä patentilla ja niiden oikeusvaikutuksia säätelee kunkin sopimusvaltion oma lainsäädäntö.

Euroopan patenttisopimuksen tärkeä yksityiskohta on, ettei patentinhakijan tarvitse olla sopimusvaltion kansalainen eikä hänen kotipaikkansa tarvitse olla sopimusvaltiossa. Tämän johdosta myös suomalainen yritys voi hakea Euroopan patenttia, vaikka Suomi ei ole sopimusvaltio.

EY:n patenttisopimus (CPC)

Yhteisöpatenttisopimus eli markkinapatenttisopimus (Community Patent Convention, CPC) solmittiin vuonna 1975. Se ei ole toistaiseksi voimassa, mutta viime aikoina on ollut merkkejä siitä, että sopimus tulisi voimaan. Yhteisöpatenttisopimus täydentää Euroopan patenttisopimusta ja sen mukaan kansainvälisen viranomaisen myöntämän patentin suoja-alue laajennetaan koskemaan samanaikaisesti useampia valtioita niin, että patentin vaikutusalue käsittää kaikkien näiden valtioiden muodostaman alueen.

Yhteisöpatenttisopimus on Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden solmima sopimus. Tämänhetkiset EY-jäsenvaltiot ovat: Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Kreikka, Luxemburg, Portugali, Ranska, Saksan liittotasavalta ja Tanska. Yhteisöpatenttisopimuksen allekirjoittajavaltioita oli yhdeksän: Benelux-maat, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Ranska, Saksan liittotasavalta ja Tanska. Seitsemän on ratifioinut sopimuksen, mutta kaksi, Irlanti ja Tanska, eivät ole sitä toistaiseksi tehneet. Sopimuksen voimaantulolle on ehtona, että kaikki allekirjoittajavaltiot ratifioivat sen.

Sopimukseen voidaan hyväksyä EY-maiden lisäksi valtio, joka on liittynyt Euroopan patenttisopimukseen EPC:hen ja muodostanut EY:n kanssa tulliunionin tai vapaakauppasopimuksen. Vapaakauppasopimuksen EY:n kanssa tehneenä maana Suomi voisi siis liittyä

CPC:hen, mikäli Suomi liittyisi ensin Euroopan patenttisopimukseen.

Yhteisöpatenttisopimuksen avulla sopimusvaltiot saavat yhteisen patenttia koskevan oikeusjärjestelmän. Patentti myönnetään Euroopan patenttivarastossa nämä valtiot käsittävän Euroopan patenttihakemuksen perusteella. Euroopan patenttia ei myönnetä yksittäisiä EY-maita varten vaan se myönnetään yhteisöpatentin muodossa käsittämään koko EY-alueen. Jos EPC-hakemuksessa haetaan vain jotakin tai joitakin EY-maita koskevaa patenttia, katsotaan hakemuksen tästä huolimatta käsittävän koko talousyhteisön alueen.

Yhteisöpatentilla on sama oikeusvaikutus kaikissa sopimusvaltioissa ja patentin myöntäminen, siirto, mitätöinti tai raukeaminen koskee kaikkia näitä valtioita.

Patenttia säädellään periaatteessa pelkästään niiden määräysten perusteella, jotka sisältyvät CPC- ja EPC-sopimuksiin. Sopimus sisältää ns. kulutusperiaatteen, jonka mukaan yhteisöpatentilla suojatun tuotteen laskeminen vapaa- vaihdantaan jossakin jäsenmaassa takaa tuotteen vapaan liikkuvuuden koko yhteisön alueella.

Sopimusmaat voivat yhteisöpatenttijärjestelmän rinnalla ylläpitää myös kansallista patenttijärjestelmää. Samaa keksintöä ei kuitenkaan voida suojata sekä yhteisöpatentin että kansallisen patentin avulla eikä alueellista yksinoikeutta tuotteen markkinointiin jonkin jäsenvaltion alueella voida enää ylläpitää jossakin toisessa yhteisön jäsenmaassa.

Yksinoikeus ei käsitä sellaisen patentilla suojatun tuotteen hyväksikäyttöä, joka on tässä maassa saatettu vaihdantaan. Patentinhaltijan yksinoikeus nimittäin tulee loppuun käytetyksi, kun hän laskee patentoidun tuotteen markkinoille. Näiden tuotteiden vienti toiseen maahan, jossa vastaava patentti on voimassa, ei kuitenkaan ole sallittua ilman patentinhaltijan lupaa. Kansallisen patentin ollessa kysymyksessä, ns. kulutusperiaate on siis maakohtainen ja tuotteiden rinnakkaistuonti on kiellettyä.

EY-maat muodostavat yhtenäisen talousalueen ja patentilla suojatun tuotteen saattaminen vapaaseen vaihdantaan jossakin yhteisön jäsenmaassa takaa sen vapaan liikkumisen jäsenmaasta toiseen. Sama pätee CPC-sopimuksen EY-alueen kansallisiin patentteihin. Tämä merkitsee, ettei patentinhaltija voi patenttioikeutensa turvin estää sellaisten tavaroiden tuontia johonkin EY-maahan, jotka hän itse

tai joku hänen suostumuksellaan on saattanut markkinoille jossakin toisessa EY-maassa. Yksinoikeuden lakkaaminen on riippumaton siitä, onko patentinhaltijalla voimassa olevaa teollisoikeutta siinä EY-maassa, jossa tuote on saatettu markkinoille vai ei.

Tavaramerkkilainsäädäntö

EY-tavaramerkki koskee vain EY-jäsenmaita eikä sillä ole muodollista vaikutusta tässä vaiheessa Suomen lainsäädäntöön. EY:n neuvosto on hyväksynyt tavaramerkkidirektiivin 21.12.1988. Tavaramerkkiasetusehdotus on EY:n neuvostossa käsittelyssä.

Integroitujen piirien suoja

Euroopan yhteisöt julkaisivat vuonna 1986 puolijohdetuotteiden topografioiden lainsäädännöllistä suojaa koskevan direktiivin. Sen mukaan jäsenvaltioiden olisi tullut saattaa 7.11.1987 voimaan suojaa koskeva lainsäädäntö. Tähän mennessä kansalliset lait on saatettu voimaan useimmissa jäsenvaltioissa. Direktiivi sisältää määräyksiä muun muassa suojan kohteesta, yksinoikeuden sisällöstä ja sen rajoituksesta sekä suoja-ajasta.

EY:n neuvosto päätti lokakuussa 1987 laajentaa direktiivin mukaisen suojan tietyin rajoituksin Yhdysvaltoihin ja eräisiin muihin alueisiin. Toukokuussa 1988 suoja laajennettiin EFTA-maihin, Japaniin ja eräisiin muihin alueisiin. Päätökset on tarkoitettu väliaikaisiksi. Niistä jälkimmäinen on voimassa 1.6.1988—7.11.1990. Tampereen kokouksessa kesäkuussa 1988 EFTA-maat ilmoittivat pyrkivänsä mahdollisimman pian suojaamaan EY-maiden tuotteet vastaavalla tavalla kuin EY-maat jo suojaavat EFTA-maiden tuotteet.

Suomessa integroitujen piirien suojaa koskevan lain valmistelu on edennyt pitkälle. Valmistelutyössä on otettu huomioon direktiivin määräykset. Yhtenäiset säännökset edistävät puolijohdetuotteiden kauppaa ja lisäävät oikeusvarmuutta.

Valmistelutyössä on lisäksi varauduttu ensi tilassa tilapäisesti ulottamaan suoja yksipuolisesti EY-maiden tuotteisiin. Pysyvä vastavuoroinen suoja edellyttää neuvotteluita. Lisäksi suoja on varauduttu laajentamaan myös mui-

hin maihin, joissa suomalaiset tuotteet saavat suojan.

Integroitujen piirien suojaa koskeva yleissopimus solmittiin toukokuussa 1989 WIPOssa. Sopimus ei ole toistaiseksi astunut voimaan. Suomen käsityksen mukaan yleissopimus ei tee alueellisia järjestelyjä tarpeettomiksi.

Tekijänoikeus

Tekijänoikeuksista ei toistaiseksi ole voimassa erityissäädöksiä. Kesällä 1988 komissio julkaisi alaa koskevan ”vihreän kirjan”. Keskustelun pohjaksi tarkoitettu mietintö sisältää seuraavat asiakokonaisuudet:

- piratismi
- audiovisuaalisten tuotteiden nauhoittamisen yksityiseen käyttöön
- levitysoikeus
- tietokoneohjelmien suoja
- tietokantojen suoja sekä
- EY:n rooli monen- ja kahdenkeskisissä ulkosuhteissa tekijänoikeuden alalla.

Nämä ovat alueita, joilla komissio on katsonut olevan tarvetta välittömiin toimiin. Mietintö johtanee joihinkin uusiin lakeihin parin vuoden kuluessa. Nämä eivät ole kuitenkaan ainoita alueita, joihin komission mielestä on syytä kiinnittää huomiota yhteisöjen tasolla.

Pisimmälle valmistelu on edennyt tietokoneohjelmien osalta. Niiden suojasta komissio antoi direktiiviehdotuksen vuonna 1989. Lähtökohtana on tietokoneohjelmien suojaaminen kirjallisina teoksina. Ehdotukseen sisältyy eräitä ohjelmia koskevia erityismääräyksiä. EFTAn immateriaalioikeuden asiantuntijaryhmä on esittänyt kommenttinsa ehdotuksesta komissiolle keväällä 1989.

Suomessa on valmisteltavana hallituksen esitys, jolla selvennettäisiin nykyinen oikeustila. Lähtökohtana on myös tietokoneohjelmien tekijänoikeudellinen suoja. Valmistelussa on otettu huomioon viimeisteltävänä oleva direktiivi. Kansainvälinen suoja suhteessa EY-maihin järjestyy Bernin sopimuksen mukaan.

EY:n tekijänoikeusmietinnön jatkovalmistelua muilla alueilla on syytä seurata tarkoin ja pyrkiä EFTAn kautta kunkin asiakokonaisuuden osalta vaikuttamaan mahdollisten tulevien toimien sisältöön.

Yleisradiotoimintaa koskevasta direktiivistä poistettiin valmistelun loppuvaiheessa tekijänoikeutta koskevat määräykset. Tarkoitus on

palata niihin myöhemmin erikseen. EY:ssä valmisteltaneen pian yleisradiolähetysten edelleenlähettämistä koskevat määräykset. Samaan aikaan valmistellaan aiheesta lisäpöytäkirja Euroopan neuvoston rajat ylittävää televisiotoimintaa koskevaan konventioon. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa edelleenlähettämistä koskevat ratkaisut tehtiin vuosina 1986 ja 1987.

Kaikki EY:n jäsenvaltiot ovat liittyneet Bernin sopimukseen, joka määrittelee suojan minimitason. Eräillä osa-alueilla on syytä harkita tätä korkeamman yhtenäisen suojatason noudattamista EY- ja EFTA-maissa. Jatkossa joudutaan lisäksi arviomaan harmonisoinnin tarvetta alueilla, joista Bernin sopimus ei sisällä säännöksiä. Esimerkkinä voidaan mainita kysymys levytysoikeuden raukeamisesta.

Tuotevääreennökset

EY:n tuotevääreennösasetus, joka tuli voimaan 1.1.1988, määrittelee edellytykset, joiden vallitessa tulliviranomaisten tulee puuttua tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, kun niiden epäillään olevan väärennetyjä. Asetus koskee vain tavaramerkkiväärennöksiä. EFTA-maat ovat ilmoittaneet olevansa valmiita säätämään EY-asetuksen mukaiset tuotevääreennöksiä estävät lait. Suurin osa EY-maista on uskonut vastuun tulliviranomaisille. Asetus ei määrää viranomaistahoa eikä päätöksentekoprosessin muotoa, vaan ne on jätetty kansallisten lakien varaan. Suomessa on valmisteilla asetusta vastaava lakiehdotus.

Tekijänoikeutta koskevassa vihressä kirjassa (1988) komissio ilmoitti harkitsevansa asetuksen soveltamisalan laajentamista tekijänoikeuden alaisiin tuotteisiin. Samoin keskinäistä avunantoa koskeva regiimi ulotettaisiin myös ensin tavaramerkkiväärennöksiin ja sitten tekijänoikeusloukkauksiin. Suomessa ei ole - eikä muissakaan Pohjoismaissa - tekijänoikeuksien

tullivalvontaa. Kehitystä EY:ssä seurataan mielenkiinnolla. Mikäli asia etenee EY:ssä, on syytä harkita vastaavia toimia myös tekijänoikeuden alalla.

Suomen tavoitteet

Teollis- ja tekijänoikeudellisen lainsäädännön kehittäminen on tärkeä osa teknistä kehitystä ja taloudellista edistystä. Maailmankaupassa on kasvava osuus tuotteilla, joiden arvo perustuu tietoon ja taitoon. Osaamisen ja luovuuden suojaamisella ja kannustamisella on kilpailukyvyyn kannalta yhä suurempi merkitys. Lainsäädäntöjen harmonisoinnilla voidaan välttää muun muassa erillisistä ja usein erilaisista kansallisista oikeudellisista järjestelmistä johtuvia viivytyksiä ja haittoja silloin, kun oikeuksien suojelua halutaan useammassa kuin yhdessä maassa.

Suomen ensisijaisena tavoitteena teollis- ja tekijänoikeuskysymyksissä on pyrkiä maailmanlaajuisiin ratkaisuihin. Yhtäläillä Suomen etujen mukaista on huolehtia, että koko Euroopan talousalueella on mahdollisimman yhtenäiset teollis- ja tekijänoikeusmääräykset, ja näin turvata suomalaiselle elinkeinoelämälle tässä suhteessa tasavertaiset toimintaedellytykset kilpailijoiden kanssa. Länsi-Euroopan piirissä tehdyt ratkaisut teollisoikeuksien alalla ovat siten pitkällä aikavälillä myös Suomen intressien mukaisia. Patenttialalla osallistuminen täysimääräisesti EPC:n ja CPC:n toimintaan on Suomelle mahdollista vasta aikaisin taan vuoden 1995 alusta kun lääkepatentteja koskeva ns. menetelmäpatenttisuojia Suomessa umpeutuu. Jo ennen sitä olisi tiivistettävä yhteistyötä EPC:n ja CPC:n kanssa. Tämä edellyttää, että patenttivilanomaisillamme ja patenttiasiantuntijoillamme on kykyä ja resursseja osallistua täysimääräisesti tähän yhteistyöhön.

4.3. Palvelujen kauppa

4.3.1. Rahoituspalvelut

Yleistä

EY:n tavoitteena on rahoituspalvelujen eli pankki-, arvopaperikauppa- ja vakuutuspalvelujen sekä pääomanliikkeiden vapauttaminen EY:n sisällä. EES-keskusteluissa on lähdetty siitä, että samat tavoitteet pyritään toteuttamaan koko EES-alueella.

4.3.1.1 Pankkipalvelut

Rahoitusmarkkinaintegraatio EES:n piirissä edellyttää EFTA-mailta pitkälle menevää pankki- ja rahoitusmarkkinalainsäädännön harmonisointia EY-säännösten kanssa. Työ Suomen rahoitusmarkkinoiden kehittämiseksi on muutenkin jo käynnissä. Eduskunnalle on annettu käsiteltäväksi ehdotus uudeksi talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi. Lainsäädäntöä valmisteltaessa on pitkälti otettu huomioon mm. EY:n luottolaitosten vakavaraisuutta ja omaa pääomaa koskevat direktiivit. Ulkomaisten pankkien sivukonttorit Suomessa salliva lainsäädäntö on valmisteilla. Tämän vuoden aikana valmistellaan muuta kuin talletuspankkitoimintaa koskevaa yleistä lainsäädäntöä. Ainakin kiinnitysluottopankkeja, luotto-osakeyhtiöitä ja rahoitusyhtiöitä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa yhtenä lähtökohtana on säännösten sopeuttaminen voimassa olevaan EY-säännöstöön. Myös Suomen sijoitusrahastolain harmonisointi yhdenmukaiseksi EY:n säännösten kanssa on ajankohtainen. Arvopaperikauppaa koskeva lainsäädäntömme on varsin ajanmukainen, mutta vaatii kuitenkin eräitä tarkistuksia.

Rahoitusmarkkinoiden integraatio johtaa siihen, että markkinat kehittyvät entistä nopeammin. Palvelut monipuolistuvat ja todennäköisesti halpenevat. Suoraan ulkomailta ostettavien palvelujen merkitys kasvaa. Rahoitusmarkkinoilla toimivien suomalaisten yritysten tiedon ja taidon taso joutuu vertailuun varsin korkeatasoisten kansainvälisten yritysten kanssa.

Rahoituslaitostoiminnan tehokkuuden määrittelee rahoituksen välityksestä asiakkaille aiheutuvat kustannukset. Uudet kilpailusäännöt kieltävät yhteistyömuodot tai säännökset, jot-

ka asettavat kotimaiset rahoituslaitokset ja niiden tarjoamat rahoituspalvelut parempaan asemaan kuin vastaavat ulkomaiset. Suomessa rahoituslaitokset, joiden kustannustaso on korkea, joutuvat rationalisointipaineiden kohteeksi. Kehitys on jo Suomessa käynnissä EES-prosessista riippumatta ja saattaa koetella ankaraa myös siihen valmistautuneita suomalaisia rahoituslaitoksia.

Rahoitusmarkkinoiden rakennemuutokseen johtaa myös se, että talletuspankkien ja muiden rahoituslaitosten välillä vallitsevat oikeuksien ja velvollisuuksien väliset erot supistuvat. Suomalaiset asiakkaat voivat siten vapaasti valita missä EES-jäsenmaassa, minkälaisen rahoituslaitoksen välityksellä ja missä valuutassa haluttu rahoitus järjestetään. Suomalaisten rahoituslaitosten tehokkuudesta ja sopeutumiskyvystä riippuu, miten suureksi niiden osuus rahoituksen välityksestä Suomessa muodostuu. Vaikka kehitys saattaa merkitä kipeitä leikkauksia, sitä on kuitenkin pitkällä aikavälillä pidettävä perusteltuna.

Säätelyn rakenne

EY:ssä pankkipalvelujen säätely perustuu lähinnä kahteen pankkitoiminnan harmonisointia koskevaan direktiiviin, vuonna 1977 hyväksyttyyn ns. ensimmäiseen pankkidirektiiviin ja vuonna 1989 hyväksyttyyn ns. toiseen pankkidirektiiviin. Säätely koskee kaikkia yrityksiä, jotka ottavat yleisöltä vastaan talletuksia tai harjoittavat muunlaista takaisinmaksettavaa varainhankintaa yleisöltä ja myöntävät luottoja omaan lukuunsa. Tällaiset yritykset ovat luottolaitoksia, joille on yhteiset luottolaitoksen perustamista, toimilupaa, liiketoimintaa, omaa pääomaa, vakavaraisuutta, valvontaa jne. koskevat direktiivimääräykset yhteisötyypistä riippumatta. Muita rahoitusmarkkinoilla toimivia yrityksiä koskee Rooman sopimus ja sen liikkeenperustamista koskeva artikla 59 sekä kansallinen lainsäädäntö.

Suomessa lainsäädäntö perustuu pankkipalveluja tarjoavia rahoituslaitoksia koskeviin erillisiin lakeihin: liikepankkilakiin, lakiin Postipankki Oy:stä, säästöpankkilakiin, osuuspankkilakiin, kiinnitysluottopankkilakiin, luotto-osakeyhtiölakiin ja lakiin hypoteekkiyhdistyksistä. Erityislain puuttuessa rahoituslaitoksia koskee vain yleinen yhteisölainsäädäntö (esim. rahoitusyhtiöitä osakeyhtiölaki). Perus-

tamista, toimilupaa, liiketoimintaa, omaa pääomaa, vakavaraisuutta, valvontaa jne. koskevat säännökset määräytyvät Suomen nykyisessä lainsäädännössä yhteisötyypin mukaan.

Eduskunnalle on annettu esitys talletuspankkitoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kaikkien talletuspankkien eli liike-, säästö- ja osuuspankkien sekä Postipankki Oy:n toimintaa koskeva yhteinen laki talletuspankkien toiminnasta.

Lisäksi on käynnistetty lainsäädännön uudistustyö, joka koskisi muuta ammattimaista rahoituksen välitystä kuin talletuspankkitoimintaa. Uudistuksen tarkoituksena on luoda tällaista toimintaa harjoittavia instituutioita var-ten yhteinen lainsäädäntö.

Vireillä olevat lainsäädäntöhankkeet merkitsevät sitä, että talletuspankkitoiminta koko laajuudessaan sallittaisiin vain liike-, säästö- ja osuuspankeille sekä Postipankki Oy:lle. Muusta ammattimaisesta rahoituksenvälityksestä säädettäisiin erillinen laki.

Luottolaitoksen perustaminen, omistaminen ja toimilupa

EY:n toisen pankkidirektiivin mukaan pankkitoiminnan harjoittaminen edellyttää toimilupaa. Toimiluvan saannin edellytyksenä on pääsääntöisesti 5 milj. ECU:n (n. 23 mmk) perustamispääoma, minkä lisäksi viranomaisilla on oikeus tietää luottolaitoksen merkittävät omistajat. Toimiluvan saaneet luottolaitokset saavat toimilupansa asettamissa rajoissa tarjota direktiivissä tarkoitettuja pankkipalveluja. Yhdessä EY-maassa myönnetty toimilupa oikeuttaa tarjoamaan sallittuja pankkipalveluja kaikissa jäsenmaissa. Palvelujen tarjoaminen toisessa jäsenmaassa ei edellytä sivukonttorin perustamista. Luottolaitoksen sivukonttorille toisessa jäsenmaassa ei tarvitse hakea erikseen toimilupaa. EY:n säännösten mukaan viranomaisia on informoitava, jos luonnollinen tai juridinen henkilö aikoo hankkia suoraan tai välillisesti merkittävän osuuden (10 %) luottolaitoksen osakekannasta tai kaikkien osakkeiden tuottamista äänistä. Viranomaisilla on määrättyin edellytyksin oikeus kieltää tällainen hankinta.

Suomen pankkilainsäädännön mukaan pankin perustajina voivat olla vain suomalaiset yhteisöt ja säätiöt sekä Suomessa asuvat Suomen kansalaiset. Talletuspankkilainsäädäntö-

ehdotuksen mukaan perustajina voivat lisäksi olla Suomessa asuvat muun Pohjoismaan kansalaiset. Valtiovarainministeriön luvalla voi muukin henkilö, yhteisö tai säätiö olla pankin perustajana. Pankkilainsäädäntöön sisältyisi edelleen rajoituksia, jotka koskevat ulkomaalaisten tai ulkomailla asuvien henkilöiden kuulumista pankkien hallintoon ja toimimista tilintarkastajina. Toimiluvan myöntämiseen liittyisi viranomaisharkinta siten, että lupa myönnetään, mikäli perustaminen ei ole yleisen edun vastaista.

Lakiehdotuksessa talletuspankkitoiminnan kokonaisuudistukseksi on esitetty talletuspankin perustamispääomaksi 25 milj. markkaa. Pääomavaatimus koskisi siten toistaiseksi vain uusia liike-, säästö- ja osuuspankkeja.

Ulkomaalaisten oikeutta omistaa osakkeita suomalaisessa luottolaitoksessa on rajoitettu lailla ulkomaalaisen oikeudesta omistaa suomalaisen luottolaitoksen osakkeita ja harjoittaa pankkitoimintaa Suomessa (684/78). Lain mukaan ulkomaalainen on oikeutettu omistamaan liikepankin, kiinnitysluottopankin ja luotto-osakeyhtiön osakkeita enintään määrän, joka vastaa 20 prosenttia pankin tai luotto-osakeyhtiön osakepääomasta. Valtioneuvosto voi edellä mainitun lain mukaan erityisestä syystä antaa ulkomaalaiselle luottolaitokselle luvan hankkia liikepankin, kiinnitysluottopankin tai luotto-osakeyhtiön osakkeita yli 20 prosentin aina 100 prosenttiin saakka. Lupa voidaan liittää yleisen edun vuoksi tarpeelliseksi katsottuja ehtoja.

Muiden rahoituslaitosten kuin edellä tarkoitettujen luottolaitosten ulkomaista omistamista rajoittaa laki ulkomaalaisten sekä eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita (219/39).

Säännökset ulkomaalaisten oikeudesta olla suomalaisten luottolaitosten perustajina ja toimia niiden hallinnossa voidaan harmonisoida EY-direktiivien mukaisiksi. Sen sijaan ulkomaalaisten oikeus omistaa suomalaisia luotto- ja muita rahoituslaitoksia, jos se lisää merkittävästi suoraan tai epäsuoraan ulkomaista vaikutusvaltaa Suomen tärkeimmissä elinkeinoissa, on poliittisesti vaikea kysymys. Laajempi kysymys on, miten ulkomaalaisomistus Suomessa yleisesti ratkaistaan. Nimenomaan rahoitusmarkkinoiden kannalta ulkomaalaisomistukseen ei sinänsä liity erityisongelmia, joiden vuoksi rahoituslaitokset tulisi asettaa muis-

ta yrityksistä poikkeavaan asemaan tätä kysymystä harkittaessa.

Ulkomainen luottolaitos ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan voi perustaa sivukonttoria Suomeen. Asiaa on selvitetty valtiovarainministeriön työryhmässä. Tarkoituksena on, että ulkomaisen pankin sivukonttorin perustaminen Suomeen sallitaan.

Suomessa on lisäksi harkittu EY:n säännöksiä vastaavaa viranomaiskontrollia aiottaessa hankkia merkittävä osuus luottolaitoksen osakekannasta tai äänivallasta.

EY:n luottolaitoksilta edellyttämä perustamis pääomavaatimus tultaneen ottamaan huomioon Suomessakin muutakin luottolaitoslainsäädäntöä kuin talletuspankkilainsäädäntöä kehitettäessä.

EY:n pankkipalveluja koskeviin säännöksiin sopeutumisen tulee tapahtua niin, ettei synny ristiriitaa Suomen muiden kansainvälisten sitoumusten kanssa. Kysymys siitä miten EES-järjestelyssä suhteet kolmansiiin maihin ratkaistaan on vielä avoin. Keskusteluissa ovat olleet esillä mahdollisia vaihtoehtoina joko yhteinen suhtautuminen kolmansia maita kohtaan tai että kukin EFTA-maa ratkaisee itse suhteensa kolmansiiin maihin. Molemmat vaihtoehdot ovat teknisesti mahdollisia, mutta ratkaisua ei ole vielä tehty.

Liiketoiminta

EY:n toisessa pankkidirektiivissä on lueteltu pankkipalvelut, joita luottolaitokset voivat tarjota. Luottolaitokset voivat ottaa vastaan talletuksia ja harjoittaa muunlaista varainhankintaa yleisöltä, johon liittyy takaisinmaksuvelvoite. Sallittu liiketoiminta ei poikkea suomalaisille pankeille sallitusta toiminnasta.

Erillisen kiinnitysluottopalveluja koskevan direktiiviehdotuksen mukaan kiinteän omaisuuden hankkimiseen ja uudistamiseen kiinnitysvakuutta vastaan luottoja myöntävät luottolaitokset voisivat toimia yhden toimiluvan nojalla kaikissa EY-maissa. Tällöin yrityksellä on oikeus käyttää kaikkia kotivaltiossaan sallittuja rahoitusmuotoja mukaan lukien talletusten vastaanottaminen. Isäntämaa on velvollinen sallimaan omillekin ko. toimintaa harjoittaville laitoksille vastaavat oikeudet.

Suomessa oikeudesta tarjota pankkipalveluja on säädetty talletuspankkitoimintaa harjoittaville pankeille, kiinnitysluottopankeille,

luotto-osakeyhtiöille ja hypoteekkiyhdistyksille erikseen. Universaalia pankkitoimintaa voivat meillä harjoittaa vain liike-, säästö- ja osuuspankit sekä Postipankki Oy ainoana rajoituksena kielto laskea liikkeeseen obligaatiolainoja. Niiden liiketoiminnan määrittely vastaa uudessa talletuspankkilakiehdotuksessa muilta osin EY:n direktiivimääräyksiä.

Suomessa kiinnitysvakuutta vastaan myöntävät luottoja kaikki rahoituslaitokset. Pelkätään turvaavalla vakuudella (kiinnitysvakuus, takaus) luottoja myöntäviä rahoituslaitoksia ovat kiinnitysluottopankkilain ja hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain mukaan kiinnitysluottopankit ja hypoteekkiyhdistykset. Niiden varainhankinta tapahtuu pääasiassa joukkovelkakirjoilla. Nämä luottolaitokset eivät saa ottaa yleisöltä talletuksia. Ehdotus kiinnitysluottopalveluja kattavaksi direktiiviksi täydentää em. toista pankkidirektiiviä.

Tallettajien suojan ja valvonnan kannalta on perusteltua, että vain rajattu määrä instituutioita ottaa vastaan yleisön talletuksia. Tästä syystä erityinen lainsäädäntö talletuksia vastaanottaville pankeille on meillä ainakin toistaiseksi tarkoituksenmukainen.

Toisen pankkidirektiivin mukaan valuuttakauppa on osa luottolaitoksen liiketoimintaa. EES:n toteutuminen merkitsisi mm. sitä, että pankkipalveluja (ml. talletusten vastaanotto ja valuuttakauppa) voivat tarjota kaikki EY:n alueelta tulevat luottolaitokset, jos toiminta sisältyy niiden kotimaassa annettuun toimilupaan. Suomen viranomaiset voisivat edelleen valita ja rajata Suomeen perustettujen luottolaitosten ja niiden sivukonttorien ottamat valuuttariskit.

Oma pääoma ja vakavaraisuus

EY:n ao. direktiivissä määritellään luottolaitoksen oma pääoma. Direktiivi koskee kaikkia luottolaitoksia. Oman pääoman merkitys käy uusien vakavaraisuussäännösten myötä entistä tärkeämmäksi.

Oma pääoma jaetaan ensisijaiseen ja toissijaiseen pääomaan. Oman pääoman määrää laskettaessa toissijaista pääomaa saa kuitenkin olla enintään saman verran kuin ensisijaista pääomaa. Sen ohella, mitä tase-eriä omaan pääomaan voidaan lukea, on siten luottolaitoksen vakavaraisuuden kannalta oleellista,

kuuluvatko tase-erät ensisijaiseen vai toissijaiseen pääomaan.

Luottolaitoksen vakavaraisuuteen vaikuttaa ennen kaikkea, miten luottolaitos on sijoittanut eri varainhankintatavoilla saamiaan varoja. Luottolaitoksilta vaadittava vakavaraisuus lasketaan oman pääoman sekä saamisten, sijoitusten ja vastuusitoumusten suhteena. Luottolaitoksen saamiset ja sijoitukset jaetaan neljään riskiryhmään siten, että eri ryhmiin kuuluville varoille ja vastuusitoumuksille asetetaan niiden riskipitoisuuden mukaan erilainen oman pääoman vaatimus. Myös taseen ulkopuoliset sitoumukset jaetaan eri riskiryhmiin ja ne painotetaan sitoumusten riskipitoisuuden mukaisella kertoimella.

Luottolaitosten vakavaraisuutta määrittelevän direktiivin mukaan EY edellyttää luottolaitoksilta 7,25 prosentin vakavaraisuutta vuoden 1990 lopussa ja 8 prosentin vakavaraisuutta vuoden 1993 alusta. Vakavaraisuus koskisi sekä luottolaitosta että sen konsernia. Jotta luottolaitos voisi toimia talousyhteisön alueella, sen tulisi täyttää EY:n vakavaraisuusmääräykset.

Suomen lainsäädännössä EY-direktiivejä vastaavat omaa pääomaa ja vakavaraisuutta koskevat säännökset ulotetaan tässä vaiheessa koskemaan vain talletuspankkeja. Muut rahoituslaitokset jäisivät toistaiseksi vielä vastaavan sääntelyn ulkopuolelle. Lainsäädäntöä uudistettaessa EY:n direktiivimääräykset otetaan huomioon myös muiden rahoituslaitosten osalta.

Lakiehdotukseen talletuspankkitoiminnan kokonaisuudistukseksi sisältyvät omaa pääomaa ja vakavaraisuutta koskevat säännökset vastaavat eräin poikkeuksin EY:n direktiivien määräyksiä. Poikkeamat on katsottu perustelluiksi lähinnä siksi, että myös alueellisesti tai paikallisesti toimivat säästö- ja osuuspankit voisivat täyttää laisa asetetut vakavaraisuusvaatimukset. Poikkeamat EY:n direktiiveistä koskevat lähinnä vaihto- ja sijoitusomaisuuden arvostusvarausten ja arvonorotusrahastojen huomioon ottamista oman pääoman erinä sekä suomalaisissa vakuutuslaitoksissa vakuutettujen saamisten riskiluokittelua.

Lainsäädännön harmonisointi niin, että pankkien oman pääoman käsite yhdenmukaistetaan vastaamaan täysin EY:n direktiivin määräyksiä ja vakavaraisuuden laskeminen EY:n vakavaraisuutta määrittelevän direktiivin pohjalta, saattaisi osoittautua erityisen ongel-

malliseksi säästö- ja osuuspankeille. Vaaditun vakavaraisuustason saavuttaminen veisi useilta paikallispankeilta ilmeisesti huomattavan pitkän ajan.

Luottojen ja vastuusitoumusten keskittämistä rajoitus

EY:n komission suosituksen mukaan luottolaitos ei saa keskittää luottojaan ja vastuusitoumuksiaan yhdelle asiakkaalle. Ylärajaksi on asetettu 40 prosenttia luottolaitoksen omasta pääomasta. Suuria asiakaskeskittymiä (15-40 prosenttia omasta pääomasta) luottolaitoksella saa olla yhteensä enintään määrä, joka vastaa 800 prosenttia luottolaitoksen omasta pääomasta. Ylitykset voidaan sallia vain poikkeustapauksissa. Suositus muuttuu EY:ssä todennäköisesti direktiiviksi.

Suomelle pankkilainsäädännössä ei ole asetettu vastuiden keskittämislle prosenttirajaa. Talletuspankkilakiehdotuksen mukaan talletuspankki ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvan rahoituslaitoksen saamiset ja vastuusitoumukset samalta henkilöltä tai yhteisöltä taikka tällaisen henkilön tai yhteisön kanssa olennaisessa taloudellisessa etuyhteydessä olevalta henkilöltä tai yhteisöltä eivät saa nousta määrään, josta voi aiheutua vaara pankin vakavaraisuudelle. Samanlainen säännös koskee myös kiinnitysluottopankkeja ja hypoteekkiyhdistyksiä kiinnitysluottopankkilain mukaan. Luotto-osakeyhtiöiden luotonannolle ei ole asetettu vastaavia rajoituksia.

Nimenomaisen ylärajan asettaminen luottolaitoksen yhden asiakkaan luotoille ja vastuusitoumuksille on rahoitusmarkkinoiden vakauden kannalta perusteltua. Nopeasti toteutettuna tästä seuraisi kuitenkin todennäköisesti huomattavia sopeutusvaikeuksia paikallispankeille, kiinnitysluottopankeille ja luotto-osakeyhtiölle sekä eräille liikepankeille. Sopeutumiseen olisi siksi varattava riittävästi siirtymäaikaa.

Vakuusrahastosuoja

EY:n talletusten vakuusjärjestelmää koskevan suosituksen mukaan tallettajien suojaksi on järjestettävä korvausjärjestelmä, joka kattaa myös luottolaitoksen toisessa yhteisömaassa olevaan sivukonttoriin tehdyt talletukset.

Talletusten vakuusjärjestelmän tehostamiseksi suositus muuttunee direktiiviksi.

Suomessa tallettajien saamisen turvaamiseksi on vakuusrahastosäännöstö, joka koskee kaikkia talletuksia vastaanottavia pankkeja. Se turvaa myös suomalaisten pankkien ulkomaisiin sivukonttoreihin tehdyt talletukset. Suomen vakuusrahastojärjestelmä vastaa eräistä puutteista huolimatta vähintäänkin EY:n suositusten vaatimuksia.

Uudelleenorganisointi ja toiminnan lopettaminen

EY:n direktiiviehdotusta luottolaitosten uudelleenorganisoinnissa ja toiminnan lopettamisessa noudatettaviksi yleisiksi menettelytapasäännöksiksi sovelletaan luottolaitoksiin, joilla on sivukonttoritoimintaa muussa EY-jäsenmaassa. Direktiiviehdotuksen mukaan EY:n jäsenmaille on annettu oikeus säätää ja soveltaa direktiiviä yksityiskohtaisempia säännöksiä. Mikäli luottolaitoksen pääkonttori sijaitsee EY-jäsenmaassa, kyseinen oikeus kuuluu luottolaitoksen kotivaltion viranomaisille ja oikeuslaitokselle.

EY:n direktiiviä sovelletaan myös EY:n ulkopuolisten maiden luottolaitosten EY-alueella toimiviin sivukonttoreihin ainoastaan mikäli sivukonttoreita on vähintään kahdessa EY-jäsenmaassa. Tällöin oikeus säännösten säätämisestä ja niiden soveltamisesta kuuluisi pääsääntöisesti sivukonttorin isäntämaan viranomaisille tai oikeuslaitokselle.

Suomessa talletuspankkilainsäädäntöön ja kiinnitysluottopankkilakiin sisältyy yksityiskohtaisia selvitystilaa ja toiminnan lopettamista koskevia säännöksiä. Yhdenmukaistaminen edellyttäisi, että Suomessa kaikilla otollainaus-ta yleisöltä harjoittavilla luottolaitoksilla on yhtäläinen oikeus sivukonttorin perustamiseen ulkomaille ja että EY:n luottolaitoksilla on oikeus sivukonttorin perustamiseen Suomeen.

Pankkivalvonta ja kirjanpito

Konsernipohjainen valvonta

EY:n neuvosto hyväksyi vuonna 1983 direktiivin pankki- ja luottolaitosten tarkastamisesta konsernipohjalla. Direktiivissä pyritään kehittämään luottolaitosten tarkastusta konserni-

pohjalla eli konsolidoidusti, jotta kotivaltion valvontaviranomaisten kokonaistarkastusta koskeva tavoite voitaisiin toteuttaa. Pääsääntöisesti konsolidoitu tarkastus tulee toimittaa, jos jäsenmaassa toimiva luottolaitos omistaa suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosenttia toisessa jäsenmaassa toimivasta luotto- tai rahoituslaitoksesta. Direktiivissä on kuitenkin luoteltu eräitä poikkeuksia. Valvontaviranomainen on kotivaltion viranomainen. Direktiivissä ei sen sijaan tarkemmin määritellä konsolidoidun tarkastuksen sisältöä.

Suomessa pankkitarkastusvirastolla on oikeus voimassa olevan pankkitarkastuslain nojalla vaatia valvontatehtävien suorittamiseksi tarpeellisia tietoja sellaisesta yhteisöstä, jonka osake- tai osuuspääomasta pankki yksin tai yhdessä muiden pankkien kanssa välittömästi tai omistusyhteisön välityksellä omistaa vähintään 50 prosenttia tai jossa pankilla yksin tai yhdessä muiden pankkien kanssa jäsenyyden tai sopimuksen perusteella muuten on määräämisvaltaa. Näin ollen pankkitarkastusvirasto valvoo pankkeja ja niihin konsernisuhteessa olevia yhteisöjä. Suomen pankkitarkastuslakia olisi tarkistettava EY:n direktiivin mukaisesti.

Kirjanpito

EY:n rahoituslaitosten kirjanpitoa ja tilin-päätöskäytäntöä sääntelevän direktiivin mukaan varojen arvostaminen tapahtuu pääsääntöisesti markkina-arvojen pohjalta. Taseessa varat ja velat ryhmitellään vaadetyypeittäin. Luottotappiot ja luottotappiovaraukset vähennetään direktiivin mukaan suoraan saamisista. Direktiivin uudistaminen on käynnistetty EY:ssä.

Suomessa pankkien tilinpäätöskäytäntö eroaa EY:n direktiivistä mm. siten, että varojen arvostus tapahtuu varovaisuuden periaatetta noudattaen. Varat ryhmitellään taseessa toisin kuin EY:ssä omaisuuslajeittain. Suomessa poisto- ja varauskäytäntö on verosidonnainen vaikkakin pankin tulee esittää suunnitelman mukaiset poistot tilinpäätöksessään. Luottotappiovaraukset ovat lähinnä tuloksentasause-rä. Varovaisuuden periaatteen mukaan laadittu tase ei anna riittävää kuvaa pankin portfolion ja sen rahoittamiseksi otettujen varojen rakenteesta. Tilinpäätös ei anna myöskään todellista kuvaa pankin tuloksesta, maksukyvyistä, vaka-varaisuudesta eikä pankin toimintaan liittyvistä

riskeistä. Suomessa on asetettu komitea valmistelemaan kirjanpitolainsäädännön uudistamista mm. EY:n määräysten mukaisesti. Suomalaisen kirjanpito- ja tilinpäätöskäytännön yhdenmukaistaminen EY:n määräysten mukaiseksi toisi mm. seuraavat edut:

- suomalaisten ja EY-maiden luottolaitosten vakavaraisuuslaskelmat olisi tehty yhdenmukaisin perustein;

- suomalaisten pankkien EY-alueella olevat sivukonttorit vapautuisivat erillisten tilinpäätöstietojen julkaisemisvelvoitteista;

- suomalaisten luottolaitosten listautuminen EY-maiden arvopaperipörsseihin helpotuisi, koska sijoitusmuistiot ja osavuositiedot voitaisiin tehdä yhtenäisten kirjanpito-tietojen pohjalta;

- suomalaisten ja ulkomaisten luottolaitosten tuloslukujen vertailu helpottuisi.

Suomen suhtautuminen

Rahoituspalvelujen kaupan vapautuminen parantaa suomalaisen kuluttajan ja elinkeinoelämän rahoitus- ja sijoitusmahdollisuuksia ja mahdollistaa markkinoillepääsyn ja toiminnan EES-alueella. Tästä syystä Suomen rahoitusmarkkinoiden avaaminen ulkomaiselle kilpailulle on hyödyllistä. Rahoituksen välityksen tehostuminen, välityskustannusten aleneminen sekä rahoitusvaihtoehtojen monipuolistuminen lisäävät Suomessakin talouden kasvumahdollisuuksia. Kansainvälisten rahoituksen tukku-markkinoiden tehostuminen toteutuu myös rahoituspalvelujen vähittäismarkkinoilla.

Rahoitusmarkkinoiden yhdentyminen merkitsee myös lisääntyviä riskejä ja tarvetta markkinoiden rakenteelliseen sopeutumiseen. Rahoitusmarkkinaintegraatio johtaa väistämättä kilpailun lisääntymiseen. Se saattaa johtaa suomalaisten, tähän asti pitkälle suojattujen rahoituslaitosten kannattavuuden laskuun. Kehitys tähän suuntaan voi olla huomattavan nopea mikäli taloudellinen tilanne Suomessa samanaikaisesti heikkenee. Siksi on syytä pyrkiä toteuttamaan tavoitteet tavalla, joka turvaa rahamarkkinaintegraation asteittaisen kehityksen.

Suomen osallistumiselle rahoitusmarkkinaintegraatioon edellä selostetulta pohjalta ei ole perustavaa laatua olevia esteitä. Suurimmat ongelmat koskevat ulkomaalaisten omistusoikeuden ja vaikutusvallan rajoituksia, sekä

yleisesti että erityisesti pankeissa ja muissa rahoituslaitoksissa. Kysymys on yleisemmästäkin kuin vain rahoitusmarkkinoiden toiminnasta. Kysymystä ulkomaalaisen omistuksen ja vaikutusvallan sallittavuudesta suomalaisessa elinkeinoelämässä käsitellään luvussa 4.4.2. Uudelleen arvioinnin kohteena ovat silloin säännökset, jotka koskevat ulkomaalaisen oikeutta harjoittaa pankkitoimintaa Suomessa. EES-järjestelyyn kuuluu väistämättömästi ulkomaisten rahoituslaitosten ja yritysten nykyistä huomattavasti laajempi toimintavapaus Suomessa.

4.3.1.2. Vakuutuspalvelut

Yleistä

Jo hyväksytyjen ja valmisteilla olevien vakuutustoimintaa koskevien direktiivien lähtökohtana on vapauttaa vakuutuspalvelujen tarjontaa koko EY:n alueella. Siten johonkin EY-maahan perustettu vakuutusyhtiö voisi kotimaansa toimiluvalla tarjota palveluja kaikissa EY-maissa. Näin tehtäisiin joko perustamalla asianomaiseen maahan sivukonttori tai muu edustus taikka tarjoamalla vakuutuspalveluja suoraan alkuperämaasta.

Toimiluvan saamisen perusteita koskevat yhtenäiset säännökset on hyväksytty vahinkovakuutuksen osalta 1973 ja henkivakuutuksen osalta 1979. Vakuutuspalvelujen suoraa myyntiä ilman toimintamaan antamaa toimilupaa on edelleen rajoitettu monin tavoin. Vakuutuspalvelujen vapauttaminen on pisimmällä vahinkovakuutuksessa, jossa heinäkuun alusta ns. suurten riskien vakuuttamiseen riittää yksi toimilupa koko EY:n alueella. Pienten riskien vakuuttamisessa edellytetään toimintalupaa mutta ei varsinaista toimilupaa jokaisessa toimintamaassa. Henkivakuutuksessa palveluiden suora tarjonta yli rajojen ei ole toistaiseksi lainkaan mahdollista. Henkivakuutuspalvelujen vapauttaminen etenee hitaammin kuin vahinkovakuutuksessa mm. pääomaliikkeiden vapauttamiseen ja pääomatuohtojen erilaiseen verotuskohteluun liittyvistä syistä.

Lakisääteinen sosiaalivakuutus ei sisälly EY:n vakuutustoimintaa koskevien direktiivien soveltamisalaan sikäli kuin ei ole kysymys yksityisten vakuutuslaitosten omalla vastuullaan hoitamasta toiminnasta. Suomessa yksityiset vakuutusyhtiöt hoitavat osaa lakisääteisestä

työeläkevakuutuksesta ja tapaturmavakuutuksesta omalla vastuullaan.

EY:ssä on hyväksytty 14 vakuutustoimintaa nimenomaisesti koskevaa direktiiviä tai niiden muutosta. Lisäksi muutama on valmisteltavana. Osan näistä odotetaan tulevan hyväksytyksi lähiaikoina. EY:n alustavan kannan mukaan lähes kaikki direktiivit tulisivat sovellettavaksi myös EES:ssä. EFTA:ssa ollaan päätyössä samaan tulkintaan.

Vahinkovakuutus

Vahinkovakuutuksen ryhmään on luokiteltu yhdeksän direktiiviä tai niitä koskevaa muutosta sekä yksi direktiiviehdotus. Tärkeimmät näistä ovat 1. ja 2. vahinkovakuutusdirektiivi. Näissä on säännökset toimiluvan myöntämisestä vakuutusyhtiöille, vähimmäispääomaa koskevat vaatimukset, asioimiston tai sivukonttorin perustamiseksi sekä yli rajojen tapahtuvaan myyntiin tarvittavat säännökset.

Toisessa vahinkovakuutusdirektiivissä suurten riskien vakuuttamiseen ei toimintamaassa tarvita erikseen toimilupaa. Vakuutustoiminnan aloittamiseksi riittää ilmoituksen ja tiettyjen toimintasuunnitelmien, vakuutusehtojen yms. toimittaminen sekä toimintamaan että kotimaan viranomaisille. Toimintamaan viranomaiset voivat kieltää aiotun toiminnan, mikäli se on ristiriidassa maan lainsäädännön kanssa. Päätöksestä on oltava valitusoikeus. Suuriksi riskeiksi luetaan yleensä yli 500 työntekijän (1.1.1993 jälkeen yli 250 työntekijän) yritysten ottamat vakuutukset sekä aina erät vakuutuslajit kuten kuljetusvakuutus ja yritysten luottovakuutus.

Pienten riskien osalta toimintaa ei voida aloittaa ennen kuin toimintamaan viranomaisen on antanut siihen erikseen luvan. Luvan saanti on jonkin verran yksinkertaisempaa kuin varsinaisen toimiluvan. Sen myöntämisessä voidaan käyttää vain oikeudellista harkintaa. Kielteisestä päätöksestä on oltava valitusoikeus. Päätös on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta. Palvelujen suora tarjoaminen ei toistaiseksi koske mm. liikennevakuutusta eikä työtapaturmavakuutusta.

EY:ssä vahinkovakuutusyhtiöiltä vaaditut vähimmäispääomat ovat yleensä ottaen alemmat kuin Suomessa. Meillä säilyttäisiin kuitenkin korkeammat vakavaraisuusvaatimukset

täällä toimiluvan saaneille tai sitä hakeville kotimaisille ja ulkomaisille yhtiöille kuin EY:ssä, koska EY:ssä kompromissien tuloksena syntyneet vaatimukset ovat kaavamaiset eivätkä ne ole riittävän korkeatasoiset. On huomattava, että tämä vaatimus ei voisi kuitenkaan koskea niitä EES-maissa toimiluvan saaneita vakuutusyhtiöitä, jotka tämän toimiluvan puitteissa haluavat perustaa vakuutuspalveluja tarjoavan sivukonttorin Suomeen.

Toimiluvasta ja vakuutustoiminnan harjoittamisesta on Suomessa säädetty vakuutusyhtiölaissa ja eräissä muissa vakuutustoimintaa koskevissa erityislaeissa. Lait eivät kaikilta osiltaan vastaa direktiivien säännöksiä. Muutoksia tarvittaisiin ainakin vakuutusyhtiön perustamista, toimiluvan myöntämistä, ulkomaisen yhtiön oikeudesta harjoittaa vakuutustoimintaa Suomessa sekä eri maiden valvontaviranomaisten yhteistyötä koskeviin säännöksiin.

Muut vahinkovakuutustoimintaa koskevat direktiivit ovat merkitykseltään selvästi vähäisempiä kuin 1. ja 2. vahinkovakuutusdirektiivi. Direktiiveillä säädellään jälleenvakuutusta, rinnakkaisvakuutusta, turistiapua, luotto- ja takuuvakuutusta sekä oikeusturvavakuutusta.

Lakisäateistä tapaturmavakuutusta ja pääomavaatimuksia koskevia kysymyksiä lukuunottamatta vakuutusdirektiiveihin sopeutuminen ei aiheuttaisi ongelmia.

Liikennevakuutukset

Liikennevakuutuksesta on annettu kolme direktiiviä ja valmisteilla on yksi. Direktiiveillä on säädetty kansallisten liikennevakuutusten vastavuoroisesta voimassaolosta yhteisön alueella. Samalla on määritelty vastuu- ja takuusuhteet, vakuutusturvan vähimmäistaso ja osittainen yhtenäisyys sekä poistettu kansainvälisen liikennevakuutustodistuksen käyttöpakko ja rajatarkastus. Kaikki yhteisömaat ovat jo 1950-luvulta lähtien kuuluneet ns. vihreä kortti-järjestelmään. Suomi on järjestelmän perustajajäseniä. Kahden ensimmäisen liikennevakuutusdirektiivin oleellinen sisältö on toteutettu Suomen ja EY:n välillä em. vihreä kortti-järjestelmän puitteissa.

EY:ssä kaavailun neljännen liikennevakuutusdirektiivin mukaan liikennevakuutusta tulisi palveluja suoraan tarjottaessa käsitellä lähes toisen vahinkovakuutusdirektiivin tapaan.

Suomen kannalta palvelujen suora tarjonta ns. suurille riskeille on liikennevakuutuksessa ongelmallisempi kuin yleensä vahinkovakuutuksessa. Suurten riskien kohdallahan pieniä riskejä vapaampaa menettelyä on perusteltu sillä, että kysymys yleensä on suurten yritysten vakuutuksista. Niillä on riittävä asiantuntemus ja riittävän vahva asema ilman erityistä kotimaista lainsäädännön suojaa.

Liikennevakuutuksissa korvauksen saaja kuitenkin on usein vakuutuksenottajayrityksestä riippumaton yksityinen henkilö, joka on asemaltaan rinnastettavissa vakuutuksenottajaan ns. pienriskeissä. Tämä näkökohta on EY:n kaavailemassa neljännessä liikennevakuutusdirektiivissä pyritty ottamaan huomioon niin, että ao. vakuutusyhtiöllä on aina oltava toimintamaassa korvaustoiminnan hoitoa varten asiamies, jolla on riittävät valtuudet toimia yhtiön puolesta.

Liikennevakuutuksen osalta ei EY-sääntöihin perustuva EES-järjestely aiheuttaisi ongelmia. Muutoksia tarvitaan lähinnä liikennevakuutuslakiin. Suomessa liikennevakuutuksen toimilupa voidaan tällä hetkellä myöntää vain kotimaisille vakuutusyhtiöille ja valtioneuvostolla on toimilupa-asiaa käsitellessään vapaa harkintavalta. Myös vakuutusyhtiölain varausjärjestelmiä ja selvitystilannetapauksia koskeviin määräyksiin saatetaan tarvita muutoksia.

Henkivakuutus

Erityisesti henkivakuutusta koskevia direktiivejä on hyväksytty yksi ja toinen on valmisteilla.

Ensimmäisen henkivakuutusdirektiivin mukaan henkivakuutusten toimilupien myöntämisperiaatteet ja hallintokäytäntö ovat lähes samat kuin vahinkovakuutuksessa. Vahinkovakuutuksesta poiketen henkivakuutuksen vähimmäispääomia koskevat vaatimukset ovat EY:n alueella korkeammat kuin Suomessa, mutta niistä ei seuranne vaikeuksia suomalaisille yhtiöille.

Valmisteltavana olevassa toisessa henkivakuutusdirektiivissä, jonka odotetaan tulevan hyväksytyksi aivan lähiaikoina, käsitellään henkivakuutuspalvelujen vapaata tarjontaa rajojen yli. Direktiivissä käsitellään myös kolmansien maiden henkivakuutusyhtiöiden sellaista toimintaa EY:n alueella, joka tapahtuu tytäryhtiöitä perustamalla tai ostamalla osuuk-

sia EY:n henkivakuutusyhtiöistä. Se olisi mahdollista vain niille ulkomaisille yhtiöille, joiden kotimaassa noudatetaan vastavuoroisuusperiaatetta. Nämä vaatimukset olisivat selvästi tiukemmat kuin voimassa olevissa vahinkovakuutusdirektiiveissä.

Henkivakuutusten rajojen yli myynti on jaettu direktiiviluonnoksessa ns. aktiiviseen ja passiiviseen tarjontaan. Passiiviseksi tarjonta luetaan silloin, kun vakuutus sopimus on solmittu vakuutuksenottajan aloitteesta. Jokaisella EY-valtiolla on oikeus määrätä, että aktiivinen tarjonta on mahdollista vain toimiluvan saaneille vakuutusyhtiöille.

Aktiivisen tarjonnan osalta toimintaa valvoo toimintamaan viranomainen. Toimintamaan normistoa sovelletaan mm. vakuutusteknisen vastuuvelan laskemisessa, kattamisessa ja katteen sijainnin määrittelyssä. Passiivisen tarjonnan osalta valvontaviranomainen ja sovellettavat normit määräytyvät sen maan mukaan, josta yhtiö vakuutuksia tarjoaa.

Suomen lähtökohta on, että lakisäateistä työeläkevakuutusta ei tulisi lukea henkivakuutusdirektiivien soveltamisalaan. Toinen henkivakuutusdirektiivi saattaisi aiheuttaa vaikeuksia suomalaiselle henkivakuutus toiminnalle mm. siitä syystä, että ulkomailta tulevan vakuutuksen nimellä tarjotaan sellaisia tosiasiaa sijoitustuotteita, joita suomalaiset henkivakuutusyhtiöt eivät tämän hetkisten määräysten mukaan voi myydä. Myös ulkomailta tuleva henkivakuutusten passiivinen tarjonta välittäjien kautta saattaisi aluksi vaikeuttaa suomalaisten henkivakuutusyhtiöiden kilpailuasemaa. Muilta osin direktiivien sisältö voitaisiin hyväksyä EES-järjestelyyn. Tämä edellyttäisi samantapaisia muutoksia Suomen vakuutuslain säädäntöön kuin vahinkovakuutuksessa.

Vakuutus sopimukset

EY:n komissio on jo vuonna 1979 julkaissut ehdotuksen vakuutus sopimuksia koskevaksi direktiiviksi (79/C190/02), sekä muutetun ehdotuksen vuonna 1980 (80/C355/30). Direktiiviehdotus ei koske henki- ja sairausvakuutuksia, kuljetusvakuutuksia eikä luottovakuutuksia. Direktiiviehdotuksen piiriin kuuluvat sekä yritysten ja muiden yhteisöjen että yksityishenkilöiden vakuutukset. Direktiiviehdotuksen voimaantulo EY:ssä on epävarmaa. Asian etenemistä on vaikeuttanut se, että jäsenmaiden

kesken on merkittäviä näkemyseroja, miten vakuutuksenantajien ja vakuutuksenottajien edut tulisi tasapainottaa. Ehdotettu direktiivi nimittäin merkitsisi, että kansallinen lainsäädäntö ei voisi antaa vakuutuksenottajalle parempaa suojaa, vaan vakuutuksenottajan aseman parantaminen, direktiiviin verrattuna, voisi tapahtua vain vakuutussopimuksen ehdoissa.

Suomessa on valmisteilla uusi vahinkovakuutuslaki. Sitä koskeva oikeusministeriön työryhmän ehdotus on valmistunut vuonna 1988 ja ollut lausuntokierroksella. Ehdotus hallituksen esitykseksi valmistunee syksyllä 1990. Yksityiskohdissa EY:n direktiiviehdotuksen ja Suomen lakiehdotuksen välillä on melko paljon eroavuuksia. Useissa kohdin EY:n direktiiviehdotus on vakuutuksenottajan kannalta epäedullisempi. Esimerkkinä voidaan mainita vakuutuksenottajan tiedonantovelvollisuuden sääntely.

Muut asiat

Ns. meklaridirektiivi käsittelee vakuutusten välittäjien (ns. brokereiden, meklareiden ja agenttien) mahdollisuutta toimia EY-alueella kotimaahan katsomatta. Direktiiviin ei sisälly sellaisia määräyksiä, jotka olisivat Suomen kannalta ongelmallisia.

Tilinpäätöstä ja kirjanpitoa koskevat direktiivit sisältävät määräyksiä laskentaperiaatteista, vastuuvelan arvioinneista sekä tilinpäätösten laatimisesta ja esitystavasta. Ne sisältävät eräitä Suomen käytännölle vieraita yksityiskohtia. Todennäköisesti suurin vaikeus aiheutuisi eräistä varojen arvostusperiaatteista. Ne saattaisivat heikentää erityisesti henkivakuutusyhtiöiden mahdollisuuksia hyvittää vakuutusasiakkaiden säästöille asianmukainen tuotto.

Direktiivien toteuttaminen edellyttäisi jonkin verran muutoksia lainsäädäntöön, erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön vakuutuslaitoksille antamiin kirjanpito-ohjeisiin. Kysymys ratkennee ennen kaikkea Suomen kirjanpitolain säädännön uudistamista mm. EY-määräysten mukaisiksi valmistelevan komitean työn tuloksena.

Valmisteltavana oleva vakuutusyhtiöiden selvitystilaa koskeva direktiivi ei pääperiaatteiltaan poikkea Suomen vastaavasta lainsäädännöstä. Kuitenkin eräät mm. saatavien etuo-

keusjärjestystä koskevat kohdat ovat erilaiset kuin Suomessa, joten mm. vakuutusyhtiölakia tulisi jonkin verran muuttaa.

Vaikutukset Suomelle

EES-järjestelyiden myötä kilpailu kovenee. Kilpailun mahdollisen lisääntymisen voi olettaa johtavan tehokkuuden lisääntymiseen, vakuutusturvan tuotekehittelyn parantumiseen ja entistä tarkoituksenmukaisempiin vakuutustuotteisiin. Kilpailu vaikuttanee positiivisesti vakuutusten hintoihin. Vakuutusasiakkaiden kannalta yhdentymiskehitystä voi siis pitää pääosin myönteisenä.

Toisaalta, jos toimilupavaatimusta ei enää olisi, saattaisi kehityksessä kuluttajan kannalta olla positiivisten seikkojen lisäksi myös kielteisiä seuraamuksia. Ulkomaisen yhtiön vakavaraisuuden osalta olisi luotettava yhtiön kotimaan viranomaisten harjoittamaan valvontaan. Myös suurriskeissä noudatettava ulkomainen lainsäädäntö saattaa tuottaa yllätyksiä. Vakuutustarkastuksen ja yleensäkin Suomen viranomaisten mahdollisuudet puuttua toimintaan olisivat heikommalla kuin kotimaisten vakuutusyhtiöiden osalta. Lisäksi tarjottavat vakuutustuotteet saattaisivat olla luonteeltaan nykyisistä kotimaisista poikkeavia (esimerkiksi tarjoamansa turvan osalta huomattavasti suppeampia), jolloin vakuutusten vertailtavuus voisi entisestään huonontua. Myös asiointi sellaisten yhtiöiden kanssa, joilla ei olisi konttoireita Suomessa, saattaisi olla hankalaa.

Suomalaisten vakuutusyhtiöiden mahdollisuuksia vastata ulkomaiseen kilpailuun Suomessa voidaan pitää suhteellisen hyvinä. Suomalaisten yhtiöiden kilpailuetuja ovat markkinoiden tuntemus, laaja konttoriverkosto ja vaikea kieli. Suurimmat suomalaiset yhtiöt ovat suhteellisen suuria verrattuna eurooppalaisten yhtiöiden keskikokoon ja niillä on lakisääteisten vakuutusten tuomia synergiaetuja puolellaan. Hallintokuluvertailujen perusteella ei voi sanoa, että ulkomaiset vahinkovakuutusyhtiöt olisivat suomalaisia tehokkaampia. Siten suomalaisten vahinkovakuutusyhtiöiden mahdollisuuksia vastata ulkomaiseen hintakilpailuun on pidettävä riittävinä. Suurimmat eurooppalaiset vakuutusyhtiöt ovat kuitenkin selvästi suurempia kuin suomalaiset vakuutusyhtiöt. Siten niiden voimavarat mm. yritysos-

toja ajatellen ovat huomattavasti suuremmat kuin suomalaisilla.

EES-järjestelyn seurauksena voi tapahtua ns. toimialaliukumista. Se tarkoittaa vakuutus-toiminnan ja pankkitoiminnan ja niihin läheisesti liittyvien toimintojen välisten erojen hämmästyttävää toimintarajoitusten lieventämisen ja keskinäisten omistusjärjestelyjen kautta. Tätä on tapahtunut erityisesti USAssa, Englannissa, Ranskassa ja myös Norjassa ja Tanskassa. Toimialaliukuminen saattaa aiheuttaa painetta vakuutus- ja pankkitoimintaa koskevien säännösten muuttamiseksi. Tasavertaisen kilpailu-aseman takaaminen kotimaisille yhtiöille saattaa edellyttää myös nykyistä suuremman liikumavaran sallimista yhtiöiden tuotevalikoimassa. Näin on erityisesti eräiden henkivakuutuksen nimellä myytävien sijoitustuotteiden kohdalla. Myös verotukseen saattaa liittyä eräitä suomalaisten vakuutusyhtiöiden kilpailu-asemaan vaikuttavia tekijöitä, kuten esimerkiksi vakuutusmaksuveron ja liikevaihtoveron kertyminen eräissä tapauksissa.

Suomalaisten vakuutusyhtiöiden mahdollisuuksia hankkia markkinoita EY-alueella on pidettävä melko vähäisinä. Yhtenä syynä on vakuutustuotteen universaalisuus, tuotteet ovat useimmissa maissa hyvin samanlaisia. Myös markkinoiden tuntemus saattaa suomalaisella yhtiöllä olla ainakin toistaiseksi riittämätön.

Suomen suhtautuminen

EY:n vakuutustoimintaa koskevien direktiivien yleisperiaatteet voidaan Suomen osalta hyväksyä EES-järjestelyn osaksi. Suomen järjestelmän eroavaisuuksia ja niiden huomioimisen tarvetta on selostettu edelläolevassa.

Yleisperiaatteista seuraa mm., että vakuutusasiakkaalla on yleensä kotimaansa vakuutus-sopimuksia ja kuluttajansuojaa koskeva lainsäädäntö turvanaan. Suomen vakuutuslainsäädäntö poikkeaa kuitenkin monissa yksityiskohdissa EY:n säädöksistä. EY:n kanssa aloitettavissa neuvotteluissa selvitetään mm. sitä, missä määrin lainsäädännön yleistä vastaavuutta voidaan pitää riittävänä ilman yksityiskohtien täyttämistä samanlaisuutta.

Suomen vakuutuslainsäädännössä on rajoitettu ulkomaalaisen oikeutta omistaa suomalaisen vakuutusyhtiön osakkeita ja osuuksia. Rajoitukset noudattavat pitkälti samoja periaatteita kuin ns. yleisessä rajoituslaissa.

Suomen lähtökohtana on, että sosiaalivakuutusta, erityisesti lakisääteistä työeläkevakuutusta, ei oteta EES-sääntelyn piiriin. Täten esimerkiksi toimilupaa lakisääteisen työeläkevakuutuksen harjoittamiseen ei vastaisuudessaakaan myönnettäisi ulkomaiselle vakuutuslaitokselle.

Kysymys on suomalaisen sosiaaliturvan olemuksesta osasta, jonka hoitoa ulkomaisessa yhtiössä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Myöskään vastavuoroisuusperiaate ei muuta vaadi, koska suomalaisilla yhtiöillä ei ole mahdollisuuksia harjoittaa vastaavaa toimintaa juuri missään EY-maassa. EY:ssä vastaava sosiaalivakuutus yleensä hoidetaan julkisissa laitoksissa, jotka eivät kuulu EY-sääntelyn piiriin.

(Muilta osin sosiaalivakuutusta käsitellään selonteon kohdassa 4.5.2.)

4.3.1.3. Arvopaperikauppa

Yleistä

Palvelujen ja pääomien vapaan liikkumisen lähtökohtana EES-alueella on, että palvelujen tarjonta on vapaata ilman etablointipalvelua toisessa jäsenmaassa, palvelujen tarjoamiseksi on oikeus perustaa toimipiste toiseen jäsenmaahan ja yhdessä jäsenmaassa saatu toimilupa oikeuttaa perustamaan sivukonttoreita toiseen jäsenmaahan ilman eri hakemusta. Tämä ns. yhden toimiluvan järjestelmä sekä siihen liittyvä lähtömaan valvonta-periaate on kirjattu jo ns. toiseen pankkidirektiiviin. Nämä periaatteet tullaan kirjaamaan kaikkiin eri palvelusektoreiden toimintaa koskeviin direktiiveihin.

Yhteisöläinsäädännön tarkoituksena on luoda yhdenmukainen sääntely, jossa sijoittajat, sijoituspalveluksia tarjoavat yritykset ja rahoitusta arvopaperimarkkinoilta hankkivat yritykset voivat jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen erojen estämättä toimia koko yhteismarkkinoiden alueella.

Arvopaperimarkkinoita sääntelevät direktiivit koskevat:

- arvopaperinvälityksen ja muiden sijoituspalvelusten tarjontaa sekä sijoituspalveluyritysten pääomavaatimuksia;

- tiedonantovelvollisuutta arvopaperimarkkinoilla sekä arvopaperien pörssilistalle ottamista;

- sijoitusrahastoja ja muita kollektiivisia

sijoitusyhtiöitä sekä

— sisäpiirin kaupankäyntiä.

Tämän lisäksi muun muassa yhtiöoikeudellisiin direktiiveihin (ks. jakso 4.6.4.) sekä pääoman liikkeen vapauttamista koskeviin yhteisömääräyksiin sisältyy arvopaperimarkkinoihin vaikuttavia säännöksiä. EY on lisäksi pyrkinyt yhtenäistämään arvopaperikaupan verotusta.

Suomen suhtautuminen

Suomessa on viime vuosina saatettu voimaan arvopaperimarkkinoita koskevaa lainsäädäntöä, joka ei periaatteiltaan poikkea EY:n lainsäädännöstä. Sopeutuminen EY:n lainsäädäntöön merkitsisi Suomen arvopaperimarkkinalainsäädännön osalta lähinnä teknisluontoista sääntelyn yksityiskohtaistamista ja täydentämistä. Samalla se merkitsisi myös, että lakisäänteinen sijoittajansuoja tehostuu. EY:n arvopaperimarkkinoita koskevan sääntely kytkeytyy kuitenkin ulkomaalaisomistuskysymykseen. EY:ssä arvopaperimarkkinoiden integraatio on osa laajempaa kokonaisuutta. Siihen sisältyvät vapaudet omistaa ja käydä kauppaa arvopapereilla toisissa jäsenmaissa ja jäsenmaiden sijoitusmarkkinoilla, samoin kuin pääoman hankkimismahdollisuuksien avaaminen yrityksille yhdenmukaisin pelisäännöin. Suomen ulkomaalaisomistukseen liittyvät kysymykset vaikuttavat siten välittömästi myös arvopaperimarkkinaintegraatioon.

Seuraavassa on yksityiskohtaisemmin selostettu EY:n arvopaperikauppaa koskevia säännöksiä ja arvioitu miten niiden ottaminen EES-järjestelyn pohjaksi vaikuttaisi Suomen säännöksiin.

Arvopaperinvälitys ja muut sijoituspalvelukset

Arvopaperinvälitysliikkeet

EY:n komissio antoi v. 1988 direktiiviesityksen sijoituspalvelujen vapauttamisesta. EY:n parlamentti on ensimmäisessä lukemisessaan 25.10.1989 esittänyt 18 muutosehdotusta esitykseen.

Parlamentin muutosehdotukset pyrkivät ensi sijassa selventämään niitä määräyksiä ja vaatimuksia, jotka edellytetään sijoituspalveluyrityksen toimiluvulta. Perusajatuksena on luoda

järjestelmä, jossa sijoituspalveluyritys voi tarjota palveluja koko yhteisön alueella yhden toimiluvan nojalla. Tämä edellyttää toimiluvan ja valvonnan minimisääntöjen harmonisointia ja kotimaan valvonnan keskinäistä tunnustamista.

Tarkoituksena on, että sijoituspalveluyritykset voisivat kilpailla tasaveroisesti pankkien kanssa arvopaperi-toimialalla. Toiminnot, jotka luetaan mukaan kattavat arvopapereiden välityksen, salkkujen hoidon, markkinatakatatoiminnan ja investointineuvonnan.

Parlamentti pyrkii muutosehdotuksillaan myös parantamaan sijoittajien suojaa. Yrityksillä tulisi olla mm. jonkinlainen vakuutusuoja sijoittajia varten konkurssien varalta. Sijoitusyritysten tulisi myös suojautua riittävästi markkinariskejä silmällä pitäen. Jotta yritys voisi ulkomailla harjoittaa jotakin toimintaa, sen tulisi parlamentin mukaan harjoittaa samaa toimintaa myös kotimaassaan.

EY:n komissiossa arvioitiin, että parannettu direktiiviesitys saataisiin valmiiksi vielä vuoden 1989 loppuun mennessä. Arvioitu aikataulu ei kuitenkaan toteutunut.

Komissio valmistelee edelleen sijoituspalveluyritysten vakavaraisuussäädöksiä, mutta vaikuttaa siltä, että tältäkin osin aiemmin ilmoitettu aikataulu (tammi-helmikuu 1990) ei enää välttämättä pitäisi paikkaansa.

Arvopaperikaupakomitean II (1989:36) mietintö sisältää ehdotuksia arvopaperimarkkinain lain (495/89) ja arvopaperinvälitysliikkeistä annetun lain (499/89) täydentämisestä sijoituspalveluksia tarjoavien yritysten toiminnan osalta. Sijoituspalveludirektiiviin sopeutuminen edellyttäisi lisäksi eräitä muita täydennyksiä lainsäädäntöömme.

Tiedonantovelvollisuutta ja pörssilistalle ottamista koskeva sääntely

EY on antanut neljä direktiiviä, jotka koskevat arvopaperin liikkeeseenlaskuun liittyvää tiedonantovelvollisuutta sekä pörssilistalle ottamisen edellytyksiä ja tiedonantovelvollisuuden vastavuoroista tunnustamista. Direktiivit muodostavat sijoittajan ja yleisörahoitusta hankkivan yrityksen kannalta kokonaisuuden. Pörssilistalle ottamisen edellytysten ja siihen liittyvän tiedonantovelvollisuuden harmonisointi osoittaa sijoittajille vähimmäisedellytykset, jotka mikä tahansa EY:ssä liikkeeseen

lasketun pörssi-arvopaperin ja sen liikkeeseenlaskijan on täytettävä. Yhdenmukainen sääntely ja siihen nojautuva tiedonantovelvollisuuden vastavuoroinen tunnustaminen tekevät liikkeenlaskijoille mahdolliseksi riskirahoituksen hankkimisen eri jäsenmaiden pörsseistä noudattamalla kotimaan tai muun ensisijaiseksi listautumismaaksi valitun jäsenvaltion säännöksiä. Vastaavasti yrityksen ei tarvitse saada tarjousesitteelle useamman kuin yhden jäsenvaltion viranomaisen hyväksyminen. Vuonna 1989 tiedonantovelvollisuuden harmonisointi ja vastavuoroinen tunnustaminen on ulotettu koskemaan myös muita kuin pörssi-arvopapereita.

Pörssilistalle ottaminen

Arvopaperien pörssilistalle ottamisen edellytyksiä koskevassa direktiivissä (79/534/EEC) säädetään pörssi-arvopaperia ja sen liikkeeseenlaskijaa koskevista vähimmäisvaatimuksista. Nämä vaatimukset koskevat muussa maassa liikkeeseen laskettavaa pääomaa, arvopaperin omistuksen jakautumista sekä arvopaperin luovutettavuutta ja fyysistä muotoa. Pörssilistalle ottamisesta on tehtävä viranomaispäätös, josta voidaan kielteisessä tapauksessa valittaa tuomioistuimeen. Asianomaiselle viranomaiselle on annettava tiettyjä valtuuksia, muun muassa oikeus hylätä hakemus, jos arvopaperin pörssilistalle ottaminen vaarantaisi sijoittajien etua.

Kysymys arvopaperin ottamisesta pörssilistalle on säännelty väljästi arvopaperimarkkinalaissa (495/89). Tarkemmat määräykset asiasta sisältävät arvopaperipörssin ohjesääntöön, jolle on saatava valtiovarainministeriön vahvistus. Suoranaisessa ristiriidassa arvopaperimarkkinalaki on direktiivin kanssa siinä suhteessa, että arvopaperimarkkinalain 3 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan ulkomainen osake voidaan ottaa pörssilistalle Suomessa vain, jos se on pörssiosake ulkomailla. Direktiivin 6 artiklassa kielletään soveltamasta tällaista vaatimusta EY:n sisällä.

Suomen sopeutuminen direktiiviin merkitsisi ensinnäkin, että listalle ottamisen edellytyksistä tulisi antaa säännöksiä; vahvistusmenettely ei riittäisi direktiivin täytäntöönpanemiseksi. Direktiivin liitteisiin sisältyvän sääntelyn yksityiskohtaisuuden takia jouduttaisiin harkitsemaan, tulisiko arvopaperimarkkinalakiin ottaa valtuussäännös, joka mahdollistaisi kysymyksen

sääntelyn lakia alemmalla tasolla. Direktiivin mukaan listauksesta päättää viranomainen ja kielteisestä päätöksestä on voitava valittaa tuomioistuimeen. Arvopaperimarkkinalain mukaan arvopaperin pörssilistalle ottamisesta päättää arvopaperipörssin hallitus. Sen päätöksestä ei ole valitusoikeutta tuomioistuimeen, koska pörssi on puhtaasti yksityisoikeudellinen yhteisö. EY-maissa kysymys on ratkaistu joko siten, että listalle ottamisesta päättää arvopaperimarkkinoiden valvontaviranomainen tai siten, että arvopaperipörssille on annettu julkisoikeudellinen asema, jolloin sen hallitus voi toimia hallinto-oikeudellisesti viranomaisena. Kolmanneksi direktiiviin sopeutuminen edellyttäisi, että arvopaperimarkkinalaissa viranomaisten valtuuksia lisättäisiin ja täsmennettäisiin.

Liikkeeseenlaskijan tiedonantovelvollisuus

Arvopaperin pörssilistalle ottamiseen liittyvää tiedonantovelvollisuutta koskeva direktiivi (80/390/EEC) sääntelee pörssilistalle ostettavaa osaketta, joukkovelkakirjaa ja muuta arvopaperia koskevaa tarjousesitettä. Arvopaperista on laadittava pörssilistalle ottamisen yhteydessä tarjousesite. Tarjousesitteelle, joka on julkistettava direktiivissä säädetyllä tavalla, on ennen julkistamista saatava viranomaisen hyväksyminen. Tarjousesitteen sisällöstä on annettu yksityiskohtaiset määräykset direktiivin liitteissä.

Arvopaperimarkkinalain 2 luvun 3—6 §:ssä säännellään osakeantiin sekä vaihtovelkakirja- ja optiolainan liikkeeseen laskemiseen liittyvää tiedonantovelvollisuutta. Tällaisesta arvopaperista on laadittava tarjousesite, jonka vähimmäissisältö on säännelty lain 2 luvun 4 §:ssä. Pörssi- ja sopimusmarkkinayhtiön tarjousesite on ennen merkinnän aloittamista toimitettava pankkitarkastusvirastolle, joka myös antaa yleiset ohjeet tarjousesitteen laatimisesta.

Sopeutuminen direktiiviin merkitsisi ensinnäkin, että velvollisuus laatia tarjousesite tulisi ulottaa koskemaan myös joukkovelkakirjalainoja. Tätä on ehdottanut joukkovelkakirjalakityöryhmä helmikuussa 1989 luovutetussa muistiossaan. Toiseksi tulisi arvopaperimarkkinalakiin ottaa säännökset tarjousesitteen etukäteistarkastuksesta pankkitarkastusvirastossa. Kolmanneksi joudutaan harkitsemaan tarjous-

esitteen sisältöä koskevan sääntelyn säädösta-soa.

Pörssilistalle ottamiseen liittyvää tiedonantovelvollisuutta koskevaa direktiiviä on vuonna 1987 muutettu (87/345/EEC) siten, että kotimaassaan tai muussa jäsenvaltiossa pörssilistalle otetun arvopaperin liikkeeseenlaskijan ei tarvitse laatia kuin yksi tarjousesite, jos arvopaperin ottamista pörssilistalle haetaan samanaikaisesti tai lyhyen ajan sisällä toisessa jäsenvaltiossa. Viimeksi mainitun jäsenvaltion valvontaviranomainen on velvollinen tunnustamaan ensiksi mainitun jäsenvaltion valvontaviranomaisen päätöksen tarjousesitteen hyväksymisestä. Se ei voi asettaa tarjousesitteelle muita lisäedellytyksiä kuin käännöksen ja oman maansa markkinoihin liittyvien erityisolosuhteiden — esimerkiksi verotuskäytännön — selostamisen.

EES-järjestelyyn sovellettuna direktiivi merkitsisi, että esimerkiksi Englannin lainsäädännön mukaan laadittu tarjousesite, jonka Englannin valvontaviranomainen on hyväksynyt, riittäisi tiedonantovelvollisuuden täyttämiseen myös Suomessa. Vastaavasti olisi Suomen lainsäädännön mukaan laadittu ja hyväksytty tarjousesite tunnustettava myös muissa EES-maissa. Tällainen järjestelmä, joka on omiaan helpottamaan yritysten riskipääoman saamista, ei itsessään aiheuttaisi sopeutumisvaikeuksia Suomelle. Se edellyttää kuitenkin, että lainsäädäntömme ja viranomaiskäytäntömme täyttää kansainvälisen uskottavuuden vaatimukset. Kolme edellä selostettua direktiiviä johtavat siihen, ettemme voi sallia arvopaperipörssin aseman myöntämistä sellaisille markkinapai-koille, jotka eivät kykene sopeutumaan yhteisö-lainsäädännön edellyttämiin listauksen edellytyksiin ja tiedonantovelvollisuuksiin.

Vuonna 1989 hyväksytty direktiivi (89/298/EEC) harmonisoi sellaisten arvopaperien, jotka eivät ole pörssilistalla, liikkeeseen laskemisen yhteydessä laadittavaa tarjousesitettä koskevat säännökset. Tarjousesite ja muu liikkeeseen laskemiseen liittyvä materiaali on toimitettava ennen julkaisemista valvontaviranomaiselle, mutta jäsenvaltiot eivät ole velvollisia ennakotarkastamaan tarjousesitettä. Jäsenvaltiot ovat velvollisia tunnustamaan toistensa lainsäädännön mukaan täytetyn tiedonantovelvollisuuden.

Tämä direktiivi ei aiheuta erityisiä sopeutumisongelmia Suomelle. Arvopaperimarkkinain muutostarpeet ovat samankaltaisia kuin

pörssi-arvopaperien tarjousesitettä koskevasta direktiivistä johtuvat.

Puolivuotiskatsaus

Osakeyhtiöiden tilinpäätöksiä koskevat yhteisömääräykset sisältyvät pääosin yhtiöoikeudellisiin direktiiveihin, joita selostetaan toisaalla tässä selonteossa. Arvopaperimarkkinadirektiiveistä liittyy tilinpäätösinformaatioon pörssiyhtiön jatkuvaa tiedonantovelvollisuutta koskeva direktiivi (82/121/EEC). Sen mukaan jäsenvaltioiden on velvoitettava pörssiyhtiöt laatimaan ja julkistamaan puolivuotiskatsaus kunkin toimintavuoden ensimmäiseltä kuudelta kuukaudelta.

Suomessa ei ole voimassa säännöksiä puolivuotiskatsauksesta. Arvopaperimarkkinalakiin on ehdotettu arvopaperikauppakomitean II osamietinnössä (1989:36) säännöksiä pörssi- ja sopimusmarkkinayhtiöiden velvollisuudesta laatia puolivuotiskatsaus. Ehdotuksessa on otettu huomioon direktiivin säännökset.

Liputusvelvollisuus

Pörssiyhtiöiden suurten omistuksenmuutosten julkistamista koskeva direktiivi (88/627/EEC) sääntelee niin kutsuttua liputusvelvollisuutta. Se tarkoittaa velvollisuutta julkistaa tietyt kynnykset ylittävät tai alittavat muutokset pörssiyhtiön omistuksessa. Liputusvelvollisuuden kynnyksenä ovat direktiivin mukaan 10 %, 20 %, 1/3, 50 % ja 2/3 äänivallasta. Jäsenvaltiot voivat korvata 20 %:n ja 1/3:n kynnykset yhdellä 25 %:n kynnyksellä ja 2/3:n kynnyksen 75 %:n kynnyksellä. Jäsenvaltiot saavat myös soveltaa ankarampaa liputusvelvollisuutta ja ulottaa liputusvelvollisuuden koskemaan myös pääomaosuuden hankkimista ja luovuttamista. Omistuksen muutoksista on direktiivin mukaan ilmoitettava valvontaviranomaiselle sekä asianomaiselle yhtiölle, joka puolestaan on velvollinen julkistamaan omistuksen muutoksen.

Suomessa ovat liputusvelvollisuutta koskevat säännökset arvopaperimarkkinalaisia. Arvopaperimarkkinalain 2 luvun 9 §:n säännös liputusvelvollisuuden kynnyksestä on sopusoinnussa direktiivin pääsäännön kanssa. Direktiiviin sopeutuminen edellyttäisi liputusvelvollisuuteen liittyvän menettelyn nykyistä tarkempaa

sääntelyä. Koska direktiivi on vain vähimmäissäännöstö ei sitä, että arvopaperimarkkinalaisa velvoitetaan liputusvelvollinen itse julkistamaan omistuksen muutos, voitane pitää direktiivin vastaisena. Direktiivin edellyttämät muutokset arvopaperimarkkinalakiin eivät aiheuta sopeutumisvaikeuksia Suomelle, koska maassamme on hyväksytty pyrkimys lisätä osakkeenomistuksen julkisuutta.

Sijoitusrahastot

EY:n kollektiivista arvopaperisijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä koskeva direktiivi vuodelta 1985 koskee kaikkia yrityksiä, jotka ennalta rajaamattomin yleisöltä kerättävin varoin harjoittavat kollektiivista arvopaperisijoitustoimintaa. Toiminta edellyttää hallintoyhtiön kotivaltion viranomaisen antamaa toimilupaa, joka oikeuttaa toimintaan kaikissa jäsenmaissa. Sijoitustoiminnassa sijoitukset saavat kohdistua vain arvopapereihin. Jotta sijoitustoiminta voisi olla mahdollisimman joustavaa, sitä sääntelevät vain yleiset rajoitussäännökset. Direktiivi ei aseta rajoituksia hallintoyhtiön tai sijoitusrahasto-osuuksien taikka säilyttäjäyhtiön osakkeiden ulkomaalaisomistukselle. Sijoitusrahasto-osuuksien ja sijoitusyhtiön osakkeiden markkinoinnin tulee olla vapaata koko EY-alueella.

Suomessa voimassa oleva lainsäädäntö koskee sijoitusrahastoja ja niiden toimintaa. Suomessa rajoituslain säännökset rajoittavat ulkomaalaisen oikeutta omistaa rahastoyhtiön osakkeita ja sijoitusrahastolaki kieltää lisäksi ulkomaalaisia ja ulkomaisia yhteisöjä omistamasta rahasto-osuuksia. Sijoitukset ulkomaisiin arvopapereihin on rajoitettu 20 prosenttiin. Lisäksi Suomen sijoitusrahastolaki on sijoituskohteiden osalta rajaavampi kuin EY:n ko. direktiivi. Sopeutuminen EY:n säännöksiin merkitsisi mm. sitä, että ulkomaalaisilla tulisi olla vapaa oikeus omistaa rahastoyhtiön osakkeita ja sijoitusrahasto-osuuksia sekä EY-maiden sijoitusrahastojen rahasto-osuuksien markkinoinnin sallimista Suomessa. Viimeksi mainittu kysymys liittyy suomalaisten oikeuteen omistaa vapaasti ulkomaisia arvopapereita ja siten myös sijoitusrahasto-osuuksia. Vastavuoroisesti suomalaisia sijoitusrahastoja ja niitä hoitavia rahastoyhtiöitä tulisi voida perustaa myös ulkomaille. Näiden kysymysten selvittämiseksi on aloitettu selvitystyö, jonka tavoit-

teenä on mm. sopeuttaa voimassa olevaa sijoitusrahastolainsäädäntöä EY:n vastaaviin säännöksiin.

Sisäpiirin kaupankäynti

EY:n neuvosto hyväksyi toukokuussa 1989 sisäpiirin kaupankäyntiä koskevan direktiivin (89/592/EEC). Direktiivissä velvoitetaan jäsenvaltiot kieltämään luottamuksellisen yritystiedon hyväksikäyttö arvopaperikaupassa ja tällaisen tiedon paljastaminen ulkopuolisille.

Suomessa on luottamuksellisen yritystiedon hyväksikäyttö kielletty arvopaperimarkkinalain 5 luvun 2 §:ssä. Direktiivi ei aiheuttane muutoksia säännökseen. Mahdollista on kuitenkin, että direktiivi edellyttää säännöksen soveltamisalan selvittämistä siltä osin, että sisäpiirin tietoa olisi luottamuksellinen tieto paitsi arvopaperin liikkeeseenlaskijasta myös arvopaperista itsestään. Sääntelyn tarkistamistarve, johon ei liity erityisiä sopeutumisongelmia, voidaan selvittää rikoslain kokonaisuudistuksen toisessa vaiheessa, jossa on tarkoitus siirtää luottamuksellisen yritystiedon väärinkäyttöä koskeva säännös rikoslakiin. Direktiivi sisältää säännöksiä jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten yhteistyöstä. Niihin sopeutuminen edellyttäne pankkitarkastusviraston valtuuksien lisäämistä. Näiden säännösten ulottaminen koskemaan koko EES-aluetta antaisi aiheen harkita, missä määrin Suomen on tarkoituksenmukaista liittyä Euroopan Neuvoston konventioon viranomaisten yhteistyöstä sisäpiirin kaupankäynnin torjumiseksi.

Integraation vaikutukset arvopaperimarkkinoiden toimintaan

Arvopaperimarkkinoiden integraation toteutuessa kilpailukykyisten sijoitusvaihtoehtojen määrä kasvaisi. Markkinapaikkojen ja rahoituspalveluja tarjoavien yritysten lukumäärä kasvaisi, mikä edistäisi kilpailua palveluiden laadun ja kustannusten osalta. Sijoittajansuoja paranisi markkinaosapuolille asetettavien vaatimusten tiukentuessa ja yhdentyessä eri markkinoilla.

Valuutansäännöstelyn poistumisen ja arvopaperimarkkinoiden harmonisoinnin seurauksena uusien sijoitusvaihtoehtojen mukanaan tuoma koveneva kilpailu sijoittajista kohdistui-

si sekä kotimaisilla että kansainvälisillä markkinoilla operoiviin liikkeeseenlaskijoihin.

Potentiaalisten sijoittajien lukumäärän kasvu lisäisi kilpailukykyisten liikkeeseenlaskijoiden mahdollisuuksia saada rahoitusta arvopaperimarkkinoilta. Rahoituksen tehokkuus paransi eli hyvät yritykset saavat halvempaa rahoitusta. Ainakin kansainvälisillä markkinoilla operoiville liikkeeseenlaskijoille niin sanottu rating-toiminta tulisi välttämättömäksi.

Merkittävien pörssiyhtiöiden osakkeilla käytävä kauppa voi siirtyä Suomesta merkittäviin kansainvälisiin pörssikeskuksiin tai ylikansallisiin elektronisiin kaupankäyntijärjestelmiin. Tähän vaikuttavat olennaisesti arvopaperikaupan verotuksen suhteen tehtävät ratkaisut. Muilla kotimaisilla arvopapereilla käytävä kauppa jäisi kotimaisten markkinapaikkojen hoidettavaksi.

Valuutansäätelyn poistumisen, arvopaperimarkkinoiden harmonisoinnin ja elektronisten kaupankäyntijärjestelmien kehittyessä arvopaperikauppa perinteisillä markkinapaikoilla (arvopaperipörssit) menettää merkitystään elektronisen kaupankäynnin joustavuuden sekä pienempien tuotanto- ja transaktiokulujen vuoksi. Markkinat siirtyvät sinne, missä palveluja tarjotaan halvimmalla (mukaan lukien välityspalkkiot ja varainsiirtoverot) ja riskittömimmalla (kauppojen selvitysjärjestelmän luotettavuus, tehokkuus ja kustannukset).

Suomessa ei ole tällä hetkellä arvopaperikauppojen selvitysjärjestelmää, joka täyttäisi kansainväliset vaatimukset. Suunniteltu paperiton arvo-osuusjärjestelmä ei sinänsä ratkaise tähän liittyviä ongelmia. Arvo-osuusjärjestelmää suunniteltaessa tulisi ottaa huomioon myös arvopaperikaupan selvitysjärjestelmälle asetettavat vaatimukset.

Euroopan kansainvälisissä arvopaperimarkkinakeskuksissa toimivat suuret arvopaperinvälittäjät ovat vakavaraisuuden, kokemuksen ja tehokkuuden suhteen huomattavasti edellä suurta osaa kotimaisista arvopaperinvälitysliikkeistä, joista suuri osa on aloittanut toimintansa vasta 1980-luvulla. Ulkomaisten arvopaperinvälitysliikkeiden tulo Suomeen parantaisi välitys- ja muiden sijoituspalveluiden tasoa ja monipuolistaisi sijoituspalveluiden tarjontaa. Lisääntyvä kilpailu ja palvelutason parantuminen on uhka nykyisille kotimaisille elinkeinonharjoittajille, mikäli ne eivät kykene sopeutumaan uuteen kilpailutilanteeseen. Arvopape-

rinvälitysliikkeiden sijoituspalveluiden volyymin kasvu, palvelutason parantuminen ja palveluiden monipuolistuminen vaikuttaisi myös suomalaisten pankkien toimintaympäristöön.

4.3.2. Kuljetuspalvelut

Teollisuuden ja kaupan jatkuva kansainvälistyminen edellyttää nopeita ja tehokkaita kuljetusyhteyksiä. Myös toimiva yhteistyö tietoliikenteessä ja joukkoviestinnässä on välttämätön. Hallitus antoi eduskunnalle liikennepoliittisen selonteon huhtikuussa 1988. Valtioneuvosto antoi selonteon Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan taloudelliseen yhdentymisketjuun marraskuussa 1988.

Yleistä

EY:n tavoitteena on myös kuljetusalalla luoda vapaat sisämarkkinat. Päätökset ja hyväksytyt suunnitelmat tähtäävät EY:n sisäisten tavaraj- ja henkilökuljetusten vapauttamiseen kaikista määrällisistä rajoituksista. Hintojen vahvistusmenettelyä puretaan ja kilpailua lisätään kaikissa liikennemuodoissa. Liikenteenharjoittajien eriarvoisuus poistetaan ja kilpailulähtökohtia yhdenmukaistetaan.

Vielä tällä hetkellä maantie- ja ilmakuljetuksia säännellään varsin tarkasti. EY:n päätöksillä on vaikutuksensa myös ulkopuolisten maiden, erityisesti EFTA-maiden ulkomaankuljetuksiin. EFTA-maiden taloudelliset tavoitteet ja ulkomaankaupan yleiset periaatteet ovat pitkälti yhteneväiset EY-maiden kanssa, ja niiden ulkomaankaupasta merkittävä osa käydään EY:n kanssa.

Mikäli sisämarkkinoiden ja sen ulkopuolisten maiden liikennesuhteita ei saada ajoissa sopivalla tavalla ratkaistuiksi, EFTA-maiden kilpailukyky suhteessa EY-maihin heikkenee. Kysymykset on otettu esille EFTAssa, pohjoismaiden kesken ja erityisesti Länsi-Euroopan liikenneministerikonferenssissa (CEMT). Parhaillaan tutkitaan, millä tavoin ja millä edellytyksillä EY:n ulkopuoliset CEMT-maat voisivat osallistua EY:n liikennepoliittiseen kehitykseen lähinnä maantiliikenteen alalla. EY suosii yhteisjärjestelyihin ulkopuolisten maiden kanssa ainoastaan vastavuoroisuus pohjalta.

Myös muutokset Itä-Euroopassa luovat uusia haasteita ja tavoitteita.

Suomen suhtautuminen

Suomi pyrkii kaikki kuljetusmuodot kattavaan yhtenäiseen markkina-alueeseen, jossa kuljetuspalveluissa kilpailtaisiin ja toimittaisiin yhtäläisin säännöin. Suomi on valmis sopeuttamaan omia säännöksiään EY:n säännöksiin, milloin tämä ei ole ristiriidassa perustavaa laatua olevien kansallisten intressien kanssa.

EFTA-maat ovat keskusteluissaan kiinnittäneet erityistä huomiota liikenteen ympäristövaikutuksiin. Ne ovat sekä maantieliikenteen päästörajoituksilla että yhdistettyjä kuljetuksia kehittämällä pyrkineet vähentämään liikenteen haittoja.

Kuljetuksilla on Suomelle sen maantieteellisen aseman ja sen teollisuuden rakenteen vuoksi poikkeuksellisen suuri ulkomaankaupan kilpailukykyyn vaikuttava merkitys. Hallituksen pyrkimyksenä on hoitaa kuljetuksiin liittyvät EFTA-EY-järjestelyt tehokkaasti, taloudellisuutta ja entistä parempaa palvelutasoa edistävällä tavalla.

4.3.2.1. Maantiekuljetukset

EY luo sisäiset maantieliikennemarkkinat vapauttamalla maanteiden henkilö- ja tavarakuljetukset kaikista määrällisistä rajoituksista vuoden 1993 alkuun mennessä. Samalla poistuu jäsenmaiden välinen liikenteenharjoittajien kansallisuuteen tai toimipaikan sijaintiin perustunut syrjintä.

Maantieliikenteen lupapolitiikka, ajoneuvojen tekniset ominaisuudet sekä maantieliikenteen verot ja maksut harmonisoidaan tasavertaisten kilpailuedellytysten luomiseksi. Sen enempää linja-autoliikenteen liberalisoinnissa kuin maantieliikenteen verojen ja maksujen harmonisoinnissakaan ei EY:ssä kuitenkaan toistaiseksi ole päästy ratkaisuun. Myöskään maantieliikenteen kuljettajien ajo- ja lepoaikoja koskevat EY:n säännökset eivät ole vielä saaneet lopullista muotoaan.

a) Ammattiin pääsy

Jokainen, joka täyttää tietyt taloudelliset vaatimukset, on suorittanut vaaditun ammatillisen kurssin, on kunniallinen sekä kykenee johtamaan ja hoitamaan kuljetusyritystä, pääsee harjoittamaan ammattimaista kuorma- ja linja-autoliikennettä EY:n järjestelmässä.

Euroopan liikenneministerikonferenssissa (CEMT) on havaittu jäsenmaiden väliset erot ammattiin pääsyyn liittyvissä nykyisissä määräyksissä siksi vähäisiksi, että koko Länsi-Euroopan kattava CEMT-järjestely on ammattiin pääsyssä katsottu mahdolliseksi. Touku-kuussa 1989 CEMT:n ministerineuvosto hyväksyikin resoluution, jonka mukaan EY:n vahvistamia ammattitaidon, kunniallisuuden ja varallisuuden kriteerejä ryhdytään soveltamaan koko CEMT-alueella. Yksityiskohtaisempi, EY:n vastaavan direktiivin kanssa yhtäpitävä resoluutio asiasta on tarkoitus hyväksyä keväällä 1990. Suomi on hyväksynyt ensimmäisen resoluution ja periaatteessa sitoutunut hyväksymään myös toisen.

Vaarallisten aineiden kuljettajien koulutuksesta EY:n liikenneministerineuvostossa hyväksyttiin vuoden 1989 joulukuussa direktiivi. EY:n alueen sisällä vaarallisten aineiden kuljetusten suorittamiseen vaaditaan direktiivin mukainen EY-maan antama pätevyystodistus. Suomi puolestaan noudattaa YK:ssa laadittua kansainvälisen liikenteen ADR-sopimusta vaarallisten aineiden kuljettamiseksi maanteillä. EY:n direktiivi poikkeaa tästä sopimuksesta kuljettajien koulutuksen osalta sekä koti- että ulkomaanliikenteessä.

Suomen suhtautuminen

Suomen lainsäädännössä liikenneluvan saanti on toistaiseksi ollut sidottu tarveharkintaan. Liikenne, jota varten lupaa anotaan, pitää todeta tarpeelliseksi. Liikenneministeriössä on valmistunut ehdotus laiksi soveltuvuusharkintaan perustuvasta luvanvaraisesta maantien tavaliikenteestä. Se on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian. Lakiehdotus vastaa EY-säännöksiä, ja se on tarkoitus saattaa voimaan 1991 alusta.

Jotta suomalaisilla liikenteenharjoittajilla olisi pääsy kuljetusten hoitamiseen EES-alueella olisi kuljettajien koulutusta koskevat normit

saattettava EY-direktiivien edellyttämälle tasolle.

b) Markkinoille pääsy

EY:n jäsenmaan ja vuodesta 1993 lukien koko EY:n maantieliikennemarkkinoille pääsee automaattisesti se, joka täyttää yllä mainitut laadulliset ehdot.

EY:n kahden- ja monenkeskisiä ulkomaanliikenteen kiintiöjärjestelmiä on kasvatettu niin, että lupien määrä jo ylittää tosiallisen tarpeen. EY:n sisäinen maantieliikenne ja maantieliikennepalvelujen tarjonta ovat jo käytännössä muodostuneet lähes vapaiksi. Niihin sisältyy siten oikeus harjoittaa ns. kolmannen maan liikennettä - eli hoitaa kuljetuksia kahden muun EY-maan välillä - sekä 1.7.1990 alkaen oikeus harjoittaa toisen EY-maan kahden paikkakunnan välillä tapahtuvia sisäisiä ns. kabotaasikuljetuksia. Toistaiseksi kabotaasia säännellään kiintiöillä, joita korotetaan vuosittain. Vuoden 1993 alusta kaikki kuljetukset vapautetaan ja aikaisemmat kiintiöjärjestelmät poistuvat.

Euroopan liikenneministerikonferenssilla (CEMT) on EY:n järjestelmää vastaava kolmannen maan liikenteen kiintiöjärjestelmä. Suomen, Tanskan, Norjan ja Ruotsin kesken on tämän vuoden alusta aloitettu näiden Pohjoismaiden alueen kattava luvanvarainen kolmannen maan liikenteen järjestely. Yleisenä tavoitteena on Pohjoismaiden ministerineuvoston päätöksen mukaisesti luoda Suomesta, Norjasta ja Ruotsista yhtenäinen EY:n liikennealan yhteismarkkinohin rinnastettava liikennealue.

Suomen suhtautuminen

Suomen kansainvälinen maantieliikenne on tähän asti perustunut yksinomaan kahdenväliisiin maantieliikennesopimuksiin. Liikennettä harjoitetaan niissä sovittavien kiintiöiden puitteissa. Liikenne muiden Pohjoismaiden sekä mm. Benelux-maiden, Ison-Britannian ja Sveitsin kanssa on kuitenkin vapautettu kiintiöistä. Kolmannen maan liikenteestä on toistaiseksi sovittu Pohjoismaiden lisäksi erikseen Benelux-maiden, Sveitsin, Puolan ja Neuvostoliiton kanssa.

Kysymys markkinoille pääsystä on EFTA-maiden ja EY:n maantieliikennesuhteiden keskeisin ongelma. Avoimien maantiekuljetusmarkkinoiden keskeinen tavoite on avata maantiekuljetukset ulkoiselle kilpailulle. Tämä saattaa edellyttää meiltäkin ns. kolmansien maiden liikenteeseen liittyvien, vielä jäljellä olevien rajoitusten poistamista, sekä toisen sopimusmaan sisäisen liikenteen sallimista.

Verrattaessa maantiekuljetuksia koskevaa lainsäädäntöämme EY:n lainsäädäntöön ei vuosi 1993 sinänsä aiheuttane ongelmia. Suurin ongelma on kuitenkin kotimaisten liikenteenharjoittajien kilpailukyvyyn turvaaminen. Vaikka suomalaisten ulkomaanliikenteenharjoittajien kilpailukykyä saadaankin parannetuksi maksamalla kaluston hintaan sisältyvää liikevaihtoveroa vastaavaa tukea, vaaditaan myös muita ratkaisuja.

Tasavertaisten kilpailuedellytysten takaamiseksi suomalaisille elinkeinonharjoittajille on tärkeää luoda sellaiset liikennepoliittiset puitteet, että verotuksellisista, hallinnollisista tai muista syistä johtuvat eriarvoisuudet ja jälkeennejääneisyydet muiden maiden liikenteenharjoittajiin nähden poistuvat ja että liikenteenharjoittajille luodaan yhtäläiset toimintaedellytykset niin kansallisen kuin kansainvälisenkin liikenteen harjoittamiseksi. Ellei näin tapahdu, saattaa Suomi tarvita ylimenokautta sopeutukseen EY:n vapaisiin maantieliikennemarkkinoihin.

c) Maantiekuljetusten sosiaaliset määräykset

Maantiekuljetusten miehistöjen työstä on useita kansainvälisiä sopimuksia. Näistä tärkein on YK:n Euroopan talouskomission (ECE) AETR-sopimus, joka koskee muun muassa ajo- ja lepoaikoja kansainvälisissä kuljetuksissa.

EY:n jäsenmaiden välisessä liikenteessä noudatetaan AETR-sopimusta lievempiä määräyksiä. EY:n jäsenmaiden ja kolmansien maiden välisiin kuljetuksiin sovelletaan kuitenkin edelleen AETR:n mukaisia ajo- ja lepoaikoja. Tämä on saattanut EY:n ulkopuoliset maat epäedulliseen kilpailutilanteeseen. Osittain tästä syystä on ECE:n maantieliikennetyöryhmässä tehty päätös AETR-sopimuksen saattamisesta revisioon. Myös EY-maat ja EY:n komissio ovat ilmaisseet kiinnostuksensa tähän revisiotohjon.

Suomen suhtautuminen

Suomi ei ole toistaiseksi liittynyt AETR-sopimukseen, mutta käytännössä muut Euroopan maat edellyttävät alueellaan liikkuvien suomalaisten kuljettajien noudattavan sen määräyksiä. Suomi toimii aktiivisesti yhteistyössä Norjan ja Ruotsin kanssa tavoitteena että näiden maiden kuljetukset saisivat EY:n jäsenmaissa saman kohtelun kuin sen jäsenmaiden omat kuljetukset. Suomi on myös valmis ryhtymään asiassa lainsäädännöllisiin toimiin heti, kun tilanne EY:ssä tai ECE:ssä tekee sen mahdolliseksi.

d) Ajoneuvojen mitat ja painot sekä muut tekniset ominaisuudet

EY:ssä ajoneuvojen mittojen ja painojen harmonisointi on käytännössä saatettu päätökseen. EY:n ajoneuvojen mittoja ja painoja sekä muita teknisiä ominaisuuksia koskeva harmonisointi tehtiin pääosin vuosina 1986-89. Suomen tieliikenteessä käytettävien ajoneuvojen painot ja mitat tarkistettiin marraskuussa 1987 tehdyllä ajoneuvoasetuksen muutoksella ja siihen sen jälkeen liittyneillä päätöksillä.

EY-alueen ajoneuvot voivat ajaa Suomen alueella EY:n alueellaan soveltamalla paino- ja mittamääräyksillä pääosin vuoden 1990 alusta voimaan astuneiden päätösten seurauksena. Vastaavasti EY-alueelle suuntautuvassa liikenteessä käytettävät suomalaiset ajoneuvot ovat painonsa ja mittojensa puolesta kilpailukykyisiä EY:n alueella. Sen sijaan kotimaassa ja Pohjoismaiden välisessä liikenteessä voidaan käyttää suurempia mittoja ja painoja. Hallitus lähtee siitä, että viimeksi mainitut normit voitaisiin säilyttää myös EES-järjestelyssä.

Suomi on myös liittynyt YK:n alaisen Euroopan talouskomission (ECE) vuonna 1958 laatimaan E-sopimukseen. Moottoriajoneuvojen varusteiden ja osien hyväksymisehto- ja yhdenmukaistamista ja hyväksymisten vasta-vooroista tunnustamista edellyttävässä sopimuksessa on säädetty ajoneuvoille yksityiskohdaiset vaatimukset. Tavoitteena on pyrkiä poistamaan kansainvälisen kaupan esteitä standardisoimalla ajoneuvojen rakennetta ja varusteita koskevat vaatimukset ja hyväksymismerkinnät.

E-sääntösopimukseen on liittynyt 22 Euroopan maata. Näiden joukossa on myös EY-mai-

ta. Siksi jatkossa yhä useampia ajoneuvojen rakenneosia ja varusteita koskevat E-säännöt ja EY-direktiivit vastaavat toisiaan. EY-direktiivit ovat kuitenkin luonteeltaan velvoittavimpia kuin E-säännöt, joten uusia yleiseurooppalaisia säännöksiä laadittaessa tai voimassa olevia tiukennettaessa EY yhä enemmän määrää suunnan.

Suomen suhtautuminen

Suomessa ajoneuvojen rakenteita ja varusteita koskevat vaatimukset perustuvat eräitä poikkeuksia lukuunottamatta E-sääntöihin, mikä käytännössä merkitsee asiasisällöltään E-sääntöä vastaavan EY-direktiivin hyväksymistä.

E-säännöistä ja vastaavista EY-direktiiveistä poikkeaviin vaatimuksiin on Suomessa jouduttu turvautumaan lähinnä tapauksissa, joissa rakenteesta tai varusteesta ei ole olemassa lainkaan E-sääntöä eikä vastaavaa EY-direktiiviä. Esimerkkeinä mm. autojen sisustusmateriaalien paloturvallisuusvaatimukset sekä nastarenkaita ja linja-autoja koskevat määräykset.

Toisaalta eräät Suomen ajoneuvotekniset vaatimukset poikkeavat E-säännöistä ja vastaavista EY-direktiiveistä. Suomessa on jo aiemmin asetettu liikenneturvallisuuteen perustuvia vaatimuksia, joita ei ole myöhemmin harmonisoitu yleiseurooppalaisten päätösten kanssa. Suomessa kauan voimassa ollut vaatimus saattaa siten olla portaittain kehittynyt tasolle, joka on tiukempi kuin EY-direktiivi tai muuten poikkeaa siitä.

Pohjoismaiden ilmasto, ajoneuvojen eräiden rakenteiden ja varusteiden parempi turvallisuustaso ja tiukempi suhtautuminen pakokaasupäästöihin ovat Suomessa myös johtaneet siihen, että eräät vaatimukset ovat tiukemmat kuin vastaavat EY-direktiivit. Esimerkkeinä mainittakoon raskaan ajoneuvokaluston jarrumääräykset ja henkilöautojen pakokaasumääräykset. Pidemmällä tähtäyksellä olisi kuitenkin pyrittävä päästörajoitusten harmonisointiin koko Euroopassa. Euroopan liikenneministerikonferenssin (CEMT) ministerineuvoston marraskuussa 1989 pitämässä ympäristöasioita käsitelleessä erityisistunnossa hyväksyttiin mm. tähän tähtäävä laaja, liikenteen kaikki ympäristökysymykset kattava resoluutio.

Ajoneuvoteknisten vaatimusten harmonisointiin kaikilta osin ei ole mahdollisuutta

lieventämättä tai poistamatta kokonaan eräitä tärkeitä vaatimuksia, joilla on merkitystä ympäristönsuojelulle ja liikenneturvallisuudelle. Pakokaasumääräysten lieventäminen vaikeuttaisi myös olennaisesti Suomen mahdollisuuksia pyrkiä täyttämään ilmansaasteiden vähentämisestä tehtyjä kansainvälisiä sopimuksia, esimerkiksi ns. Sofian tyyppipöytäkirjan sopimusta.

Näitä poikkeuksia lukuunottamatta on mahdollista edelleen seurata E-sääntöä ja vastaavaa EY-direktiiviä. Samoin voidaan ottaa käyttöön myös jatkossa laadittavia uusia E-sääntöjä ja vastaavia EY-direktiivejä.

a) Maantieliikenteen verot ja maksut

Suomen on vielä määriteltävä kantansa EY:ssä hyväksyttävään kansainvälisen maantieliikenteen verotusjärjestelmään. Suomi kuten useat EY-maatkin on tähän asti noudattanut ns. kansallisuusperiaatetta. Sen mukaan verot peritään pääasiassa siinä maassa, jossa ajoneuvo on rekisteröity. EY:n komissio näyttää kuitenkin, ainakin periaatteessa ja pidemmällä tähtäyksellä, kallistuvan ns. alueelliseen periaatteeseen. Sen mukaan verot peritään pääosin siellä missä ajoneuvo liikkuu. Tämä periaate onkin epäilemättä oikeudenmukainen liikenteen infrastruktuuri- ja ympäristökustannusten kattamisen kannalta. Kuitenkin se on puhtaassa muodossaan teoreettinen, hankala toteuttaa ja omiaan lisäämään Euroopan äärialueiden maiden jo muutoinkin suuria kuljetuskustannuksia.

Suomen suhtautuminen

Yhtenäiset kilpailuedellytykset edellyttänevät kansainvälisen maantiekuljetuksen verotusjärjestelmän huomioimista lainsäädännössämme.

4.3.2.2. Rautatiekuljetukset

EY:n tarkoitus on järjestää rautateiden ja valtiovallan suhteet uudelleen. Valtiovalta vastaisi radanpidosta ja rautatiet harjoittaisivat liikennettä kaupallisin perustein ja maksaisivat radankäyttömaksua valtiolle. Radankäyttömaksua määrittäessä pyritään eri liikennemuodot asettamaan tasavertaiseen asemaan ja otta-

maan myös huomioon eri liikennemuotojen sosiaaliset kustannukset.

Samassa yhteydessä julkinen palvelutavoite poistuu. Se ei kuitenkaan koske valtion tai EY:n varoista korvattavia, erikseen määriteltäviä poikkeuksia. Sopivia järjestelyjä etsitään, jotta rautateiden taloudellisista tappioista voitaisiin päästä. Teknistä harmonisointia tehostetaan, jotta eri EY-maiden rautatiekalusto olisi käyttökelpoista koko EY-alueella. Palvelujen vapaan tarjonnan periaate otetaan käyttöön myös rautateilla. Myös muut kuin nykyiset rautatielaitokset voisivat tarjota raideliikennepalveluja. Maantie- ja siviili-ilmailuverkoston tukkeutumisen takia suurnopeusjunien verkoston kehittämiseksi annetaan etusija.

Yhdistetyt kuljetukset nähdään EY:ssä nyt kapasiteetti-, ympäristö- ja liikenneturvallisuuksista selvemmin kuin aikaisemmin tulevaisuuden liikennemuotona. Niissä kuljetuksen rungon muodostaa rautatiekuljetus ja maantiekuljetuksia käytetään ainoastaan terminaali- ja vastaaviin kuljetuksiin. Yhdistetyt kuljetukset eivät kuitenkaan ole toistaiseksi kilpailukykyisiä ilman taloudellista tukea.

Muualla Euroopassa yhdistetyillä kuljetuksilla ymmärretään yleensä yhdistettyjä rautatie- ja maantiekuljetuksia. Eräissä tapauksissa niihin liittyy lyhyitä lauttaliikenneosuuksia. Suomessa taas meriliikenne on lähes kaikissa tapauksissa keskeinen osa yhdistettyjä kuljetuksia. Tällöin on kyse joko konttien ja perävaunujen laivakuljetuksista tai juna-lauttakuljetuksista.

Suomen ja Saksan Liittotasavallan välinen ns. Railship-liikenne kasvaa jatkuvasti. Myös Lounais-Suomen ja Tukholman alueen välille perustettujen junalauttayhtiöiden toiminta on käynnistynyt lupaavasti. Suomen edellytykset hoitaa rautatie- ja yhdistettyjä kuljetuksia Länsi-, Keski- ja Etelä-Euroopan suuntaan ovat siten hyvät. Suomi on myös katsonut, että yhteistyön tehostaminen Itä-Euroopan maiden rautateiden kanssa voi nopeuttaa Suomen yhteyksiä näiden maiden kautta Keski-, Etelä- ja Kaakkois-Eurooppaan.

EY:n ote rautatieliikenteeseen ja yhdistettyihin kuljetuksiin liittyvissä asioissa on olennaisesti tiukkenemassa. Erilaisin harmonisointi- ja liberalisointitoimenpitein pyritään selvästi erityisen eurooppalaisen rautatiemarkkina-alueen luomiseen.

Suomen suhtautuminen

Suomen rautateiden ongelmat ovat samat kuin muiden Euroopan maiden, ja valtionrautateiden liikelaits uudistus vastaa suurelta osin EY:n hankkeita. EY:n kehityksen vaikutuksia Suomeen tuleekin harkita entistä tarkemmin. Maantieliikenteen kapasiteetti-, turvallisuus- ja ympäristöongelmien sekä mahdollisen territoriaaliverotuksen vuoksi rautatiet ja yhdistetyt kuljetukset lienevät myös Suomen kannalta vastaisuudessa kansainvälisissä kuljetuksissa nykyistä huomattavasti varteenotettavampi vaihtoehto. Tästäkin syystä Suomi suhtautuu myönteisesti EY:ssä meneillään olevaan kehitykseen raideliikennepalvelujen kilpailukyvn nostamiseksi ja niiden tarjonnan vapauttamiseksi. Hallitus katsoo, että Suomen esteetön pääsy Länsi-Euroopan rautatiemarkkinoille on varmistettava myös jatkossa.

4.3.2.3 Lentoliikenne

Kansainvälinen säännöllinen lentoliikenne on suuressa määrin säänneltyä. Tätä sääntelyä on ryhdytty asteittain vapauttamaan, toisaalta EY:ssä ja toisaalta Euroopan siviili-ilmailukonferenssissa (ECAC).

EY:n tähän saakka merkittävin saavutus lentoliikenteen sääntelyn vapauttamiseksi on joulukuussa 1987 hyväksytty laaja toimenpidepaketti. Siihen sisältyvät lentohintojen vahvistamismenettely, kapasiteetin jakaminen ja markkinoille pääsy sekä EY:n kilpailusääntöjen soveltamista koskevia määräyksiä. Pakettia hyväksyttäessä sovittiin, että tehdään päätökset vapauttamispolitiikkaa jatkavista uusista säännöistä 30.6.1990 mennessä. Tarkoitusta varten EY:n komissio julkisti syyskuussa 1989 oman, pitkälle menevän ehdotuksensa sääntelyn vapauttamisen toiseksi vaiheeksi. Ehdotus on käsiteltävänä EY:ssä, ja on todennäköistä, että se huomattavilta osiltaan hyväksytään vielä tämän vuoden kuluessa. EY:n liikenneministerit ovat sitoutuneet lentoliikenteen täyteen vapauttamiseen vuoden 1993 alkuun mennessä.

Päätökset antavat lentoyhtiöille vapaammat kädet määrätä lentohintansa. Myös lentoyhtiöiden mahdollisuudet itse määrätä kapasiteettinsa, eli lentovuorojen tiheyden ja tarjottujen istuinpaikkojen lukumäärän, laajenevat. Lisäksi liikenneoikeuksien saaminen helpottuu. Lentoyhtiöiden välisen kilpailun edistämiseksi

on annettu tarkempia määräyksiä kilpailusääntöjen soveltamisesta ja toisaalta ryhmäpoikkeusten myöntämisestä. Poikkeusten tarkoituksena on antaa lentoyhtiöille ylimenokautena mahdollisuus sopia keskenään tietyistä teknisen ja taloudellisen yhteistyön muodoista. Ne ovat tällä hetkellä voimassa 31.1.1991 saakka. Niiden jatkaminen lienee mahdollista vain, jos tosiasiallista edistystä saavutetaan liberalisoinnissa.

Euroopan siviili-ilmailukonferenssi (ECAC), jossa muun muassa EY-maat ja EFTA-maat ovat jäseninä, on luonut tariffien vahvistamismenettelyä ja kapasiteetin jakamista koskevat kansainväliset sopimukset. Suomi on allekirjoittanut ja ratifioinut molemmat sopimukset. EY:n vastaavat määräykset menevät kuitenkin liberalisoinnissa pitemmälle.

EY:n toisen liberalisointivaiheen pääperiaatteena on, että EY:n jäsenvaltioiden tulee vähäisin rajoituksin taata vapaat liikenneoikeudet ilman diskriminointia kaikille yhteisöyhtiöille, jotka täyttävät vaaditut tekniset ja taloudelliset määräykset. Viidennen vapauden oikeuksia on tarkoitus laajentaa tuntuvasti ja kabotaasirajoituksia poistaa. Lisäksi tariffien vahvistusmenetelmässä on tarkoitus siirtyä menettelyyn, jossa lentoyhtiön esittämän tariffiehdotuksen hylkäämiseksi vaadittaisiin sekä lähtö- että saapumismaan kielteinen päätös. Nykyisten alenusjärjestelmien perusteet kumottaisiin ja epäilyttäviksi katsottavia hinnanmuutoksia valvottaisiin tarkasti.

Lentoliikenteen sääntelyn vapauttamisprosessi on toistaiseksi tapahtunut asteittain ja hallitusti. Tähänastiset uudistukset ovat suurelta osin syntyneet ECAC:n ja EY:n välisestä vuorovaikutuksesta. Aloite sääntelyn vapauttamisessa on kuitenkin yhä enemmän siirtynyt EY:lle.

Suomen suhtautuminen

Suomen ja muiden EFTA-maiden kannalta ei ole suotavaa, että Länsi-Euroopassa syntyisi kaksi rinnakkaista sääntelyjärjestelmää, joista toinen kattaisi EY-maat ja toinen EY:n ulkopuoliset valtiot. EFTA-maat pyrkivätkin osana EES-järjestelyjä suoriin neuvotteluihin EY:n kanssa. EY:n komissio on tammikuussa 1990 pyytänyt itselleen tätä tarkoittavia neuvotteluvaltuuksia. Komissio on samalla vaatinut itsel-

leen täyttä toimivaltaa EY:n sekä sisäisissä että ulkoisissa lentoliikennesuhteissa.

Tavoitteena on ensi vaiheessa saada aikaan sopimus, joka kattaisi EY:ssä jo päätetyt tariffi- ja kapasiteettisääntelyn, liikenneoikeuksien liberalisoinnin ja sovellettavat kilpailuperiaatteet. EY:n lentoliikenteen toinen liberalisointivaihe on Suomessa niinkään katsottu oleelliseksi osaksi suunniteltuja EES-järjestelyjä.

Suomen etujen mukaista on myötävaikuttaa länsieurooppalaisten ilmaliikennemarkkinoiden luomiseen. Tämä merkitsee liittymistä EY:n toimenpidepaketteihin sekä niiden jälkeen tehtäviin ratkaisuihin. Koska Suomen lentoliikenne-elinkeino on olennaisilta osiltaan riippuvainen kansainvälisen lentotoiminnan kannattavuudesta, ovat näiltä osin tehtävät ratkaisut poikkeuksellisen tärkeitä.

Varsinaisten sääntelykysymysten lisäksi EES-järjestelyihin saatetaan sisällyttää esimerkiksi lentomelun rajoittaminen ja tietokonepohjaiset paikanvarausjärjestelmät (CRS).

Toinen tärkeä ja ajankohtainen, EES-järjestelyihin lähemmin kuuluva asia on kysymys Suomen jäsenyydestä Euroopan keskuslennonjohdossa (Eurocontrol). Eurocontrolin päätehtävänä on nykyisin toimia kansalliset rajat ylittävänä ilmatilan käytön ja lennonjohtotoiminnan kehittämisen suunnitteluelimenä. Sen lennonjohtokeskus Hollannissa antaa lennonjohtopalvelua suhteellisen pienellä alueella Keski-Euroopassa. Se myös kerää jäsenmaidensa sekä eräiden muiden Euroopan maiden ilmaliikenteenharjoittajilta perittäviä navigaatiomaksuja. Eurocontroliin kuuluu yksitoista maata.

Pohjoismaissa kysymystä Eurocontrolin jäsenyydestä on tutkittu Suomen, Norjan, Tanskan ja Ruotsin kesken. On harkittu vastaavako jäsenyydestä saatavat edut etenkin siitä seuraavia taloudellisia rasitteita. Pohjoismaisten ilmailuviranomaisten alustava kanta järjestelmään liittymiseen on myönteinen.

4.3.2.4. Meri- ja sisävesiliikenne

Kansainvälisessä merenkulussa on perinteisesti noudatettu vapaan kilpailun periaatetta. Käytännössä minkä tahansa maan lipun alla kulkeva alus voi vapaasti kuljettaa toisen valtion ulkomaankaupan lasteja. Suomi on sitoutunut OECD:ssa hyväksyttyyn näkymättömien

maksuliikkeiden vapautumissääntöökseen. Merikuljetusten osalta se perustuu vapaan kilpailun periaatteelle ja kieltää kaikki toisia OECD-maita syrjivät kansalliset lainsäädäntötoimenpiteet tai protektionistisia määräyksiä sisältävät kahdenväliset sopimukset. Käytännössä OECD-maiden väliset kuljetukset ovatkin pääosin vapaita.

Kun kaikki EFTA- ja EY-valtiot ovat samalla OECD:n jäsenvaltioita, perustuu jo tällä hetkellä EES-alueella tapahtuva kansainvälinen merenkulku vapaaseen kilpailuun. EES-sopimuksella ei siten olisi suuriakaan vaikutuksia suomalaisen laivanvarustuselinkeinon nykyiseen kilpailutilanteeseen.

Vaikka jo OECD-sääntelyllä on myös EY-jäsenvaltioiden välille aikaansaatu vapaat merikuljetusmarkkinat, on EY:ssä nähty tarpeelliseksi luoda yksityiskohtaisempia sisäisiä merenkulkusääntöjä. Vuonna 1986 hyväksyttiin neljä yhteisöasetusta, joilla pyritään tarkemmin sääntelemään merenkulun vapauden toteutumista ja vastustamaan kolmansien maiden protektionistisia toimenpiteitä.

EY:n piirissä on perinteisesti pantu painoa kilpailupolitiikan sääntelyyn. Markkinoille pääsyyn liittyvien esteiden poistamisen lisäksi halutaan varmistaa, että markkinoilla toimivat yritykset käyttäytyvät terveiden kilpailuperiaatteiden mukaisesti. Neuvosto hyväksyi joulukuussa 1986 asetuksen Rooman sopimuksen 85 ja 86 artikloiden soveltamisesta merikuljetuksiin. Asetuksen nojalla on merenkulussa perinteisesti käytetyille linjakonferensseille myönnetty ns. ryhmäpoikkeus Rooman sopimuksen artiklaan 85 sisältyvästä kartellikiellosta. Sen sijaan Rooman sopimuksen artiklaan 86 sisältyvää hallitsevan markkina-aseman väärinkäyttöperiaatetta sovelletaan täysimääräisesti myös kansainväliseen merenkulkuun. Asetuksessa säädetään tarkemmin, millä edellytyksillä ryhmäpoikkeus linjakonferensseille myönnetään.

Tämä kilpailupolitiikkaa käsittelevä EY:n asetus liittyy läheisesti toukokuussa 1979 annettuun asetukseen EY-jäsenvaltioiden liittymisestä YK:n linjakonferenssikoodiin. Koodissa säädellään varsin tarkoin sopimusvaltioiden laivanvarustajien ja rahdinantajien suhteista linjakonferensseihin sekä linjakonferenssien sisäisiä toimintatapoja. Linjakonferenssin keskeisenä sisältönä on 40/40/20 lastinjakoperiaate. EY-maiden ja Pohjoismaiden linjakonferenssikoodin ratifiointipäätökset perustuivat yhteiseen valmisteluun ja tapahtuivat ns. Brys-

selin paketin muodossa. Ratifioinnissa otettiin huomioon OECD-velvoitteisiin sisältyvä syrjimättömyyden periaate. Siksi OECD-maiden väliset kuljetukset jätettiin koodin lastinjako-periaatteen soveltamisen ulkopuolelle. Suomessa ja EY-maissa voimassaoleva sääntely YK:n linjakonferenssikoodin soveltamisen osalta on käytännöllisesti katsoen samansisältöinen.

Kilpailupolitiikkaan liittyvien säännösten ohella keskeinen EY:ssä voimassa oleva merenkulkusäännös on asetus merenkulun harjoittamisvapauden periaatteen soveltamisesta jäsenvaltioiden välillä sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä. Asetuksen mukaan kansallista lippua suosivat yksipuoliset lainsäädäntötoimet on purettava suhteessa toisiin jäsenvaltioihin vuoden 1989 loppuun mennessä ja suhteessa kolmansiin maihin vuoden 1992 loppuun mennessä. Vastaavasti lastinjakosäännöksiä sisältävät kahdenväliset sopimusjärjestelyt tulisi purkaa ja uusista sopimuksista pidättäytyä. Kuitenkin olisi otettava huomioon YK:n linjakonferenssikoodin ratifioinnista aiheutuvat seuraamukset.

Kahdenvälisten sopimusjärjestelyjen osalta komissio voi kuitenkin hyväksyä poikkeuksellisesti muiden jäsenvaltioita syrjivien säännösten voimaanjäämisen, mikäli kolmannelta valtiolta johtuvista syistä asiaan ei ole saatavissa korjausta. Kyseinen EY-asetus täydentää OECD:n näkymättömien maksuliikkeiden vapauttamissäännöstöön sisältyvää kansainvälistä sääntelyä.

Vuonna 1986 hyväksyttyyn EY:n merenkulukupoliittiseen säädöspakettiin sisältyy lisäksi asetus merikuljetusten epäterveestä hinnoittelusta ja muusta menettelystä. Asetusta voidaan soveltaa ainoastaan kolmansien maiden linjalii-kennevarustamoja vastaan. Mikäli tällaisen varustamon soveltama rahti on ns. normaalirah- tiasoa alhaisempi ja kyseinen laivanvarustaja saa hyväkseen valtion antamia ei-kaupallisia etuja, esimerkiksi valtiontuen muodossa, voi EY:n komissio määrätä maksettavaksi korjaavan lisämaksun. Asetusta on sovellettu käytäntöön ns. Hyundai-tapauksessa. Etelä-korealai- sen varustamon katsottiin syyllistyneen epärei- luun hinnoitteluun Länsi-Euroopan ja Kauko- Idän välisissä kuljetuksissa.

Vuoden 1986 säädöspakettiin sisältyy vielä asetus vapaan kilpailun turvaamiseksi käyt- töön otettavista yhteisistä vastatoimenpiteistä valtamerikuljetuksissa. Myös tätä asetusta voi- daan soveltaa ainoastaan kolmansien maiden

laivanvarustajia vastaan. Asetus perustuu Länsi-Euroopan, Japanin ja Yhdysvaltojen vä- lillä neuvoteltuihin periaatteisiin. Vastaavat vastatoimenpidemääräykset sisältyvät OECD:ssä 1987 hyväksyttyihin merenkulkupo- liittisiin periaatteisiin.

Edellä mainittuja asetuksia (neljä vuonna 1986 hyväksyttyä asetusta ja vuonna 1979 hy- väksytty linjakonferenssikoodin soveltamista koskeva asetus) on pidettävä ns. relevantteina EY-säännöksinä, jotka on otettava huomioon EFTA-EY-neuvotteluissa. Näiden lisäksi rele- vanteiksi säännöksiksi saattavat muodostua komission käsittelyssä olevat kolme merenkul- kupoliittista asetusluonnosta. Asetusluonnok- siin sisältyvät ns. EUROS-alusrekisterin perus- taminen sekä yhteisömaiden rannikkoliikennet- tä koskevien rajoitusten poistaminen (ns. ka- botaasikuljetukset).

EUROS-alusrekisteri olisi jäsenvaltioiden kansallisia alusrekisterejä täydentävä sääntely, joka mahdollistaisi ns. EY-lipun käyttämisen ja osallistumisen esimerkiksi EY-maiden kehi- tysapulastien kuljettamiseen. EUROS-rekiste- riin merkittävillä aluksilla tulisi päällystön ja 50 % miehistöstä olla EY-maan kansalaisia. EUROS-rekisterin perustaminen on kuitenkin kohdannut EY:n neuvostossa vastarintaa, kos- ka siihen sisältyvien etujen ei katsota olevan riittäviä kilpailukyvyyn parantamiseksi.

Myös kabotaasikuljetusten vapauttamisesta EY:n sisällä vallitsee erilaisia näkemyksiä. Vä- limeren maat, erityisesti Kreikka, ovat olleet haluttomia päästämään muiden EY-maiden aluksia omiin rannikko- ja saaristokuljetuk- siinsa. Asian käsittelyä jatketaan komission piirissä. Mikäli komissio pääsee lähiaikoina yksimielisyyteen EUROS-rekisterin perustami- sesta ja kabotaasikuljetusten vapauttamisesta, tällä voi olla merkitystä myös EES-sopimuksen sisältöön. Erityisesti kabotaasikuljetusten vas- tavuoroista vapauttamista tultaisiin tässä tilan- teessa todennäköisesti vaatimaan.

Suomen suhtautuminen

Suomessa ovat voimassa lähes EY-sääntelyä vastaavat YK:n linjakonferenssikoodin sovelta- mista koskeva lainsäädäntö ja kolmansien mai- den merenkulun vapautta rajoittavia toimenpi- teitä vastaan tähdätty vastatoimenpidelainsä- däntö. Suomessa voimassaoleva kilpailulaki jättää kansainväliset merikuljetukset pääsään-

töisesti lain soveltamisen ulkopuolelle, ellei valtioneuvosto yksittäistapauksessa muuta määrää. EY-alueella vapaan kilpailun sääntely perustuu pitkälti juuri kilpailupoliittiseen sääntelyyn. Kysymys liittyy ennen muuta yleisempään kysymykseen EES-kilpailusääntöjen hyväksymisestä relevantiksi sääntelyksi myös EES-sopimuksen osalta.

Toinen mahdollista uutta säädäntöä edellyttävä kysymys on ns. kabotaasikuljetusten vapauttaminen. Voimassaolevan elinkeinolain 4 §:n mukaan kaupparenkulkuun Suomen vesialueella ei saa käyttää muita kuin suomalaisia aluksia, ellei kysymyksessä ole ulkomaan liikenne. Myös Suomesta lähtevä risteilyliikenne on varattu ainoastaan suomalaisille aluksille. Lakiin sisältyy kuitenkin mahdollisuus säätää asetuksella, vieraan valtion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta ja vastavuoroisuuden ehdolla, että kyseisen vieraan valtion alukset ovat oikeutettuja harjoittamaan Suomessa rannikkomerenkulkua ilman poikkeuslupaa. Mikäli mahdolliseen EES-sopimukseen sisältyisi kabotaasikuljetuksien vastavuoroinen vapauttaminen, voitaisiin tämä tulkita senkaltaiseksi sopimukseksi, joka mahdollistaisi asetuksen säätämisen. Tällöin itse lainsäädäntöön ei tarvitsisi puuttua.

Mahdollisen EES-sopimuksen ei voida katsoa merkitsevän merikuljetusten osalta olennaista muutosta nykyiseen kilpailutilanteeseen lukuunottamatta mahdollista kabotaasikuljetusten vapauttamista. Kansainvälisten merikuljetusten osalta vapaa kilpailu on vallinnut jo tähänkin mennessä. Kilpailupolitiikan alueella jouduttaisiin kuitenkin lainsäädäntöä tarkentamaan ja sen soveltamisalaa laajentamaan. Muilta osin tarvittavat lainsäädäntömuutokset olisivat suhteellisen vähäisiä.

Toinen rajaamisiongelma liittyy merenkulun tukitoimenpiteisiin. Onko esimerkiksi mahdollisesti hyväksyttävä EUROS-rekisteri syytä ottaa relevantin EY-sääntelyn piiriin on edelleen selvittettävänä. Mikäli EUROS-rekisteriin kytetään merenkulullisia etuja (esimerkiksi osallistuminen muutoin suljettuihin kuljetuksiin), sääntelyn mukaanottaminen EES-sopimukseen voi olla perusteltua. Pääsääntöisesti merenkulun edistämistoimien tulisi kuitenkin jäädä kunkin valtion oman toimivallan piiriin.

EY on antanut joukon säännöksiä myös sisävesiliikenteessä. Tärkeimpiä niistä ovat sisävesialuksille asetettavat tekniset vaatimukset. Sisävesikuljetusten rakenteelliseen kehittämi-

seen pyritään poistamalla vanhentunutta kalustoa. Lisäksi pyritään sisävesiliikenteen tutkimusten harmonisointiin ja vastavuoroiseen tunnistamiseen.

Euroopan sisävesiliikenneyhteistyössä on kyse sekä Länsi-Euroopan sisäisen että Länsi- ja Itä-Euroopan välisen joki- ja kanavaverkon käytöstä. Tällä on toistaiseksi ollut suurempaa merkitystä ainoastaan niille maille, joilla on välitön mahdollisuus harjoittaa siellä liikennettä.

Suomen oma sisävesiverkosto ei ole yhteydessä Keski-Euroopan vastaavaan verkostoon. Säännökset koskettavat siten vain välillisesti Suomea ja lähinnä helpottavat merikelpoisen sisävesilaivaston liikennöintimahdollisuuksia. Itä- ja Länsi-Euroopan vuorovaikutuksen seurauksena, samoin kuin muihin liikennemuotoihin liittyvien kapasiteetti-, turvallisuus- ja ympäristöongelmien vuoksi sisävesikuljetukset voivat vastaisuudessa saada merkitystä myös Suomen kannalta.

4.3.2.5. Viestintä- ja tietotekniikan sovellukset kuljetusalalla

Länsi-Euroopan merkittävimmät 14 autonvalmistajaa ovat käynnistäneet seitsenvuotisen Eureka-toimintaan sisältyvän tutkimus- ja kehittämisohjelman PROMETHEUS. Sen tarkoituksena on standardisoida informaation välitys ajoneuvoihin ja ajoneuvojen kesken sekä mahdollistaa ajoneuvojen ja liikenteen keskitetty ohjaus. PROMETHEUS-ohjelman rinnalle EY:ssä käynnistetään DRIVE-ohjelmaa, joka keskittyy tiedon välitykseen tie- ja katuverkosta. Suomi ei ole mukana kummassakaan projektissa, mutta saa niistä tietoja mm. pohjoismaisen yhteistyön kautta.

Suomi on osallistunut Euroopan teknologia-yhteistyöhön (COST) liikenne- ja kuljetusalalla vuodesta 1973 alkaen. Suomi on toiminut aktiivisesti ja tehnyt aloitteet kolmen COST-projektin käynnistämisestä. Jo päättyneistä seitsemästä COST-projektista Suomi on osallistunut kuuteen. Viidestä käynnissä olevasta projektista Suomi osallistuu kolmeen.

COST-toiminnassa huomionarvoista on EY:n antama tuki, toiminnan avoimuus kaikille Länsi-Euroopan maille ja sen harmonisoiva luonne. Lisäksi EY arvioi COST-toiminnan sopivalla tavalla täydentävän EY:n omia framework-ohjelmia ja Eureka-hanketta.

Suomen suhtautuminen

Suomi pitää tärkeänä osallistua sekä YK:n Edifact- että EY:n Tedis-ohjelmiin, jotka pyrkivät kaupan, kuljetusten, hallinnon, pankki- ja vakuutustoiminnan, matkailun ja eräiden muiden menettelyjen kehittämiseen. Myös EFTA on pitänyt näitä ohjelmia tärkeinä, ja EFTAn neuvosto onkin myöntänyt määrärahan ohjelmiin osallistumiselle. Lisäksi Suomen johtama COST 306-hanke muodostaa kuljetusalan kannalta ainoana laajana kuljetusalan tiedonsiirron kansainvälisenä kokeiluna pohjan näille ohjelmille.

4.3.3. Tele-, informaatio- ja audiovisuaaliset palvelut

4.3.3.1. Telepalvelut

Suomen ensisijainen intressi niin maansisäisen kehityksen kuin kansainvälisen kilpailuvyöhykkeen kannalta on ylläpitää vapaata tietojen ja teknologian vaihtoa kansainvälisesti vertailukelpoisella tasolla. Pyrkimys edellyttää, että Suomen kansalaiset ja elinkeinoelämä voivat vaikeuksitta käyttää kansainvälistä laite- ja palvelutarjontaa. Myös suomalaisen teleteollisuuden merkittävä osallistuminen eurooppalaiseen telelaitemarkkinoihin edellyttää saman kehityksen edistämistä.

Teletoimintaa koskevat EY:n periaatteet on määritelty em. Vihreässä kirjassa. Keskeisimmät niistä ovat:

- 1) telepäätelaitemarkkinat vapautetaan kilpailulle nopeasti ja täydellisesti;
- 2) telepalvelumarkkinat avataan kilpailulle vaiheittain, ja telelaitosten yksinoikeudet rajoitetaan vain peruspalveluihin ja verkon rakentamiseen;
- 3) teleliikennemaksujen määräämisessä pyritään vaiheittain kohti kustannusvastaavuutta;
- 4) telehallinto erotetaan teletoiminnan harjoittamisesta.

Suomen suhtautuminen

Kaiken kaikkiaan Suomen vuoden 1987 täydellisesti uudistettu teletoimintalainsäädäntö on hyvin pitkälle samansisältöinen kuin vuodelle 1993 kaavailtu EY:n lainsäädäntö. Perusteellisia lainsäädännön tarkistuksia ei ole tar-

peen toimeenpanna eikä sopeutuminen EY-lainsäädäntöön tuottane erityisen suuria vaikeuksia. Suomen sopeutumisesta EY:n teletoimintaan koskevan toimenpideohjelman yksityiskohtiin voidaan todeta seuraavaa:

a) Telepäätelaitemarkkinat

Teletoimintaa koskevasta EY-lainsäädännöstä ainoastaan telepäätelaitemarkkinoita koskevat normit ovat valmiita. EY:n tavoitteena on vapauttaa telepäätelaitemarkkinat vaiheittain vuoteen 1992 mennessä. Suomessa markkinat vapautettiin teletoimintalailla jo vuonna 1987. Lain nojalla jokaisella on oikeus liittää yleiseen televerkkoon tyypiihyväksytyjä ja toimintakuntoisia telepäätelaitteita. EY:n lainsäädäntöön sopeutuminen ei tältä osin tuota Suomessa mitään ongelmia.

Telepäätelaitemarkkinoiden vapauttaminen edellyttää alan tehokasta standardointia. Telealalla harmonisointia helpottaa perinteisesti harjoitettu laaja kansainvälinen yhteistyö. Sitä on harjoitettu Kansainvälisen Teleliiton neuvoo-antavassa telekomiteassa (CCITT) ja neuvoo-antavassa radiokomiteassa (CCIR) sekä Euroopan posti- ja telehallintojen yhteistyökomiteassa (CEPT).

Suomen suhtautuminen

Suomalaiset telelaitokset, niin Posti- ja telelaitos kuin toimitiluvan alaiset telelaitoksetkin, ovat kilpailuttaneet kaikki hankintansa. Ulko- maisten laiteoimittajien osuus hankinnoista on aina ollut varsin suuri. Menettelyä pidetään yleisesti hyvänä sekä teknisen kehityksen, yhteiskäyttöisyyden että noudatettavan hintatason kannalta.

Suomella ei ole vaikeuksia sopeutua myös- kään telealan standardointiin.

b) Telepalvelumarkkinat

EY:n pyrkimyksenä on avata telepalvelumarkkinat kilpailulle. Koska useimmissa EY- maissa palvelutarjonta tai keskeiset osat siitä ovat olleet valtion omistaman telelaitoksen yksinoikeutena, uudistus on EY:n teletoiminnan hoitojärjestelmälle erittäin merkittävä. Tältä osin EY:n lainvalmistelutyö on vielä kesken

eikä täyttää varmuutta sen yksityiskohtien sisällystä vielä ole.

Suomen suhtautuminen

Suomen kannalta telepalvelumarkkinoiden vapauttaminen ei merkitse olennaisia muutoksia ennestään vallitsevaan tilanteeseen. Suomessa on useimmista Euroopan maista poiketen ollut valtion teletoimintaa hoitavan Posti- ja telelaitoksen ohella yksityisiä, alueellisia toimiluvan alaisia telelaitoksia. Eduskunnalle on annettu tammikuussa 1990 lainmuutosesitys, joka tähtää Posti- ja telelaitoksen saattamiseen myös toimiluvan alaiseksi.

Suomen teletoimintalain mukaan teletoiminta käsitteenä tarkoittaa televerkkojen rakentamista ja ylläpitoa sekä teleliikenteen hoitoa. Vain suomalaiset yhteisöt voivat ylläpitää televerkkoja ja harjoittaa teletoimintaa. Telelaissa ei telepalveluja ole tarkemmin eritelty eikä perustelepalvelujen ja kilpailulle avoinna olevien telepalvelujen rajanvetoa ole määritelty. Jotta Suomessa voitaisiin sopeutua EY:ssä kehitteillä olevaan lainsäädäntöön tulisi tähän nyt ottaa kantaa huomioiden EY:n asettamat tavoitteet. Teletoiminnan alalla kilpailua säätelevä toimilupakäytäntömme ei todennäköisesti ole täysin EY:n piirissä muotoutumassa olevien kilpailua edistävien periaatteiden mukainen.

c) Teleliikennemaksut

EY:n tavoitteena on vaihteittain alentaa teleliikennemaksut kustannusvastaavalle tasolle. Suomessa voimassa olevien säännösten ja määräysten mukaan toimiluvan alaisten telelaitosten telemaksujen tulee pitkällä aikavälillä olla kustannusvastaavia.

Kustannusvastaavuus ei kuitenkaan koske Posti- ja telelaitoksen perimiä telemaksuja. Vuonna 1990 Posti- ja telelaitoksen tulostavoitteeksi on vahvistettu 394 miljoonaa markkaa. Valtaosa Posti- ja telelaitoksen ylijäämästä kertyy teletoiminnasta. Erityisesti Posti- ja telelaitoksen kauko- ja ulkomaanliikennetariffit eivät ole kustannusvastaavia, kun taas sen perimät paikallisliikennemaksut alittavat toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Viime vuosina Posti- ja telelaitoksen kaukoliikennemaksuja on alennettu n. 10 % vuodessa. Paikallispuhelumaksuja on vastaavasti korotettu.

Vaikutukset Suomelle

EY:n lainsäädäntöön sopeutumiseksi ja kotimaisen kilpailun lisääntymisen takia Posti- ja telelaitoksen telemaksuja joudutaan edelleen alentamaan. Se merkitsee myös sitä, että valtion Posti- ja telelaitokselta edellyttämää tulostavoitetta on alennettava. Valtion vuosittaisiin tuloihin tämä alennus merkitsee lähivuosina joidenkin satojen miljoonien markkojen vähennystä. Toisaalta laskevien maksujen aiheuttama kysynnän kasvu saattaa kasvattaa telepalveluista perittävän liikevaihtoveron kertymää merkittävästi. Valtion talouden kannalta saat- taan olla merkittävin se välillinen vaikutus, joka kehittyvillä telepalveluilla on talouselämään yleisesti. Vaikutusten arvioidaan olevan myönteisiä myös haja-asutusalueiden yritystoiminnan kannalta.

d) Telehallinto

Useimmissa EY-maissa teletoiminnan harjoittaminen on perinteisesti ollut valtion yksinoikeus joko kokonaan tai joiltakin osiltaan. Seurauksena on ollut, että myös teletoiminnan hallinto on yleensä organisoitu osaksi valtion teletoiminnan hoito-organisaatiota. Kun pyrki- myksenä on avata teletoiminnan kilpailua, jolloin valtion harjoittaman teletoiminnan oheen syntyy yksityisten harjoittamaa teletoimintaa, on tarpeen erottaa telehallinto valtion teletoiminnan harjoittajasta, joka osallistuu itse kilpailuun.

Myös Suomessa telehallinto oli teletoimintalain voimaantuloon (1.5.1987) saakka posti- ja telehallituksen tehtävä. Teletoimintalailla teletoiminnan toimilupaviranomaiseksi tuli Posti- ja telehallituksen sijasta valtioneuvosto ja teletoiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen säädettiin liikenneministeriön tehtäväksi. Myös radiohallintoa koskevat telehallintotehtävät siirrettiin pois Posti- ja telelaitokselta 1.10.1988 voimaan tulleella radiolailla (517/88). Samaan aikaan voimaan tulleella telehallintolailla (518/88) perustettiin liikenneministeriön alaisuuteen Telehallintokeskus, jolle annettiin telehallinnon toimeenpanotehtävät.

Suomen suhtautuminen

Suomessa telehallinto ja valtion teletointa on jo erotettu toisistaan, eikä mahdollisesti syntyvään EY-lainsäädäntöön sopeutuminen tältä osin tuota vaikeuksia.

4.3.3.2. Informaatiopalvelut

Kirjasto- ja informaatiopalveluilla on suuri merkitys Euroopan yhteisön taloudelliselle kehitykselle. EY:llä on kaksi ohjelmaa, joiden tavoitteena on informaatiomarkkinoiden ja kirjastojen kehittäminen. Ohjelmilla halutaan kohentaa alueen omavaraisuutta tietopalvelujen ja informaatiomarkkinoiden osalta.

Euroopan informaatioteollisuuden asemaa pyritään parantamaan erityisesti kehittämällä informaatiopalveluja. Erilaisten tietokantojen luominen, niiden käytön yksinkertaistaminen ja innovatiiviset sovellutukset antavat paremmat kilpailuedellytykset. Kehittämisohjelmat keskittyvät näille alueille. Suunnitelmakaudella 1989/90 aiheina ovat:

- tietokantojen käytön yksinkertaistaminen ja tietokantoihin liittyvien hallinnollisten, lainsäädännöllisten esteiden poistaminen;
- synergian tehostaminen julkisen ja yksityisen sektorin informaatiopalvelujen välillä;
- ohjelma kirjastojen kehittämiseksi.

EFTAn ja EY:n väliset keskustelut ovat koskeneet EY:n informaatiopalvelujen toimintaohjelmaa IMPACTia (Information Services Market Plan of Action). IMPACT-ohjelma pohjautuu EY:n neuvoston vuonna 1988 hyväksymään päätökseen toimintasuunnitelmasta informaatiopalvelumarkkinoiden kehittämiseksi vuosille 1989-1990. Ohjelman kehittämistä tullaan jatkamaan käynnistämällä vuosille 1991-1995 IMPACT-II -ohjelma, joka on parhaallaan valmisteluvaiheessa EY:n piirissä. EY-maiden yhteisten informaatiopalveluiden kehittämisellä tavoitellaan teollisuuden ja palvelualojen kilpailukyvyä parantamista.

Suomen suhtautuminen

Suomessa tietohallinnon ja -huollon kehittämissuunnitelmat koskevat samoja alueita kuin EY:n suunnitelmat. Esimerkkeinä kansallisista suunnitelmista ovat yleinen tietoverkkohanke ja tieteellisten kirjastojen automatisointi. Ke-

hittämishankkeisiin liittyy standardeja ja yhteisistä menettelytavoista sopimisia. Kansallisia ratkaisuja ei kannata rakentaa erillään euroopalaisesta kehityksestä. Meidän tietohallintomme kehittymisen kannalta on tärkeää päästä mukaan näihin hankkeisiin, koska vain mukana olemalla voimme vaikuttaa haluamaamme suuntaan.

IMPACT-ohjelman tuloksena on valmistunut luonnos kirjastojen kehittämisohjelmaksi (Plan of Action for Libraries in the EC). Tavoitteena on muodostaa EY:n maiden kirjastoista verkko, jossa kirjastot ja niiden tietokokoelmat ovat modernin tekniikan välityksellä käytettävissä. Kehittämisohjelma sisältää viisi toimintalinjaa. Suomen kirjastolaitoksen kehittämistarpeet ovat paljolti samoja ja osallistuminen kirjasto-ohjelmaan olisi tärkeää. Tieteellisen tiedon osalta mikään maa ei nykyään voi olla omavarainen. Kirjastojen kansainvälinen yhteistoimintaverkko palvelee universaalia tiedonvälitystä.

Olennaista on turvata mahdollisuutemme päästä osallistumaan ja vaikuttamaan EY:n alueella toimeenpantaviin uutta teknologiaa hyväksikäyttäviin tietoliikenne- ja informaatiopalvelualojen yhteistyöohjelmiin. Ensiarvoisen tärkeää elinkeinoelämämme kilpailukyvyä kannalta on edistää kehittyneiden tietopalveluiden käyttöä ja pyrkiä tällä alalla yhtenäisyyteen EY:n kanssa.

4.3.3.3. Audiovisuaaliset palvelut

Televisio- ja radiotoiminta Euroopan maissa on perustunut 1980-luvulle asti kansallisten yleisradioyhtiöiden monopoliasemaan ja rajoitunut pääasiallisesti kansalliseen toimintaan.

Teknisen kehityksen, erityisesti satelliitti- ja kaapelijakelun sekä viestintäpolitiikan kehittämisen myötä Euroopan yleisradiotoiminta on kuitenkin enenevässä määrin kansainvälistynyt. Tähän liittyy yksityisen radio- ja televisiotoiminnan laajentuminen ei vain kansallisesti vaan myös rajoja ylittävästi.

EY hyväksyi lokakuussa 1989 direktiivin televisiolahtetystoiminnasta alueellaan. Euroopan neuvosto (EN) hyväksyi toisaalta keväällä 1989 konvention rajan ylittävistä televisiotoiminnasta. Suomessa harkitaan parhaallaan EN:n televisiokonvention allekirjoittamista.

EY:n direktiivi perustuu pitkälti EN:n konventioon. Molemmat säännöt tähtäävät

yleisradiotoiminnan harmonisointiin ja yhte-näisen markkina-alueen luomiseen. Tämä vaa-tii sellaisten säännösten laatimista, jotka mahdollistavat tietyt ehdot täyttävien yleisra-dio-ohjelmien esteettömän lähettämisen, vas-taanottamisen ja edelleenlähettämisen kaikissa jäsenmaissa. Tästä seuraa myös, että yksittäi-nen jäsenmaa ei voisi estää tai kieltää säännös-tön mukaisen ohjelman tai mainospalan vas-taanottamista.

Yleisradiotoimintaan liittyviä kysymyksiä käsitellään myös osana EES-prosessia, jonka yhteydessä tutkitaan muun muassa EY:n direk-tiivin ja EN:n konvention erojen vaikutusta EFTA-maiden televisiotoimintaan. Tässä yh-teydessä harkitaan myös kaupallisten ja varsin-kin televisiotoiminnan kustannustekijöiden vai-kutusta EFTA-maiden tuotantoon ja ohjelmis-toon.

Televisiotoiminnan tekniikan osalta on kes-keisimpänä kysymyksenä luoda maailmanlaa-juinen televisiostandardi. EY on ottanut tähän kantaa pyrkimällä edistämään eurooppalaisen tarkkapiirtotelevision kehittämistä ja pyrkimäl-lä sen laajentamiseen maailmanstandardiksi tä-mänhetkisen maanosittain kulkevan standardi-jaon sijaan. Suomi kannattaa toimivan ja tek-nisesti korkealuokkaisen yleismaailmallisen te-levisiostandardin luomista.

Audiovisuaalisen alueen tosiasiallista integ-raatiota Euroopassa edustaa EY:n käynnistä-mä MEDIA -92 -ohjelma. Euroopan yhteisön komissio hyväksyi ohjelman huhtikuussa 1986. Kesäkuussa 1986 ohjelma hyväksyttiin kulttuu-riministereiden epävirallisessa kokouksessa. Euroopan parlamentti hyväksyi MEDIA -92 -ohjelman marraskuussa 1988.

MEDIA -92 -ohjelman käynnistämisen läh-tökohtana on ollut eurooppalaisen elokuva- ja tv-tuotannon heikko kilpailutilanne ja -kyky Euroopan ulkopuoliseen ohjelmatuotantoon verrattuna. Projektit jakautuvat neljälle alueel-le, jotka ovat audiovisuaalinen tuotanto, jake-lu, rahoitus ja koulutus. Useissa projekteissa annetaan etusija pienten maiden ja kielialuei-den tuotannoille. Tuotantoprojekteissa ediste-tään mm. fiktio-ohjelmien käsikirjoitusta, ani-maatioelokuvaa ja -ohjelmia sekä uuden tek-niikan soveltamista tuotantoon. Jakelun puo-lella projektit edistävät "pienen budjetin" elo-kuvien levittämistä Euroopan maissa, riippu-mattomien tuottajien tuotantojen tunnetuksi tekemistä sekä elokuvien ja televisio-ohjelmien tekstitystä ja jälkiäänitystä. Rahoituksen osalta

MEDIA -92-ohjelmassa on perusteilla riskira-hasto audiovisuaalista alaa varten.

MEDIA -92-ohjelman projektit ovat olleet pääsääntöisesti EY-maiden sisäisiä. Jakelun edistämiseen tarkoitetut projektit ovat olleet avoimempia. EY:n ulkopuolisista maista Sveit-si ja Itävalta ovat liittyneet elokuvien jakelu-projektiin EFDO:on. Keskustelua on käyty MEDIA -92-ohjelman avaamisesta EY:n ulko-puolisille maille.

MEDIA -92-ohjelmassa on monia yhtymä-kohtia Suomen audiovisuaalisen tuotannon ja jakelun kehittämisohjelmaan, jonka toteutta-minen on käynnistetty vuonna 1990. Suomen kannalta olisi tarkoituksenmukaista päästä osallistumaan MEDIA -92 -ohjelman projek-teihin ja myös muihin audiovisuaalisen tuotan-non ja jakelun hankkeisiin Euroopassa. Osal-listuminen edellyttää myös osallistumista ra-hoitukseen.

Euroopan yhteisön ja EFTAn jäsenmaita laajempaa eurooppalaista aluetta koskettaa au-diovisuaalisella sektorilla vuonna 1989 käyn-nistynyt audiovisuaalinen Eureka, jolla on sekä teollisuus- ja elinkeinopoliittisia että kulttuuri-poliittisia tavoitteita. AV-Eurekassa ov muka-na kaikki Euroopan neuvostoon kuuluvat val-tiot sekä Jugoslavia, Neuvostoliitto, Puola ja Unkari.

Syyskuussa 1989 hyväksytyn poliittisen julis-tuksen mukaan AV-Eurekan tavoitteena on mm. luoda dynaamiset audiovisuaaliset mark-kinat Euroopassa, vahvistaa ja lisätä elokuva- ja tv-tuotantoa ja sen kilpailukykyä sekä edis-tää uuden tekniikan kehitystä. AV-Eurekan tavoitteena on myös pienten maiden ja kielialu-eiden tuotannon ja jakelun edistäminen. AV-Eureka tukee myös epäsuorasti HDTV-stan-dardin aikaansaamista.

Suomessa on viime vuosina valmistauduttu mittaviin kansallisiin ponnistuksiin audiovisu-aalisen kulttuurin edistämiseksi. Audiovisuaali-sen tuotannon kehittäminen kuuluu hallitusoh-jelman painopistealueisiin. Audiovisuaalisen tuotannon ja jakelun edistämiseksi on laadittu kehittämisohjelma, joka on suunniteltu opetus-ministeriön viestintäkulttuuritoimikunnassa. Toimikunta on ehdottanut valtion määräraho-jen huomattavaa lisäystä vuodesta 1990 al-kaen. Suomen kansalliset audiovisuaalisen tuo-tannon ja jakelun kehittämissuunnitelmat sisäl-tävät kansainvälisen ja eurooppalaisen ulottu-vuuden. Tavoitteena on tuotantomme kehittä-minen kansainvälisesti levityskelpoiseen suun-

taan, viennin edistäminen ja tekijöiden kansainvälisen osallistumisen lisääminen.

Suomen suhtautuminen

Suomelle EY:n yhtenäinen televisiomarkkina-alueen säännöstö ja EN:n televisiokonventio muodostavat tilanteen, jossa muun muassa alkoholimainonta sallittaisiin. Tämä on kuitenkin ristiriidassa Suomen tämänhetkisen lainsäädännön kanssa, mikä saattaa aiheuttaa paineita Suomen lainsäädännön muuttamiseksi. Siksi onkin harkittava, missä määrin on mahdollista ottaa asia neuvoteltavaksi EY:n tai

EN:n kanssa. Sen sijaan muut eroavaisuudet Suomen kansallisen televisiokäytännön ja yleis-eurooppalaisten ratkaisujen välillä näyttävät tällä hetkellä olevan ratkaistavissa. Tällaisia kysymyksiä ovat muun muassa mainoskatkojen sijoittelu ohjelmiin ja niiden sallittu esiintymistiheys, eurooppalaisen, mukaanlukien kotimaisen, ohjelmatuotannon osuus televisioyhtiön lähetyksistä sekä televisiotoimintaa harjoittaville yrityksille asetettava velvoite varata vähintään 10 % tietyin ehdoin määriteltävästä lähetyksistään tai ohjelmabudjetistaan ohjelmille, joiden tuottaja on riippumaton lähetystoimintaa harjoittavasta yrityksestä.

4.4. Pääomien vapaa liikkuminen

4.4.1. Valuutansäännöstely

Kansainvälinen kehitys, EY-määräykset

Valuutansäännöstelyn liberalisointi on edennyt ripeästi Euroopassa 1980-luvulla. Kansainvälisiä pääomanliikkeitä koskevien rajoitusten purkaminen on kuitenkin käynnistynyt paljon aikaisemmin. OECD:n perustamisasiakirjassa vuodelta 1961 järjestön jäsenmaat sopivat, että ne pyrkivät vähentämään tavaroiden ja palvelusten kansainvälisen kaupan esteitä sekä edistämään pääomanliikkeiden vapauttamista. Myös Rooman sopimuksen artikla 67 edellyttää EY:n jäsenmailta pääomanliikkeiden rajoitusten asteittaista poistamista. Useimmat maat ovatkin johdonmukaisesti purkaneet valuutansäännöstelyään.

Valuutansäännöstelyä koskeva keskeinen EY-direktiivi on nk. toinen pääomanliikkedirektiivi (Council Directive of 24 June 1988 for the implementation of article 67 of the Treaty 88/361/EEC). Sen perusteella EY:n jäsenmaiden on vapautettava pääomanliikkeensä 1.7.1990 mennessä. Espanja, Portugali, Kreikka ja Irlanti ovat kuitenkin eräiden pääomanliikkeiden osalta saaneet vapauttamiselle lisäaikaa vuoden 1992 loppuun asti.

Suuri osa muista yhteisömaista on jo tosiasias-
sa luopunut pääomanliikkeidensä sääntelystä. Italia luopuu jäljellä olevista pääomanliikkeisiin liittyvistä rajoituksista viimeisenä 1.7.1990.

Suomen valuutansäännöstely

Suomessa kuten muissakin Pohjoismaissa valuutansäännöstelyn purkaminen on käynnistynyt verrattain myöhään. Valuutansäännöstelyä on meillä olennaisemmin vapautettu vasta viimeisen viiden vuoden aikana. Liberalisoinnissa on edetty asteittain ja maltillisesti.

Säännösteltyjen rahamarkkinoiden aikaan valuutansäännöstelyä käytettiin Suomessa rahapolitiikan mitoituksen varmistamiseen. Valuutansäännöstelyn avulla pyrittiin myös suojaamaan Suomen kehittymättömiä rahoitusmarkkinoita ulkoa tulevilta häiriöiltä ja pääomia ohjailemalla edistämään taloudellista kasvua. Olosuhteet ovat elinkeinoelämän kansainvälistymisen ja rahoitusmarkkinoiden kehi-

tyksen myötä nyt muuttuneet. Edellä esitettyihin tavoitteisiin pääseminen valuutansäännöstelyn avulla on käynyt entistäkin vaikeammaksi.

Markkinoiden monipuolistuessa ja eri markkinalohkojen välisten yhteyksien tiivistyessä on valuutansäännöstelyn pitävyys olennaisesti heikentynyt. Talousyksiköiden käyttäytyminen muuttui jo 1980-luvun alussa yhä enemmän perinteistä valuutansäännöstelyä kiertävään suuntaan. Tätä vuotoa ei olisi voitu pysäyttää ilman jatkuvasti tiukentuvia määräyksiä. Säännöstelyä ryhdyttiin siksi muodollisestikin vähentämään todellista tilannetta vastaavaksi. Kilpailu ja sitä kautta tehokkuus ovat tämän seurauksena lisääntyneet rahoitusmarkkinoilla ja yleisön sijoitus- ja rahoitusmahdollisuudet monipuolistuneet.

Valuutansäännöstelyn liberalisoinnissa Suomi on valinnut asteittaisen etenemisen strategian. Tarkoitus on ollut välttää kotimaisten rahoitusmarkkinoiden pienuudesta ja suhteellisesta kehittymättömyydestä johtuvat tasapainottomuudet ja antaa suomalaisille markkinaosapuolille aikaa sopeutua uusiin olosuhteisiin. Asteittainen eteneminen on jättänyt myös aikaa kehittää lainsäädäntöä muuttuneisiin olosuhteisiin soveltuvaksi. Viime vuosina lainsäädäntötyö rahoitusmarkkinoiden säätelämiseksi onkin edennyt nopeasti.

Tällä hetkellä ovat rajoitusten kohteena vielä seuraavat valuuttatoimet¹⁾:

- ennen 1.2.1990 liikkeeseen laskettujen markkamääräisten joukkovelkakirjalainojen myynti ulkomailla asuville;

- suomalaisten yritysten oikeus myöntää tai ottaa lyhytaikaisia luottoja muutoin kuin ulkomaankaupan rahoitukseen;

- sijoitukset rahamarkkinainstrumentteihin (ml. johdannaisinstrumentit);

- yksityishenkilöiden ulkomaanvaluuttamääräinen luotonotto (yksityishenkilöiden sijoitukset ulkomaille vapautuvat viimeistään 1.7.1990);

- rahoituslaitosten ulkomainen toiminta.

¹⁾ Luettelossa on mainittu keskeiset säätelyn piirissä olevat valuuttatoimet; luettelosta puuttuvat ne luvanvaraiset valuuttatoimet, joihin lupa hakemuksesta yleensä myönnetään.

Suomen suhtautuminen

Suomen Pankin valuuttamääräyksistä luopuminen ei ilmeisesti tuottaisi maallemme merkittäviä ongelmia. Tehoan menettävän säännöstelyn purkaminen on toteutettava joka tapauksessa Euroopan integraatoratkaisuista riippumatta. Yritysten, yksityishenkilöiden ja rahoituslaitosten mahdollisuudet joustavasti sopeutua uusiin olosuhteisiin paranevat sitä mukaa kun kokemus toimivista rahoitusmarkkinoista lisääntyy. Talouspoliittisesti tärkeää on kuitenkin voida itse valita valuutansäännöstelyn purkamisen aikataulu. Integraatiokehitys ei tältä osin aiheuttane ongelmia.

Vapauttamispäätökset lisäävät pääomien liikkuvuutta yli rajojen. Tämä kasvattaa vähitellen kilpailua ja tehokkuutta kotimaisilla rahoitusmarkkinoilla. Rahoitussektorin rakenneuudistus voimistuneekin merkittävästi lähivuosina. Rahoitukseen liittyvät riskit monipuolistuvat, mutta myös suojautumismahdollisuudet lisääntyvät.

Valuuttapankkijärjestelmä täyttää nykyisin useita tehtäviä. Ensisijaisesti se turvaa tiedon saannin valuuttatoimista. Valuuttapankit keräävät suurelta osin ne tiedot, joiden pohjalta maksutasetilasto kootaan. Tehtävän hoitaminen on mahdollista myös muuntotyypisin järjestelyin, mutta toistaiseksi valuuttapankkijärjestelmän ylläpito on nähty edelleen tarkoituksenmukaiseksi.

Kysymys suorista sijoituksista Suomeen on neuvotteluissa kytketty keskeisesti pääomaliikkeiden vapauteen. Ulkomaalaisomistuksen rajoituksia käsitellään lähemmin seuraavassa kappaleessa. Rajoitusten poistamiselle ei kuitenkaan ole esteitä rahapolitiikan harjoittamisen tai rahoitusmarkkinoiden tehokkaan toiminnan kannalta.

4.4.2. Ulkomaalaisomistus

Yhteisölainsäädäntö

Useimmissa EFTA-maissa ulkomaalaisten oikeutta hankkia omistukseensa kiinteätä omaisuutta ja yrityksiä rajoitetaan eri tavoin. Minkä verran EFTA-maiden edellytetään poistavan ulkomaalaisomistukseen liittyviä rajoituksiaan EES-sopimuksen syntymisen myötä, selviää vasta sopimusneuvottelujen lähdeyttä käyntiin. Rooman sopimus ja yhteisön mää-

räykset liikkeenperustamisesta ja yhteisömaiden kansalaisten oikeudesta hankkia omistukseensa EY-alueella toimivien yhtiöiden osakkeita ja kiinteätä omaisuutta antavat kuitenkin jo nyt osviittaa siitä, mikä EES-sopimuksen sisältö tältä osin voisi olla.

Liikkeenperustamisoikeus (etablointi) ja yritysostot

Rooman sopimuksessa erotetaan toisistaan yhtäältä liikkeenperustamista ja osakkeiden vapaata hankintaa koskevat määräykset sekä toisaalta pääomaliikkeiden vapauttamista koskevat määräykset. Pääomien vapaa liikkuvuus on välttämätön edellytys sille, että yli kansallisten rajojen yleensä voidaan perustaa liikkeitä tai ostaa vieraan maan yhtiön osakkeita. Pääoma- ja maksuliikenteen vapauttamiseen tähtäävien eri direktiivien nojalla tätä liikennettä rajoittavat eri esteet on pääosin poistettu. Niinpä EY-maiden kansalaiset voivat 1.7.1990 alkaen miltei rajoituksetta siirtää pääomia yhteisömaiden välillä osakkeiden ja kiinteän omaisuuden ostamista varten.

Rooman sopimuksen määräykset liikkeen perustamisesta perustuvat syrjimättömyysperiaatteeseen. Keskeisimpänä periaatteena on, että kaikki kansallisuuteen perustuva syrjintä on kielletty. Jonkin yhteisömaan kansalaisilla tai yhtiöillä tulee toisessa yhteisömaassa olla samanlainen oikeus etabloitua tai ostaa osakkeita kuin ao. maan omilla kansalaisilla ja yhtiöillä.

Rooman sopimuksen 52. artiklan mukaan liikkeen perustamisoikeus käsittää seuraavat toiminnot:

— oikeuden ryhtyä itsenäiseen liiketoimintaan — oikeuden harjoittaa itsenäistä liiketoimintaa

— oikeuden perustaa yrityksiä — oikeuden johtaa yrityksiä.

Kyseisen artiklan nojalla vallitsee EY-alueella laaja liikkeen perustamisvapaus (etablointivapaus).

Liikkeen perustamisoikeuteen liittyy oikeus hankkia toisen EY-maan yhtiön osakkeita ilman esteitä ja rajoituksia. Tästä sisältyy määräyksiä Rooman sopimuksen 221. artiklaan. Sen mukaan yhteisön jäsenvaltiot sitoutuvat takaamaan ”muiden jäsenvaltioiden kansalaisille yhdenvertaisen oikeuden omiin kansalaisiinsa verrattuna osallistua yhtiöiden osakepääoman muodostamiseen”. Yhteisömaat eivät

siis saa rajoittaa tai estää yhtiöittensä siirtymistä fuusion, yritystoston tai haltuunoton kautta (mergers, acquisitions and takeovers) toisen EY-maan yhtiöiden omistukseen. Tätä oikeutta ei saa myöskään epäsuorasti tehdä tyhjäksi esimerkiksi siten, että ulkomaisessa omistuksessa olevien osakkeiden äänioikeutta huononetaan kotimaisessa omistuksessa oleviin osakkeisiin verrattuna. Toisen EY-maan kansalaisen oikeutta osallistua yhtiöiden johtoeleimiin ei myöskään saa rajoittaa.

Ainoana käytännössä sallittuna poikkeuksena liikkeen perustamiseen ja osakkeiden hankkimiseen liittyvistä määräyksistä ovat sellaiset toimet, jotka ovat välttämättömiä jäsenvaltion oleellisten turvallisuusetujen suojelemiseksi ja jotka koskevat aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoa ja kauppaa. Milloin jonkin yhtiön pitäminen kotimaisissa käsissä katsotaan maan turvallisuuden kannalta oleellisen tärkeäksi, voidaan sen omistus siis rajata vain oman maan kansalaisiin.

Kiinteä omaisuus

Pääomaliikkeiden vapauttamisesta 24.6.1988 annetun direktiivin (88/361 EEC) mukaan kiinteään omaisuuteen kohdistuvat sijoitukset ovat vapaat kaikille yhteisömaissa kotipaikan omaaville luonnollisille ja oikeushenkilöille. Kaikki rajoitukset tässä suhteessa on (Portugalia lukuunottamatta) poistettava 1.7.1990 mennessä. Määräykset sijoitusten vapauttamisesta eivät kuitenkaan koske lomakiinteistöjen ("secondary residences") hankintaa.

Tilanne Suomessa

Keskeisin Suomeen suuntautuvia ulkomaisia sijoituksia sääntelevä säädös on 28.7.1939 annettu laki ulkomaalaisten sekä eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita eli ns. rajoituslaki. Lain esikuvana on ollut Ruotsin vastaava, vuonna 1916 säädetty laki, joka oli Ruotsissa voimassa aina vuoteen 1983 saakka. Rajoituslakiin on vuosien varrella tehty joukko muutoksia, mutta sen pääsisältö on pysynyt samana.

Rajoituslain säännöksillä on kaksi tavoitetta. Ensinnäkin lain nojalla kontrolloidaan ulkomaisten yhtiöiden liikkeen perustamista Suo-

meen ja ulkomaisten yhtiöiden yritysostoja Suomessa. Toiseksi rajoituslaki sisältää säännöksiä ulkomaalaisen ja ulkomaisen yhtiön oikeudesta hankkia omistukseensa kiinteää omaisuutta Suomessa.

Rajoituslaki koskee kauppaa, teollisuutta ja useimpia palveluelinkeinoja harjoittavia yhtiöitä. Sen sijaan luottolaitoksia ja vakuutusyhtiöitä varten on omaa erityislainsäädäntöä.

Yhtiöiden ulkomaalaisomistusta koskevat rajoitukset kohdistuvat ulkomaisen yrityksen maahantuloon liikkeenperustamisen tai suomalaisen yhtiön haltuunoton muodossa. Kun ulkomaalaisomisteinen yhtiö on kerran etabloitunut Suomeen tai myönnetyn luvan nojalla saanut haltuunsa suomalaisen yrityksen, sen liiketoiminnalle ei aseteta mitään esteitä eikä liiketoimintaa myöskään valvota viranomaisten taholta. Varsinaisen liiketoiminnan osalta ulkomaalaisomisteisten ja suomalaisten yhtiöiden välillä ei siis ole mitään eroja. Ainoa rajoitus, joka liittyy ulkomaalaisomisteiseen yhtiöön, on, ettei se saa ilman kauppa- ja teollisuusministeriön lupaa ostaa kiinteää omaisuutta eikä suomalaisten yhtiöiden osakkeita ja tuotantolaitoksia. Ilman tällaisia rajoitteita voi Suomessa toimia vain yhtiö, jonka ulkomaalaisomistus on rajattu enintään 20 %:in osakepääomasta. Kauppa- ja teollisuusministeriön luvalla ko. prosenttiosuutta voidaan yksittäistapauksessa korottaa 40 %:in.

Aikoinaan ulkomaisia sijoituksia ei sallittu lainkaan tai vain rajoitetusti eräillä arkoina pidetyillä aloilla. Tällaisia aloja olivat muun muassa metsäteollisuus, liikenne, arvopaperikauppa, huolinta, varustamoala ja kiinteistövälitys. Viime vuosina periaatteellisia rajoituksia on kuitenkin nopeassa tahdissa purettu, eikä viranomaisten suhtautuminen ulkomaisiin sijoituksiin Suomen talouselämässä ole enää erityisen estävä.

Rajoituslaki on nykyisin vanhentunut. Hallitus on asettanut komitean, jonka tehtävänä on koko ulkomaalaisomistuskysymyksen perusteellinen selvittäminen ja arviointi. Komitean tulee selvittää, missä määrin on edelleen tarpeen soveltaa rajoituksia kiinteistönomistukseen ja yritysostoihin sekä laatia asian vaatimat lainsäädäntöehdotukset. Työn laajuuden vuoksi uutta lainsäädäntöä saataneen aikaan vasta muutaman vuoden kuluttua.

Uutta lainsäädäntöä odotettaessa hallitus on 23.11.1989 tehnyt periaatepäätöksen Suomen suhtautumisesta ulkomaisiin sijoituksiin. Pe-

rusajatuksena on, että suhtautuminen ulkomaisiin sijoituksiin on aina lähtökohtaisesti myönteinen. Vain siinä tapauksessa, että oleellisen tärkeät kansalliset intressit joutuisivat uhana-laisiksi, voisi hallitus olla tähän suostumatta. On oletettavaa, että kielteinen kanta tulisi vain harvoin kyseeseen. Hallitus ei tämän mukaisesti näe estettä, että ulkomainen omistus suomalaisissa yhtiöissä voi nousta 100 %:in saakka. Sanottu koskee myös metsäteollisuusyhtiöitä, joissa laajamittaista ulkomaista omistusta tähän mennessä on pidetty vähemmän suotavana.

Sen sijaan hallituksen suhtautuminen kiinteän omaisuuden ulkomaalaisomistukseen on varauksellinen. Mikäli metsiä hallussaan pitävä suomalainen yhtiö olisi siirtymässä haltuunoton kautta ulkomaiseen omistukseen, lupa yritysosastolle annetaan vain ehdolla, että ostettava yhtiö luopuu metsäomistuksestaan.

Hallituksen eduskunnalle 28.11.1989 antamassa tiedonannossa Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen koskettelaan myös kysymystä ulkomaisen omistuksen rajoista. Tiedonannossa todetaan hallituksen kantana olevan, että ulkomaalaisten omistusoikeuden rajoitukset olisi pidettävä perustavaa laatua olevan kansallisen edun edellyttämällä pohjalla, erityisesti maapohjan, metsien ja muiden keskeisten luonnonvarojen sekä peruserävarain tuotannon osalta. Tiedonannossa todetaan lisäksi Suomen ja muiden EFTA-maiden joutuvan EY:n kanssa alkavissa neuvotteluissa käsittelemään aikanaan ulkomaalaisomistukseen liittyviä rajoituksia. Neuvotteluissa on tiedonannon mukaan sovittava välttämättömistä poikkeus- ja siirtymäkauden rajoituksista.

Suomen tavoitteet

Yrityksemme ovat nopeasti kansainvälistyneet. Viime vuosina suomalaiset yritykset ovat ulkomailla ostaneeat satakunta yritystä vuodessa. Erityisesti metsäteollisuuden toimeliaisuus ulkomaisten yhtiöiden ostajana ja perustajana on ollut vilkasta. Suomen metsäteollisuusyhtiöt ovat 1980-luvulla perustaneet tai hankkineet omistukseensa parikymmentä puunjalostusalan yhtiötä pelkästään Euroopan yhteisön alueelta.

On ensiarvoisen tärkeää, että talouselämämme voi jatkaa kansainvälistymistään ilman esteitä päämarkkina-alueellaan Länsi-Euroopas-

sa. Liikkeen perustamisvapauden vahvistaminen puolin ja toisin mahdollisessa EES-sopimuksessa on siten elinkeinoelämämme yleisten etujen mukaista.

Liikkeen perustamissääntöjä lievennettäessä olisi kuitenkin otettava huomioon Suomen ja EY:n kansantalouksien väliset mittakaavaerot. Alkavissa EES-neuvotteluissa olisi pyrittävä siihen, että Suomi saisi poikkeusjärjestelyin edelleen tietyssä laajuudessa ylläpitää ulkomaalaisomistusta koskevia rajoituksia kiinteän omaisuuden ja yhtiöiden suhteen siten kuin jäljempänä selostetaan.

Kiinteä omaisuus

Kiinteän omaisuuden osalta on todettava, että pääomaliikkeiden vapauttamisesta annettu direktiivi (88/361 EEC) sallii lomakiinteistöjen hankintaa koskevan kansallisen lainsäädännön toistaiseksi. Vaikka yhteisölainsäädäntö tällä alalla omaksutaankin, voidaan siis edelleen jatkaa ulkomaisen kiinteistöjen hankinnan valvontaa esimerkiksi ranta-alueilla tai saaristossa.

Alkavissa neuvotteluissa hallitus lähtee siitä, että Suomelle jäisi edelleen mahdollisuus valvoa ulkomaalaisen oikeutta hankkia Suomessa omistukseensa kiinteän omaisuuden muodossa olevia luonnonvaroja.

Yritykset

Yhteisössä voimassa olevan lainsäädännön omaksuminen EES-sopimuksen perustaksi merkitsisi, ettei EFTA- ja EY-maiden kansalaisiin ja yhtiöihin enää voitaisi soveltaa rajoituksia olevia, ulkomaalaisen oikeutta hankkia omakseen suomalaisia yhtiöitä ja tuotantolaitoksia rajoittavia säännöksiä. Suomi ja muut ulkomaalaisrajoituksia soveltavat EFTA-maat joutuvat luopumaan tämänkaltaisista rajoituksista, ellei poikkeusjärjestelyin toisin sovita. Yhteisölainsäädännön omaksuminen sellaisenaan ei kuitenkaan sinänsä aiheuttaisi tarvetta kumota alan lainsäädäntöä, vaan sitä voitaisiin edelleenkin soveltaa EFTA- ja EY-maihin kuulumattomien ulkomaalaisten ja yhtiöiden Suomessa tekemiin yritysostoihin. Sen sijaan tällaisia rajoituksia ei saisi käyttää EFTA-maiden tai EY:n yhtiöiden ostaessa Suomessa yrityksiä. Ulkomaalaisomistusta EFTA-maiden ja EY:n yhtiöiltä ja kansalaisilta voitaisiin käy-

tännössä rajoittaa vain, milloin tämä katsotaan välttämättömäksi ”oleellisten turvallisuusetujen suojelemiseksi” (Rooman sopimuksen 223. artikla).

Suomi on viime vuosina lieventänyt ulkomaista omistusta koskevaa rajoituskäytäntöä. Niin pitkälle viety liberalisointi, kuin mitä yhteisölainsäädäntö nykyisellään edellyttää, ei kuitenkaan antaisi Suomelle riittävästi mahdollisuuksia valvoa ulkomaalaisomistusta maan talouselämässä. EES-neuvotteluissa olisikin pyrittävä sellaisiin järjestelyihin, jotka sallisivat Suomen viranomaisten valvoa ja tarvittaessa rajoittaa ulkomaalaisomistusta suomalaisissa yhtiöissä ja tuotantolaitoksissa silloin, kun tämä on tarpeen perustavaa laatua olevien kansallisten intressien varjelemiseksi. Tämän lisäksi tulisi Suomen yhtiölainsäädännön edelleen antaa osakeyhtiöille oikeus halutessaan sisällyttää yhtiöjärjestyksiinsä ns. ulkomaalaislauseke.

4.4.3. Talouspolitiikkaa koskeva tietojenvaihto

EFTAn ja EY:n vuoden 1984 Luxemburgin julistuksessa sovittiin yhteyksien lisäämisestä talous- ja rahapolitiikassa. Tältä pohjalta EFTA-maiden ja EY-komission edustajat ovat tavanneet toisiaan säännöllisesti erityiskokouksissa ja muun kansainvälisen toiminnan yhteydessä.

EES-sopimus lisäisi taloudellista vuorovaikutusta EFTA- ja EY-maiden kesken. Talouspolitiikkaa koskevan tietojenvaihdon tarve kasvaa markkinoiden integroitumisen myötä. Tietojenvaihdon tarkoituksena on antaa talouspoliittista taustaa kunkin maan itsenäiselle päätöksenteolle. Keskusteluissa ei pyritä EFTA-maiden ja EY:n talouspolitiikan yhteensovittamiseen.

EFTA-maiden ja EY-komission edustajien tapaamisissa on lähinnä käsitelty maailmantalouden ja jäsenmaiden taloudellista tilannetta ja tulevaisuuden näkymiä. Viime aikoina on entistä enemmän tarkasteltu rakenteellisia kysymyksiä kuten kansainvälisten pääomanliikkeiden vapauttamista. Yhdentymisen vaikutuksia teollisuuden eri aloihin on ruvettu tutkimaan EFTAssa ja EY:ssä mahdollisimman yhtäläisin menetelmin.

Suomen suhtautuminen

EES-järjestelyssä olisi luonnollista laajentaa tietojenvaihto sopimuksen toteuttamisen ja toimivuuden taloudelliseen tarkasteluun. Tavoitteena voisi olla tunnistaa sellaisia talouspoliittisia toimia ja käytäntöjä, jotka haittaavat tavaroiden, palvelusten, pääoman ja työvoiman vapaata liikkuvuutta EES-alueella. Seurantaan varten olisi ilmeisesti yhteisesti sovittava vääristymiä mittaavista osoittimista. Toinen tehtäväalue voisi olla integraation syventämisen nettovaikutusten erittely. Sillä pyrittäisiin tunnistamaan hyötyjen ja kustannusten rakenteellinen, alueellinen ja toiminnallinen jakaantuminen.

Talousnäkymiä ja tiedossa olevia talouspoliittisia toimia koskeva tietojenvaihto pysyy tärkeänä. Esimerkiksi EY:n pyrkimykset talous- ja valuuttaliiton (EMU) aikaansaamiseksi vaikuttaa monella tavoin EFTA-maidenkin talouspolitiikan hoitoon.

Yhteydenpidon sisältö ja institutionaaliset järjestelyt määräytyvät EES-sopimuksen muodosta. Merkitystä on myös sillä, että talouspolitiikan yhteensovittamista koskevat EY:n säädökset eivät ole kiinteytyneet, vaan näyttävät olevan huomattavien muutosten edessä.

4.5. Henkilöiden liikkuminen

4.5.1. Työmarkkinat

EFTA-maiden ja EY:n välisissä selvityskeskusteluissa osapuolet ovat ilmaisseet halunsa edetä kohti EES-työmarkkinoiden luomista. Sveitsi, Liechtenstein ja Islanti ovat tosin omien erityisolojensa pohjalta edellyttäneet tässä kysymyksessä tiettyjä erityisjärjestelyjä ennakkoehtona neuvottelujen aloittamiselle. Muilla EFTA-mailla ei ole alustavissa neuvotteluissa ilmaantunut tähän tarvetta.

EES-työmarkkinat pohjautuisivat Rooman sopimuksen 48-51 artikloihin, neuvoston asetukseen 1612/68/EEC työntekijöiden liikkuvuuden vapauttamisesta sekä näitä tarkentaviin säädöksiin.

Näiden säädösten mukaan EY:n työmarkkina-alueella on oikeus etsiä työtä toisessa jäsenmaassa kolme kuukautta. Oleskelulupa myönnetään työsuhteen synnyttyä. Liikkuminen on siis olennaisesti rajoitetumpaa kuin pohjoismaisilla työmarkkinoilla, joilla on voimassa passiunioni.

Asetuksen 1612/68/EEC mukaan toisen EY-maan kansalaista on kohdeltava tasa-arvoisesti oman maan kansalaisten kanssa seuraavissa asioissa: oikeus etsiä työtä ja solmia työsuhte sekä saada siihen liittyvä oleskeluoikeus, työsuhteen ehdot, sosiaaliturva ja verotuskohtelu, koulutus, järjestäytymisoikeus ja oikeus asuntoon.

EES-maiden kansalaisten työnhaku- ja työsuhteen solmimisoikeus edellyttäisi Suomessa ulkomaalaislain ja -asetuksen tarkistamista oleskelu- ja työluvan osalta. Työvoimapalvelujen suhteen Suomen periaatteena on jo nyt tarjota pysyväisluonteisesti Suomessa asuvalle ulkomaalaiselle tasa-arvoinen oikeus julkisiin palveluihin. Tämän johdosta mm. työnvälityslaissa ja työvoimapolitiisessa aikuiskoulutuslakiesityksessä ei ole erikseen säädetty muiden maiden kansalaisista. Työllisyyslain mukaan myös Suomen kansalaisuutta vailla olevalle Suomessa asuvalle henkilölle on järjestettävä mahdollisuus tehdä työtä työllisyyslaissa säädettyllä tavalla, ottaen kuitenkin huomioon hänen työtekoaan koskevat erikseen annetut säännökset (26 §). Vaikka laki sinänsä ei ole ristiriidassa EY-asetuksen kanssa, voitaisiin sen uudelleenkirjoittamista harkita niin, että Suomen kansalaisuusvaatimus ja em. 26 § korvattaisiin pysyväisluonteisen asumisen vaatimuksella.

EY:n työlaainsäädäntöä koskevat sopimukset eivät ole toistaiseksi tulleet voimaan. Vuonna 1980 jäsenmaat saivat valmiiksi sopimussuhteisiin sovellettavaa lakia koskevan yleissopimuksen. Se ei ole kuitenkaan tullut voimaan, koska riittävän moni maa ei ole vielä ratifioinut sitä. Tämän yleissopimuksen työsopimuksia koskevissa määräyksissä säädetään, että työsopimusta arvostellaan sen valtion lain perusteella, jossa työntekijä tavallisesti työskentelee, vaikka hän väliaikaisesti suorittaisi työtään jossakin muussa maassa. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin poikkeuksia.

Työehtosopimukset kuuluvat puolestaan eri lainvalintasääntöjen alaisuuteen. Periaatteessa osapuolet voivat vapaasti sopia, minkä valtion lain mukaan heidän keskinäistä suhdettaan arvostellaan. Jollei työehtosopimuksessa ole erityistä lakiviittausta, sovelletaan sen valtion lakia, johon sopimus läheisimmin liittyy.

Hallituksen lähtökohtana on, että ulkomainen työntekijä Suomessa on samojen työlaainsäädännön ja työehtosopimusten määräysten alainen kuin suomalainen työntekijä. Ulkomainen työnantaja ja työntekijä voivat eräin rajoituksin sopia keskinäisessä työsuhteessaan sovellettavasta laista. Sopimuksella ei kuitenkaan voida poiketa Suomen pakottavista oikeusnormeista, joita ovat esimerkiksi säännöllistä ja enimmäistyöaikaa, ylityökorvauksia, työturvallisuutta, vähimmäispalkkaa sekä syrjintäsuojaa koskevat työsopimus-, työturvallisuus- ja työaikalain säännökset ja niiden nojalla annetut määräykset.

Suomessa on ulkomaalaisilla oikeus vapaasti järjestäytyä ammattiliittoihin. Sen sijaan eräiden keskeisten työmarkkinajärjestöjen välisen luottamusmiessopimuksen mukaan ammattiyhdistyksen tai sen ammattiosaston luottamusmieheksi voidaan valita vain Suomen kansalainen. Tällaiset rajoitukset ovat ristiriidassa em. EY-asetuksen kanssa. Eräät muutkin Suomessa työmarkkinajärjestöjen keskinäisin sopimuksin säädellyt asiat perustuvat EY:ssä lainsäädäntöön. Tämä muodostaa ongelma-alueen, joka on selvitettävä yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Hallituksen mielestä EFTA-maiden ja erityisesti Pohjoismaiden tulisi pyrkiä vaikuttamaan siihen, että työmarkkinajärjestöjen asema ja sopimusoikeus turvattaisiin.

EY-asetuksessa 1612/68/EEC säädetty tasa-arvoinen oikeus asumiseen, mukaanlukien asunnon omistaminen, edellyttäisi, että lakia ulkomaalaisen sekä eräiden yhteisöjen oikeu-

desta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita tarkistetaan. Tarkistuksella olisi turvattava Suomessa pysyvästi asuvalle EES-maan kansalaiselle yleinen oikeus hankkia ja hallita kiinteää omaisuutta tai asunto-osakkeita vakituiseen asunnon ollessa kysymyksessä.

Asetuksessa on rajattu ne perheenjäsenet, joilla on oikeus muuttaa työntekijän mukana. Heillä on myös oikeus koulutukseen ja työhön, vaikka he eivät olisi minkään EY-maan kansalaisia. Asetuksenmuutosesityksessä perheenjäsenen ja koulutuksen rajausta ollaan parhailaan väljentämässä. Suomen tasa-arvoperiaatteen mukaisesti myös pysyväisluonteisesti maassa asuvan ulkomaalaisen perheenjäsenille taataan jo nykyisin tasa-arvoinen kohtelu mm. työlupien ja koulutuksen suhteen, ulkomaalaislaissa tai -asetuksessa ei ole määritelty oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä perheenjäseniä. Säädösten tarkistuksessa EES-maiden työntekijöiden perheenjäsenet olisi kansalaisuudesta riippumatta vapautettava työluvan hankkimisesta.

Asetusta tarkentavissa säädöksissä annetaan jäsenmaille oikeus rajoittaa muiden jäsenmaiden kansalaisten maahantuloa ja oleskeluluvan saamista terveyteen, kansalliseen järjestykseen tai valtion turvallisuuteen liittyvien syiden perusteella. Muissa direktiiveissä määritellään oleskeluoikeuden jatkumisen kriteerit silloin kun henkilö ei enää toimi aktiivisesti ansiotyössä. Edelleen liikkuvuuden ja oleskeluluvan teknisestä järjestämisestä on oma direktiivinsä. Näihin säädöksiin sopeutuminen edellyttää Suomen vastaavien säädösten tarkistamista.

Asetus 1612/68/EEC sisältää samantapaisia säännöksiä työmarkkinayhteistyön muodoista ja instituutioista kuin pohjoismainen työmarkkinasopimus. Hallituksen lähtökohtana on, että EFTA-mailla on oltava tasa-arvoinen mahdollisuus osallistua asetuksessa säädettyyn työnvälitysyhteistyöhön sekä kolmikantaisen neuvoo-antavan komitean ja ammattikomitean toimintaan.

Sisällöllisesti arvioituna työvoimaviranomaisten yhteistyö EY-maiden kesken näyttää olevan heikkoa. Mm. työnvälityksen rooli EY-maiden välisen liikkuvuuden ohjauksessa on jäänyt vähäiseksi. EY onkin kiinnittänyt sosiaalisen julistuksen toimenpideohjelmassa työvoimapolitiittisen yhteistyön tiivistämiseen huomiota. Pohjoismaisten työvoimaviranomaisten läheisestä yhteistyöstä saadut kokemukset olisi

pyrittävä ottamaan huomioon EES-alueen yhteistyön kehittämisessä.

Pohjoismaiset työmarkkinat ja siihen liittyvä työnvälitysyhteistyö tullaan säilyttämään. Sen sijaan pohjoismaisen työvoimapolitiittisen yhteistyön tehtäväalue ja instituutiot suhteessa EES:iin olisi huolellisesti tarkistettava. Myös Suomen työhallinnon valmiuksia on merkittävästi kehitettävä vastaamaan EES-työmarkkinoiden haasteita.

Suhteessa kolmansiin maihin EY-maat eivät harjoita yhteistä siirtolaisuuspolitiikkaa. Sen sijaan ne ovat sopineet keskinäisistä siirtolaisuuspoliittisista konsultaatioista. Samaa periaatetta sovellettaisiin EES:ssäkin.

Asetuksessa 1612/68/EEC on säädös, jonka mukaan avoimiin työpaikkoihin, joita ei saada täytetyksi oman maan työnhakijoilla ja jotka ilmoitetaan EY:n jäsenmaiden työnvälityksiin, ei saada eräitä poikkeuksia lukuunottamatta ottaa kolmansien maiden kansalaisia ennen kuin työpaikat ovat olleet haettavina EY-maiden työnvälityksessä 18 vuorokautta.

Suomen suhtautuminen

Suomen hallituksen käsityksenä on, että EES-työmarkkinat eivät aiheuta sellaista työvoiman hallitsematonta maahan- tai maastamuuttoa tai sellaisia muutoksia työelämään, jotka edellyttäisivät maamme osalta pysyviä poikkeussäädöksiä.

4.5.2. Sosiaaliturva

Sosiaaliturvan koordinointi EY:ssä

Sosiaaliturva ja sen kehittäminen kuuluvat EY:ssä jäsenvaltioiden kansallisen toimivallan piiriin. EY:n sosiaaliturvasäännösten merkitys on ainoastaan eri maista tulevaa sosiaaliturvaa yhteensovittava maasta toiseen muutettaessa. Työntekijöiden vapaata liikkumista koskevilla EY:n säännöksissä lähtökohtana on, että maasta toiseen siirryttäessä työntekijän ja hänen perheenjäsentensä sosiaaliturva taataan. Samoin edellytetään, että toisesta EY-maasta tulevaa työntekijää kohdellaan oman maan kansalaisten kanssa yhdenveroisesti. EY:ssä sosiaaliturvajärjestelmiä yhteensovitetaan jäsenvaltioita sitovalla lainsäädännöllä, joka asiallisesti vastaa sosiaaliturvasopimusta. Sosiaalitur-

vaetuksia ei pyritä yhdenmukaistamaan vaan huolehtimaan, että henkilöt aina kuuluvat jonkin järjestelmän piiriin eikä kaksinkertaisia sosiaaliturvamaksuja jouduta maksamaan.

Sosiaaliturvan koordinointi EES:ssä

EFTA:n sisäisten ja EY:n kanssa käytyjen valmistelujen edetessä sosiaaliturvan osalta on käynyt ilmeiseksi, että 19 maan muodostaman EES-alueen liikkuvan työvoiman sosiaaliturvan yhteensovittaminen edellyttää kattavaa ja monenkeskistä koordinaatiojärjestelmää. EFTA:n ja EY:n Brysselissä 19.12.1989 pidetyn ministerikokouksen julkilausuman mukaisesti tulevaa EES-sopimusta valmisteltaessa lähtökohdaksi ns. neljän vapauden osalta otetaan molempien osapuolten toimesta yhteisesti relevantiksi katsoma EY:n yhteisölainsäädäntö soveltuvin osin. EY:n sosiaaliturvasäännösten (asetus 1408/71/EEC) katsotaan muodostavan EY:n ja EFTA:n valmistelevien keskustelujen perusteella sen relevantin yhteisölainsäädännön, jonka pohjalta neuvotteluja voidaan käydä. Kahdenvälisiin sosiaaliturvasopimuksiin perustuva koordinaatio ei mm. sopimusten sisällön erilaisuudesta johtuen olisi käyttökelpoinen ja työntekijän edut turvaava ratkaisu.

Täten lähtökohtana EFTAn ja EY:n välisissä keskusteluissa on, että EES-maiden sosiaaliturvajärjestelmien koordinointi tapahtuisi ainakin pääosin EY:n sosiaaliturvasopimussäännösten (asetukset 1408/71/EEC ja 574/72/EEC) pohjalta. EY-asetukset ja niihin liittyvä muu lainsäädäntö muodostavat säännösten, joka rakenteeltaan ja sisällöltään vastaa pohjoismaista sosiaaliturvasopimusta ja Suomen tekemiä kahdenvälisiä sosiaaliturvasopimuksia. EY:n asetus 1408 on tosiasiallisesti monenkeskinen sosiaaliturvasopimus ja säätelee tällä hetkellä kaikkien EY-maiden kesken maasta toiseen siirtyvien työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä sosiaaliturvaetuksien siirtymistä ja yhteensovittamista. EY:n sosiaaliturva-asetuksen ottaminen lähtökohdaksi laajentaisi tämän monenkeskisen sosiaaliturvajärjestelyn soveltamisalueen kattamaan koko EES-alueen työntekijöiden maasta toiseen tapahtuvan liikkumisen.

Mikäli liikkuvan työvoiman sosiaaliturvaetuksien turvaaminen tapahtuu EY:n asetuksen 1408/71/EEC pohjalta, merkitsee se, että kaikkien EFTA-maiden EY-maiden kanssa

aiemmin solmimien ja EFTA-maiden keskenään solmimien kahdenvälisten sosiaaliturvasopimusten asema ja sisältö on harkittava uudelleen sen vuoksi, että pääosa niiden mukaan määräytyvistä etuuksista tulee säädellyksi jo EY:n monenkeskisen järjestelmän kautta. Sama koskisi ilmeisesti myös pohjoismaista sosiaaliturvasopimusta, jonka sisältö sen kattamien etuuksien osalta on eräin poikkeuksin asiallisesti sama kuin EY-säännösten. EES-neuvottelujen edellyttämiä selvityksiä varten EFTA-maat ovat päättäneet asettaa erillisen sosiaaliturva-asiantuntijatyöryhmän. Pohjoismaiden kesken asia on ollut aiemmin esillä tarkoitusta varten asetetussa pohjoismaisen sosiaaliturvapoliittisen virkamieskomitean alaisessa työryhmässä.

Suomen lainsäädännön suhde EY:n asetukseen 1408

Vaikka EY:n sosiaaliturvasopimussäännöstö ei sinänsä edellytä siihen liittyneiden maiden sosiaaliturvalainsäädännön muuttamista, koska se on luonteeltaan järjestelmiä yhteensovitava lainsäädäntö sosiaaliturvan järjestämiseksi maasta toiseen siirryttäessä, se on kuitenkin EY:n jäsenvaltioita suoraan sitovaa oikeutta eikä salli varaumia. Mikäli nämä samat periaatteet otetaan EES-sopimuksen pohjaksi, säännöstö tulee hyväksyttäväksi sellaisenaan eivätkä sen määräyksistä poikkeavat järjestelyt ole mahdollisia teknisiä kysymyksiä ja mahdollisia siirtymäaikoja lukuunottamatta.

Yhteisösäännöstö pohjautuu historiallisesti EY-maiden sosiaaliturvajärjestelmiin, joissa sosiaaliturvan piiriin kuuluminen perustuu pääsääntöisesti työssäkäyntiin. Koska osa Suomen sosiaaliturvajärjestelmästä muiden Pohjoismaiden tapaan perustuu maassa asumiseen, säännösten vaatimuksista aiheutuisi eräitä tarkennustarpeita Suomen lainsäädäntöön. Tarkennukset voitaneen tehdä Suomessa käyttäen soveltuvin osin hyväksi muiden Pohjoismaiden kokemuksia. Tanskassa sosiaaliturva perustuu laajemmin kuin missään muussa Pohjoismaassa asumiseen. Euroopan yhteisön jäseneksi liittyessään Tanska teki eräitä tarkistuksia sosiaaliturvalainsäädäntöönsä EY:n asetuksen 1408 edellyttämän koordinoinnin järjestämiseksi. Norja on jo 1970-luvun alussa ennen Euroopan yhteisöön liittymistä koskevan kansanäänestuksen toimeenpanemista muuttanut asumispe-

rusteista sosiaaliturvaa koskevaa lainsäädäntöään, eikä Norjassa siten EES-sopimuksen edellyttämien tarkistusten määrä näyttäisi olevan kovin suuri. Ruotsissa ollaan parhaillaan selvittämässä muutostarpeita.

Suomessa oikeus sairaus- ja äitiysturvaan perustuu Suomessa asumiseen ilman työskentelyedellytystä. EY-säännöstöä sovellettaessa Suomessa työskentelevän henkilön tulee työskentelynsä perusteella saada oikeus Suomen sairausturvaan. Koska työskentelyyn perustuvissa järjestelmissä kotona olevien perheenjäsenten kuuluminen sosiaaliturvaan perustuu perheenhuoltajan työskentelyyn, myös Suomessa työskentelevän henkilön muissa EES-maissa asuvat perheenjäsenet saisivat EY:n asetuksen 1408 mukaisesti pääsääntöisesti turvansa suomalaisesta järjestelmästä ottaen kuitenkin huomioon vastaava turva heidän kotimaassaan.

Vastaavasti EES-jäsenmaassa työskentelevä suomalainen, jonka perhe asuu Suomessa, kuuluu perheineen lähtökohtaisesti työskentelyvaltion sosiaaliturvan piiriin ja saa sosiaaliturvaetuutensa sieltä. Kuitenkin siltä osin kuin perheellä on oikeus Suomen sairaus- ja äitiysturvaan, se tulisi Suomen lainsäädännön mukaisena.

Myös Suomen kansaneläke ja yleinen perhe-eläke perustuvat maassa asumiseen eivätkä työskentelyyn. EY-maiden ja Suomen kansalaisia tulisi kansaneläkelainsäädännössä kohdella samalla tavoin. EES-järjestelyt saattavat osoittaa tarpeelliseksi, että Suomen kansaneläkejärjestelmään tehdään samantapaisia muutoksia kuin Tanska teki liittyessään EY:ön. Muutosten pääasiallinen vaikutus olisi, että maasta toiseen muuttavalle henkilölle maksettavan kansaneläkkeen määrä riippuisi siitä, miten pitkään hän on ollut Suomen kansaneläkevakuutuksen piirissä. Suomalaisille maksettaviin kansaneläkkeisiin muutoksella olisi vaikutusta vain eräissä harvoissa poikkeustapauksissa, kun Suomen kansalainen on oleskellut pitkään ulkomailla. Vastaavasti ulkomailla työskentelemisen tai asumisen nojalla syntynyt eläkeoikeus toisen EES-maan eläkkeisiin maksettaisiin suomalaiselle hänen palattuaan Suomeen.

Suomen työeläkejärjestelmä perustuu työskentelyyn kuten EY-säännöstökin, joten varsinaisia ongelmia sen suhteen ei ole. Suomen työeläkejärjestelmän mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen nk. tuleva aika kuitenkin on

EY-jäsenmaissa poikkeuksellinen, joten sen sopeuttamista säännöstöön tarvitaan.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen osalta ei ole ongelmia, koska se Suomessa perustuu työskentelyyn.

Suomen työttömyysturvajärjestelmä soveltuu muilta osin EY-säännöstön määräyksiin, mutta säännöstössä edellytetään, että työttömäksi joutunut henkilö voi toisessa jäsenmaassa ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi ja sen maan järjestelmä, jossa hän jää työttömäksi, maksaa kolmen kuukauden ajan työttömyysetuudet. Suomen lainsäädäntöä on eräiltä osin muutettava tämän mahdollistamiseksi.

Perhe-etuudet, joilla pääsääntöisesti tarkoitetaan lapsilisiä, perustuvat Suomessa maassa asumiseen. Niiden osalta käytäntö olisi sama kuin sairausvakuutuksessa. EY-säännöstön perusteella Suomen lapsilisiä olisi maksettava henkilön työskentelyn perusteella myös lapsille, jotka asuvat toisessa jäsenvaltiossa. Lisäksi on selvitettävä erityisesti lasten kotihoidontuen, elatustuen ja eräiden muiden sosiaalihuollon alaan kuuluvien rahaetuuksien kuuluminen säännöstön soveltamispiiriin.

Erityisesti sairausvakuutuksen ja lapsilisien osalta EY-säännöstön hyväksyminen saattaa aiheuttaa jonkin verran lisäkustannuksia tapauksissa, joissa Suomessa työskentelevän henkilön muualla asuvat perheenjäsenet olisivat nykykäytännöstä poiketen suomalaisen sosiaaliturvan piirissä. Tanskan ja muiden EY-maiden kokemusten perusteella voidaan arvioida, että lisäkustannukset jäisivät vähäisiksi eivätkä muodostuisi ongelmaksi.

Suomen suhtautuminen

Hallitus katsoo, että muuttavien työntekijöiden ja heidän perheidensä sosiaaliturvan takaamisen perustaksi voidaan ottaa EY:n sosiaaliturvan koordinoitua koskeva säännöstö (asetus 1408/71/EEC muutoksineen). Hallitus korostaa, että maasta toiseen siirtyvien työntekijöiden sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevan säännöstön hyväksyminen ei merkitse muutoksia Suomessa pysyvästi asuvien suomalaisten sosiaaliturvaan. Suomen sosiaaliturvalainsäädännön yhteensovittaminen sosiaaliturvan siirtymistä koskevilta osin EY:n sosiaaliturvasäännöstön kanssa edellyttää eräiden, pääasiassa asumisperusteiseen sosiaaliturvaan liittyvien säädösten ja menettelyjen tarkista-

mista ja täydentämistä kuten edellä on selostettu. Tämä ei hallituksen käsityksen mukaan aseta esteitä suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän perusteiden säilyttämiselle ja järjestelmien edelleen kehittämiselle.

4.5.3. Elinkeinon harjoittaminen

EY:ssä on annettu säädöksiä elinkeinon harjoittamisesta liikkeen perustamisen osalta etupäässä 1960-luvulla. Niillä pyritään toteuttamaan Rooman sopimuksen syrjimättömyysperiaatetta ja sopimuksen 52-58 artikloissa annettuja periaatteita liikkeen perustamisoikeudesta.

Vuonna 1961 hyväksyttiin ohjelmat palveluiden vapaata tarjoamista ja liikkeenperustamisoikeutta koskevien rajoitusten poistamiseksi (61/1201/EEC, 61/1202/EEC). Vuonna 1967 hyväksyttiin direktiivi (67/43/EEC), jossa säädellään palveluiden tarjoamisen ja liikkeenperustamisen vapautta aloilla, jotka koskevat kiinteää omaisuutta ja kaupankäyntiä, jota ei ole muualla luokiteltu. Seuraavana vuonna hyväksyttiin vastaavat direktiivit (68/367/EEC, 67/368/EEC) ravintola-, kahvila-, ruokala- yms. aloilta sekä hotelli- ja muulta maajoitusala.

Eräiden alojen palvelujen tarjoamista ja liikkeenperustamisoikeutta, erityisesti siirtymävaiheen menettelyn kannalta, koskeva direktiivi hyväksyttiin vuonna 1975 (75/368/EEC). Vuonna 1982 hyväksyttiin direktiivi kuljetus- ja matkatoimistoalasta (82/470/EEC).

Elinkeinon harjoittamisesta annetun lain (elinkeinolaki) 1919/122 3 §:ssä lueteltujen ohjesääntöisten elinkeinojen harjoittaminen on sallittu vain suomalaisille luonnollisille tai juridisille henkilöille. Lisäksi eräisiin erityislakeihin sisältyy elinkeinoja, jotka vaativat luvan. Nämä elinkeinot ovat luonteeltaan sellaisia, että erilaisista terveys-, paloturvallisuus- ja yleisistä luotettavuus- yms. syistä on katsottu tarpeelliseksi tehdä poikkeus elinkeinovapaudesta. Suurin osa ohjesääntöisistä elinkeinoista on myös luvanvaraisia.

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää lupa toimia eräiden luvanvaraisten elinkeinojen harjoittamisessa vaadittavana toiminnan vastuuhenkilönä erityisistä syistä. Sellaisen elinkeinon harjoittamiseen, joka on sallittua ilman erityistä lupaa, ulkomaalainen tarvitsee lääninhallituksen luvan. Edellytyksenä luvan saamiselle on, että hänellä on Suomessa oleskelulupa ja

että hän asettaa vakuuden tulevista veroistaan ja julkisista maksuistaan kolmelta vuodelta. Lääninhallituksen lupa tarvitaan samoin ehdoin, jos ulkomaalainen liike haluaa perustaa maahan sivuliikkeen.

Hallituksen tavoitteena on lupajärjestelmän karsiminen ja keventäminen sekä järjestelmään liittyvien ulkomaalaisrajoitusten poistaminen.

Ulkomaalaisten oikeutta ohjesääntöisten elinkeinojen harjoittamiseen rajoittaa lainsäädännössämme yleisesti vallitseva kansalaisuusvaatimus sekä muuten vapaasti harjoitettavien elinkeinojen osalta verojen varalta säädetty vakuuden asettamisvelvollisuus.

Ohjesääntöisiä elinkeinoja koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa poistetaan useimmat siihen sisältyvät kansalaisuutta koskevat rajoitukset sekä osa muistakin rajoituksista.

Suomen suhtautuminen

Elinkeinon harjoittamisen osalta EY-säännösten ottaminen EES-järjestelyjen pohjaksi ei aiheuta perustavaa laatua olevia ongelmia. Viireillä olevat muutokset Suomen lainsäädäntöön osaltaan vähentävät tulevia sopeuttamistarpeita.

Tilannetta ns. rajoituslain (1939/219) kannalta tarkastellaan jaksossa 4.4.2. Ulkomalaisomistus.

4.5.4. Tutkintojen tunnustaminen

EY:n tutkintojen tunnustamisjärjestelmä

Euroopan yhteisöjen tutkintojen tunnustamista ja ammatinharjoittamista koskevan lainsäädännön tarkoituksena on turvata kaikille oikeus ammatinharjoittamiseen siitä riippumatta, missä jäsenmaassa asianomainen henkilö on saanut koulutuksen. Tavoitteen saavuttamiseksi EY on luomassa tutkintojen tunnustamisjärjestelmän, joka kattaa kaiken ammatillisen koulutuksen. Järjestelmään kuuluu toimiala- tai ammattikohtaisia tutkintojen tunnustamista ja ammatinharjoittamista koskevia direktiivejä. Näiden tiettyä alaa koskevien direktiivien lisäksi tulee tammikuussa 1991 voimaan yleinen, vähintään kolme vuotta kestäneitä korkeakoulututkintoja koskeva tutkintojen tunnustamisjärjestelmä. Se on tarkoitus laajentaa koskemaan myös alle kolme vuotta kestä-

neitä korkeakoulututkintoja ja kaikkea toisen asteen ammatillista koulutusta. Tutkintojen tunnustamista ja ammatinharjoittamista koskevia direktiivejä on kaikkiaan noin 60.

Tiettyä toimialaa tai ammattia koskevat direktiivit ovat erityyppisiä. Useissa direktiiveissä ammatinharjoittamisen ehdoksi on asetettu tietyn pituinen ja/tai -laatuinen työkokemus ja joskus vaihtoehtoisesti tietty koulutus. Erityisesti terveydenhuollon ammateissa vaaditaan direktiivissä määritellyt minimiehdot täyttävä koulutus. Joissakin direktiiveissä sovitaan tutkintonimikkeiden tai tutkintotodistusten tunnustamisesta. Direktiivin määrittelemään ammatinharjoittamisoikeuteen saattaa liittyä rajoituksia.

Seuraavassa joitakin esimerkkejä:

Useat, pääasiassa 1960- ja 1970-luvulla säädetyt teollisten ammattien ja kaupan liittyvien ammattien harjoittamisoikeutta koskevat direktiivit perustuvat pelkästään työkokemuksen tunnustamiseen, eikä niihin liity koulutusta koskevia määräyksiä. Tällaisia direktiivejä on esimerkiksi useista palveluammateista, tukku- ja vähittäiskaupasta, vakuutustoimesta, myrkyllisten aineiden käsittelystä jne.

Terveydenhuollon ammatteja — lääkäreitä, sairaanhoitajia, hammaslääkäreitä, eläinlääkäreitä, kättilöitä ja proviisoreja — koskevissa direktiiveissä on säädetty, että koulutuksen tulee täyttää tietyt minimiehdot, joiden täytyessä tutkinnot automaattisesti tunnustetaan. Direktiivien soveltamisen seuraamiseksi on virkamieskomitea. Lisäksi kullakin alalla on ammattia edustavista henkilöistä kokoonpantua neuvoa-antavaa komiteaa.

Joidenkin ammattien tunnustamista koskevissa direktiiveissä on säädetty tutkintonimikkeiden tai tutkintotodistusten tunnustamisesta. Tällaisia direktiivejä on esimerkiksi tavaroiden ja matkustajien maantiekuljetuksista, asianajajista ja arkkitehteistä.

Joulukuussa 1989 hyväksytyssä vaarallisten aineiden maantiekuljetuksia koskevassa direktiivissä edellytetään kuljettajalta direktiivissä määriteltä koulutusta.

Tammikuussa 1991 voimaantulevaa yleistä korkeakoulututkintojen tunnustamisjärjestelmää sovelletaan kaikkeen sellaiseen säädeltyyn ammatilliseen toimintaan, johon vaaditaan vähintään kolme vuotta kestänyt korkeakoulututkinto ja johon ei sovelleta jotakin toimiala- tai ammattikohtaista direktiiviä. Esimerkkeinä ammattiryhmiä, jotka direktiivistä mahdolli-

sesti hyötyvät, mainitaan opettajat, insinöörit, optikot, fysioterapeutit, laillistetut tilintarkastajat ja lakimiehet. Heille aikaisempi ammattikohtainen direktiivi antoi suppeat ammatinharjoittamisoikeudet.

Tutkinnon tunnustaminen ratkaistaan tapauksittain neljän kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Jos hakijan koulutus on vähintään vuoden lyhyempi kuin mitä maassa vaaditaan, voidaan hakijalta vaatia ammatillinen kokemus, joka voi olla enintään kaksi kertaa niin pitkä kuin aika, joka koulutuksesta puuttuu. Jos koulutuksen sisällössä on olennaisia eroavuuksia, tutkinnon tunnustamisen ehdoksi voidaan asettaa enintään kolmen vuoden sopeutumisperiodi tai koulutuksesta puuttuneita kysymyksiä käsittelevä koe, joiden välillä hakija voi pääsääntöisesti itse valita.

Heinäkuussa 1989 EY:n komissio teki esityksen järjestelmän laajentamiseksi koskemaan alle kolme vuotta kestäneitä korkeakoulututkintoja ja toisen asteen ammatillista koulutusta.

Yleinen tutkintojen tunnustamisjärjestelmä on luonteeltaan toissijainen. Ensisijaisesti noudatetaan asianomaista alaa tai ammattia koskevaa direktiiviä. Tarvittaessa voidaan antaa uusia toimiala- tai ammattikohtaisia direktiivejä.

Suomen lainsäädäntö

Terveydenhuollon ammattien harjoittamisesta on säädetty asianomaisen ammatin harjoittamista koskevassa laissa. Ammatinharjoittamisoikeuden myöntäminen ulkomaalaiselle on harkinnanvaraista.

Julkisen hallinnon kelpoisuusehtoja on vuonna 1989 uudistettu niin, että julkisen hallinnon virkoihin voidaan yleensä nimittää myös ulkomaan kansalaisia. Ulkomailla suoritettujen korkeakoulututkintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta on säädetty lailla (531/86). Ulkomailla suoritettun ammatillisen koulutuksen tuottamasta virkakelpoisuudesta ei ole lainsäädäntöä.

Muutosten tarve Suomessa

Vastavuoroiset järjestelyt tutkintojen tunnustamiseksi ja ammatinharjoittamista koskevien direktiivien hyväksymiseksi vaativat Suo-

nessa ennen muuta ammatinharjoittamiselle asetettujen kansalaisuusehtojen muuttamista.

Terveystenhuollon ammattien osalta EY:n direktiivien hyväksyminen ei yleensä vaadi muutoksia Suomen koulutukseen. Suomalainen lääkärikoulutus, hammaslääkärikoulutus, proviisorikoulutus, sairaanhoitajakoulutus ja eläinlääkärikoulutus täyttävät pääpiirteissään EY:n direktiiveissä määrätty yleisehdot. Kätilökoulutuksessa olevat vähäiset erot voidaan korvata työkokemuksella. EY-määräysten huomioon ottaminen edellyttää kuitenkin mm. kansalaisuusrajoitusten poistamista ja laillistamismenettelyjen muuttamista. Ammatinharjoittamislainsäädännön kokonaisuudistus on käynnistymässä sosiaali- ja terveysministeriössä ja siinä yhteydessä otetaan myös EY-direktiivien vaatimukset huomioon. Erään ongelman muodostaa ammatinharjoittajien kielitaitovaatimus. EY-säännösten ja -tuomioistuimen tulkintakäytännön perusteella vaikuttaa siltä, että viranomaiset eivät enää voi asettaa lainsäädännöllisiä tai muita kielitaitovaatimuksia ammatinharjoittajan laillistamisen edellytykseksi. Käytännössä kuitenkin esimerkiksi potilaan kielen ymmärtäminen on välittömästi potilastyössä olevien lääkäreiden laillisen toiminnan ja lääkärin etiikan asettama edellytys. Myös työnantaja voi sisällyttää kielitaidon lääkärin valintakriteereihin.

Euroopan yhteisöjen yleisen tutkintojen tunnustamisjärjestelmän sovellettavuus julkisen hallinnon kelpoisuusehtoihin on epäselvä. Vähintään kolme vuotta kestäneitä korkeakoulututkintoja koskeva yleinen tunnustamisjärjestelmä ei ole vielä voimassa. Yleisen tutkintojen tunnustamista koskevan järjestelmän laajentamisesta koskemaan myös alle kolme vuotta kestäneitä korkeakoulututkintoja sekä koko toisen asteen koulutusta on vasta esitys. Siksi jäsenmaiden lainsäädännön sopeuttaminen EY:n lainsäädäntöön on vielä kesken eikä järjestelmän soveltamisesta ole EY-tuomioistuimen päätöksiä.

Euroopan yhteisöjen yleinen tutkintojen tunnustamisjärjestelmä perustuu Rooman sopimuksen vapaata liikkuvuutta koskeviin artikloihin. Ne koskevat työntekijöitä, liikkeenperustamisoikeutta ja palveluksia. Sopimuksen mukaan artikkelit eivät kuitenkaan koske julki-

sen hallinnon kelpoisuusehtoja tai julkisen vallan käyttöä. Erityisesti yhtenäisasiakirjan voimaantulo vuonna 1987 on kuitenkin laajentanut Rooman sopimuksen soveltamista julkisen hallinnon tehtäviin. Sen vuoksi uuden yleisen tutkintojen tunnustamisjärjestelmän vaikutusten arvioiminen on ongelmallista.

Jos Euroopan yhteisöjen yleisen tutkintojen tunnustamisjärjestelmän voidaan katsoa laajasti koskevan julkisen hallinnon kelpoisuusehtoja, edellyttäneen järjestelmän vastavuoroinen hyväksyminen Suomessa lainsäädäntöä, jonka nojalla EY:n jäsenmaissa saatu koulutus tuottaa näiden direktiivien määrittelemällä tavalla kelpoisuuden tiettyä koulutusta vaativiin julkisen hallinnon tehtäviin.

Järjestelmän hyväksyminen edellyttää joka tapauksessa, että säädöksiä ja määräyksiä muutetaan EY:n määräyksiä vastaavaksi aloilla, joilla on tiettyä koulutusta edellyttävää säädeltyä ammatillista toimintaa. Kelpoisuuden toteamiseksi on luotava erityinen hakemusmenettely. Tarvittavat muutokset jäänevät kuitenkin vähäisiksi, jos tutkintojen tunnustamisjärjestelmän voidaan katsoa ainoastaan suppeasti koskevan julkisen hallinnon kelpoisuusehtoja.

Suomen suhtautuminen

Tutkintojen tunnustamista ja ammatinharjoittamista koskevat säädökset ovat olennainen osa työvoiman vapaan liikkuvuuden toteuttamista koskevia järjestelyjä. Niiden tarkoituksena on turvata edellytykset työpaikan saamiselle ja ammatinharjoittamiselle siitä riippumatta, missä henkilö on saanut työntekoa tai ammatinharjoittamista varten tarvittavan koulutuksen.

Vastavuoroinen tutkintojen tunnustaminen on välttämätöntä, jottei koulutukseen perustuva syrjintä muodostuisi esteeksi työvoiman vapaalle liikkuvuudelle. Sen vuoksi Suomi suhtautuu myönteisesti vastavuoroiseen yhteistyöhön tutkintojen tunnustamiseksi. Vaikka EY:n yleisen tutkintojen tunnustamisjärjestelmän soveltamisesta ei vielä ole kokemuksia, ennakoita ei ole nähtävissä erityisiä vaikeuksia sopeutumisessamme järjestelmään.

4.5.5. Rajatarkastukset

EES-selvityskeskusteluissa EFTA-maat ovat ilmaisseet kiinnostuksensa rajatarkastuksiin liittyvään yhteistyöhön EY:n kanssa. Rajatarkastukset kuuluvat yhteisössä suurimmalta osin jäsenmaiden toimivaltaan, joten EFTA-maiden kanssa selvityskeskusteluja käynyt komissio on ollut kannanotoissaan toistaiseksi hyvin varovainen.

Voimassa olevat EY-määräykset

Valkoisen kirjan periaatteiden mukaan henkilöiden rajatarkastuksista luovutaan EY:n sisärajoilla vuoden 1992 loppuun mennessä. Tarkastukset alueen ulkorajoilla ovat välttämättömiä, jotta pystyttäisiin takaamaan ihmisten vapaa liikkuvuus EY:n sisällä. Rajatarkastukset on saatettava yhdenmukaisiksi keskenään ja niiden tehokkuutta tulee lisätä, jotta kaikki EY-valtiot voisivat olla yhtä turvallisia. Jokaisen EY-valtion tulee tarkastuksia suorittaessaan ottaa huomioon kaikkien jäsenvaltioiden edut.

Päämäärän saavuttamiseksi EY-valtiot yhdenmukaistavat viisumipolitiikkansa ja -käytäntönsä ja luovat jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittämistä koskevat yhdenmukaiset säännöt. Samoin selvitetään mahdollisuudet hyväksyä toisen jäsenvaltion antamat viisumit. Lopullisena päämääränä on saada aikaan koko aluetta koskeva yhteinen viisumi. Tämä helpottaa ulkomaalaisten saapumista alueelle ja matkustamista jäsenvaltioiden alueella.

Alkuvaiheessa rajatarkastuksia vain helpotetaan niistä kuitenkin kokonaan luopumatta. Asiaa koskeva direktiiviehdotus muutosehdotuksineen on annettu vuonna 1985 (85/C 131/06). Direktiivistä ei ole vielä päästy yksimielisyyteen. Ehdotus pyritään hyväksymään vuoden 1990 ensimmäisellä puoliskolla. Ranskasta, Saksan liittotasavalasta ja Benelux-maista koostuvassa ns. Schengen-ryhmässä, jonka alueella rajatarkastuksista ensinnä oli tarkoitus luopua, ei vielä ole päästy tuloksiin.

Rajatarkastuksista luopuminen tarkoittaisi poliisi- ja tullimuodollisuuksien poistamista yhteisömaiden välisillä rajoilla. Se ei poistaisi lentokenttien turvatarkastuksia ja jättäisi mahdollisuuden pistokoetarkastuksiin erityistapauksissa. Asiaan liittyy joukko muita kysy-

myksiä, kuten turvapaikan antaminen, huumet, terrorismin vastustaminen, poliisiyhteistyö, aselainsäädäntö, antiikkiesineiden kauppa, kolmansien maiden kansalaisten kohtelu, viisumipolitiikka ja maasta karkottaminen. Osa alan yhteistyöstä tapahtuu Euroopan neuvostossa.

Tarkastuksista luopuminen tapahtuisi vaiheittain. Aluksi kyse on rajamuodollisuuksien helpottamisesta. Tällä hetkellä on epäselvää, kuinka kolmannen valtion kansalaisten tarkastus järjestettäisiin yhteisön sisärajoilla. Vaihtoehtoisesti tarkastuksista luovutaan vain EY-kansalaisten osalta tai tarkastuksista luopuminen koskisi myös kolmannen valtion kansalaisia. Ensinmainittu vaihtoehto, joka on todennäköisempi, edellyttäisi, että rajoille järjestettäisiin kaksi eri linjaa. Toinen varattaisiin EY-valtioiden kansalaisille ja toinen kolmannen valtion kansalaisille. Kolmannen valtion kansalaisille varatulla linjalla olisi täydellinen tarkastus. EY-valtioiden kansalaisille varatulla linjalla voitaisiin suorittaa pistokoetarkastuksia. Muutoin kolmannen valtion kansalaisten olisi helppo välttää tarkastus käyttämällä EY-valtioiden kansalaisille varattua linjaa. Oletettavissa on, että aikaa myöten myös kolmannen valtioiden kansalaisten tarkastus kokonaan loppuisi, vaikka sitä aluksi päätettäisiinkin jatkaa.

Rajatarkastuksista luopuminen edellyttää yhteisen viisumipolitiikan luomista. EY:n piirissä on pitkän aikaa ollut valmisteilla ns. negatiivinen lista. Se on luettelo valtioista, joiden kansalaisilta kaikkien jäsenvaltioiden tulee vaatia viisumi. Lista oli tarkoitus saada valmiiksi vuoden 1989 loppuun mennessä, tavoite ei kuitenkaan onnistunut.

Yhtenäisen turvapaikkapolitiikan luominen on EY:n piirissä kohdannut vaikeuksia. Turvapaikan antamista koskevaa direktiiviä ei ole vielä saatu aikaan. Direktiivillä on tarkoitus ratkaista muun muassa kysymys siitä, mikä valtio on velvollinen tutkimaan turvapaikkahakemuksen.

Suomessa voimassa olevat säännökset

Suomessa rajatarkastuksia koskevia säännöksiä on ulkomaalaislaissa (400/83) ja -asetuksessa (252/84). Lisäksi asiaa koskevia säännöksiä on Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä solmitussa sopimuksessa

passintarkastuksen poistamisesta Pohjoismaiden välisillä rajoilla, joka on saatettu voimaan asetuksella 25.4.1958/178.

Ulkomaalaislain ja -asetuksen kokonaisuudistus on vireillä. Hallituksen esitys eduskunnalle annettaneen vielä kuluvan kevätistuntoauden aikana.

Sisäasiainministeriössä selvitetään mahdollisuuksia lähtevän liikenteen passintarkastusten vähentämiseksi.

Suomen ja EY-säännösten eroja

Rajatarkastuksista on pääosin luovuttu henkilöiden osalta Pohjoismaiden välisillä rajoilla pohjoismaisen passintarkastussopimuksen mukaisesti. Kukin pohjoismaa on velvollinen suorittamaan passintarkastuksen pohjoismaisilla ulkorajoillaan ja ottamaan tarkastusta suorittaessaan huomioon myös muiden Pohjoismaiden edut. Myös Pohjoismaiden välisillä rajoilla kukin maa voi suorittaa pistokoetarkastuksia.

EY-maan ulkorajojen tarkastusta tulisi entistään tehostaa ja kolmannen valtion kansa-

laisille tulisi voida tehdä täydellinen tarkastus. Tämä edellyttää, että kolmannen valtion kansalaisille varataan eri linjat ja että myös muiden kuin kolmannen valtion kansalaisten käytämällä linjalla voidaan tehdä pistokokeita.

Ensimmäisen turvapaikkamaan ongelmaa on pohdittu EY:n lisäksi myös Euroopan neuvostossa. Mikäli EY saa aikaan turvapaikkaa koskevan direktiivin, voi Euroopan neuvoston piirissä tehty työ keskeytyä useiden Euroopan neuvoston jäsenmaiden kuuluessa samanaikaisesti myös EY:ön. Direktiivin aikaansaaminen saattaa myös sulkea yhteisön rajat turvapaikanpyytäjiltä nykyistä tehokkaammin. Tämä lisää paineita yhteisön ulkopuolisia maita kohtaan.

Suomen suhtautuminen

Suomella on valmius osallistua yhteistyöhön, joka tähtää rajatarkastusten yksinkertaistamiseen EES-alueella. Suomi toimii läheisessä yhteistyössä muiden Pohjoismaiden kanssa.

4.6. Yhteistyö muilla aloilla

Euroopan talousalueeseen kuuluu tavaroiden, palvelujen, pääoman ja henkilöiden vapaan liikkumisen lisäksi yhteistyön vahvistaminen ja laajentaminen myös muilla alueilla. Keskusteluissa ovat olleet esillä tutkimus ja kehitys, ympäristö, kuluttajansuojelu, yhtiölainsäädäntö, pienet ja keskisuuret yritykset, taloudellisten ja sosiaalisten alueellisten erojen kaventaminen, koulutus, sosiaalinen ulottuvuus, "kansalaisten Eurooppa", matkailu, pelastuspalvelu ja tilastoyhteistyö.

Yhteistoiminta näillä alueilla ei perustu vain lainsäädäntöön vaan paljolti myös yhteistyöohjelmiin tai vastaaviin järjestelyihin. Missä määrin ja missä muodossa yhteistyö näillä alueilla sisällytetään EES-sopimukseen onkin avoimempi kysymys kuin ns. neljässä vapaudessa, joiden osalta sopimus pohjaksi on hyväksytty yhteisön säännöstö. EFTA-maat korostavatkin asioihin liittyviä institutionaalisia puolia eli osallistumista eri elimiin, jotka yhteistyöstä päättävät ja sitä hallinnoivat. EFTA-maat ovat valmiita mahdollisimman läheiseen yhteistyöhön ja osallistumaan EY:ssä eri aloilla alkaneisiin ohjelmiin, toimintoihin ja niiden edelleen kehittämiseen. Monella näistä aloista kehitys on EFTA-maissa edennyt pidemmälle kuin EY:ssä. EFTA-maiden mielestä nämä kysymykset liittyvät osin myös Euroopan neuvoston, OECD:n, ja ECE:n toimintaan. Yhteistyötä näiden järjestöjen välillä tulisi parantaa ja samalla täsmentää työnjakoa.

4.6.1. Tutkimus- ja kehitystyö (T & K)

Kansainvälinen kehitys

Kansainvälinen yhteistyö tutkimus- ja kehitystyössä on 1980-luvulla nopeasti lisääntynyt sekä määrältään että kustannuksiltaan. Tutkimuksen traditionaaliset keskinäisyhteydet ovat vanhaa perua, mutta varsinainen hankekohtainen yhteistyö on laajassa mitassa 1980-luvun ilmiö. Tieteen edistämiseen ja luonnonilmiöiden selvittämiseen tähtäävien yhteistyöjärjestelyjen rinnalle ja määrältään jo selvästi edelle on tullut monimuotoinen teknis-teollinen yhteistyö. Myös yhteistyö sektoritutkimuksen alueella yhteiskunnallisen ja sosiaalisen kehityksen ongelmien ratkaisemiseksi on kasvanut

voimakkaasti muun muassa osana Länsi-Euroopan integraatiokehitystä.

Suomi on liittynyt merkittäviin kansainvälisiin tieteellisiin järjestöihin pääasiassa vasta 1980-luvulla. Useat bilateraaliset yhteistyösopimukset on solmittu tai ne ovat merkittävästi laajentuneet kuluneella vuosikymmenellä. Lähinnä TEKES:in Suomessa koordinoimiin EY:n tutkimus- ja kehitystyön ohjelmiin ja projekteihin osallistuminen ja EUREKA sekä Suomen Akatemian bilateraaliset sopimukset ja maamme liittyminen muun muassa Euroopan tiedesäätiöön, Euroopan molekyylibiologian laboratorioon, ovat esimerkkejä kehityksestä. Viime aikoina on tehty merkittäviä päätöksiä eurooppalaisen tutkimusyhteistyön kehittämiseksi. Vuoden 1990 tulo- ja menoarvion mukaisesti tähdätään jäsenyyteen kahdessa suuressa kansainvälisessä järjestössä, Euroopan avaruustutkimusjärjestössä ja Euroopan hiukkasfysiikan tutkimuskeskuksessa CERNissä. Jälkimmäisen osalta liittymisneuvottelut ovat jo käynnissä. Jäseneksi liittyttäneen vuoden 1991 alusta lukien CERNin vuotuinen jäsenmaksu Suomen osalta on hiukan runsaat 40 milj. mk.

EY:n T & K -yhteistyö

Pyrkimykset parantaa EY:n kilpailukykyä ovat johtaneet T&K-yhteistyön nopeaan kasvuun. Vuonna 1987 voimaan tulleessa Euroopan yhtenäisasiakirjassa teknologia määriteltiin osaksi Rooman sopimuksen kattamaa aluetta. T&K-toimintaa hallinnoi EY-komissio. Yhteistyötä valmistelevana ja neuvoa-antavana elimenä on tiede- ja teknologia-komitea (CREST). Yhteistyö painottuu teknologian alan ohjelmiin. Myös yhteiskunnallisen ja sosiaalisen kehityksen alueella sekä tieteen edistämiseksi yleensä on merkittäviä tutkimus- ja tutkijankoulutushankkeita. Kasvava yhteistyö ilmentää samalla integraatiokehityksen sosiaalista ulottuvuutta.

Puiteohjelmat jakautuvat erilaisiin ohjelmiin, joiden kustannuksista komission osuus vaihtelee 0—100 %:n välillä. Komission lähes kokonaan maksamia ovat yhteisön omassa tutkimuslaitoksessa (JRC) tehtävät, pääasiassa ydinvoimalaitosten turvallisuuskysymyksiin, yleiseen luotettavuustekniikkaan ja materiaali-teknikkaan liittyvät tutkimukset. Komissio rahoittaa lisäksi fuusioenergiatutkimusta (JET),

jota tehdään erillisessä tutkimuslaitoksessa. Komission lähes kokonaan rahoittamien tutkimusten osuus vuosien 1987—1991 puiteohjelmasta on vajaa neljännes.

EY:n tutkimusohjelmat ovat joko ns. yhteisrahoitteisia ohjelmia (Shared Cost Action) tai yhteistyöohjelmia (Concerted Action). Yhteisrahoitteisiin ohjelmiin kuuluvien projektien kustannuksista komissio voi maksaa puolet, loppurahoitus tulee kansallisista lähteistä. Yhteistyöohjelmaprojektien kustannuksista komission osuus on pienempi ja kattaa usein vain hallinto- ja yhteistyökustannukset. Komission rahoituksesta 90 % menee yhteisrahoitteisiin ohjelmiin ja 10 % yhteistyöohjelmiin.

Vuosien 1987—91 puiteohjelman budjetissa informaatioteknologia- ja telekommunikaatio-ohjelmien osuus on noin 40 % ja energiatutkimuksen osuus runsas 20 %. Kolmanneksi suurin ohjelmaryhmä on teollisuussektorin modernisointi, 16 %.

Uudessa vuosien 1990—94 puiteohjelmassa tutkimusohjelmat jaetaan kolmeen ryhmään: teknologisten perusvalmiuksien parantaminen (informaatio- ja kommunikaatioteknologiat, teollisuus- ja materiaaliteknologiat), luonnonvarojen hyödyntäminen ja henkisen pääoman kehittäminen. Informaatio- ja kommunikaatioteknologioiden osuus on 39 % eli lähes sama kuin toisessa puiteohjelmassa, energiatutkimuksen osuus on pienentynyt 14 %:iin. Teollisuus- ja materiaaliteknologioihin käytetään 16 % budjetista. Suurin kasvu on biotieteissä; niiden osuus on 13 %, mikä on yli kaksinkertainen osuus vuosien 1987—91 puiteohjelman budjettiosuuteen verrattuna. Ympäristötutkimukseen ja henkisen pääoman kehittämiseen ohjataan kumpaankin 9 % kolmannen puiteohjelman rahoituksesta. Ympäristökysymykset otetaan lisäksi huomioon läpäisyperiaatteen mukaisesti kaikissa hankkeissa.

EFTA-maiden tavoitteena on päästä osallistumaan mahdollisimman laajasti EY:n tutkimusohjelmiin. Yhteiseksi päämääräksi on asetettu projektikohtainen osallistuminen aiemmin suljettuihin ohjelmiin ja täysosallistuminen ohjelmiin, joihin on tähän saakka osallistuttu ainoastaan projektitasolla. Neuvottelut ovat edistyneet hyvin. On päästy tilanteeseen, jossa voidaan todeta kaikkien EY-ohjelmien joko olevan EFTA-maille avoimia tai lähitulevaisuudessa tulevan avoimiksi jonkin tason osallistumiselle.

Täysosallistumisen jäsenmaksu EY:n komissiolle määräytyy bruttokansantuotteiden perusteella. Suomen maksuosuus kokonaiskustannuksista täysosallistumisen yhteydessä olisi noin 2 % eli toisen puiteohjelman osalta noin 108 milj. mk vuodessa. Kun otetaan huomioon EY:n ohjelmiin osallistumisen edellyttämä kotimainen lisärahoitus, puiteohjelmaan osallistumisen kokonaiskustannukset olisivat arviolta 200 milj. mk vuodessa. Jos lisäksi arvioidaan, että Suomen osallistuminen puiteohjelmaan olisi noin 80-prosenttista, kokonaiskustannukset nousevat noin 180 milj. markkaan vuodessa.

Komissiolle menevä maksu ja osa kotimaisesta lisärahoituksesta joudutaan budjetoidaan erikseen tutkimuksen rahoittajaorganisaatioiden kautta. Erillisrahoituksen osuus 180 milj. markasta olisi noin 75 % eli 135 milj. mk. Loput eli noin 45 milj. mk rahoitettaisiin tutkimusprojekteihin osallistuvien yritysten, tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen omista varoista.

Koska toinen ja kolmas puiteohjelma menevät osittain päällekkäin, puiteohjelmien kokonaiskustannukset nousevat vuoden 1989 tilanteesta noin 40 %. Suomen vuotuinen kokonaiskustannus ohjelmaan osallistumisesta 80 %:n tasolla olisi tässä tapauksessa noin 250 milj. mk, josta komissiolle menisi noin 150 milj. mk. Erillisrahoitustarve budjetissa olisi noin 200 milj. mk.

Tällä hetkellä on teollisesti suuntautuneissa ohjelmissa ainoastaan EFTA-maiden projektikohtainen osallistuminen mahdollista (ESPRIT, RACE, BRITE, DELTA, DRIVE, AIM, EURAM).

Suomella on käynnissä 46 hanketta EY:n tutkimusohjelmissa. Telekommunikaatioalan RACE-ohjelmassa suomalaiset osallistuvat 13 projektiin. Informaatioteknologian ESPRIT-ohjelman II-vaiheessa suomalaiset ovat mukana kahdeksassa projektissa. Tähän ohjelmaan liittyy erillinen perustutkimusta koskeva osaluue.

Suomi osallistuu täysjäsenenä lääketieteen ja terveydenhoidon tutkimusohjelman kolmeen osa-alueeseen (AIDS, lääketieteen teknologia ja terveyspalvelut) sekä SCIENCE-ohjelmaan. SCIENCE-ohjelman tarkoituksena on edistää korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yritysten yhteistyötä sekä parantaa tutkijoiden liikkuvuutta ja tutkijankoulutusta. SCIENCE-ohjelmaa koskeva sopimus allekirjoitetaan lähia-

koina. Suomen täysjäsenyyshakemus taloustieteen ohjelmaan SPES:iin (Stimulation Plan for Economic Sciences) on myös hyväksytty EY:ssä. Lääketieteen informaatioteknologiaa käsittelevään AIM-ohjelmaan Suomi osallistuu kuudella hankkeella. Uuden teknologian soveltamista koulutuksessa käsittelevässä DELTA-ohjelmassa Suomi osallistuu yhteen projektiin ja liikenneteknologiaa ja -turvallisuutta edistävissä DRIVE-ohjelmassa kahteen projektiin.

Uusien teknologioiden soveltamiseen perinteisessä teollisuudessa tähtäävässä BRITE-ohjelmassa Suomi on mukana kahdessa projektissa. Suomalaiset osallistuvat materiaali-ohjelman alaohjelmiin EURAM (uudet materiaalit) ja WOOD (puu uusiutuvana raaka-aineena). EURAM-ohjelmaan osallistutaan projektikohtaisesti, WOOD-ohjelmassa osallistumismuotona on täysosallistuminen. Uuteen yhdistettyyn BRITE/EURAM-ohjelmaan osallistutaan seitsemällä projektilla. Merentutkimusohjelmaan Suomi osallistuu yhdellä hankkeella.

Suomen osallistumisesta kemiallisten analyysien ja sovelletun metrologian ohjelmaan (BCR) täysjäsenenä on sovittu.

Ympäristöministeriössä valmistellaan täysosallistumista STEP-ympäristöntutkimusohjelmaan. Aiemmassa ympäristöntutkimusohjelmassa Suomi on jo ollut täysjäsenenä.

Suomi tulee osallistumaan radioaktiivisen jätteen huoltoon liittyvään ohjelmaan sekä muiden kuin ydinteknisten energiamuotojen vuonna 1989 aloitettuun tutkimusohjelmaan.

Suomen ja EY:n välillä on solmittu tutkimusta ja kehitystä koskeva puitesopimus. Sen yhteydessä perustetun Suomi/Yhteisöt-tutkimuskomitean tehtävänä on kartoittaa mahdolliset yhteistyöalat ja tarkastella mahdollisuuksia yhteistyön parantamiseksi ja kehittämiseksi ja vaihtaa säännöllisesti mielipiteitä yhteistyön näkymistä sekä tutkimuspolitiikan ja tutkimuksen suunnittelun tavoitteista ja painopiste-alueista Suomessa ja yhteisössä. Lisäksi sen tehtävänä on varmistaa puitesopimuksen asianmukainen toimeenpano. Kullakin ohjelmalla on oma koordinointi- ja informointivastuussa oleva kotimainen organisaationsa. EY-tutkimushankkeet pyritään integroimaan kotimaisiin tutkimushankkeisiin.

Suomi on ollut alusta alkaen aktiivisesti mukana soveltavan teknisen tutkimuksen yhteistyössä eli COST:ssa. Yhteistyöprojektit ovat samalla toimineet sillanrakentajina suo-

malaisille muun eurooppalaisen tutkimuksen suuntaan.

Tällä hetkellä Suomi on mukana 28 COST-tutkimushankkeessa. Julkinen panostus hankkeisiin on kokonaisuudessaan noin 5 miljoonaa markkaa vuodessa.

Suomen suhtautuminen

Suomi on yhdessä muiden EFTA-maiden kanssa alustavissa keskusteluissa asettanut tavoitteekseen täysosallistumisen EY:n tutkimuksen puiteohjelmaan. Sen avulla saadaan käyttöön ensiarvoisen tärkeää tietoa ja osaamista, jonka saavuttaminen omin voimin ei olisi mahdollista.

Yhteistyö ei syrjäytä perinteisiä epävirallisia, kahdenvälisiä tai pohjoismaisia yhteistyöjärjestelyjä, vaan tulee niiden lisäksi. Länsieurooppalaiset yhteistyöjärjestelyt ovat Suomen kannalta keskeisiä, mutta myös muu monenkeskinen tutkimusyhteistyö on samanaikaisesti kasvamassa.

Uudet kansainväliset yhteistyösitoumukset vaativat huomattavia henkisiä ja taloudellisia panostuksia lähivuosina. Yhteistyön tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttää sitoumuksiin kuuluvien kustannusten lisäksi huomattavaa panostusta yhteistyötä tukevaan kotimaassa tapahtuvaan tutkimus- ja kehitystyöhön.

Uudet virallisiin sopimuksiin perustuvat yhteistyösitoumukset lisäävät mahdollisuuksiamme, mutta toisaalta ohjaavat huomattavia tie-teellisiä ja teknologisia resursseja sopimusten piiriin kuuluville aloille. Kotimaisen tutkimuksen sekä perustutkimuksen, soveltavan tutkimuksen että tuotekehityksen edellytyksiä tulee jatkuvasti parantaa niin, että pystymme myös tulevaisuudessa joustavasti ja nopeasti hyödyntämään uusia tieteen ja teknologian tuloksia.

Tiede- ja teknologiayhteistyön tulee olla kahdensuuntaista, kokonaisuudessaan kaikkia osapuolia hyödyttävää. Kotimaisen tutkimuksen kehittäminen on tärkeää myös sellaisen uuden tiedon ja teknologian kehittämiseksi, jonka avulla voimme antaa panoksemme yhteistyöhön ja joka avaa meille yhteistyömahdollisuuksia johtavien tutkimusryhmien ja -laitosten kanssa.

Tutkimuksen uusiin tehtäviin kuuluu myös itse integraatioprosessin tutkiminen. Suomen Akatemia on jo käynnistänyt teemaan "Suomi

ja Euroopan integraatio'' liittyvän kansallisen tutkimusohjelman.

4.6.2. Ympäristönsuojelu

4.6.2.1. Yleiset ympäristönsuojelutavoitteet

Ympäristönsuojelusta on viime vuosien aikana tullut kansainvälisen yhteistyön keskeisiä aloja. Ympäristöyhteistyön paino on ollut maapallonlaajuisten ja yleiseurooppalaisten sopimusjärjestelyjen kehittämisessä. Merkittävä osa Suomeen kaukokulkeutuvista ympäristökuormitteista tulee EY:n jäsenmaista. Päätös eurooppalaisen talousalueen luomisesta nopeuttaa arvioiden mukaan maiden taloudellista kehitystä sekä vilkastuttaa kauppa- ja taloussuhteita. Lisääntyvän taloudellisen, teollisen ja kaupallisen toiminnan kasvu edellyttää ympäristönsuojelutoimien tuntuvaan tehostamista kaikissa EES-järjestelyihin osallistuvissa maissa.

Rooman sopimus ei alunperin sisältänyt ympäristönsuojelua koskevia määräyksiä. EY:n toiminnan laajennuttua 1970-luvulla myös ympäristökysymyksiin liitettiin Rooman sopimukseen Euroopan yhtenäisasiakirjalla yhteisön ympäristöpolitiikan periaatteet sisältävät määräykset (130R-130T artikla). Lisäksi jäsenvaltiot oikeutettiin ympäristönsuojeluperustein soveltamaan yhteisön tasoa tiukempaa sääntelyä (100a artiklan 4 kohta). Ympäristönsuojeluperusteet oikeuttavat jäsenvaltiot rajoittamaan tavaroiden vapaata liikkumista, minkä EY:n tuomioistuin on vahvistanut Tanskan juomapakkauksen palautusjärjestelmää koskevassa ratkaisussaan.

EY:n jäsenmaiden pääministerit hyväksyivät Rhodoksella 3-4.11.1988 pitämässään kokouksessa päätöslauselman, jonka mukaan ''kestävän kehityksen edistämisen tulee olla yksi johtavista periaatteista Euroopan yhteisön kaikessa politiikassa'' ja että ''Euroopan yhteisö pyrkii johtavaan asemaan toiminnassa ympäristön suojelemiseksi maailmassa''.

EY:n teettämä selvitys (Environment and the internal market) osoittaa, että laajeneva yhdenmiskehitys lisää erityisesti energiantuotantoa, liikennettä, luonnonvarojen käyttöä ja jätteen muodostumista. Haittoja voidaan torjua tiukentamalla päästörajoituksia, muuttamalla liikenne-rakennetta sekä edistämällä energian ja luonnonvarojen säästämistä.

EFTA-maat ovat ilmaisseet valmiutensa laajaan yhteistyöhön, jonka tavoitteena on ympäristönsuojelun korkea taso. Yhteisesti sovittavat ympäristönsuojelumääräykset eivät EFTA-maiden mielestä saa estää yksittäistä maata ylläpitämästä tai ottamasta käyttöön vielä tiukempia määräyksiä.

EFTA-maiden ja EY:n välisen yhteistyön keskeisiä tavoitteita ovat tietojen vaihto ympäristöpolitiikkaa koskevista asioista näiden käsitteilyn varhaisvaiheista alkaen, ympäristönsuojelua koskevien määräysten yhtenäistäminen sekä parhaan mahdollisen teknologian soveltaminen uuteen tuotantotoimintaan.

EFTA-maat pyrkivät yhdessä ottamaan kantaa EY:n ympäristöpolitiittisiin aloitteisiin ja ehdotuksiin voidakseen vaikuttaa niihin ajoissa.

EFTA- ja EY-maiden ympäristöministerit ja EY:n komissio kokoontuivat ensimmäiseen yhteiseen kokoukseen Noordwijkissa, Hollannissa lokakuussa 1987. Parhaillaan valmistellaan seuraavaa ministerikokousta, joka pidettäneen maaliskuussa 1990.

EFTA-EY-ympäristöyhteistyö ei korvaisi muualla tehtävää yhteistyötä, mutta sen tarkoituksena olisi edistää nimenomaan EES-alueella tärkeiden ympäristötavoitteiden toteutumista.

EFTAn ja EY:n yhteistyössä keskitytään edellisten kysymysten ohella mm. liikenne-ympäristön ongelmiin sekä yhteistoiminnan kehittämiseen ympäristöteknologian alalla.

Suomen suhtautuminen

Suomen kansantalous ja hyvinvointi perustuvat pitkälti luonnonvarojen — erityisesti metsien — hyödyntämiseen ja suojeluun. Siksi hallituksen tavoitteena on edelleen tehostaa ympäristönsuojelutoimiaan sekä Suomessa että kansainvälisessä yhteistyössä. Vuoden 1988 eduskunnalle annetun selonteon mukaan vastuu ympäristöstä kuuluu jokaiselle hallintoyksikölle. Euroopan yhdentymiseen sovellettuna periaate merkitsee, että neuvotteluratkaisujen välittömät ja välilliset ympäristövaikutukset on arvioitava ja otettava huomioon kaikkien hallinnonalojen järjestelyissä. Velvoite koskee erityisesti tavarakauppaa, kuljetuspalveluja, maanomistusoikeutta ja matkailua koskevia neuvotteluja.

4.6.2.2. Ympäristönsuojelumääräysten yhteensovittaminen

Euroopan yhteisön direktiivien suoria ja välillisiä vaikutuksia Suomen ympäristöpolitiikkaan, lainsäädännön tarkistustarpeisiin sekä ympäristön tilaan on alustavasti selvitetty ympäristöministeriön asettamassa työryhmässä. EFTA-maat jatkavat parhaillaan yhdessä direktiivien erittelyä. Välillisten ympäristönsuojeluvaikutusten erittely jatkuu Suomessa kaikilla hallinnonaloilla.

Ongelmia voi syntyä siitä, että yhdentymisen seurauksena todennäköisesti kiihtyvä taloudellinen kasvu lisää ympäristön kuormitusta. Liikkuvuuden lisääntyminen aiheuttaa myös autoliikenteen kasvua ja yhä kovempia paineita ympäristölle.

Kemikaalit

Suomessa kemikaalien ympäristö- ja terveyshaittoja säännellään varsin monella lailla. Niistä vastedes tärkein on 1.9.1990 voimaan tuleva kemikaalilaki. Sitä valmisteltaessa on pyritty ottamaan huomioon muun muassa monet Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD:n), YK:n ympäristöohjelman (UNEP:n) ja Euroopan yhteisöjen laatimien suositusten ja velvoitteiden mukaiset menettelytavat. Tällaisia ovat mm. uusien kemikaalien ennakoilmoitusmenettely, testauslaboratorioiden valvonta sekä kiellettyjä tai tiukasti säänneltyjä kemikaaleja koskeva vienti-ilmoitusmenettely. Euroopan yhdentymiskehitys ja siihen liittyvä säännösten harmonisointi erityisesti EY:n kanssa onkin Suomen ympäristönsuojelulle myönteinen asia. Se johtaa usein turvallisuusvaatimusten tiukentumiseen.

Kemikaalilainsäädäntöä ei vielä toistaiseksi ole täysin harmonisoitu EY:ssä eikä tavoitetta saavutettane vielä vuoteen 1992 mennessäkään. Suomen kemikaalilainsäädäntö noudattaa, varsinkin kemikaalilain voimaantulon jälkeen, monia yhteisöjen jäsenmaita tarkemmin EY:n direktiivejä. Direktiivien tarkkaa noudattamista on pidetty kaupan esteiden välttämisen takia tärkeänä. Suuri osa Suomen kemianteollisuuden viennistä ja tuonnista on kauppaa EY:n jäsenmaiden kanssa.

Puutteelliset tiedot EY:ssä tehtyjen päätösten perusteluista ja toisaalta omien vaikutusmahdollisuuksien puuttuminen direktiivien si-

sällöstä päätettäessä on ollut ongelma. Tietoja on saatu pääasiassa pohjoismaisen yhteistyön kautta. Erityisesti 1980-luvulla Pohjolassa on tehty ehdotuksia, joilla on pyritty vaikuttamaan EY:ssä valmisteltaviin direktiiveihin.

Kemikaalien terveys- ja ympäristövaikutuksiin liittyvän EFTA-EY-yhteistyön aloittamisesta on sovittu keväällä 1989. Neuvottelut tarkemmista yhteistyön kohteista sekä EFTA-maiden mahdollisuuksista saada käyttöönsä valmisteluvaiheessa olevia EY:n asiakirjoja ovat vielä kesken.

Vesiensuojelu

Suomessa vesiensuojelu perustuu vesilakiin. Hyödyn ja haitan intressivertailussa ei käytetä yleisiä, koko maata koskevia vedenlaatu- tai päästönormeja. EY:n direktiivien täydellinen noudattaminen edellyttäisi vesilain perusperiaatteiden muuttamista. Käytännössä lupien vaatimukset koko maan keskiarvoina täyttävät hyvin EY:n direktiivien vaatimukset.

EY:n direktiivien asialliset vaatimukset, muutamaa yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta, on saatettu voimaan jo nyt. Määräaikainen lupien uudelleen käsittely mahdollistaa tarvittaessa joustavan muutosmenettelyn.

Vesilaki koskee myös aluevesiä. Lain mukaan siinä säädetyn lisäksi on noudatettava, mitä vesistön tai meren suojelusta on Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätty.

Laissa meren pilaantumisen ehkäisemisestä on säädetty, että Suomen alueella, Suomelle kuuluvalla mannermaajalustalla tai suomalaisella aluksella ei saa ryhtyä toimeen, josta voi aiheutua aavanmeren tai toisen valtion aluevesien pilaantumista. Pilaamiskielto on siis ehdoton eikä siihen ole mahdollista tehdä poikkeusta edes intressivertailun perusteella. Siten aluevesien suojeluun ei voida soveltaa EY:n käyttämää normiperiaatetta. Suomen aluevesien suojeluun vaikuttavat merkityksellisesti Helsingin sopimus ja Helsingin komission suositukset. Toistaiseksi ne ovat yleensä olleet tiukempia kuin EY:n merensuojelua koskevat direktiivit.

Jätehuolto

Suomen jätteitä koskeva lainsäädäntö on pääpiirteissään samankaltaista kuin EY:n jäte-

huoltoa koskevat direktiivit. EY:n direktiiveissä on kuitenkin määräyksiä seikoista, jotka eivät Suomessa kuulu lainsäädännön alaan. Suomessa ei yleensä ole annettu yksityiskohtaisia jätehuoltoa koskevia käyttömääräyksiä eikä päästörajoituksia, vaan ne annetaan laitostaitaisesti. Vaatimustasossa ei kuitenkaan ole merkittäviä eroja.

Merkittäviä eroja sen sijaan on mm. jätteen määritelmässä, joka Suomessa on kattavampi kuin EY:ssä. Eroja on myös hyödynnettäville ja vaarattomaksi tehtäville ongelmajätteille asetettavissa vaatimuksissa. Suomessa tällaista eroa ei tehdä. EY:n jätehuollon yksi peruseriaate, jätteen määrän ja vaarallisuuden vähentäminen, puuttuu toistaiseksi jätehuoltolaista.

EY on antanut direktiivin yhdyskuntajätteen poltolle asetettavista vaatimuksista. Hyödynnettävien jätteiden tai ongelmajätteiden käsittelyn normeja ei EY:ssä ole yhtenäistetty. Sen sijaan EY:ssä on yhtenäiset säännökset ongelmajätteiden rajojen yli tapahtuvien liikkeiden valvonnasta. Säännökset ovat pääosin yhteneväiset OECD:n hyväksymien päätösten ja suositusten kanssa. Suomi on puolestaan omaksunut OECD:n päätökset ja suositukset lainsäädännössään.

Jätteiden määrän tai vaarallisuuden ehkäisemisen taikka jätteiden hyödyntämisen määräykset voivat koskea myös tuotteita, jolloin määräyksillä voi olla vaikutusta myös tavaroiden vapaaseen liikkumiseen.

Tällaisia ovat esimerkiksi:

- paristoissa olevia raskasmetalleja koskevat määräykset, joita Suomessa parhaillaan valmistellaan

- PCB:tä sisältäviä tuotteita koskevat määräykset

- juomapakkausten talteenottoa ja kierrästyttä koskeva päätös, jota parhaillaan valmistellaan.

Kuten edellä on todettu, tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen on kuitenkin ympäristönsuojeluun liittyvin perustein mahdollista myös Rooman sopimuksen mukaan.

Ilmansuojelu

Ilmansuojelua koskevat EY-määräykset eivät yleensä vaikeuta tavaroiden, palvelusten, pääomien eivätkä ihmisten vapaata liikkuvuutta. Tyypillisiä ilmansuojelusäännöksiä sekä EY:ssä että Suomessa ovat ilmanlaadun ohje-

arvot sekä määräykset enimmäispäästöistä tai niiden ohjearvot.

Polttoaineiden koostumusta koskevat määräykset EY:ssä ja Suomessa ovat varsin yhdenmukaiset. Tosin Suomessa säädellään myös kivihiilen rikkipitoisuutta, josta EY:n alueella ei ole säännöksiä.

Henkilöautojen ja raskaiden ajoneuvojen pakokaasupäästörajoitukset voivat periaatteessa olla autokaupan esteitä. EY:n normeihin verrattuna Suomen tiukkoja päästöjen rajoitusmääräyksiä voidaan kuitenkin perustella ympäristönsuojeluyllä.

Henkilöautojen Suomessa vuosina 1990 ja 1992 voimaan tulevat pakokaasupäästöjen raja-arvot ovat eräiltä osin tiukemmat kuin EY:ssä omaksutut. EY ei kuitenkaan noudata asiassa yhtenäistä käytäntöä vaan Tanska ottaa vuonna 1990 käyttöön rajoitukset, joita myös EFTA-maat ja Yhdysvallat noudattavat.

Raskaiden dieselajoneuvojen päästöihin sovelletaan nykyisin sekä Suomessa että EY:ssä samoja päästöjen raja-arvoja. EY on tehnyt päätöksen vähentää päästöjä edelleen noin 20 prosenttia. Myös Suomessa selvitetään päästörajoitusten tiukentamista.

CFC-yhdisteitä ja haloneita koskevien EY:n ja Suomen säännösten vertailu ei vielä ole mahdollista. Suomessa on tarkoitus edetä valtioneuvoston CFC-yhdisteiden käytön vähentämisestä ja halonien käytön rajoittamisesta tekemän periaatepäätöksen mukaisesti. Myös EY pyrkii CFC-yhdisteiden käytön lopettamiseen. Jos kehitys Suomessa on nopeampaa kuin EY:n alueella, siitä voi ainakin periaatteessa aiheutua kaupan esteitä. CFC-yhdisteiden ja halonien käytön lopettamiselle on kuitenkin olemassa selvät ympäristölliset perustelut.

Suomessa voimassa olevat säännökset moottoriajoneuvojen ja veneiden melupäästöistä ovat yleensä väljemmät kuin EY:ssä voimassa olevat. Esimerkiksi työkoneiden tai kotitalouskoneiden melupäästöistä Suomessa ei ole säännöksiä.

EY:n melupäästöjä koskevia raja-arvoja tulee käyttää tausta-aineistona hyödyksi valmisteltaessa Suomen säännösten uusimista.

Suomi on ratifioinut miltei kaikki luonnonsuojelualan kansainväliset sopimukset ja noudattaa niiden mukaisia velvoitteita. Suomen luonnonsuojelulaki vastaa monilta osin EY:n lintujensuojeludirektiiviä. Elinympäristöjen suojelu pakollisena toimena sekä vaatimus uhanalaisten lintulajien kantojen pakollisista

elvytystoimista tosin puuttuvat Suomen lainsäädännöstä. Suomessa ei myöskään ole EY:n hyljedirektiivin, joka koskee pikemminkin eläinsuojelua kuin hyljelajien suojelua, kaltaista lainsäädäntöä.

Bioteknikka

Bioteknikkaa koskevien direktiivien avulla on tarkoitus säädellä geneettisesti muunneltujen organismien (GMO) tai niiden tuotteiden käyttöä tutkimuksessa, teollisuudessa ja ympäristössä. Direktiiviehdotuksia ei ole vielä hyväksytty lopullisesti. Hyväksymisen jälkeen ne määrittäisivät vähimmäisvaatimukset, jotka kunkin jäsenmaan tulee ottaa huomioon GMO:ja koskevaa lainsäädäntöä kehittäessään.

Suomessa ei ole bioteknikkaa tai GMO:ja koskevaa lainsäädäntöä. Lääkintöhallituksen asettama asiantuntijaryhmä on kuitenkin käsitellyt GMO:ien käyttöä tutkimuksessa ja teollisissa hankkeissa. Maa- ja metsätalousministeriön alainen torjunta-ainelautakunta voi käsitellä GMO:ja tai niiden tuotteita, joita on tarkoitus käyttää torjunta-aineina.

Lainsäädännön ja hyväksymismenettelyn puute on jonkin verran vaikeuttanut GMO:illa tehtävää tutkimusta ja tuotekehittelyä sekä teollista toimintaa Suomessa. Siten sekä ympäristönsuojelun että teollisuuden kannalta olisi tärkeää, että Suomen lainsäädäntöä voitaisiin tältä osin parantaa. EY:n direktiivit asettanevat ainakin ne vähimmäisvaatimukset, joita Suomen lainsäädännössä ja valvontamenettelyssä tulisi noudattaa.

Ympäristövaikutusten ennalta-arviointi

Suomessa ei ole yhtenäistä ympäristövaikutusten arviointia koskevaa järjestelmää. Ympäristönsuojelun lupa- ja ilmoitusmenettelyä koskevat säännökset kattavat EY:n direktiivin velvoitteet vain osittain. Etenkään lupahakemuksissa nykyisin edellytettävät tiedot eivät laajuudeltaan ole direktiivin mukaisia. Arviointia edellyttävistä hankkeista mm. moottoritiet jäävät nykyisen lupa- ja ilmoitusmenettelyn ulkopuolelle eikä tielainsäädännössä ole riittäviä säännöksiä ympäristövaikutusten arvioinnista.

Tiedottamisesta ja kansalaisten kuulemisesta on säädetty erityislakien lisäksi hallintomenet-

telylaissa (598/82). Säädökset mahdollistavat melko hyvin direktiivin velvoitteiden täyttämisen.

Suomen ja naapurimaiden välisiä suhteita ympäristöön merkityksellisesti vaikuttavien hankkeiden yhteydessä sääntelevät kahdenväliset ja monenkeskiset sopimukset. Näistä liittyy Pohjoismaiden kesken tehty ympäristönsuojelusopimus luonteeltaan selvimmän direktiivin toimeenpanoon. Myös Neuvostoliiton, Ruotsin ja Norjan kanssa tehtyt rajavesistösopimukset mahdollistavat yli rajojen vaikuttavien vesien käyttöön ja suojeluun liittyvien hankkeiden käsittelyn osittain direktiivin periaatteiden mukaisesti.

Hallituksen selonteossa vuonna 1988 tähdennettiin ympäristövaikutusten arvioinnin merkitystä ennalta ehkäisevässä ympäristöpolitiikassa. Länsi-Euroopan yhdistymiskehitys lisää arvioinnin merkitystä. Tarkoituksena onkin nopeuttaa ympäristövaikutusten arvioinnin käyttöönottoa ja soveltamista mm. toimintaja taloussuunnitteluun ja lainvalmisteluun kaikilla toimintaloikoilla. Hallitus harkitsee myös puitelain säätämistä ympäristövaikutusten arvioinnin aseman vakiinnuttamiseksi valtionhallinnossa.

Suomen suhtautuminen

Hallitus pitää ympäristöalan yhteistyötä tärkeänä mahdollisimman yhtenäisen ja korkean eurooppalaisen ympäristönormiston aikaansaamiseksi. Suomi pyrkii saattamaan omat ympäristönsuojelusäännökset vähintään EY:n normien tasolle niiltä osin kuin normit eivät jo ole harmonisoituja. Toisaalta EES-neuvotteluissa tulee taata oikeus säilyttää EY:n normeja tiukempi vaatimustaso.

4.6.2.3. Ympäristötietoyhteistyö

Ympäristöpolitiikan tärkeitä toimintoja ovat ympäristöntutkimus, ympäristön tilan seuranta sekä luotettavien ympäristötietojen tuottaminen päätöksenteon ja tieteellisen työn perusteiksi. Ympäristöpolitiikka pyritään yhä määrätietoisemmin perustamaan selvityksiin luonnon kestäkyvystä ja ympäristön kriittisestä kuormituksesta. Euroopan yhteisö on kulu- neen vuoden aikana tehnyt merkityksellisiä päätöksiä ympäristötiedon edistämiseksi. Suo-

mi on aktiivisesti neuvotellut EY:n kanssa ympäristötietoyhteistyön laajentamiseksi.

Voimassa olevaan EY:n neljänteen ympäristöntutkimusohjelmaan (1986—1990) kuuluu ympäristönsuojelun, ilmastomuutosten ja luonnononnettomuuksien tutkimuksia. Tutkimusohjelmaan on ollut käytössä yhteensä 55 miljoonaa ECUa eli noin 260 miljoonaa mk, josta suurin osa eli 50,5 miljoonaa ECUa on käytetty tutkimussopimuksien avulla tehtäviin tutkimushankkeisiin ja osa eli 4,5 ECUa yhteistoiminta- eli COST-hankkeisiin.

Viides ympäristöntutkimusohjelma (1989—1992) koostuu osaohjelmista STEP (Science and Technology for Environmental Protection) ja EPOCH (European Programme on Climate and Natural Hazards), jotka hyväksyttiin lopullisesti EY:n ministerineuvostossa joulukuussa 1989.

Suomen ja EY:n välinen ympäristöntutkimusohjelmaa koskeva sopimus allekirjoitettiin 15.12.1989. Allekirjoitettu sopimus koskee EY:n neljättä ympäristöntutkimusohjelmaa (1986—1990). Suomi siis liittyi ohjelmaan aivan sen loppuvaiheessa. Ohjelmaan on hyväksytty kaksi suomalaista tutkimushanketta.

EY:n esityksestä ympäristöntutkimusohjelman sopimuksesta poistettiin viime vaiheessa niin sanottu ”tacit renewal” -pykälä, joka olisi mahdollistanut Suomen ja EY:n välisen sopimuksen jatkamisen ilman eri neuvotteluja silloin, kun EY:n ohjelma vaihtuu. Pykälän poistaminen liittyy todennäköisesti EY:n pyrkimykseen rajoittaa EFTA-maiden osallistumista ohjelman johtokomitean toimintaan.

Suomi neuvottelee parhaillaan osallistumisestaan 5. ympäristöntutkimusohjelmaan eli STEPiin. Suomen jäsenmaksun voidaan arvioida olevan 7 miljoonaa mk neljän ohjelmavuoden (1989—1992) ajalta, eli noin 1,8 miljoonaa mk vuodessa.

Suomen suhtautuminen

Hallitus pitää osallistumista ympäristöntutkimusohjelmaan tärkeänä. Tarkoituksena on lisätä ympäristöministeriön määrärahoja niin, että ministeriö voi aktiivisesti tukea suomalaisten tutkijoiden ja tutkimuslaitosten osallistumista EY:n tutkimusohjelmaan omilla tutkimushankkeillaan.

Ympäristökeskus EEA

Euroopan yhteisöjen komissio teki 28.11.1989 päätöksen ympäristökeskuksen (European Environment Agency, EEA) perustamisesta. EY:n ympäristökeskuksen päätehtävinä ovat ympäristön tilan seuranta (Environmental Monitoring) sekä ympäristötietojen kerääminen, käsittely ja julkaiseminen. Päätöksen mukaan Euroopan yhteisöön kuulumattomat maat voivat osallistua EEA:n toimintaan ja johtoelementtiin. Osallistumismuodoista ja -osuudesta ei ole kuitenkaan vielä tehty lopullisia päätöksiä. Neuvottelut osallistumismuodoista EY:n ja EFTA-maiden välillä alkanevat keväällä 1990, kun EY on tehnyt päätöksensä ympäristökeskuksen sijaintipaikasta.

Suomen suhtautuminen

EY:n ympäristökeskuksen ja Suomen Ympäristötietokeskuksen yhteistyötä pyritään erityisesti edistämään. Ympäristötietokeskus toimii YK:n Euroopan talouskomission ympäristön yhdenmätyn seurannan ohjelman tieto- ja arviointikeskuksena. Ohjelma, johon useat EY-maat osallistuvat, on omalta osaltaan myötävaikuttanut EEA:n perustamispäätökseen. Suomen kannalta onkin tärkeää varmistaa, että EEA:n ohjelmisto- ja laiteratkaisut ovat yhteensopivat Ympäristötietokeskuksen järjestelmien kanssa. Hallituksen tarkoituksena on lisätä ympäristöministeriön voimavaroja yhteistyön varmistamiseksi EEA:n kanssa.

4.6.3. Kuluttajansuoja

Siltä osin kuin kuluttajansuojaa koskeva lainsäädäntö ei suoranaisesti vaikuta tavaroiden, palvelusten, pääoman ja ihmisten liikkumiseen EES-maiden alueella, sitä koskevat kysymykset eivät kuulu EES-järjestelyjen ydinalueeseen. Monet kuluttajansuojalainsäädännön alat kuuluvat siten niihin yhteistyöalueisiin, joiden osalta ei tähänastisissa neuvotteluissa ole sitouduttu lainsäädännön yhtenäistämiseen, vaan ainoastaan yhteistyön vahvistamiseen. Keskustelujen lähtökohdaksi on sovitettu EY-lainsäädäntö.

Kuluttaja-asiat ovat olleet EY:n toiminnassa näkyvämmiin esillä vasta 1970-luvun puolivälistä lähtien. EY:n sisämarkkinoiden kehittämisen

pyrkimykset ovat vaikuttaneet tuntuvasti myös yhteisön kuluttajapolitiikkaan.

EY hyväksyi vuosina 1975 ja 1981 kuluttajapolitiittiset toimintaohjelmat. Valkoiseen kirjaan liittyen EY:n komissio laati vuonna 1985 kirjelmän, jossa kuvattiin EY:n tulevaa politiikkaa kuluttajaedun suojaamiseksi ja edistämiseksi yhteisön toiminnassa (New Impetus for Consumer Protection Policy). EY:n ministerineuvosto hyväksyi kirjelmän pohjalta asiaa koskevan päätöslauselman vuonna 1986. Näiden asiakirjojen voidaan katsoa täydentävän valkoista kirjaa. Niissä selvitetään, millaisia kuluttajapolitiittisia kysymyksiä valkoisen kirjan luettelossa oleviin harmonisoinnin kohteeksi otettaviin asioihin liittyy.

EY:n ministerineuvosto määritteli marraskuussa 1989 antamassaan päätöslauselmassa kuluttaja-asioden painopistealueet yhteisön toiminnassa lähivuosina. Komission tuli päätöslauselman pohjalta laatia kolmivuotissuunnitelma toiminnalleen kuluttajansuojan ja kuluttajien etujen edistämiseksi.

Painopistealueiksi asetettiin päätöslauselmassa:

- kuluttajaedustuksen lisääminen kaikilla päätöksentekotasolla mm. standardisoinnissa,
- kuluttajakasvatusta ja kuluttajavalistusta koskevan toimintaohjelman luominen,
- kuluttajien turvallisuuden parantaminen (tuotevastuu, tuoteturvallisuus ja palvelujen turvallisuus)
- markkinoiden vertailtavuuden parantaminen,
- nopeiden, halpojen ja yksinkertaisten oikeussuojakeinojen takaaminen kuluttajille, sekä
- kuluttajien taloudellisen turvallisuuden parantaminen sopimusoikeuden alueella.

Kuluttajakysymysten lisääntyvää painoarvoa EY:n toiminnassa korostaa myös se, että EY:n komissioon on vuonna 1989 perustettu erityinen osasto kuluttaja-asioita varten (Consumer Policy Service).

EFTA-maat ja EY:n komissio päättivät marraskuussa 1988 sisällyttää ns. Luxemburgin seurantaan liittyen kuluttajansuojan EFTA-EY-yhteistyön piiriin. EFTAn neuvosto on toukokuussa 1989 perustanut erityisen kuluttajavirkamiesryhmän ja hyväksynyt sille toimintaohjelman.

Lokakuussa 1989 EFTAn kuluttajavirkamiesryhmä ja komissio määrittivät yhdessä tulevan yhteistyön kohteiksi seuraavia kulutta-

jia koskevia asiaryhmiä: kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen standardisoinnissa, kuluttajakasvatus ja -valistus, tuoteturvallisuus ja siihen liittyvät notifikaatiojärjestelmät, palvelusten kuluttajansuoja, testaus ja sertifiointi, ympäristömerkinnät, uudet maksujärjestelmät, kulutusluotot, seuramatkat, kohutuuttomat sopimusehdot ja kuluttajien oikeussuojakeinot.

Kuluttajakysymyksiä käsitellään EFTAn puiteissa lisäksi konsultatiivisen komitean kuluttajapolitiittisessa alakomiteassa, johon nyttemmin osallistuu vain järjestöjen edustajia sekä TBT-komitean asettamissa asiantuntijaryhmissä.

Myös vuonna 1989 hyväksytyssä Pohjoismaiden kuluttaja-alan yhteistyöohjelmassa kiinnitetään erityistä huomiota EY:n sisämarkkinoiden luomiseen. Kuluttaja-alalla tapahtuvan pohjoismaisen harmonisointityön on oltava sopusoinnussa vastaavan EY:ssä ja EFTA:ssa tapahtuvan työn kanssa. Yhteistoiminnan avulla Pohjoismailla on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa eri kansainvälisissä järjestöissä tehtäviin kannanottoihin ja niin, että yhteiset etunäkökohdat otetaan huomioon ja Pohjoismaiden tavoitetaso kuluttaja-alalla turvataan. Erityistä merkitystä annetaan sille, että Pohjola voi esiintyä yhtenäisenä eurooppalaisissa ja muissa kansainvälisissä standardisointijärjestöissä.

Teknisiä määräyksiä koskevien ns. harmonisointidirektiivien lisäksi EY:n direktiivit voivat olla joko minimi- tai maksimidirektiivejä. Tällä on oleellinen merkitys sääntelyä koskevan liikkumavaran suhteen. Kuluttajansuojan alueella voimassa olevat direktiivit ovat teknisiä määräyksiä koskevia direktiivejä lukuunottamatta minimidirektiivejä, mikä sallii minimitasoa tiukempien määräysten käyttöönoton. Asetuksia ei kuluttajansuojan alalta EY:ssä ole annettu.

Suomen suhtautuminen

EES-järjestelyssä tulee olla tavoitteena kuluttajien edun turvaaminen ja kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen. Yhteistyön tulisi perustua kuluttajansuojan korkeaan tasoon eikä mitään maata saisi estää ottamasta käyttöön tai ylläpitämästä tiukempia määräyksiä edellyttäen, että niiden käyttö on perus-

teltavissa ja että ne eivät muodostu kaupan esteiksi.

EY:ssä on viime vuosina hyväksytty taloudellisen ja oikeudellisen kuluttajansuojan kannalta useita merkittäviä direktiivejä. Eräiltä osin kansallista lainsäädäntöämme on jo muutettu tai ollaan muuttamassa EY-direktiivien suuntaisesti.

Tuoteturvallisuus

EY:n ministerineuvosto hyväksyi 3.5.1988 lelujen turvallisuutta koskevan direktiivin. Se oli ensimmäinen kuluttajansuojan alueella hyväksytty direktiivi, jossa sovellettiin ns. new approach-säätämistapaa. Sen mukaan direktiivissä määritellään vain yleiset turvallisuusvaatimukset, yksityiskohtien osalta viitataan eu-rooppalaisiin standardeihin.

Suomessa lelujen turvallisuutta valvotaan pääasiassa tuoteturvallisuuslain (914/86) sekä eräiden erityissäännösten nojalla. Lisäksi on olemassa vapaaehtoisesti noudatettavia SFS-standardeja. Suomessa valmistui keväällä 1989 EY-leludirektiivin pohjalta valmisteltu ehdotus asetukseksi eräistä leluille asetettavista vaatimuksista. Asetusehdotus vastaa turvallisuusvaatimuksiltaan pitkälti vastaavaa EY-direktiiviä. Ehdotus sisälsi lisäksi direktiiviä pidemmälle meneviä vaatimuksia eräiden ominaisuuksien osalta. Asetuksessa ehdotetaan viitattavaksi olemassa oleviin SFS-lelustandardeihin, jota kautta standardit tulisivat elinkeinonharjoittajia sitoviksi.

Direktiivin tarkastustoimintaa koskevat määräykset merkitsisivät meillä muutosta nykytilaan nähden. Suomessa ei edellytetä lelujen ennakkotarkastusta. Direktiivissä edellytetään vaatimuksenmukaisuuden osoittamista tyyppitarkastuksin, jollei lelu täytä joltakin osin standardin vaatimuksia tai jollei jostakin direktiivissä määritellystä ominaisuudesta ole olemassa standardia.

EY:n ministerineuvosto hyväksyi 25.6.1987 vaarallisten elintarvikelajitelmiä kieltämistä koskevan direktiivin. Suomessa on tällä hetkellä voimassa tai valmisteilla eräiden kulutustavaroiden osalta erityislainsäädäntöä, jolla rajoitetaan lähinnä merkintämääräysten ja pakkausten osalta sitä, että kulutustavarat olisivat sekoitettavissa elintarvikkeisiin. Kuitenkin vaarallisten elintarvikelajitelmiä kieltämistä kos-

keva yleinen sääntely meiltä tällä hetkellä puuttuu.

Joulukuussa 1989 Suomessa valmistui EY-direktiivin pohjalta valmisteltu ehdotus asetukseksi elintarvikkeita jäljittelevistä vaarallisista tuotteista.

Yleistä tuoteturvallisuutta koskevan sääntelyn valmistelu on ollut EY:ssä pitkään vireillä. Asian käsittely on edelleen kesken. Suomessa tuoteturvallisuuslaki (914/86) tuli voimaan 1.5.1987. Tuoteturvallisuuteen liittyen EY:n ministerineuvosto päätti 22.4.1986 määräaikaista koti- ja vapaa-ajan tapaturmia koskeva-ta tietojenkeruuprojektista. Projektissa on mukana 90 sairaalaa EY-alueen jokaisesta jäsenmaasta. Tiedot kulutustavaroiden aiheuttamasta tapaturmista kerätään komission ylläpitämään tietopankkiin. Projektia on tällä erää päätetty jatkaa 1.12.1991 saakka.

EY:ssä luotiin ministerineuvoston päätöksellä 2.3.1984 tuoteturvallisuustoimenpiteitä koskeva tietojenvaihtojärjestelmä. Järjestelmää on neuvoston päätöksellä tällä erää jatkettu 30.6.1990 saakka. Päätösten mukaan jäsenvaltioiden, jotka päättävät kieltää, rajoittaa tai liittää erityisiä ehtoja kuluttajien terveyden tai turvallisuuden kannalta vaarallisten tavaroiden tai tavararyhmien markkinoinnille tai käytölle, tulee ilmoittaa näistä toimenpiteistä välittömästi komissiolle. Komission tulee lähettää tieto edelleen jäsenvaltioiden ao. viranomaisille.

EFTA-maat ovat olleet kiinnostuneita pääsemään mukaan edellä mainittuun projektiin ja tietojenvaihtojärjestelmään. Suomessa kehitellään parhaillaan kansallisen koti- ja vapaa-ajan tapaturmia koskevan tietojenkeruujärjestelmän luomista. Lisäksi Suomi on mukana sekä Pohjoismaiden että OECD-maiden tuoteturvallisuustoimenpiteitä koskevassa tietojenvaihtojärjestelmässä.

Hintamerkinnot

Hintamerkintöjen osalta EY:n ministerineuvosto on hyväksynyt direktiivit erikseen elintarvikkeiden ja erikseen muiden kulutustavaroiden osalta. Elintarvikkeiden osalta direktiivi hyväksyttiin vuonna 1979 ja sen muutos 7.6.1988. Direktiivin mukaan pakkaamattomien ja valmiiksi pakattujen elintarvikkeiden myyntihinta on ilmoitettava, kun niitä tarjotaan kuluttajille tai kun niitä mainostetaan.

Yksikköhinta on eräin poikkeuksin ilmoitettava direktiivin liitteessä mainituista määrätyn kokoisista valmiiksi pakatuista elintarvikkeista ja muista vaihtelevan kokoisista valmiiksi pakatuista elintarvikkeista. Direktiivin lista elintarvikkeista, joissa yksikköhinta on oltava, on varsin kattava. Yksikköhinnan ilmoittaminen tulisi korvata pakkauskokojen standardoinnilla. Direktiivissä annetaan jäsenvaltiolle seitsemän vuoden siirtymäaika ryhtyä soveltamaan yksikköhinnoista annettuja direktiivin määräyksiä.

Asetus kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamisesta markkinoinnissa (9/89) tuli Suomessa voimaan 15.2.1989. Myyntihinnan ilmoittamisesta annetut asetuksen säännökset ovat hyvin sopuoinnissa EY-direktiivin kanssa. Milloin elintarvikkeen hinta perustuu painoon, tilavuuteen tai muuhun mitattavaan ominaisuuteen ja elintarviketta pakataan vähittäismyyntipaikassa, on tällaisen elintarvikkeen yksikköhinta asetuksen mukaan pantava näkyviin vähittäismyyntipaikassa. Elinkeinohallitus voi tarvittaessa määrätä yksikköhinnat ilmoitettaviksi myös muiden elintarvikkeiden osalta, jos yksikköhinnan ilmoittamista on pidettävä kuluttajien kannalta tarpeellisenä. Elinkeinohallituksessa on syksyllä 1989 valmistunut ehdotus yksikköhintapäätökseksi, joka on ehdotettu tulemaan voimaan 1.1.1991. Päätös olisi voimassa määrääjän, jonka jälkeen sen sisältöä ja laajuutta voitaisiin tarkistaa. Myös yksikköhintapäätösehdotus on sopuoinnissa EY-direktiivin kanssa. Tuoteluettelo, jota päätös koskisi, olisi kuitenkin lyhyempi kuin EY-direktiivissä. Pakkauskoot, joita päätös koskisi, on määritelty Suomen olojen mukaan, eivätkä ne kaikilta osiltaan vastaa EY-direktiivissä määriteltyjä pakkauskokoja.

Muiden kulutustavaroiden osalta ministerineuvosto hyväksyi niinikään 7.6.1988 hintamerkintöjä koskevan direktiivin, joka asiasisältöltään ja siirtymäsäännöksiltään vastaa pitkälti elintarvikkeiden hintamerkintöjä koskevaa direktiiviä. Kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamista markkinoinnissa koskevassa Suomen asetuksessa myyntihinnan ilmoittamisesta annetut säännökset ovat hyvin sopuoinnissa tämän EY-direktiivin kanssa. Edellä mainittu elinkeinohallituksen yksikköhintapäätös koskisi ehdotuksen mukaan elintarvikkeiden lisäksi myös eräitä muita kulutustavaroita. Jos lopullinen yksikköhintapäätös tehdään ehdotuksen mukaisena, se olisi sopuoinnissa tämän direk-

tiivin kanssa, joskin päätös koskisi vain muutamia kulutustavaroita. Pakkauskoot, joita päätös koskisi, on määritelty Suomen olojen mukaan, eivätkä ne kaikilta osiltaan vastaa EY-direktiivissä määriteltyjä pakkauskokoja.

Markkinoinnin sääntely

EY:ssä on vuonna 1984 annettu direktiivi harhaanjohtavan mainonnan sääntelystä (84/450/EEC). Se koskee sekä kuluttajien että kilpailevien elinkeinonharjoittajien suojaamista harhaanjohtavalta mainonnalta, joka direktiivissä erikseen määritellään. Direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuksia valita, millaisin menettelyin harhaanjohtavaa mainontaa torjutaan. Keskeinen vaatimus on, että tuomioistuimella tai hallinnollisella viranomaisella tulee olla valta kieltää elinkeinonharjoittajaa jatkamasta harhaanjohtavaa markkinointia tai kieltää mainoksen julkaiseminen. Jäsenvaltiot voivat halutessaan sisällyttää lainsäädäntöönsä mahdollisuuden siihen, että elinkeinonharjoittaja velvoitetaan julkaisemaan kieltopäätös tai oikaisutiedonanto. Jäsenvaltiot saavat itse päättää kiellon tai velvoitteen rikkomisen seuraamuksista. Kiellosta päättävän tuomioistuimen tai viranomaisen on voitava pitää mainonnassa esitettyjä väitteitä paikkansapitämättöminä, ellei elinkeinonharjoittaja osoita niiden oikeellisuutta.

Direktiivi ei aseta esteitä sille, että jäsenvaltiot kansallisessa lainsäädännössään antavat kuluttajille ja kilpaileville elinkeinonharjoittajille direktiivissä edellytettyä paremman suojan.

Suomen suhtautuminen

Suomessa harhaanjohtavaa markkinointia koskevat säännökset sisältyvät kuluttajansuojalakiin (38/78) ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annettuun lakiin (1061/78). Niiden mukaan markkinatuomioistuin voi määrätä direktiivissä tarkoitetun kiellon, joten lainsäädäntömme täyttää direktiivissä asetetut vaatimukset. Suomen lainsäädäntö antaa lisäksi mahdollisuuden puuttua paitsi harhaanjohtavaan markkinointiin myös markkinointiin, joka on muulla tavoin sopimatonta.

Kotimyynti

EY:ssä on vuonna 1985 annettu direktiivi kuluttajien suojaamisesta tapauksissa, joissa sopimus tehdään muualla kuin elinkeinonharjoittajan liikepaikassa (85/577/EEC). Direktiivi koskee sekä tavaroiden että palvelusten kotimyyntiä. Direktiivin mukaan kuluttajalle on kotimyyntin yhteydessä annettava oikeus peruuttaa kauppa määräajassa siitä, kun hän on saanut elinkeinonharjoittajalta kirjallisen ilmoituksen peruutusoikeudesta. Peruutusoikeuden käyttämiselle varatun määräajan tulee olla vähintään seitsemän päivää.

Direktiivi ei aseta esteitä kuluttajaa paremmin suojaaville säännöksille kansallisessa lainsäädännössä.

Suomen suhtautuminen

Suomen kuluttajansuojalaissa on erityinen luku kulutustavaran koti- ja postimyyntistä. Tavaroiden osalta laki täyttää direktiivissä asetetut vaatimukset. Suomessa ei sitä vastoin ole säännöksiä, joiden mukaan kuluttajalla olisi direktiivin mukainen peruutusoikeus myös palvelusten kotimyyntin yhteydessä. Palvelusten osalta direktiivin sopeutuminen siten edellyttäisi meillä kuluttajansuojalain kotimyyntisäännösten soveltamisalan laajentamista. Tällaiselle laajennukselle ei ole nähtävissä esteitä.

Kulutusluotot

Kulutusluotoista on EY:ssä annettu direktiivi vuonna 1986 (87/102/EEC). Direktiivi koskee kaikenlaisia elinkeinonharjoittajan kuluttajalle myöntämiä luottoja, ei kuitenkaan asuntolainoja, luottoja, joiden vakuutena on kiinnitys kiinteään omaisuuteen, korottomia luottoja eikä luottoja, joiden takaisinmaksuaika on alle kolme kuukautta. Myös luotot, jotka on maksettava takaisin vuoden tai sitä lyhyemmän ajan kuluessa enintään neljässä erässä, jäävät sääntelyn ulkopuolelle. Direktiivi koskee lisäksi vain tietyn suuruisia luottoja. Luottolisten talletustilien osalta direktiivissä on joitakin erityissäännöksiä. Muilta osin direktiivi ei koske tällaista luottoa, ellei kysymys ole korttiluotosta.

Luottosopimus on tehtävä kirjallisesti. Sopimuksessa tulee mainita luoton todellinen vuosi-

korko, sen muuttamisen edellytykset ja muut olennaiset sopimusehdot. Tavarankäytön osalta takaisin ottamisen edellytykset on määriteltävä laissa. Säännöksiin on myös varmistettava, että takaisinoton yhteydessä tehtävä tilitys ei tuota perusteetonta etua. Kuluttajalle on turvattava oikeus maksaa luotto ennen aikaisesta niin, että luoton kokonaiskustannuksia alennetaan kohtuullisella määrällä. Velkojan oikeuksien siirtyessä kolmannelle henkilölle kuluttajalla on oltava oikeus esittää siirronsaajaa vastaan samat väitteet kuin alkuperäistä velkojaa vastaan. Niin ikään vaaditaan, että luottosopimus ei millään tavoin saa heikentää kuluttajan oikeuksia suhteessa luotolla hankitun tavarankäytön palveluksen myyjään. Määrätyin edellytyksin kuluttajan tulee toissijaisesti voida esittää myyjän sopimusrikkomuksen perusteella vaatimuksia luotonantajalle.

Jäsenvaltioiden on myös järjestettävä luottoa antavien elinkeinonharjoittajien valvonta joko säätämällä toiminta luvanvaraiseksi, tekemällä se viranomaisvalvonnan alaiseksi taikka edistämällä sopivien elinten aikaansaamista luottosopimuksia tai luottoehtoja koskevien valitusten käsittelyä sekä alan kuluttajavalistusta varten.

Luottolisten talletustilien osalta direktiivissä on säännöksiä kuluttajalle sopimuksenteon yhteydessä annettavista tiedoista (luottoraja, todellinen vuosikorko, sopimuksen irtisanominen).

Kulutusluottodirektiivi ei estä jäsenvaltioita saattamasta voimaan säännöksiä, jotka antavat kuluttajalle siinä edellytettyä paremman suojan.

Vuonna 1988 EY:n komissio julkaisi ehdotuksen kulutusluottodirektiivin muuttamiseksi niin, että siihen sisällytetään todellisen vuosikoron laskemistapaa koskevat säännökset (COM (88)201, 88/C155/06). Muutosehdotus ei vielä ole tullut voimaan.

Suomen suhtautuminen

Suomen kuluttajansuojalailla kulutusluottoja koskeva luku koskee ainoastaan kuluttajalle kulutushyödykkeen hankkimista varten annettavaa luottoa, jonka antajana on myyjä tai palveluksen suorittaja itse taikka muu elinkeinonharjoittaja myyjän tai palveluksen suorittajan kanssa tekemänsä sopimuksen tai muun

kuluttajien luotottamista koskevan järjestelyn perusteella. Säännösten ulkopuolelle jäävät siten esimerkiksi pankkien tai muiden luottolaitosten myöntämät luotot, jotka eivät mainitulla tavalla kytkeydy tietyn hyödykkeen hankintaan. Lisäksi joidenkin säännösten soveltamisalaa on rajoitettu niin, että ne eivät koske palveluksen hankkimiseksi myönnettäviä kertaluottoja.

Tavarankäytön hankkimiseksi myönnettävien hyödykesidonnaisten luottojen osalta nykyinen lainsäädäntömme täyttää direktiivissä asetetut vaatimukset. Palveluksen hankkimiseksi tarkoitettujen kertaluottojen osalta direktiiviin sopeutuminen edellyttäisi joitakin lisäyksiä voimassa oleviin säännöksiin. Lisäksi myös muut kuin hyödykesidonnaiset luotot olisi saatettava direktiivissä edellytetyn sääntelyn piiriin. Direktiivissä asetetut luotonantajien valvontaa koskevat vaatimukset eivät Suomen lainsäädännön valossa ole ongelmallisia, koska direktiivissä mainitut järjestelyt ovat vaihtoehtoisia. Jo nykyisin kaikenlaiset kuluttajille luottoa tarjoavat elinkeinonharjoittajat ovat ainakin jonkin direktiivissä edellytetyn valvontajärjestelyn piirissä, ja lainsäädännön edelleen kehittämistä valmistellaan. Vastikään on asetettu toimikunta laatimaan ehdotus muuta ammattimaista rahoitustoimintaa kuin talletuspankki-toimintaa koskeva lainsäädännöksi. Sellainenkin kuluttajien luotto, joka jää sekä pankki- että valmisteltavan rahoituslaitoslainsäädännön ulkopuolelle, kuuluu kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltaan. Parhaillaan on vireillä kuluttajansuojalain yleisten soveltamisalasäännösten ja kuluttajavalituslautakunnan toimivaltaa koskevien säännösten tarkistaminen. Tarkoitus on, että toimivalta muun muassa tässä suhteessa selkeytyisi.

Maksujärjestelmät

EY:n komissio on hyväksynyt kaksi suositusta, jotka koskevat kuluttajille suunnattuja elektronisia maksujärjestelmiä. Ensimmäinen niistä (87/598/EEC) sisältää yleisiä periaatteita, joita maksujärjestelmissä suositetaan noudatettaviksi muun muassa koko EY-alueen kattavien yhteiskäyttömahdollisuuksien ja hyvien kilpailuedellytysten turvaamiseksi. Suositukseen sisältyy myös maksujen peruuttamattomuuden vaatimus sekä joitakin yksityisyyden suojaa koskevia yleisiä periaatteita.

Toinen suositus (88/590/EEC) sisältää sopimusehtoja koskevat periaatteet. Suosituksen mukaan maksujärjestelmien ylläpitäjille varattiin suosituksen toteuttamiseksi vuoden määräaika, joka päättyi marraskuussa 1989.

Suomen suhtautuminen

Suomen oikeuden valossa komission suositukseen sisältyy ongelmallisia kohtia lähinnä maksujärjestelmän luvattomaan käyttöön liittyvissä vastuunjakosäännöissä.

Seuramatkat

EY:n komissiossa on valmisteilla ehdotus seuramatkoja koskeva direktiiviksi. Se sisältää määräyksiä kuluttajalle annettavista tiedoista ja niiden matkanjärjestäjää sitovasta vaikutuksesta, sopimuksenteosta, sopimuksenteon jälkeisten muutosten edellytyksistä ja vaikutuksista. Edelleen se määrää matkanjärjestäjän sopimusrikkomuksista ja niiden seuraamuksista sekä matkanjärjestäjältä maksu-kyvyttömyystilanteiden varalta vaadittavista takuusuorituksista.

Suomen suhtautuminen

Suomessa ei ole erityistä seuramatkoja koskevaa lainsäädäntöä. Meillä direktiiviluonnoksen piiriin kuuluvia kysymyksiä säännellään ensisijaisesti matkanjärjestäjien käyttämissä yleisissä seuramatkaehdoissa, jotka perustuvat matkanjärjestäjien etujärjestön ja kuluttajasiameiehen välisiin neuvotteluihin. Seuramatkaehdot ovat sisällöltään direktiiviluonnokseen verrattuna useissa kohdin kuluttajan kannalta edullisemmat.

Suomessa sovellettava takuujärjestelmä puolestaan perustuu matkatoimistoasetuksen (442/68) säännöksiin. Matkatoimistoliikkeen harjoittamiseksi vaadittavan toimiluvan edellytyksenä on, että luvan hakija toimittaa elinkeinohallitukselle takaussitoumuksen. Sen määrän on jatkuvasti oltava tarkoituksenmukaisessa suhteessa liikkeen toiminnan laatuun ja laajuuteen sekä liikkeen taloudelliseen tilaan. Tältä osin lainsäädäntömme vastaa direktiiviehdotuksen vaatimuksia.

Mikäli seuramatkadirektiiviin sopeutuminen tulisi ajankohtaiseksi, se edellyttäisi, että seuramatkasopimuksista otetaan säännöksiä lakiin. Pelkkä kuluttajansuojalakiin perustuva sopimusehtojen valvontajärjestelmä ei riittäisi direktiivin voimaansaattamiseksi. Uusimman luonnoksen mukaan myös seuramatkadirektiivi olisi niin sanottu minimidirektiivi. Se siis antaisi jäsenmaille mahdollisuuden toteuttaa lainsäädännössään direktiivissä edellytettyä parempi kuluttajansuoja.

Kuluttajien osallistuminen standardisointiin

EY:n ministerineuvoston 4.11.1988 antaman päätöslauselman mukaan jäsenmaiden ja niiden asianomaisten viranomaisten tulee parantaa kuluttajien osallistumista standardisointityössä sekä kuluttajaedustusta kansallisissa ja kansainvälisissä standardisointielimissä. EF-TAn neuvosto hyväksyi vastaavansisältöisen suosituksen kesäkuussa 1988.

Suomen Standardisoimisliitto SFS r.y:n yhteydessä toimii kuluttaja-asiain neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on kuluttajien kannalta keskeisten standardisointihankkeiden tunnistaminen ja aloitteiden tekeminen kuluttajastandardien laadintaan. Neuvottelukunnan käyttöön on kuluvaan vuonna varattu erityinen määräraha kuluttajanäkökohtien esilletuomiseksi standardisoinnissa.

Muita vireillä olevia kuluttajansuoja-asioita

EY:ssä vireillä olevista kuluttajansuojaa koskevista sääntelyhankkeista voidaan lisäksi mainita seuraavat alat: kohtuuttomat sopimusehdot, kuluttajapalvelukset, pehmustettujen huonekalujen paloturvallisuus, ympäristömerkinnät ja kuluttajien oikeussuojakeinojen tehostaminen.

4.6.4. Yhtiölainsäädäntö

EY:n jäsenvaltioiden yhtiölainsäädännön harmonisointia ohjataan yhtäältä direktiiveillä ja toisaalta luomalla uusia ylikansallisia oikeushenkilöitä. Kummassakin tapauksessa päämääränä on helpottaa rajojen yli tapahtuvaa yritystoimintaa. Harmonisoinnin osalta

toimet perustuvat Rooman sopimuksen 54 artiklaan.

EY:ssä hyväksytyt direktiivit

Harmonisointiin tähtääviä, EY:n näkemysten mukaan yhtiöoikeuteen kuuluvia direktiivejä on tällä hetkellä hyväksytty yhdeksän.

Ensimmäinen yhtiöoikeudellinen direktiivi (68/151/EEC) koskee muun muassa yhtiöistä pidettävää rekisteriä. Lisäksi direktiivissä on määräyksiä jotka estävät sen, että yhtiö katsotaan pätemättömäksi tai mitättömäksi. Direktiivin tarkoituksena on suojata yhtiön kanssa tekemisiin joutuvia varmistamalla, että yhtiöstä, sen olemassaolosta, yhtiöjärjestyksestä ja sen puolesta toimivista henkilöistä on saatavilla pätevää tietoa.

Suomen lainsäädäntö on pitkälle yhteneväinen direktiivin sääntelyn kanssa. Täydellinen yhtäläisyys on saavutettavissa osakeyhtiölakiin ja kaupparekisterilakiin tehtävien lähinnä teknisiksi katsottavien korjauksin. Direktiivin määräykset eivät sanottavasti vaikuta kaupparekisterikäytäntöön tai siihen liittyvään byrokraatioon.

Toinen yhtiöoikeudellinen direktiivi (77/91/EEC) koskee osakeyhtiön perustunnusmerkistöä, osakepääoman koskemattomuutta ja määrää, osakelajeja ja -sarjoja yms. Sen tarkoituksena on tarjota osakkeenomistajille ja velkojille vähimmäissuoja.

Suomen osakeyhtiölainsäädäntö myötäilee direktiivin ratkaisuja, mutta eroavuuksiakin löytyy. Yksi niistä koskee vähimmäispääomaa. Sen osalta direktiivin vaatimus on suomalaisiin oloihin nähden huomattavan korkea, 25 000 ECUa. Direktiivi, kuten useimmat muutkin yhtiöoikeudelliset direktiivit, koskee vain yhtiöitä, joiden osakkeet ovat vapaasti luovutettavissa ja joka oman pääoman hankkimisessa voi kääntyä yleisön puoleen. Sen vastakohtana on ns. private company, jolle taas on tunnusoimaista, että osakkaiden lukumäärä ja osakkeiden luovutettavuus on rajoitettu.

Jako public/private -yhtiöihin on perinteisessä pohjoismaisessa yhtiölainsäädännössä tuntematon. Kysymys erillisen osakeyhtiötä muistuttavan ns. rajavastuuyhtiön tarpeellisuudesta on ollut oikeusministeriön asettaman pieniyhtiötoimikunnan selvittettävänä. Mietinnössään (komiteamietintö 1983:56) toimikunta päätti olla ehdottamatta tällaista uutta yh-

tiömuotoa. Nykyisten yhtiömuotojen katsottiin riittävän Suomessa harjoitettavalle elinkeinotoiminnalle.

Kun harkitaan keinoja sisällyttää direktiivien määräyksiä kansalliseen osakeyhtiöoikeuteen on ilmeisesti olemassa kolme vaihtoehtoa:

— direktiivien määräykset ulotetaan koskemaan kaikkia osakeyhtiöitä sisällyttämällä säännökset osakeyhtiölakiin,

— osakeyhtiöt jaetaan laissa kahteen luokkaan, josta toiseen luokkaan kuuluvien yhtiöiden sääntely täyttää direktiivin vaatimukset ja toiseen kuuluvien sääntely ei niitä täytä, tai

— omaksutaan ratkaisu, jossa direktiivin määräykset koskevat kaikkia osakeyhtiöitä, mutta säädetään vaihtoehtoinen, rajavastuuyhtiötä muistuttava yhteisötyyppi, jonka yhtiömuotoa voisivat hyödyntää ne lukuisat pienet osakeyhtiöt, jotka eivät halua taikka eivät pysty täyttämään eurooppalaisia standardeja.

Lainsäädännön saattaminen vastaamaan direktiiviä on laajahko mutta lähinnä tekninen tehtävä.

Kolmas yhtiöoikeudellinen direktiivi (78/855/EEC) suojaa osakkeenomistajaa ja ulkopuolisia tahoja yhtiöiden sulautumisissa. Direktiivi koskee vain edellä mainittuja public company -muotoisia yhtiöitä.

Sääntely on Suomen lainsäädäntöön verrattuna huomattavan yksityiskohtainen, joskin ratkaisujen peruslinjat ovat yhteneväiset. Osakeyhtiölain sopeuttaminen direktiivin täyttäväksi on luonteeltaan lähinnä tekninen tehtävä.

Neljäs yhtiöoikeudellinen direktiivi (78/660/EEC) muutoksineen ja seitsemäs yhtiöoikeudellinen direktiivi (83/349/EEC) sääntelevät yhtiöiden ja konsernien tilinpäätöksiä.

Direktiivien normit eroavat myös eräiltä oleellisilta osin Suomen kirjanpitolainsäädännöstä.

Kuudes yhtiöoikeudellinen direktiivi (82/891/EEC) koskee yhtiöiden jakamista. Direktiivin sääntely on sikäli tahdonvaltainen, ettei se pakota jäsenmaita sisällyttämään lainsäädäntöönsä yhtiöiden jakamista koskevaa sääntelyä. Se on pakottava vain, jos diffuusiota koskevia säännöksiä on olemassa.

Suomen lain mukaan direktiivin mukainen yhtiön jakaminen ei ole mahdollista. Kuitenkin Suomessakin on esitetty selvittettäväksi, olisiko yhtiöoikeudellinen sääntely omiaan helpottamaan tarvittavia yhtiöiden sisäisiä rakennemuutoksia. Jos vastaisuudessa katsotaan aiheelliseksi sisällyttää Suomen lainsäädäntöön

jakamista koskeva yhtiöoikeudellinen sääntely, se voidaan tehdä direktiivin mukaisesti ilman että lisäys olisi ristiriidassa muun yhtiöoikeudellisen sääntelyn kanssa.

Kahdeksas yhtiöoikeudellinen direktiivi (84/253/EEC) sääntelee tilintarkastajilta vaadittavaa koulutusta ja ammattitaitoa. Direktiivi on nähtävä myös osana tutkintojen vastavuoroisuuden tunnustamista ja sillä on välillisiä vaikutuksia myös osakeyhtiölain sääntelemiin tilintarkastajien kansalaisuus- ja asuinpaikka-vaatimuksiin.

Yhdestoista yhtiöoikeudellinen direktiivi sääntelee, mitä tietoja toisesta valtiosta olevasta sivuliikkeestä on oltava saatavilla sivuliikkeen toimintamaassa. Tähän liittyvät mahdolliset ongelmat koskevat lähinnä kirjanpitolainsäädäntöä.

Kahdestoista yhtiöoikeudellinen direktiivi tähtää jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamiseen siten, että yksi henkilö yksin voi perustaa ja kokonaan omistaa myös sellaisia yhtiöitä, joissa osakkaalla ei ole henkilökohtaista vastuuta. Direktiiviä sovelletaan vain ns. private limited company -tyyppisiin rajavastuuyhtiöihin.

Suomessa on jo hyväksytty yhden miehen osakeyhtiö, joten direktiivin päätarkoitus pienyritystoimintaa tukevana harmonisointitoimenpiteenä on sopusoinnussa Suomen yhtiöoikeudellisten periaatteiden kanssa.

EY:n ehdotukset uusiksi direktiiveiksi

Hyväksytyjen direktiivien ohella esitetään monia kauaskantoisia ehdotuksia direktiiveiksi.

Ehdotus viidenneksi yhtiöoikeudelliseksi direktiiviksi sisältää sekä perinteisesti yhtiöoikeuden alaan että Suomessa työoikeuden alaan kuuluvaa sääntelyä. Ensiksimainitut osat direktiivistä ovat pääpiirteissään Suomen osakeyhtiölainsäädännön mukaisia, joskin huomattavan yksityiskohtaisia. Ne sääntelevät yhtiöiden organisaatiota, toimielimiä, yhtiökokouksen asemaa yhtiössä sekä tilinpäätöksen hyväksymistä ja tarkastamista. Ehdotuksen mukaan mahdollisia ovat sekä yksiportainen hallintomalli, jonka mukaan yhtiössä on vain hallitus, että kaksiportainen, jolloin hallituksen ohella toimii hallintoneuvosto. Direktiivi koskee vain public limited company -tyyppisiä yhtiöitä.

Ehdotus kymmenenneksi yhtiöoikeudelliseksi direktiiviksi on läheisessä yhteydessä edelliseen ehdotukseen. Ehdotus koskee rajan ylittäviä yhtiöiden sulautumisia. Luonteeltaan ehdotus on lähinnä lainvalintadirektiivi, joka määrää minkä maan oikeuden mukaan sulautumiseen kuuluvat oikeudelliset toimenpiteet arvioidaan.

Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan rajan ylittävä yhtiöiden sulautuminen ei ole mahdollista niin, että suomalainen yhtiö purkautumatta voisi sulautua ulkomaiseen yhtiöön. Tämän mahdolliseksi tekevän lainsäädännön tarve ja sisältö selvitetään erikseen. Ehdotuksen tärkeimmät ja kiistellyimmät kohdat ovat määräykset, jotka koskevat henkilöstön myötävaikuttamismuotoja.

Ehdotus kolmanneksitoista yhtiöoikeudelliseksi direktiiviksi eli ns. valtaustarjousdirektiivi koskee pakollista tarjousmenettelyä, kun osakkeenomistaja saavuttaa tietyn osuuden yhtiön osakkeista. Ehdotuksen mukaan osakkeenomistajan olisi tällöin tiettyjä menettelysääntöjä noudattaen tarjouduttava lunastamaan kaikki osakkeet yhtiössä. Tarkoitus on, että yhtiön luonteen muuttuessa kaikille osakkeenomistajille tarjoutuisi yhtäläinen mahdollisuus luopua osakkeistaan. Ehdotuksen mukaan jokaisen valtion olisi lainsäädännössään asetettava raja, milloin lunastustarjousvelvollisuus tulee voimaan. Tämä raja ei kuitenkaan saisi olla korkeampi kuin kolmasosa yhtiön äänivallasta.

Vuonna 1989 toisen osamietintönsä jättänyt arvopaperikauppakomitea on käsitellyt tähän liittyviä ongelmia (komiteanmietintö 1989:36) ja esittänyt direktiiviehdotusta myötäileviä ehdotuksia lainmuutoksiksi. Mietintö on lausuntokierroksella, jonka jälkeen päätetään jatko-toimenpiteistä.

Suomen suhtautuminen

Suomessa on tammikuussa 1990 asetettu toimikunta, jonka tehtävänä muun muassa on selvittää, miltä osin ja miten EY-lainsäädännön yhtiöoikeudelliset direktiivit olisi sisällytettävä Suomen lainsäädäntöön. Toimikunnan on määrä toimia yhteistyössä Norjassa ja Ruotsissa asetettavien vastaavien toimikuntien kanssa. Alustavassa kartoituksessa ei ole havaittu ongelmia. Valmistelutehtävä on laaja ja todennäköistä on, ettei osakeyhtiölain tarkistuksia voi-

da kaikilta osin saattaa voimaan EES-sopimuksen voimaantuloon mennessä.

Kirjanpitoa koskevia direktiivejä tutkitaan vuonna 1989 asetetussa kirjanpitokomiteassa. Komitean tulee toimeksiantonsa mukaisesti ottaa ehdotuksissaan huomioon Euroopan yhdentymiskehityksen mukanaan tuomat muutostarpeet. Alustavan arvion mukaan mukautuminen jo voimassa oleviin EY:n määräyksiin edellyttää muutoksia Suomen voimassa olevaan kirjanpitolainsäädäntöön, mutta muutokset ovat luonteeltaan lähinnä teknisiä.

Muu yhteistyö

Ylikansallisia yhteistyömuotoja on EY:n piirissä kehitetty kahdenlaisia:

Avointa yhtiötä muistuttavaa oikeushenkilöä European Economic Interest Grouping (E.E.I.G.) koskeva asetus tuli voimaan kesällä 1989. Sen perusteella yritykset voivat eri yhteisömaista muodostaa yhteenliittymiä, jotka eivät sinänsä ole minkään jäsenmaan oikeuden alaisia. E.E.I.G.:ien toimialaa on kuitenkin rajattu eikä näitä oikeushenkilöitä voi käyttää esimerkiksi teollisuuden suoranaiseen harjoittamiseen. Yhteenliittymän jäsenyyden edellytyksenä on, että jäsenyritys on rekisteröity EY:n alueella. Suomalaiset yritykset voivat olla mukana näissä vain EY-valtiossa rekisteröidyn tytäryhtiön välityksellä, mikä rajoittaa niiden käyttökelpoisuutta.

Jäseneksi tulisi voida hyväksyä myös yritys EFTA-maasta. Oikeudelliselta luonteeltaan yhteenliittymät vastaavat suomalaisia avoimia yhtiötä, eikä sääntelyn voimaansaattaminen Suomessa yhtiöoikeudelliselta kannalta olisi ongelmallista.

Toinen ja huomattavasti laajakantoisempi hanke koskee ns. eurooppalaista yhtiötä. Ylikansallisen eurooppalaisen osakeyhtiömuodon luomista on yritetty jo parikymmentä vuotta, mutta hanke on eri aikoina kohdannut eri syistä vastustusta. Vuonna 1989 julkistettiin kuitenkin uusi ehdotus, jolla näyttää olevan edeltäjiään paremmat mahdollisuudet tulla hyväksytyksi. Tämä yhtiömuoto ei sinällään sisällä meidän yhtiöoikeudellemme vieraita ainesosia; se on luotu edellä mainituista direktiiveistä johdetuista periaatteista. Suomalaisen yritysten mahdollisuudet osakkuuteen on ehdotuksen mukaan rajattu samalla tavalla kuin E.E.I.G.:ien osalta. Säännöstö on tarkoitus

saattaa voimaan asetuksella. Sillä siis olisi suora velvoittava vaikutus. Ehdotuksen viimeisestä versiosta on erotettu erilliseksi direktiiviksi kiistellyt määräykset henkilöstön osallistumismuodoista. Ehdotuksia ei voida toteuttaa erillisinä.

Kauppaedustajia koskeva lainsäädäntö

Itsenäisiä kauppaedustajia koskevassa direktiivissä (86/653/EEC) säännellään kauppaedustajan ja hänen toimeksiantajansa, päämiehen, välistä suhdetta, kauppaedustajan oikeutta palkkioon, edustusopimuksen lakkaamista, kauppaedustajan oikeutta saada erityinen hyvytys tai korvaus edustusopimuksen lakattua sekä kilpailukieltolausekkeita. Osa direktiivin määräyksistä on pakottavia siten, ettei niistä voida poiketa sopimuksella kauppaedustajan vahingoksi.

Direktiivi ei poikkea sanottavasti kauppaedustajista annetun lain (389/75) säännöksistä. Kauppaedustajalla on direktiivin mukaan hie- man laajempi oikeus kuin kauppaedustajista annetun lain mukaan saada provisio sellaisista sopimuksista, joiden päättämiseen hän ei itse ole välittömästi myötävaikuttanut. Samoin kauppaedustajan oikeus saada päämieheltä palkkiolaskelman tarkistamiseksi tietoja (mm. ote kirjanpidosta) on laajempi kuin Suomessa.

Direktiivin mukaan kauppaedustajalla on oikeus hyvitykseen, jos hän on hankkinut päämiehelle uusia asiakkaita tai laajentanut aikaisempien asiakkaiden kanssa käytyä kauppaa ja tästä koituu edustusopimuksen lakkaamisen jälkeenkin päämiehelle merkittävää etua. Lisäksi edellytetään, että korvausta voidaan pitää kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen kohtuullisena. Kauppaedustajalla on oikeus saada hyvitystä enintään määrä, joka vastaa hänen yhden vuoden provisiotulojaan. Kauppaedustajista annetussa laissa ei ole myöskään kilpailunrajoituslausekkeita koskevaa erityissäännöstä.

Suomen suhtautuminen

Direktiivin määräysten ottaminen EES-järjestelyyn ei tulisi aiheuttamaan Suomelle ongelmia. Oikeusministeriö on asettanut työryhmän selvittämään tarvetta kauppaedustajista anne-

tun lain tarkistamiseen ottaen huomioon mm. EY:n kauppaedustusta koskeva direktiivi.

4.6.5. Pienet ja keskisuuret yritykset

Lähtökohdat

Pienet ja keskisuuret yritykset uudistavat yritysrakennetta ja kehittävät sekä toteuttavat uusia innovaatioita. PK-yritykset ovat tärkeitä myös työllisyys- ja aluepolitiikan kannalta. Myös EY:n eri kannanotoissa on korostettu PK-yritysten merkitystä.

EY:n piirissä pieniksi ja keskisuuriksi yrityksiä katsotaan lähinnä yritykset, jotka työllistävät enintään 500 työntekijää, joissa yritystä itseään suurempien yritysten omistusosuus on enintään kolmannes ja joiden nettovarallisuus on enintään 75 milj. ECUa (n. 375 milj. mk). Näillä kriteereillä määriteltynä valtaosa Suomen yrityksistä on luokiteltavissa PK-yrityksiksi.

Useat EES-sopimuksen tavoitteiden kannalta keskeiset asiat liittyvät yritystoiminnan yleisten kehittämisedellytysten parantamiseen. Nämä säännökset ovat pääosin tärkeitä myös PK-yritysten kannalta.

Taloudelliseen kanssakäymiseen liittyvien esteiden purkaminen merkitsee erityisesti PK-yrityksille uusia mahdollisuuksia toiminnan laajentamiseen ja kilpailukyyn kehittämiseen. Kansainvälistä taloudellista kanssakäymistä rajoittaneet säännökset ovat aiheuttaneet tähän toimintaan osallistuneille PK-yrityksille niiden toiminnan laajuuteen nähden merkittäviä kustannuksia. Lisäksi PK-yritysten kilpailukykyyn olennaisesti kuuluva joustavuus on vähentynyt.

Yritystoiminnan toimintaedellytyksiä koskevan säännösten yhtenäistäminen aiheuttaa toisaalta myös kasvavaa kilpailua. Kilpailukyyn säilyttäminen edellyttää yrityksiltä entistä aktiivisempaa toimintansa kehittämistä. Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla on ryhdytty toimenpiteisiin PK-yritysten sopeutumisedellytysten parantamiseksi tehostamalla koulutusta, neuvontaa ja tiedonvälitystä.

PK-politiikka

PK-yrityksillä on keskeinen merkitys myös EY:n piiriin kuuluvissa maissa. Tämän johdosta EY:llä on vuonna 1986 hyväksytty oma

PK-yritysten toiminnan edistämishjelma, joka tähtää PK-yritystoimintaa rajoittavien esteiden poistamiseen ja toisaalta mainittujen yritysten eri toimintojen sekä uusien yritysten perustamisen edistämiseen.

Tarkoituksena on, että EES-sopimuksen solmimisen jälkeenkin Suomella on mahdollisuus noudattaa itsenäistä PK- ja aluepolitiikkaa osana yleistä elinkeinopolitiikkaa.

EES-sopimukseen pyritään sisällyttämään kannanotto, että EES-sopimuksen pohjalta ryhdytään kehittämään PK-yritysten toimintaedellytyksiä noudattaen periaatteita, jotka sisältyvät EY:n nykyisiin säännöksiin ja ohjelmiin. Tarkoituksena on myös edelleen kehittää mainittua toimintaa koko EES:n alueella.

PK-yritysten toimintaympäristön ja toimintojen kehittäminen

Yritysten toimintaympäristön kehittämisessä olennaisia kysymyksiä ovat yhteisten markkinoiden luomiseen liittyvien säännösten aiheuttamat hallinnolliset esteet. Ne voivat aiheuttaa erityisesti PK-yrityksille merkittäviä kustannuksia. Yritysten toimintaympäristön kehittämiseen liittyvät myös säännökset yhtiölainsäädännön ja kilpailun kehittämisestä sekä verotuksesta. Näihin sisältyy myös PK-yritysten toimintaedellytysten kannalta tarpeellisia erityissäännöksiä.

Tarkoituksena on, että edellä mainittuihin asiakokonaisuuksiin liittyvät PK-yrityksiä koskevat EY:n erityissäännökset otetaan huomioon EES-sopimuksessa.

PK-yritysten eri toimintojen kehittämisen sekä uusien yritysten perustamisen näkökulmasta keskeisiä alueita ovat tiedotus voimassa ja suunnitteilla olevista säännöksistä sekä erilaisista edistämishjelmissä, yritysten välisen yhteistyön kehittäminen, yritysrahoitukseen liittyvät kysymykset, tutkimus ja kehitystyön sekä teknologian siirron tehostaminen ja koulutus.

Suomen suhtautuminen

EES-järjestelyssä Suomen tavoitteena on saada suomalaisille PK-yrityksille samat toimintaedellytykset kuin EY:n piirissä toimivilla PK-yrityksillä on. Tarkoituksena on turvata suomalaisille PK-yrityksille tasavertaiset mah-

dollisuudet saada neuvonta-, koulutus- ja tiedotuspalveluja sekä osallistua erilaisiin yhteistyöhjelmiin sekä tutkimus- ja tuotekehityshankkeisiin. Nykyisten PK-yrityksille tärkeiden aluepoliittisten ja muiden PK-yritystoiminnan edistämiseksi tarkoitettujen tukitoimenpiteiden jatkaminen ja edelleen kehittäminen pyritään myös turvaamaan.

4.6.6. Taloudellisten ja sosiaalisten erojen kaventaminen

Rooman sopimuksen johdannossa on tavoite taloudellisten erojen kaventamisesta yhteisön eri alueiden välillä. Peruskirjoja muuttavassa ja täydentävässä yhtenäisasiakirjassa tätä tavoitetta on täsmennetty taloudellisten ja sosiaalisten erojen kaventamista koskevilla erityisillä artikloilla. Tavoitteen toteuttamiseksi yhteisön rakennerahastojen varoja on voimakkaasti lisätty ja niiden käyttöä koskevia ohjeita on täsmennetty.

Käydyissä selvityskeskusteluissa EY:n komissio on korostanut EFTA-maille yhteisön pitävän tärkeänä taloudellisten ja sosiaalisten erojen kaventamisen sisällyttämistä myös EES-yhteyteen. Joulukuussa pidetyn yhteisen ministerikokouksen julkilausumassa todetaan, että uuden yhteistyön tulisi täyttää myös tavoite taloudellisten ja sosiaalisten erojen kaventamisesta eri alueiden välillä.

Suomen suhtautuminen

Suomen ja muiden EFTA-maiden suhtautumista yhteistyön mahdolliseen muotoon ja sisältöön ei ole voitu vielä määritellä, koska komissio ei ole tehnyt asiassa konkreettisia aloitteita.

4.6.7. Koulutus

Koulutus luetaan niihin henkilöiden vapaata liikkuvuutta edistäviin toimiin, joiden avulla pyritään yhteismarkkinoiden toteuttamiseen. Tämän johdosta EY:n toiminta koulutusallalla on pitkään keskittynyt ammatillista pätevyyttä osoittavien tutkintojen vastavuoroisen tunnustamisen edellytysten rakentamiseen. Samoin on pyritty ammatillisen koulutuksen yhteistä toimintapolitiikkaa koskevien yleisperiaatteiden

pohjalta laadittuihin päätöslauselmiin ja niitä vastaaviin suositusluonteisiin tavoitteenasetteluihin. Vuonna 1986 hyväksytty Euroopan yhtenäisasiakirja, esitys kansalaisten Eurooppaa koskevaksi A People's Europe -asiakirjaksi ja komission viime syyskuussa tekemä esitys sosiaaliseksi peruskirjaksi korostavat sosiaalisen ulottuvuuden ja sen myötä koulutuksen merkitystä Euroopan integraatiokehityksessä. Tähän liittyen EY on, erityisesti 1980-luvun loppupuolella, käynnistänyt useita toimintaohjelmia, joiden pyrkimyksenä on edistää jäsenmaiden koulutusalan yhteistyötä sekä muun muassa lisätä opiskelija- ja opettajavaihtoa.

EES-prosessin kannalta relevantit EY:n koulutuspoliittiset päätökset ja vastaavat asiakirjat voidaan ryhmitellä kolmeen pääryhmään:

- a) koulutuspolitiikkaa koskeviin päätöksiin, päätöslauselmiin ja vastaaviin asiakirjoihin,
- b) koulutuksen alalla toimivia hallinnollisia ja vastaavia yhteistyöelimiä koskeviin päätöksiin ja
- c) koulutusalan toimintaohjelmiin.

EY:n säännökset

Rooman sopimuksessa koulutuskysymyksiin viitataan II osan henkilöiden, palvelusten ja pääoman vapaata liikkuvuutta koskevassa kolmannessa osastossa sekä sosiaalipolitiikkaa koskevassa III osassa. Henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja liikkeenperustamisoikeuteen liittyvän 57 artiklan mukaan EY:n neuvosto voi säätää direktiivejä tutkintojen, todistuksen ja muiden vastaavien muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta helpottaakseen vapaiden ammattien harjoittamiseen ryhtymistä ja ammatin harjoittamista. Koska tutkintojen vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyviä asioita käsitellään henkilöiden liikkumista koskevassa luvussa 4.5., keskitytään seuraavassa lähinnä EY:n koulutuspolitiikkaa ja koulutusalan toimintaohjelmia koskeviin asioihin.

EY:n toiminta koulutuspolitiikan alalla perustuu Rooman sopimuksen kolmannen osan sosiaalipolitiikkaa koskevan kolmannen osaston säännöksiin, erityisesti Euroopan sosiaalirahastoa koskevan luvun 128 artiklaan. LINGUA-ohjelmaa ja nuorisovaihtoa koskevien toimintaohjelmien käynnistämistä koskevissa direktiiveissä viitataan lisäksi Rooman sopimuksen henkilöiden, palvelusten ja pääoman

vapaata liikkuvuutta koskevan II osan kolmannen osaston artikloihin ja sopimuksen yleisiä määräyksiä sisältävän kuudennen osan 235 artiklaan.

Sosiaalipolitiikkaa koskevien Rooman sopimuksen säännösten mukaan EY pyrkii edistämään sopimuksen yleisten tavoitteiden mukaisesti jäsenvaltioiden läheistä yhteistyötä sosiaalisella alalla, muun muassa ammattikasvatuksen ja ammatillisen jatko-opetuksen asioissa. Artiklan 128 mukaan EY:n neuvosto, edistääkseen jäsenvaltioiden kansantalouksien ja yhteismarkkinoiden harmoonista kehitystä, vahvistaa yleisperiaatteet, jotka koskevat yhteisen ammatillista koulutusta koskevan politiikan toteuttamista. Artiklan 235 mukaan neuvoston tulee olla yksimielinen päättäessään sellaisista yhteisön tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarpeellisista yhteismarkkinoiden toimintaan liittyvistä toimesta, joihin Rooman sopimus ei anna valtuutusta.

Koulutuspolitiikka

EES-prosessin kannalta relevantteja koulutuspoliittisia päätöksiä, päätöslauselmia ja vastaavia on kaikkiaan parikymmentä. Päätökset ja päätöslauselmat ovat luonteeltaan koulutuspolitiikkaa koskevia yleisperiaatteita tai suositusluonteisia tavoitteidenmäärittäyksiä, joiden yhteydessä on sovittu joistakin jäsenmaiden yhteistyömuodoista. Näistä keskeisimpiä ovat neuvoston vuonna 1963 tekemä päätös yhteisen ammatillista koulutusta koskevan politiikan toteuttamisen yleisperiaatteista, neuvoston ja opetusministerien kokouksen vuonna 1976 hyväksymä päätöslauselma koulutusta koskevasta toimintaohjelmasta sekä neuvoston vuonna 1985 tekemä päätös ammatillisten tutkintojen vertailtavuuden kehittämistä. Näihin viitataan yleensä myöhemmissäkin EY:n koulutuspoliittisissa päätöksissä, päätöslauselmissa ja toimintaohjelmissa.

EY:n neuvoston 2.4.1963 tekemä päätös 63/266 yhteisen ammatillista koulutusta koskevan politiikan yleisperiaatteista määrittelee kymmenen periaatteen muodossa yhteisön jäsenmaiden ammatillista koulutusta koskevan yhteisen toiminnan tavoitteet ja toimintamuodot. Yhteisenä tavoitteena on

— edistää ammatillisen koulutuksen tarjoamista kaikille

— turvata eri alojen työvoiman tarjonta

— laajentaa ammatillinen koulutus persoonallisuuden tasapainoisen kehityksen edistämistä sekä yhteiskunnallista ja taloudellista kehitystä vastaavalla tavalla

— antaa jokaiselle mahdollisuus hankkia ammatillinen peruskoulutus sekä saavuttaa korkein mahdollinen koulutustaso

— turvata jokaiselle pysyvät mahdollisuudet ammatilliseen etenemiseen sekä rakentaa ammatillisen koulutuksen eri muotojen ja talouselämän suhteet niin, että koulutus vastaa sekä talouselämän tarpeita että koulutettavien kiinnostusta.

Erityistä huomiota kiinnitetään koulutuksen määrälliseen ja laadulliseen mitoittamiseen, nuorten ja aikuisten ammatilliseen ohjaukseen ja tiedotukseen sekä ammatin, koulutuspaikan ja työpaikan valitsemisen vapauden kunnioittamiseen. Yleisperiaatteisiin sisältyy pyrkimys edistää koulutuksen tasovaatimusten yhtenäistämistä sekä tutkintotodistusten tunnustamista. Ne eivät kuitenkaan edellytä jäsenmaiden ammatillisten koulujärjestelmien yhtenäistämistä.

EY:n neuvoston ja opetusministerien kokous hyväksyi 9.2.1976 päätöslauselman koulutusta koskevasta toimintaohjelman käynnistämisestä. Ohjelman tavoitteena on edistää

— jäsenmaiden ja ei-jäsenmaiden kansalaisten koulutusmahdollisuuksia jäsenmaissa, Euroopan koulujärjestelmien läheisiä suhteita

— ajan tasalla olevaa koulutusta koskevaa dokumentaatiota ja tilastointia

— yhteistyötä korkeakoulutuksen alueella

— vieraiden kielten opetusta

— tarjota tasa-arvoiset mahdollisuudet vapaaseen pääsyyn kaikkiin koulutusmuotoihin.

Ensisijaisia ovat toimet, joilla helpotetaan nuorten valmistamista työelämään sekä edistetään jatkokoulutusta jatkuvan koulutuksen periaatteen mukaisesti. Päätöslauselman perusteella ohjelman toimeenpanoa varten asetettiin jäsenmaiden ja komission edustajista koostuva koulutusalan komitea.

EY:n neuvosto teki 16.7.1985 päätöksen 85/368 jäsenmaiden ammatillisten tutkintojen vertailtavuudesta. Päätöksen tarkoituksena on edesauttaa Rooman sopimukseen sisältyvän vapaan liikkuvuuden toteuttamista mahdollistamalla työntekijöiden koulutuksen parempi hyväksikäyttö. Päätöksen toteuttaminen edellyttää eri maissa suoritettujen ammatillisten koulutusten keskinäistä vertaamista ja näitä koskevien tulosten julkaisemista. Ammatillinen kou-

lutus pyritään vertailussa ryhmittelemään SE-DOC-luokituksen mukaisesti viiteen ryhmään koulutusasteen mukaan. Päätöksen pyrkimyksenä on edesauttaa ammatillista pätevyyttä osoittavan ammattikoulutuspassin käyttöönottoa. Päätöksen perusteella on laadittu seikka-peräisiä vertailuja jäsenmaiden koulutuksesta muun muassa autonkorjauksen, rakennustekniikan, tekstiili- ja vaatetustekniikan sekä hotelli- ja ravintolapalvelujen alalla.

Sosiaalisten oikeuksien peruskirja

EY:n komissio hyväksyi 29.7.1989 sosiaalisten oikeuksien peruskirjan. Peruskirjassa määritellään kansalaisten sosiaaliset perusoikeudet sekä niiden toimeenpano. Perusoikeuksiin luetta muun muassa oikeus ammatilliseen koulutukseen. Komissio on 28.11.1989 hyväksynyt peruskirjaa koskevan konkreettisen toimeenpano-ohjelman, jossa esitetään eri toimintalojkoja koskevat uudet aloitteet. Ammatillisen koulutuksen osalta toimenpideohjelmaan sisältyvät ehdotukset jatkuvaan ammatilliseen koulutukseen pääsystä, vuonna 1963 hyväksytyjen yhteistä ammatillista koulutusta koskevaa politiikkaa koskevien yleisperiaatteiden saattamisesta ajan tasalle, ammatillista peruskoulutusta ja jatkuvaa koulutusta koskevien ohjelmien rationalisoinnista ja koordinoinnista, nuorisovaihtoa koskevien ohjelmien kehittämisestä ja tutkintojen vertailtavuuden edistämisestä.

Muut EY:n neuvoston tai neuvoston ja opetusministerien kokouksen hyväksymät koulutuspoliittiset päätöslauselmat, johtopäätökset ja suositukset koskevat lähinnä nuorten siirtymistä työelämään, sukupuolten tasa-arvoa koulutuksessa, aikuiskoulutusta ja jatkuvaa koulutusta sekä eräitä erityiskysymyksiä. Viimeksi mainitut koskevat tavoitteita ja yhteistoimintaa muun muassa seuraavissa asioissa:

— opettajien henkilöstökoulutus

— vammaisten integroiminen tavallisiin opilaitoksiin

— naisten ammatillisen koulutuksen edistäminen

— kuluttajaopetus

— terveystkasvatus

— ympäristökasvatus sekä

— tietotekniikan käyttö opetuksessa.

Hallintoelimet

EY:n koulutuspoliittisia elimiä ovat neuvoston ja opetusministerien kokouksen lisäksi ammatillisen koulutuksen neuvoa-antava komitea ja ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus (CEDEFOP) sekä muun muassa toimintaohjelmia ja alakohtaisten tutkintojen tunnustamista varten perustetut asiakohtaiset hallintoelimet.

Ammatillisen koulutuksen neuvoa-antava komitea ja Länsi-Berliinissä sijaitseva EY:n ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus on perustettu EY:n neuvoston päätöksillä, jotka perustuvat Rooman sopimuksen 128 artiklaan ja ammatillista koulutusta koskevan yhteisen politiikan yleisperiaatteisiin. Neuvoa-antava komitea ja ammatillinen kehittämiskeskus on muodostettu kolmikantaperiaatteella jäsenmaiden hallitusten, ammattijärjestöjen ja työnantajajärjestöjen edustajista.

Vuonna 1963 perustetun neuvoa-antavan komitean tehtävänä on avustaa komissiota sille osoitetuissa tehtävissä, muun muassa jäsenmaiden koulutusten vertailtavuuden edistämiseen liittyvissä asioissa. Vuonna 1975 perustetun ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen tehtävänä on avustaa komissiota yhteisön tasolla ammatillisen koulutuksen ja henkilöstökoulutuksen edistämässä ja kehittämässä. Keskuksen päätehtävät liittyvät ammatillista koulutusta koskevaan tutkimus- ja kehittämis-toimintaan, ammatillisten koulujärjestelmien ja opetusmenetelmien vertailuun sekä informaation välittämiseen ja kokemusten vaihtoon jäsenmaiden kesken.

Toimintaohjelmat

EY:n koulutusalan toimintaohjelmista eniten huomiota ovat saaneet ERASMUS ja COMETT. Näiden lisäksi yhteisöllä on käynnissä kymmenkunta muuta koulutukseen ja nuorisovaihtoon liittyvää ohjelmaa.

Suomen korkeakoulut ja teollisuus voivat 19.12.1989 tehdyn sopimuksen mukaisesti osallistua tekniikan alan koulutusta koskevan yhteistyöhön COMETT II -ohjelman puitteissa vuosina 1990–1994. COMETT-ohjelman (Community Action Programme for Education and Training for Technology) tarkoituksena on opiskelija- ja harjoittelijavaihdon sekä yhteisten koulutusprojektien avulla edistää korkeasteen koulutusta antavien oppilaitosten ja

teollisuuden välistä yhteistyötä teknologisen kehityksen edistämiseksi ja koulutetun työvoiman saannin turvaamiseksi.

EFTA-maiden osallistumista ERASMUS-ohjelmaan koskevat neuvottelut on tarkoitus käynnistää keväällä 1990. ERASMUS-ohjelman (European Community Action Scheme for the Mobility of University Students) tarkoituksena on edistää jäsenmaiden korkea-asteen oppilaitosten keskinäistä yhteistyötä, erityisesti opettajien ja opiskelijoiden vaihtoa sekä yhteisiä koulutusprojekteja. Ohjelmaan liittyy opintosuoritusten hyväksilukemista koskeva kokeiluohjelma, European Credit Transfer Scheme, jossa on mukana korkea-asteen oppilaitoksia kaikista yhteisöjen jäsenmaista.

EFTA-maiden tavoitteena on päästä osallistumaan COMETT- ja ERASMUS-ohjelmien lisäksi myös muihin Euroopan yhteisöjen koulutukseen ja nuorisovaihtoon liittyviin toimintaohjelmiin. EFTA-maat halusivat olla mukana myös ohjelmien laatimisessa sekä vaihtaa mielipiteitä opetustavoitteista ja ohjelmasuunnitelmista.

EUROTECNET-ohjelma koskee uuden teknologian hyväksikäyttöä koulutuksessa ja teknologisen muutoksen kohteena olevien alojen uudelleen koulutusta.

LINGUA-ohjelma tähtää kielten opetuksen kehittämiseen kaikilla kouluasteilla ja sen puitteissa toteutetaan opiskelijoiden ja opettajien vaihtoa sekä yhteisiä kehittämis- ja kokeiluprojekteja. Young Workers Exchange- ja Youth for Europe-ohjelmat tähtäävät nuorisovaihdon lisäämiseen.

PETRA-ohjelman tarkoituksena on edistää vähintään kaksivuotisen ammatillisen koulutuksen tarjoamista kaikille halukkaille nuorille ja sen puitteissa rahoitetaan yhteistyötä, henkilövaihtoa sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

IRIS-ohjelman tavoitteena on lisätä naisten osuutta ammatillisessa koulutuksessa. Education of Migrant Worker's Children -ohjelmalla pyritään parantamaan siirtolaisten lasten koulutusta ja sopeutumista uuteen kotimaahansa kaikilla koulutusjärjestelmän tasoilla.

HELIOS-ohjelma pyrkii edistämään vammaisten taloudellista ja sosiaalista sopeutumista peruskoulutukseen, ammatilliseen koulutukseen ja uudelleen koulutukseen.

EURYDICE-tietoverkko pyrkii parantamaan yhteisön ja jäsenmaiden koulutuspolitiikkaa koskevaa tietojenvälitystä.

CEDEFOP- ja ARION-ohjelmien avulla tuetaan koulutusalan asiantuntijoiden opintokäyntejä.

Suomen lainsäädäntö ja suhtautuminen

Koulutus kuuluu EES-prosessissa niihin yhteistyöalueisiin, joilla relevantit yhteisömääräykset eivät pääsääntöisesti ole asetuksia, direktiivejä tai muuta EY-lainsäädäntöä. Näillä alueilla on sovittu EFTA-maiden ja EY:n yhteistyön vahvistamisesta ja laajentamisesta. Koulutusalan tulevan yhteistyön pohja ja sisältö on siten avoimempi neuvottelukysymys kuin neljän vapauden kohdalla.

EY:n hyväksymät koulutuspoliittiset päätökset ja päätöslauselmat eivät edellytä jäsenmaiden koulujärjestelmien yhtenäistämistä. Yleensä kysymys on suosituksenluonteisista tavoitteista ja yhteistyön järjestämisestä niiden saavuttamiseksi. Jäsenmailla on ollut vapaat kädet näiden periaatteiden soveltamiseen oman maansa koulutukseen. EY:n koulutuspolitiikka koskevat päätökset ja päätöslauselmat eivät siten edellyttäisi Suomen lainsäädännön muutoksia tai harjoitetun koulutuspolitiikan muuttamista, vaikka ne määriteltäisiinkin EES-prosessin yhteiseksi perustaksi. Päätöslauselmissa asetetaan monilta kohdin samanlaisia tavoitteita koulutuksen kehittämiseksi kuin Suomessakin esim. ammatillista koulutusta ja aikuiskoulutusta kehitettäessä.

Koulutusalan yhteistyö EY:n kanssa ja erityisesti osallistuminen yhteisöjen koulutusta sekä opiskelijoiden, harjoittelijoiden, nuorison ja asiantuntijoiden vaihtoa koskeviin ohjelmiin on monessa suhteessa tarkoituksenmukaista ja perusteltua Suomen kannalta. Kansainvälinen yhteistyö edesauttaa suomalaisen koulutuksen tason pitämistä kilpailukykyisenä ja luo osaltaan opiskelijoille ja opettajille valmiuksia toimia kansainvälistyvässä maailmassa. Yhteistyö EY:n kanssa tukee ja täydentää muuta monenkeskistä koulutusyhteistyötä sekä kahdenvälisiä yhteistyötä yhteisön jäsenmaiden kanssa.

EES-neuvotteluprosessin aikana on tarkoitus selvittää, missä määrin ja millä tavoin EY:n koulutuspoliittiset päätöksiäkirjat koskevat EFTA-maita. Erityisesti on tarkoitus neuvotella siitä, miten yleensä määräaikaiksi laaditut EY:n toimintaohjelmat voidaan ottaa huomioon EES-prosessissa sekä millaisilla ehdoilla

ja kustannuksilla Suomen ja muiden EFTA-maiden osallistuminen niihin olisi mahdollista.

Suomen pyrkimyksenä on päästä osallistumaan EY:n koulutusalan ohjelmiin tasavertaiselta pohjalta. Ohjelmiin osallistuminen, niistä aiheutuvat kustannukset ja osallistuminen niistä koskevaan päätöksentekoon on järjestettävä samoin perustein kuin yhteisön jäsenmaissa.

4.6.8. Sosiaalinen ulottuvuus

4.6.8.1. Sosiaalisen ulottuvuuden asema integraatiokehityksessä

EFTA-maiden pääministerikokouksessa Oslolla maaliskuussa 1989 vahvistettiin periaate, että taloudellisen yhteistyön rinnalla tulee edistää yhdentymiskehityksen sosiaalista ulottuvuutta täydessä yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Eduskunnalle marraskuussa 1989 annetussa tiedonannossa hallitus otti yhdeksi toimintalinjakseen erityisen huomion kiinnittämisen sosiaaliseen ulottuvuuteen. Hallitus korosti, että sosiaaliturvapolitiikan tulisi perustua, työntekijöiden ja työnantajien välisen suhteiden ohella, pohjoismaisen hyvinvointipolitiikan pohjalle.

EY:ssä on vallinnut ja vallitsee edelleen huomattavia erimielisyyksiä sekä sosiaalisen ulottuvuuden käsitteen sisällöstä että yhteisön toimivallasta. Sosiaaliseen ulottuvuuteen voidaan laajasti ymmärrettynä katsoa kuuluvan kaikki ne tekijät, jotka vaikuttavat ihmisten asemaan ja olosuhteisiin EY-maissa. Se koskettaa yleisen talouspolitiikan ohella läheisesti mm. sosiaali-, koulutus-, työ- ja kuluttajansuojapolitiikan lohkoja. Sosiaaliseen ulottuvuuteen liittyy läheisesti ns. sosiaalinen vuoropuhelu, jolla tarkoitetaan työmarkkinajärjestöjen ja EY-komission keskusteluyhteyttä sekä etujärjestöjen näkemysten huomioonottamista EY:n päätöksenteossa. Sosiaalipolitiikka kuuluu EY:ssä kansallisesti toimeenpantavien päätösten piiriin ja yhteisön toimet voivat olla luonteeltaan vain subsidiaarisia ts. toissijaisia. Yhteisön asetukset ja direktiivit voivat siten tulla kysymykseen tilanteissa, joissa kansalliset toimet ovat riittämättömät yhdentymisprosessin tavoitteiden saavuttamiseksi. EY:n jäsenvaltioiden, EY-parlamentin ja toisaalta työmarkkinaosapuolten välillä ei kuitenkaan ole voitu sosiaalista ulottuvuutta koskevista kysymyksistä sopia selkeästä rajanvedosta kansallisen ja yhteisön

toimivallan välillä. Erityisesti EY-parlamentti on pitänyt yhteisön toimintasuunnitelmia sosiaalisen ulottuvuuden alalla riittämättöminä.

Sosiaalinen vuoropuhelu

Ns. sosiaalinen vuoropuhelu perustuu Rooman sopimuksen artiklaan 118 b, jonka mukaan EY-komission on pyrittävä edistämään työnantaja- ja työntekijäpuolen kanssa käytävää vuoropuhelua. EY-komissio onkin vuodesta 1986 käsitellyt yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa ns. Val Duchesse -kokouksissa yhteistyön toteuttamiseen ja uuden teknologian käyttöönottoon liittyviä kysymyksiä. Tähän asti on yhteisymmärrys saavutettu julkilausumista, jotka koskevat kasvun ja työllisyyden edistämisen strategiaa, sekä uuden teknologian käyttöönottoa työntekijöiden ja työmarkkinoiden näkökulmasta.

Sosiaalisen vuoropuhelun tehostamiseksi aloitti vuoden 1989 alussa toimintansa korkean tason johtoryhmä, joka kokoontuu puolivuositain käsittelemään keskeisiä komission ehdotuksia. Tämän alaisena toimii kaksi työryhmää, joista toinen käsittelee koulutusta ja harjoittelua sekä toinen työvoimapolitiikkaa. On syytä olettaa, että sosiaalinen vuoropuhelu tulee tämän vahvistuksen myötä saamaan huomattavasti aiempaa keskeisemmän roolin EY:n työelämää, sosiaaliturvaa ja koulutusta koskevien päätösten valmistelussa.

Suomen suhtautuminen

Hallitus pitää tärkeänä, että sosiaalinen vuoropuhelu saa EES:ssäkin keskeisen aseman ja että etujärjestöille tarjotaan mahdollisuus osallistua EES:n päätöksentekoon heitä koskevilla kysymyksissä.

Sosiaaliset perusoikeudet

EY-maiden valtionpäämiehet hyväksyivät Strasbourgissa 8.—9.12.1989 pidetyssä pääministerikokouksessa ”Yhteisön julistuksen työntekijöiden sosiaalisista perusoikeuksista”. Hyväksyminen tapahtui äänestyksen jälkeen äänin 11—1 Ison-Britannian vastustaessa julistusta. Julistuksessa asetetaan sosiaaliin perusoi-

keuksiin luettavia tavoitteita seuraavilla kahdellatoista osa-alueella:

- työntekijöiden vapaa liikkuminen
- työehdot ja kohtuullinen palkkaus
- elin- ja työolosuhteiden parantaminen
- sosiaaliturva
- yhdistymisvapaus ja työehtosopimusneuvottelut
- ammatillinen koulutus
- miesten ja naisten yhdenvertainen kohtelu
- työntekijöiden informointi, kuuleminen ja osallistuminen
- terveyden suojele ja turvallisuus työpajoilla
- lasten ja nuorten suojele
- vanhukset
- vammaiset.

Julistuksen johdanto-osassa viitataan EY:n huippukokouksessa hyväksyttyihin julkilausumiin sosiaalisten näkökohtien tasapainoiseksi huomioon ottamiseksi yhdyntymiskehityksessä, otetaan tavoitteiksi työllisyyden edistäminen, sosiaalisen konsensuksen ja EY:n sisäisen yhteenkuuluvuuden (koheesion) saavuttaminen sekä työ- ja elinehtojen kohtuullistaminen. Vastuu sosiaalisia oikeuksia koskevasta aloitteista on jäsenmailla. Sosiaalisten perusoikeuksien julistus ei saa merkitä taantumaa verrattuna jäsenmaissa vallitsevaan tilanteeseen.

Julistuksen toimeenpanoa käsittelevässä loppuosassa edellytetään jäsenmaiden ryhtyvän sopivaksi katsomiinsa toimiin työntekijöiden sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamiseksi joko lainsäädäntöteitse tai työehtosopimuksin. EY-komissiota pyydetään ensitilassa tekemään ehdotuksensa julistuksen yhteisöä koskevien määräysten toimeenpanosta.

Komission toimintaohjelma

EY-komissio antoi marraskuussa 1989 45-kohtaisen sosiaalisia perusoikeuksia koskevan toimintaohjelman. Siinä selostetaan komission tulevia yhteisölainsäädäntö- ja muita esityksiä vuosiksi 1990, 1991 ja 1992. Koska työntekijöiden sosiaalisten perusoikeuksien julistuksella ei ole juridista sitovuutta, komissio pyrkii perustamaan uudet direktiiviehdotuksensa suoraan Rooman sopimukseen ja yhtenäisasiakirjaan. Useissa kohdin komissio pidättäytyy tekemästä ehdotuksia varsinaisiksi direktiiveiksi. Sen sijaan se esittää suosituksia tai ehdotuksia uusik-

si EY:n toimintaohjelmiksi sosiaalisen ulottuvuuden eri lohkoilla.

Toimintaohjelman toteuttaminen etenee kolmessa perättäisessä vaiheessa vuoteen 1992 asti. Vuoden 1990 toteuttamissuunnitelmassa asetetaan tavoitteeksi mm. seuraavien direktiiviesitysten antaminen EY:n olemassaolevan lainsäädännön täydentämiseksi:

- työaikajärjestelyjä koskeva direktiivi
- epätasapainellisia työsuhteita koskeva direktiivi, josta jo vuonna 1982 komissio teki kaksi direktiiviesitystä (vapaaehtoinen osa-aikatyö ja tilapäistyö)
- työsuhteen tai työsopimuksen voimassaolon todentamista koskeva direktiivi
- raskaana olevien naisten työsuojelua koskeva direktiivi
- vammaisten työntekijöiden työssäkäynnin ja ammattikoulutuksen helpottamista koskeva direktiivi
- muiden tupakkatuotteiden kuin savukkeiden merkitsemistä koskeva direktiivi
- rajan yli työssä käyvien työ- ja elinolosuhteita koskeva direktiivi
- vanhusten asemaa koskeva esitys.

4.6.8.2. Sosiaalinen ulottuvuus EES-järjestelyssä

Sosiaalista ulottuvuutta koskevat näkökantat EY:ssä ovat osaltaan johtaneet siihen, ettei EY-komissio ole ilmaissut EFTA-osapuolelle käsitystään, mitä aihepiirejä täsmällisemmin tulisi ottaa neuvottelujen kohteeksi. Osaltaan syynä lieenee myös EY-komission puheenjohtajan Jacques Delors'in ja muiden esille tuoma ajatus siitä, että sosiaalisen ulottuvuuden alalla EFTA-maat voisivat antaa oman myönteisen panoksensa yhtenäisen Euroopan talousalueen kehittämiseksi.

Brysselissä 19.12.1989 pidetyn EFTA-EY-huippukokouksen julistuksessa EES-neuvottelujen pohjaksi asetetaan tavaroiden, palvelujen, pääoman ja henkilöiden kohdalla EY:n yhteisölainsäädäntö soveltuvien osin. Muilla yhteistyöalueilla tavoitteeksi asetetaan yhteistyön vahvistaminen ja laajentaminen vähemmän. Sosiaalisessa ulottuvuudessa ei siis ole kysymys samanasteisesta EY-lainsäädäntöön ja direktiiveihin sopeutumisesta kuin ns. neljän vapauden alueella. Sosiaalisen ulottuvuuden alue on varsin heterogeeninen ja sisältää Rooman sopimuksen määräysten, EY-asetusten ja direktiivien

vien ohella myös suosituksia, johtopäätöksiä ja erilaisia toimintaohjelmia. Viimeksimainittujen osalta yhteistyön syventämiseen liittyy lisäksi päätöksenteon ja rahoituksen institutionaalisia ongelmia, koska useat ohjelmat rahoitetaan EY:n rakenne- ja muista rahastoista.

Sosiaalista ulottuvuutta käsitellään EFTA-EY-keskusteluissa nk. reuna-alueita ja horisontaalisia kysymyksiä käsittelevässä työryhmässä. EFTAn sisäisessä valmistelussa sosiaalipoliittisia kysymyksiä varten asetettiin vuoden 1989 lopussa ad hoc-työryhmä. Lisäksi sosiaalinen ulottuvuus on ollut laajasti esillä EFTAn konsultatiivisen komitean työssä, jossa työmarkkinaosapuolet ovat mukana. Konsultatiivisella komitealla on ollut yhteiskokouksia EY:n työmarkkinaosapuolia edustavan talous- ja sosiaalikomitean kanssa.

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti niitä asiakokonaisuuksia, jotka saattaisivat tulla kysymykseen EY:n ja EFTA-maiden yhteistyökohteina tulevassa EES-sopimuksessa. Sosiaalisen ulottuvuuden käsite eroaa perinteisestä pohjoismaalaisittain ymmärretystä sosiaalipoliittikan käsitteestä. Sosiaalinen ulottuvuus EY:ssä on voimakkaasti painottunut työelämän kysymyksiin ja työllisyyteen. EFTA-maat ovat kuitenkin toivoneet myös muiden aihepiirien, kuten terveystalouden huomioon ottamista. Useilla näistä alueista EY:n toiminnot ovat kuitenkin vasta kehittymässä ja niillä yhteisesti kiinnostaviksi määriteltävät kohteet jäänevät siten toistaiseksi verrattain vähäisiksi. Tähän myötävaikuttaa myös yhteisön toimivallan rajaaminen toissijaiseksi näillä alueilla.

Työterveys- ja -turvallisuus

Työturvallisuudesta EY:llä on erikseen direktiivit, jotka koskevat koneiden, laitteiden ja aineiden teknisiä ominaisuuksia, ja erikseen direktiivit, jotka koskevat työpaikan työympäristöä. Edelliset direktiivit ovat sisämarkkinointa koskevan Rooman sopimuksen 100 A artiklan nojalla annettuja harmonisointidirektiivejä, joista pääsääntöisesti ei voida poiketa. Jälkimmäiset, työympäristöä koskevat direktiivit, ovat sosiaalipoliittisen 118 A artiklan nojalla annettuja minimidirektiivejä, joista voidaan poiketa työntekijän kannalta parempaan suuntaan. Suomen säädöksissä ja määräyksissä vastaavaa kahtiajakoa ei ole, vaan niissä on sekä koneita, laitteita tai aineita koskevia teknisiä

määräyksiä että työympäristöä koskevia määräyksiä. Säädosrakenteen selkeyttämiseksi työturvallisuuden nojalla annetut valtioneuvoston päätökset tulisi Suomessa tämän jaottelun mukaisesti uusia.

Aineellisen sisältönsä puolesta EY:n uudet työturvallisuusdirektiivit ovat yleisesti ottaen hyvää pohjoismaista tasoa. Suomen työturvallisuuslaki on pääosin sopusoinnussa EY:n työturvallisuusdirektiivien kanssa. Tosin mm. sen soveltamisalaa jouduttaisiin laajentamaan koskemaan muitakin ihmisiä kuin työntekijöitä sekä lisäksi myös ympäristöä, kotieläimiä ja omaisuutta. Ympäristöä koskevat osat voitaneen hoitaa ympäristölainsäädännöllä.

Eräät tuotteet on Suomessa työturvallisuuslain nojalla määrätty tyyppihyväksyttäväksi. EY:n direktiivit eivät edellytä kaikilta näiltä tuotteilta tyyppihyväksyntää. Tyyppihyväksynnän asemasta vaaditut tyyppitarkastus ja valmistajanvakuutus ovat tyyppihyväksyntää lievempiä vaatimuksia. Toisaalta tuotteen suunnittelua, valmistusta, laadunvarmistusta ja dokumentointia koskevat EY:n vaatimukset ovat Suomen vaatimuksia tiukemmat. Tuotteen tarkastusta ja valmistajanvakuutusta koskevat asiat ovat Suomessa säännöstämättä EY:n säännöstystä vastaavalla tavalla. Koska tämä ei koske pelkästään työturvallisuusdirektiivejä, vaan kaikkia kaupan teknisiä esteitä, asiaa ei ole tarkoituksenmukaista ratkaista työsuojelusäännöksin.

Työsuojelun valvontalain 23 §:n mukaan tavara voidaan määrätä tarkastettavaksi ennen käyttöön ottamista. Säännös saattaa olla ristiriidassa EY:n ao. direktiivien kanssa silloin kun tarkastus kohdistuu tavaranteknisiin ominaisuuksiin. Säännöstä saattaa olla tarpeen muuttaa niin, ettei sitä voida lukea kaupan tekniseksi esteeksi.

Koneiden teknisten määräysten suhteen keskeisimpiä EY-säädöksiä on koneturvallisuutta koskeva direktiivi (89/392). Suomelta puuttuu vastaavanlainen valtioneuvoston päätös yleisistä konemääräyksistä. Päätös on valmisteilla. EY:ssä on hyväksytty myös henkilökohtaisia suojaimia ja niiden käytön turvallisuutta koskevat direktiivit (COM 88/157, 89/656). Suomessa on aloitettu vastaavansisältöisen valtioneuvoston päätöksen valmistelu.

Kemikaalien merkitsemistä koskevista määräyksissä Suomessa on jo vuodesta 1978 käytetty EY:n direktiivejä esikuvina. Koska EY katsoo poikkeamat näissä määräyksissä kau-

pan esteiksi, saatetaan poikkeamista joutua neuvottelemaan niitä lähiaikoina muutettaessa.

EY on vahvistanut puitedirektiivin, joka koskee työntekijöiden suojelua kemiallisten, fysikaalisten ja biologisten tekijöiden aiheuttamaa vaaraa vastaan (80/1107, 88/642). Hyväksytyissä ja valmisteilla olevissa aladirektiiveissä säädetään mm. syöpävaarallisista aineista ja suuronnettomuuksien välttämisestä. Suomessa on valmisteilla valtioneuvoston päätökset kemikaalien käytöstä työpaikoilla ja suuronnettomuuden vaarasta. Niissä EY:n direktiivit on jo otettu huomioon.

Viime vuonna on EY:ssä hyväksytty työturvallisuuden ja työterveyden edistämistä koskeva puitedirektiivi (89/391), johon liittyy seitsemän sitä täydentävää aladirektiiviä. Koska ne ovat sosiaalipolitiikan alaan kuuluvia vähimmäisvaatimusdirektiivejä, Suomen ei tarvitse yhdenmukaistaa työympäristöä koskevia määräyksiään niiden mukaisiksi. Niissä olevat minimivaatimukset eivät juuri poikkea työturvallisuuslain vaatimustasosta, joskin ne ovat paljon yksityiskohtaisempia kuin Suomen voimassa olevat säännökset ja määräykset. Kun Suomessa jouduttaneen muuttamaan useita sellaisia valtioneuvoston päätöksiä, joissa on sekä teknisiä määräyksiä että työympäristöä koskevia määräyksiä, on tarkoituksenmukaista samalla uusia myös työympäristöä koskevat osat näistä päätöksistä niin, että EY:n minimitaso saavutetaan.

Suomen suhtautuminen

Sopeutuminen EY:n työterveys- ja turvallisuussäädöksiin ei tuota Suomessa kohtuuttomia ongelmia. Neuvotteluissa tulee erikseen pohtia, onko Rooman sopimuksen artiklan 118A mukaisesti annetut minimisäädökset tarkoituksenmukaista sisällyttää sopimus pohjaan.

Miesten ja naisten tasa-arvoinen kohtelu

Määräykset naisten ja miesten samapalkkaisuudesta sisältyvät Rooman sopimuksen 119 artiklaan. Ne vastaavat tasa-arvolainsäädäntöämme siten, että samapalkkaisuusperiaate koskee sekä samaa että samanarvoista työtä tekeviä naisia ja miehiä. EY-tuomioistuimen käytännössä on todettu, että samapalkkaisuusartikla luo välittömiä oikeuksia sekä yksityisen

työntekijän suhteessa lainsäätäjään että työntekijän ja työnantajan välisessä suhteessa. EY:ssä on myös valmisteilla samapalkkaisuusdirektiivin täydentäminen käännettyä todistus- taakkaa koskevilla säännöksillä.

Sosiaaliturvan piirissä EY:ssä on asetettu tavoitteeksi pääsäännön mukaan yhtenäiset eläkeiät naisille ja miehille vuoden 1993 alkuun mennessä (direktiivi 86/378/EEC). Suomessa lainsäädäntö lähtee yhtenevän eläkeiän periaatteesta miesten ja naisten kesken. Eräitä poikkeuksia kuitenkin esiintyy. Direktiiviin sopeutuminen saattaa sen vuoksi edellyttää lainsäädännön tarkistamistoimia ja muutostarpeita noudatettuun työehtosopimuskäytäntöön.

Suomen suhtautuminen

Suomen tasa-arvolainsäädännön ei ole havaittu olevan tasa-arvoasioissa ristiriidassa EY-oikeuden kanssa. EY-oikeuden tasa-arvovaatimukset saattavat muun lainsäädännön osalta johtaa muutostarpeisiin esimerkiksi eläkeikärajojen suhteen.

EY:n normisto ja verrattain tiukka oikeuskäytäntö saattaa välillisesti vaikuttaa siihen, että tasa-arvotavoitteet ovat vastaisuudessa paremmin toteutettavissa useilla eri aloilla maassamme. EY-oikeudella voi olla vaikutusta mm. oikeudenmukaisten työnarviointi- ja palkkausjärjestelmien valmistelussa sekä aktiivisten tasa-arvovelvoitteiden toteuttamisessa.

Työllisyys

Työvoimapolitiikan alalla EY on antanut useita suosituksia eri toimenpiteiden kehittämisestä. Suositukset pohjautuvat pitkälti kansainvälisen työjärjestön ILO:n sekä kansainvälisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n sopimuksiin ja suosituksiin. Suositusten keskeisenä tavoitteena on tiivistää yhteistyötä ja tarjota rahoitusapua kehittämisprojekteihin Euroopan sosiaalisesta rahastosta. EY suunnittelee näiden pohjalta parhaillaan työvoimapolitiittisen yhteistyön voimaperäistä tiivistämistä. Tarkoitus on käynnistää lähivuosina runsaasti uusia yhteisprojekteja mm. työnvälityksen ja ammatinvalinnanohjauksen kehittämiseksi sekä työrajoitteisten työllistymisen ja sukupuolten välisen työelämää koskevan tasa-arvon edistämiseksi. EY tehostaa myös työllisyyden tilas-

tointi-, tutkimus- ja seurantajärjestelmää. EY:n ja EFTAn välisissä neuvotteluissa käsitellään eri yhteistyöhankkeisiin osallistumista.

EY:n keskimääräinen työttömyysprosentti on noin 9 ja nuorten vastaava luku on 17. Tästä syystä nuoriin työttömiin on kohdennettu erityisiä toimenpiteitä. Suurin osa toimista liittyy koulutukseen (luku 477). Neuvosto on antanut resoluution nuorten työllisyyden edistämiseksi (84/C29/01) erityisesti korkean nuorisotyöttömyyden alueilla ja erityisesti koskien eri syistä vaikeasti työllistettäviä nuoria.

Oman ongelma-alueensa muodostavat työllisyyden hoitamiseksi tarkoitetut valtion tuet. Suomessa myönnetään valtion varoista työllisyyden edistämiseksi ja työttömyyden torjuntaan työllisyyslain ja asetuksen nojalla työllistämistukea ja investointiavustuksia. Tukea käytetään lähinnä pitkään työttömänä olleiden ja vaikeasti työllistettävien työttömien työllistämiseen sekä vaikeiden työttömyysalueiden työttömyyden lieventämiseen. Tukea voidaan myöntää julkisten työnantajien lisäksi myös yrityksille.

EY:ssä valtiontukea yrityksille käsitellään osana kilpailupolitiikkaa. EFTA-maiden osalta valtiontukikysymykseen suhteessa EY:n valtiontukisääntöihin liittyy ongelmia, jotka ovat vielä täsmentymättä. Suomessa valtionvaroista myönnettävät työllistämistuet ovat työvoimapolitiikkaan kuuluvia viimesijaisia toimenpiteitä vaikeimmin sijoitettavien työttömien työllistämiseksi ja alueellisten työttömyyserojen tasottamiseksi. Yrityksille myönnettävät työllistämistuet suuntautuvat käytännössä lähinnä pienille yrityksille yksittäisten työttömien työllistämiskustannuksiin. EY:n tukisääntöksiin verrattuna ongelmana saattaa kuitenkin olla työpaikkaa kohti yritykselle myönnettävän työllistämistuen määrä, koska se ylittää sen EY:n säännöksissä määritellyn tukitason, jonka ei katsota haittaavan kilpailua.

Suomen suhtautuminen

Mikäli työllisyyttä koskevat säädökset ja suositukset sisällytetään sopimus pohjaan, se ei aiheuta muutostarpeita Suomen harjoittamaan työllisyys- ja työvoimapolitiikkaan. Kuitenkin em. työllisyyslain työllisyystukia koskevat ongelmat saattavat aiheuttaa neuvottelutarvetta. Neuvotteluissa tulee tähdentää tukien painottumista työmarkkinoilla vaikeimmassa asemassa

olevien työllistämiseen. Suosituksissa painotettu yhteistyön lisääminen antaisi tervetulleita virikkeitä kansallisten toimenpiteittemme kehittämiseen ja mahdollistaisi Suomen kokemusten levittämisen laajaan kansainväliseen käyttöön.

Työntekijöiden oikeudet

Työsuhdeturvasta EY on vahvistanut direktiivit joukkoyhtymäoikeuksista (75/129), työntekijöiden oikeuksista liikkeen luovutuksen yhteydessä (77/187) ja palkkaturvasta (80/987). Näiden direktiivien määräykset ovat vähimmäisvaatimuksia, joista voidaan poiketa työntekijän kannalta parempaan suuntaan. Suomen palkkaturvaa koskeva lainsäädäntö vastaa hyvin EY:n vaatimuksia. Sen sijaan Suomen työsuhdeturvassäännöksiä joudutaan jonkin verran tarkistamaan em. kahden muun direktiivin johdosta. Joukkoyhtymäoikeusaa koskeva direktiivi aiotaan EY:ssä uusia niin, että se kattaisi myös tapaukset, joissa irtisanomispäätös on tehty toisessa maassa sijaitsevassa yritysjohtossa. Myös aliurakointia ja projektityöntekijöiden tasa-arvoista kohtelua työhönpääsyssä, työolosuhteissa ja sosiaaliturvasa koskevia instrumentteja on tarkoitus luoda yhteisön alueella.

EY:n työaikalainsäädäntö on toistaiseksi kehittämätön. Sosiaalisen peruskirjan toimenpideohjelmassa kiinnitetään tähän huomiota, ja työajasta luvataan säätää yleisdirektiivi. Minimityöhönpääsyä koskeva direktiiviesitys on myös vireillä. Nuorten (alle 18-vuotiaat) työaikajärjestykset ovat niinkään vireillä.

EY aikoo tehostaa valmistelutyötään saadakseen viimein voimaan osa-aika- ja tilapäistyötä koskevan direktiivin. Lisäksi on tarkoitus hyväksyä direktiivi, jolla varmistettaisiin todisteet työsopimuksesta tai työsuhteesta. Tällä on suuri merkitys epätyypillistä työtä tekevien kasvavalle joukolle.

EY-komissio on kehittämässä työntekijöiden yhteistoiminta- ja osallistumisoikeuksia. Työturvallisuuden ja työterveyden edistämistä koskevassa puitedirektiivissä (89/391) on määräykset työsuojelun yhteistoiminnasta. Suomessa työsuojelun valvonnasta annetussa laissa on vastaavat säännökset. EY:n piirissä on mm. luonnoksena olevaan ns. Eurooppa-yhtiöasetukseen liitetty direktiiviluonnos, joka takaisi yhtiön työntekijöille osallistumisoikeuden hal-

linto (COM 89/268). EY:n tarkoituksena on lisäksi uudistaa vanhat direktiiviehdotukset, jotka koskevat mm. yhteistoimintaa yrityksessä, hallintoon osallistumista ja konserniyhteistyötä, ja joissa on työntekijöiden oikeuksia koskevia määräyksiä. EY suunnittelee myös henkilöstörahastojen kehittämistä, toistaiseksi menettelytapa ei ole tiedossa.

Suomen suhtautuminen

Työlainsäädäntöä ollaan voimakkaasti kehittämässä EY-alueella. Kehitystä on tarkoin seurattava ja Suomen säädöksiä on kehitettävä vastaamaan EY:n tasoa. Oman jatkoselvityksiä vaativan ongelma-alueen muodostavat työmarkkinaosapuolten keskinäisten sopimusten suhteet EY-säädöksiin.

Vammaisten aseman turvaaminen työelämässä

Vammaisten henkilöiden sosiaalista ja ammatillista sopeutumista yhteiskuntaan pyritään edistämään erilaisin käytännön toimenpitein. Näitä ovat esimerkiksi vammaisten eri toimintojen, asumisen ja liikkumisen helpottaminen sekä kuljetuspalveluiden järjestäminen.

Julistukseen liittyvässä toimenpideohjelmassa viitataan EY:n piirissä käynnistettyyn Helios-ohjelmaan, jonka tavoitteena on luoda vammaisille mahdollisuus elää itsenäisesti. Ohjelmaa ehdotetaan jatkettavaksi myös vuosina 1992—1996. Ohjelman mukaan valmistellaan direktiivejä, joilla pyritään turvaamaan vammaisille esteettömät liikkumismahdollisuudet ja itsenäinen elämä tehdään mahdolliseksi lisäämällä asumismahdollisuuksia laitosten ulkopuolella. EY:ssä on myös hyväksytty ohjelmia ja suosituksia vammaisten työllistämiseksi ja ammatilliseksi kuntouttamiseksi.

Köyhyyden vastustaminen

EY:n sosiaalisten perusoikeuksien julistuksen mukaan jokaisella EY-maan kansalaisella tulee olla riittävä sosiaaliturva. Vähimmäistoiementulo ja asianmukainen sosiaalihuolto on turvattava myös henkilöille, jotka eivät lainkaan ole työmarkkinoilla tai jotka eivät ole kyenneet palaamaan takaisin työmarkkinoille.

EY:n piirissä ei pyritä sosiaaliturvajärjestelmien harmonisointiin. Sen sijaan erilaisten suositusten avulla pyritään järjestelmien tavoitteiden keskinäiseen lähentämiseen. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemiseksi pyritään määrittelemään yleiset peruseriaatteen, joiden avulla vähimmäistulo ja riittävän sosiaalivun taso turvataan eri jäsenmaissa.

EY:n neuvosto on vuonna 1989 käynnistänyt ohjelman taloudellisesti ja sosiaalisesti syrjäytyneiden henkilöiden ja ryhmien tukemiseksi. Ohjelmalla avustetaan projekteja ja paikallisia ohjelmia, jotka tähtäävät syrjäytyneiden taloudelliseen ja sosiaaliseen kuntouttamiseen.

Suomen toimeentuloturva ja sosiaalipalvelut kattavat EY:n sosiaalisten perusoikeuksien julistuksessa ja siihen liittyvässä tavoiteohjelmassa esitetyt tavoitteet. EY:n köyhyysohjelmat ja keskustelu sosiaalisen syrjäytymisen torjumisesta ovat kuitenkin Suomen kannalta mielenkiintoisia, ja toimia seurataan tarkasti.

Terveyspolitiikka

Terveydenhuolto ja terveyspolitiikka ovat alueita, joilla EY:n toiminta on vasta kehitysmässä. EY:n terveysministerit ovat kuitenkin kokouksissaan todenneet, että sisämarkkinoiden luomisessa terveydenhuollon näkökohtien osuutta tulisi voimistaa. Suomen ja muiden EFTA-maiden kannalta erityistä mielenkiintoa ovat herättäneet EY:n toimintaohjelmat syöpä ja AIDS:ia vastaan. Syöpäohjelma käynnistettiin vuonna 1988 ja vuosi 1989 oli Eurooppalaisen syöpätiedottamisen teemavuosi. Yhteisöjen piirissä on valmisteilla syövän vastainen toimintasuunnitelma vuosiksi 1990—1994.

EY:ssä on voimassa direktiivejä, jotka asettavat säteilyturvallisuuteen liittyviä normeja sekä yleisön että työntekijöiden suojaksi. Eduskunnassa käsitellyssä oleva hallituksen esitys säteilylaiksi (HE 230 vp. 1989) on oleellisesti osittain yhteneväinen EY-säännösten kanssa. Säteilydirektiivien sisällyttämistä EES-sopimukseen selvitetään parhaillaan EFTAn ja EY:n välisissä neuvotteluissa.

Myös tupakkoinnin osalta EY:ssä ollaan ryhtymässä rajoittaviin toimiin. Euroopan yhteisöissä on valmisteilla viisi tupakkatuotteita koskevaa direktiiviä. Ne käsittelevät tupakkatuotteiden merkitsemistä, tupakointia julkisissa tiloissa, tupakan tervapitoisuutta, tupakka-

tuotteiden mainontaa ja verotusta. Säännökset aiheuttavat lähinnä asetustasolla joitakin tarkennuksia Suomen tupakkannormistoon.

Pääasiassa EY:n normisto tukee ja eräiltä osin jopa tiukentaa meillä voimassa olevaa tupakkavalvontaa, vaikka haitta-aineiden enimmäispitoisuuksia koskevat määräykset ovatkin lievempiä.

Suomen, kuten Tanskaa lukuunottamatta muidenkin Pohjoismaiden, alkoholipolitiikka poikkeaa olennaisesti EY:n alueella noudatettavasta. EY:ssä alkoholipolitiikkaan ei liity kansanterveydellistä ja sosiaalipoliittista aspektia kuten Pohjoismaissa, vaan kyse on kauppapolitiikasta. EY:n alueella ei ole ainuttakaan alkoholimonopolia. On mahdollista, että yhdenmittyäessä myös Suomelle esitetään uudistusvaatimuksia.

Alkoholijuomiin ja alkoholipolitiikkaan liittyvät kysymykset ovat olleet integraatiokeskustelussa ja -neuvotteluissa varsin vähän esillä. Tilannetta seurataan jatkuvasti. Lähtökohtana on, että Suomessa omaksuttua alkoholipoliittista linjaa voidaan jatkaa erityisesti kansanterveydellisissä ja sosiaalisissa kysymyksissä. Pohjolan EFTA-maiden kanssa pyritään kysymyksessä saavuttamaan yhteinen linja.

Terveyspolitiikkaan liittyvät myös lääkehuolto, kemikaalivalvonta ja terveydenhuollon laitteet. Näitä koskevia direktiivejä on käsitelty yksityiskohtaisesti kaupan teknisiä esteitä koskevassa osassa, selonteon kohdassa 4.2.5. Vastaavasti terveydenhuoltoalan henkilöstön liikkuvuutta ja alan tutkintojen vastaavuutta on käsitelty selonteon kohdassa 4.5.

Vanhustenhuolto ja perhepolitiikka

EY:n sosiaalisten perusoikeuksien julistuksen mukaan myös vanhuksille on taattava vähimmäistoimeentulo joko asianmukaiseen sosiaalipuun sovitettuna tai sillä täydennettynä. Vanhusväestön kohtuullinen elintaso tulisi turvata eläkkeiden tai muun sosiaalivastuksen avulla sekä järjestämällä tarpeelliset sosiaali- ja terveyspalvelut. Toimenpideohjelmassa viitataan myös mahdollisuuksiin saada vanhusväestö osallistumaan paikallisella tasolla enemmän sosiaalipalvelutyöhön tai muuhun vastaavaan toimintaan.

Syksyllä 1989 EY:n neuvosto antoi yhdessä perheasioista vastaavien jäsenmaiden ministerien kanssa päätöslauselman, jonka mukaan

EY-maat tiivistävät yhteistyötään perhepolitiikassa. Yhteistyön myötä perhepoliittiset näkökohdat pyritään tehokkaammin ottamaan huomioon yhteisöjen toiminnassa.

4.6.9. "Kansalaisten Eurooppa" ja kulttuuriyhteistyö

Kulttuurin alueella EY:n toiminta on käynnistynyt vasta 1980-luvulla. Liikkeelle lähtöä tällä alueella ovat hidastaneet kiistat siitä, kuuluvatko kulttuurikysymykset ylipäätään Rooman sopimuksessa tarkoitetun yhteistyön piiriin. Sisämarkkinaohjelman hyväksymisen aikaansaamassa uudessa tilanteessa myös EY:n kulttuuripoliittinen toiminta alkoi aktivoitua. Erityisesti 1980-luvun jälkipuolella yhteisömaiden kulttuuriministerit ovat kokoontuneet säännöllisesti ja hyväksyneet useita kulttuuri-toimintaa koskevia päätöksiä. Tällaiset päätökset on tehty mm. Euroopan kulttuuripääkaupungin nimeämisestä vuosittain, eurooppalaisen kirjallisuuden merkkiteosten kääntämisestä, taideteosten konservoinnista, sponsoroinnin edistämisestä sekä eurooppalaisista kuvanveistokilpailuista. Nämä suhteellisen irralliset kannanotot valmistivat maaperää laajemmalle kulttuuripoliittiselle kannanotolle.

Keväällä 1988 tehdyllä päätöksellä luotiin perusta EY:n kulttuuripoliittisen toiminnan organisaatiolle ja painopisteille. Kulttuuriministereiden säännöllisten kokousten lisäksi perustettiin asioita valmistelemaan pysyvä kulttuuriasioiden komitea. Samalla määriteltiin komission joulukuussa 1987 laatiman kulttuuripoliittisen puiteohjelmaluonnoksen pohjalta EY:n painopistealueet tällä sektorilla. Tällaisiksi alueiksi katsottiin audiovisuaalinen kulttuuri, kirja-ala, kulttuurialan koulutuskysymykset sekä sponsorointi.

Kulttuuriasioiden komitea toimii hallitusten välisenä elimenä irrallaan EY:n komissiosta, mutta myös komission roolia vahvistettiin asettamalla sen yhteyteen merkittäviä kulttuurihenkilöitä edustava neuvoa-antava komitea. Komissiolle annettiin myös kulttuuriprojektien toteuttamiseen ja koordinointiin liittyviä tehtäviä, jotka se hoitaa kulttuuriasioiden komitean toimeksiannosta ja yhteistyössä sen kanssa.

Hyväksytylle organisaatiolle on luonteenaomaista, että se on avoin myös yhteisön ulkopuolisille maille. Kulttuuriministerit ja neuvosto voivat kutsua mukaan ohjelmiin ja projek-

teihin eurooppalaisia maita ja Euroopan kulttuuriyhteistyön järjestöjä. Tässä yhteydessä viitataan erityisesti Euroopan neuvostoon ja sen jäsenmaitiin.

Kulttuuriohjelmat

Pääosa EY:n tähän mennessä käynnistämistä kulttuuripoliittisista hankkeista ja tukijärjestelmistä liittyy läheisesti hyväksyttyihin painopistealueisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi vuonna 1989 valmistunut laaja ohjelma, joka tähtää kirjan aseman parantamiseen Euroopassa, audiovisuaalisen alueen hankkeet, ennen muuta yhteisöjen MEDIA-92 -ohjelma, kirjastojen yhteistyön parantamiseen sekä Euroopan kirjallisuuden keskeisten teosten kääntämiseen tähtäävä ohjelma samoin kuin valmisteilla olevat koulutusohjelmat, joissa huomiota on kiinnitetty erityisesti audiovisuaalisen alan ja kulttuuriomaisuuden konservoinnissa tarvittavan henkilöstön koulutukseen.

Yhteisön ulkopuolisten maiden osallistuminen kulttuuriohjelmiin ja -projekteihin on toistaiseksi ollut suhteellisen vähäistä. Tämä on osittain johtunut siitä, että ohjelmien sisällöstä ja osallistumisehdoista ei ole saatu riittävästi tietoa. Kiinnostus osallistua EY:n kulttuurialan projekteihin on kuitenkin lisääntymässä EFTA-maissa. Yhteistyömahdollisuuksia on kartoitettu myös Euroopan neuvoston kulttuuriyhteistyöneuvostossa sekä pohjoismaissa kulttuurialan yhteistyöelimissä.

EY:n tavoitteina ei ole jäsenmaiden kulttuuripoliittikan yhdenmukaistaminen. Näköpiirissä ei ole pyrkimystä luoda tälle alueelle direktiivejä tai muuta lainsäädäntöä, johon jäsenmaiden olisi sopeuduttava. Näin ollen myös EES-neuvotteluissa kysymys on ennen kaikkea yhteistyömahdollisuuksien kartoittamisesta. EY:n kulttuuripoliittisen toiminnan aktivoituminen ja sen käynnistämät hankkeet tarjoavat uusia mahdollisuuksia Euroopan maiden välisen kulttuuriyhteistyön tiivistämiseen. Moniin muihin järjestöihin verrattuna EY:n taloudelliset mahdollisuudet tehokkaiden ja laajakantoisten hankkeiden toteuttamiseen näyttävät hyviltä.

Eurooppalaisessa kulttuuriyhteistyössä EY näyttää pyrkivän — ainakin toistaiseksi — keskittymään vain joihinkin suhteellisen harvoin kulttuuripoliittikan painopistealueisiin. Tämän vuoksi kulttuuriyhteistyön kentässä tulevat asemansa säilyttämään sellaiset yleiset

yhteistoimintaorganisaatiot kuin Euroopan neuvosto, Unesco ja pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön elimet. EY:n rooli kulttuurisektorilla onkin ainakin lähivuosina nähtävä olemassa olevia yhteistyökanavia täydentävänä. Valitsemillaan painopistealueilla EY:stä kehittynee sen käytössä olevien merkittävien taloudellisten voimavarojen vuoksi johtava yhteistyöorganisaatio.

Suomen tavoitteet

Suomen kannalta on tärkeätä tarkoin seurata EY:n piirissä tapahtuvaa kulttuuripoliittista toimintaa. Kannaltamme on järkevää osallistua sellaisiin EY:n kulttuurialan yhteistyöhankkeisiin, joiden voidaan arvioida avaavan kulttuurielämällemme uusia kanavia eurooppalaisen kulttuurin keskuksiin. Myös kulttuuripoliitikassa kysymys on enenevässä määrin tietojen ja kokemuksen vaihdosta.

Kulttuuripoliittisesti kiinnostavia ovat erityisesti ne EY:n ohjelmat ja projektit, jotka liittyvät audiovisuaalisen kulttuurin alueeseen. Pienten maiden ja kielialueiden mahdollisuudet seurata tätä kehitystä edellyttävät tiivistä osallistumista myös eurooppalaiseen yhteistyöhön. On kuitenkin todennäköistä, että EY tulee lähivuosina käynnistämään kiinnostavia ohjelmia myös muilla kulttuuripoliitiikan sektoreilla.

Tavoitteena on pidettävä sitä, että Suomi ja muut EFTA-maat voisivat EES-sopimuksen puitteissa saada automaattisen mahdollisuuden osallistua samoilla ehdoilla kuin EY:n jäsenmaat kannaltaan kiinnostaviin kulttuurialan hankkeisiin. Tämä edellyttää varautumista tästä yhteistyöstä aiheutuviin kustannuksiin sekä kulttuurielämämme yleisten kansainvälistymisvalmiuksien parantamista.

4.6.10. Matkailu

Kansainvälinen kehitys

Matkailulla on huomattava merkitys EY-maiden taloudessa. Matkailun osuus EY-maiden bruttokansantuotteesta on 5,5 % ja yksityisestä kulutuksesta 8 %. Matkailun osuus tavaroiden ja palvelujen viennistä on 5 % ja tuonnista 4 %. Matkailu työllistää yhteisöihin kuuluviin maissa noin 7,5 miljoonaa henkeä eli 6 % työvoimasta. Euroopan osuudessa

maailman matkailusta on kuitenkin ollut havaittavissa laskua, mikä osaltaan aiheuttaa paineita yhteisen matkailupolitiikan luomiseksi.

Yhdentymiskehityksen on arvioitu merkitsevän EY:n jäsenmaille matkailuelinkeinon toimintaedellytysten huomattavaa parantumista muun muassa alentuvien kuljetuskustannusten sekä edullisemmiksi kehittyvien elintarvike-, alkoholi- ym. hintojen johdosta. Suomen kilpailutilanne tulee todennäköisesti vielä kiristymään. Liikenteen hinnat Euroopan yhteisössä ovat noin 70 %, ravintola- ja hotellipalvelujen noin 62 %, elintarvikkeiden noin 57 % ja alkoholijuomien hinnat vain kolmasosan Suomen hintatasosta. EY-maissa yhdentymisprosessin ansiosta palvelujen hintataso saattaa vielä laskea 10–20 %.

Matkailu on verrattain uusi yhteistyöalue EY:n piirissä. EY-maiden matkailuministerit kokoontuivat ensimmäisen kerran virallisesti joulukuussa 1988. Silloin hyväksyttiin Euroopan matkailuvuotta 1990 koskeva toimenpideohjelma. Ohjelman tavoitteena on edistää eri maiden kansalaisten keskuudessa muiden maiden elintapojen ja kulttuurien tuntemusta, parantaa matkailun kausi- ja maantieteellistä jakaumaa, edistää yhteisön sisäistä matkailua sekä helpottaa kolmansista maista tulevien matkailijoiden liikkumista. Kesäkuussa 1989 tehdyn päätöksen mukaisesti EFTA-maat osallistuvat Euroopan matkailuvuosi 1990 -projektiin. Erityisesti osallistuminen Euroopan markkinointiin matkailukohteena Euroopan ulkopuolella on välttämätöntä EFTA-maille. Yhteistyön odotetaan johtavan projektin jälkeen jatkuvaan ja laajenevaan yhteistoimintaan matkailun osalta.

Suomen kannalta merkittävä on arvonlisäveron suuruutta koskeva ratkaisu, johon EY päättyy. Henkilökuljetukset on sijoitettu alempaan 4–9 %:n veroluokkaan, mutta majoitus- ja ravitsemispalvelut on suunniteltu alunperin sijoitettaviksi korkeampaan 14–20 %:n luokkaan. Tällä hetkellä seitsemän EY-maata soveltaa alempaa verokantaa ravintoloihin ja yhdeksän maata vastaavasti hotellipalveluihin. EY:n kilpailupolitiikalla on keskeinen merkitys matkailuelinkeinojen kehitykseen sekä EY:ssä että omassa maassamme.

Suomen suhtautuminen

Suomeen suuntautuvan matkailun kannalta on Euroopassa tapahtuvalla kehityksellä keskeinen merkitys. Ulkomaalaisten yöpymisistä Suomen majoitusliikkeissä on Euroopan osuus yli 80 % ja EY-maiden noin kolmannes. Vuonna 1988 ulkomaalaisten yöpymisiä kirjattiin maamme majoitusliikkeissä 2,3 miljoonaa, ja ulkomailta saamamme matkailutulot olivat noin 4,3 miljardia markkaa, mikä vastasi 3,9 % tavaroiden ja palvelusten viennistä. EY-maiden osuus yöpymisistä oli 33 % ja valuutatuloista 2 %.

Yhteistyön tarve EY:n suuntaan ja yhdessä muiden EFTA-maiden kanssa on ilmeinen. Euroopan matkailuvuoden 1990 projektiksi maamme on esittänyt yleiseurooppalaista maastohiihtoprojektia. Tavoitteina on mainittava myös Suomen mukaanpääsy matkailun eurooppalaisiin tietojärjestelmiin ja alan kansainvälisen tutkija-, opettaja- ja oppilasvaihdon kehittäminen.

Suomen tulee varautua liikennemaksujen alenemisen ja lentoliikenteen tiukasta lupsaattelystä luopumisen aiheuttamaan kilpailutilanteeseen EY:n piirissä. Liikenteen lupajärjestelmiä selvitetään meillä kilpailupoliittisen toimienpideohjelman laatimisen yhteydessä.

Matkailuelinkeinon toimintaedellytykset EY:n sisällä paranevat. Suomessakin matkailun kilpailukykyä tulisi kehittää.

4.6.11. Pelastuspalvelu

EY:n neuvosto on hyväksynyt kaksi julkilausumaa yhteistoiminnasta onnettomuuksiin varautumisessa (1987 ja 1989). Julkilausumien mukainen pelastuspalveluyhteistyö sisältää muun muassa seuraavia asioita:

- yhteinen hätäilmoitusnumero kaikille Euroopan maille
- tietopankkien yhteiskäyttö
- viestiyhteyksien kehittäminen
- asiantuntija-apu
- valistuskampanjat
- metsäpalontorjunta
- harjoitukset
- onnettomuustilanteiden aikaista yhteistoimintaa palvelevat tiedostot ja suunnitelmat.

EFTA-maille on varattu mahdollisuus osallistua EY:n pelastuspalveluyhteistyöhön. EFTA-maat ovat osallistuneet seuraajina EY-

maissa järjestettyihin pelastuspalveluharjoituksiin. Suomi on lähettänyt seuraajia syyskuussa 1989 Saksan liittotasavallan ja Benelux-maiden raja-alueella järjestettyyn yhteistoimintaharjoitukseen sekä lokakuussa 1989 Ranskassa järjestettyyn lento-onnettomuusharjoitukseen.

EY:n julkilausumissa korostetaan, että pelastuspalveluyhteistyö ei ole tarkoitettu vaikuttamaan kansallisiin pelastuspalvelua koskeviin säädöksiin ja suunnitelmiin.

EY-mailla on ollut useita vuosia palotoimen yhteistyöryhmä, jossa on valmisteltu muun muassa suosituksia johtamisjärjestelyistä onnettomuustilanteissa. Työryhmä on kutsunut kokouksiinsa tarkkailijoita EY:ön kuulumattomista Länsi-Euroopan maista. Suomi lähetti tarkkailijan 1987 Hampurissa järjestettyyn kokoukseen. Palotoimen yhteistyöryhmän toiminta on ollut pysähdyksissä yli vuoden.

Suomen suhtautuminen

Hallitus pitää tärkeänä osallistumista kansainväliseen suuronnettomuksien pelastuspalvelun alalla tapahtuvaan yhteistyöhön. Kokeimuksia voidaan käyttää hyväksi Suomen pelastuspalvelun kehittämisessä. Koska kysymyksessä on melko uusi yhteistyöalue, yhteistoiminta on vielä hakemassa muotoaan.

4.6.12. Tilastoyhteistyö

Tavoite

EFTA-EY-tilastoyhteistyön tavoitteena on luoda kaikkia 19:ää maata koskeva tilastojärjestelmä, joka kuvaa kehitystä kaikilla EES-sopimukseen liitettävillä integraatioalueilla. Se kuvaa myös integraatioprosessin vaikutuksia EES-maiden taloudessa, väestössä, yhteiskunnassa ja ympäristössä. EES-tilastojen käyttäjät vaativat, että eri maissa laadittavat tilastot ovat vertailukelpoisia. Siksi kansallisten tilastojen laadintasäännösten harmonisointi on tärkeää.

Tilastotoimen kannalta relevantit määräykset

Tilastoalalla relevanttien määräysten sekä niihin tehtävien poikkeusten sekä siirtymäjärjestelyjen määrittäminen on vielä kesken. Alus-

tavan tarkastelun pohjalta vaikuttaa siltä, että jo olemassa olevia relevanteiksi katsottavia EY-määräyksiä on kolmisenkymmentä ja valmistettavina parisenkymmentä.

EY-määräykset koskevat pääsääntöisesti tilastojen sisältöä, jaksollisuutta, niissä käytettyjä luokituksia ja määritelmiä, tietojenkeruumenetelmiä sekä sovellettavaa metodologiaa.

Yleisen tietosisällön osalta Suomessa laadittavat tilastot kattavat kohtuullisen hyvin samat alueet kuin EY:n tilastomääräykset, joskin määräyksissään EY menee yleensä paljonkin yksityiskohtaisemmalle tasolle tai vaatii tietojen tuotettavan useammin tai nopeammin. Jotkut EY:n luokituksista (esim. toimialaluokitus) poikkeavat Suomen käyttämistä.

Suomen kansalliset säännökset

Suomessa tilastojen laatimista koskeva lainsäädäntö on varsin yleisellä tasolla. Tilastokeskuksen velvollisuudeksi on säädetty yleisesti yhteiskuntaoloja koskevien tilastojen tuottaminen, jollei tehtävää ole säädetty tai määrätty muulle viranomaiselle (laki tilastokeskuksesta 796/70, 1 §). Asetuksessa tilastokeskuksesta (126/85) on yleisellä tasolla lueteltu ne ilmiöalueet, joilta Tilastokeskus pääsääntöisesti tuottaa tilastoja. Muiden tilastoja laativien viranomaisten osalta on useimmiten asetuksessa ja harvemmin laissa mainittu se alue, jolta tilastoja tuotetaan. Esimerkiksi tullihallituksen tehtävänä on tullihallinnosta annetun lain (213/74) mukaan laatia ulkomaankauppaan sekä valmisteverollisten tuotteiden valmistukseen liittyviä tilastoja.

Yksittäisistä tilastoista tarkimmin säänneltyjä ovat joka kymmenes vuosi tehtävät yleiset väestölaskennat ja laskentojen välillä tehtävät vastaavan tyyppiset tutkimukset (esim. Vuoden 1985 ammatti- ja elinkeinotutkimus), joiden laatimisvelvollisuus perustuu lakiin ja joiden suorittamista (ajankohta, kerättävät tiedot, tietojen keruussa noudatettavat menettelytavat) säädetään tarkemmin asetuksilla. Sääntely ei näilläkään alueilla ulotu itse tuotettavien tilastotietojen sisältöön eikä sovellettaviin menetelmiin.

Joidenkin tilastojen tuottaminen perustuu Suomen ratifioimaan kansainväliseen sopimukseen. Kaksi vuotta sitten on tullut voimaan ILO:n työtilastoja (työvoima, työttömyys, palkat, kuluttajahinnat, kotitalouksien tulot ja menot, työtapatarmat, ammattitaudit, työrii-

dat) koskeva sopimus (344/88), joka suhteellisen yleisellä tasolla määrittelee ne tilastotiedot, jotka tulee tuottaa. Samoin eräiden taloustilastojen (ulkomaankauppa, maatalous, teollisuus, hintaindeksit) tuottamiseen velvoittaa vuonna 1938 ratifioitu ja vuonna 1949 osittain muutettu taloustilastoja koskeva kansainvälinen sopimus. Myös velvoite kymmenen vuoden välein tehtäviin väestölaskentoihin perustuu alunperin tähän sopimukseen. Taloustilastoja koskevan sopimuksen Suomi on ratifioinut sellaisenaan, työtilastoja koskevaan sopimukseen on tehty yksi varauma.

Valtion laatimissa tilastoissa sovellettavien käsitteiden, määritelmien ja luokitusten vahvistaminen kuuluu Tilastokeskukselle. Vahvistamispäätökset ovat tilastoviranomaisille annettuja ohjeluonteisia normeja, joita tulee tilastoja laadittaessa noudattaa, jollei erityisestä syystä muuta johdu.

Kansainvälisesti katsottuna Suomi, kuten muutkin Pohjoismaat, on varsin kehittynyt tilastomaa ja sen laatimat tilastot ovat laadullisesti EY-maiden keskitason yläpuolella. EY kerää jäsenmaistaan tietoja paljon myös vapaaehtoisesti ilman määräyksiä.

Suomen suhtautuminen

EY:n tilastomääräykset edellyttävät yleensä tarkempaa tietojen tuottamista useammin sekä nopeammin ja eri luokituksella kuin Suomessa. Jotkut määräävät koko laadintaprosessin aivan yksityiskohtia myöten. Suomen sopeutumisongelmat riippuvat paljolti siitä, millä velvoittavuustasolla ne Suomessa tulevat voimaan. Jos muutosvaatimukset ovat tiukat, kysymys on merkittävistä muutoksista Suomen tilastotoimessa.

EY-säännösten soveltaminen Suomen tilastotuotantoon muuttaisi merkittävästi sitä tapaa, jolla tilastotuotanto Suomessa on nykyisin säännelty. Säännösten yksityiskohtaistuminen ja velvoitteiden lisääntyminen vaikuttanevat väistämättä myös tiedonantovelvollisuutta koskeviin säännöksiin. Samoin säännösten merkitys tietosuojan kannalta on selvitetävä.

Yhtenäisen, vertailukelpoisen tietopohjan luominen EES-alueen keskeiseksi informaatiostruktuuriksi vaatii EFTA-maiden tilastotoimen sopeuttamista, ja paikoin melkoista muutamista. Siitä aiheutuu tilastotoimelle ehkä suuriakin kustannuksia.

5. Oikeudelliset ja institutionaaliset kysymykset

5.1. Yleistä

Keskustelujen kohteena oleva EES-sopimus olisi sekä merkitykseltään, että laajuudeltaan poikkeuksellinen. Sopimuksessa määriteltäisiin tavoitteet, perustettavat toimet ja niiden tehtävät, tavaroiden, palvelusten, henkilöiden ja pääoman liikkumista koskevat määräykset sekä yhteistyö muilla aloilla.

EFTA-maiden ja EY:n välisten keskustelujen eräänä lähtökohtana on ollut, että EY:n voimassaoleva säännöstö muodostaisi perustan yhteisille EES-säännöille, siltä osin kuin ne koskevat tavaroiden, palvelusten, henkilöiden ja pääoman liikkuvuutta.

EES-sopimuksen laatiminen, kääntäminen ja voimaansaattaminen on erittäin vaativa tehtävä. Hallitus on jo kuluvan vuoden alussa ryhtynyt toimiin EY:n voimassaolevan lainsäädännön kääntämiseksi suomeksi. Lainsäädännön kääntäminen ruotsiksi on tarkoitus toteuttaa yhteistyössä Ruotsin viranomaisten kanssa. On myös ryhdytty suunnittelemaan, miten sopimuksen osaksi ilmeisesti tuleva EY:n lainsäädäntö voitaisiin saattaa voimaan Suomessa ja miten tätä tarkoittava lainvalmistelu olisi järjestettävä.

Valtaosa EES-säännöistä sisältyy EES-sopimukseen ja sen liitteisiin. EES-sopimusta joudutaan yhteiskunnallisen ja teknisen kehityksen johdosta kuitenkin tulevaisuudessa täydentämään ja uudistamaan uusilla EES-säännöillä. Neuvottelujen keskeisimpiä kysymyksiä on sopiminen niistä menettelytavoista, joilla EY ja EFTA-maat voisivat yhdessä päättää uusista EES-säännöistä ja valmistella niitä.

EES:n toimivuuden kannalta on tärkeää, että yhteistä lainsäädäntöä noudatetaan ja sovelletaan yhdenmukaisesti EES:ssä. Tämän turvaamiseksi on tarkoitus luoda asianmukaiset valvontajärjestelmät ja uskoa EES-lainsäädännön tulkintaa viime kädessä yhdelle toimielimelle. Tämänhetkisten kaavailujen mukaan tulkintatehtävä annettaisiin yhteiselle tuomioistuimelle.

5.2. EES-sääntöjen valmistelu ja hyväksyminen

EY:ssä uuden yhteisölainsäädännön valmistelu kuuluu komissiolle. Se asettaa tavallisesti tätä varten jäsenmaiden asiantuntijoista koottuja työryhmiä. Työryhmien jäsenet ovat komission avustajia ja heidän tehtävänä on tuoda valmisteluun tietämystä eri jäsenvaltioiden olosuhteista ja lainsäädännöstä. He eivät siten ole jäsenvaltioiden hallitusten edustajia. Saatuaan työryhmän ehdotuksen komissio päättää EY:n neuvostolle annettavasta ehdotuksesta.

EY:n neuvosto lähettää ehdotuksen jäsenmaille ja pyytää siitä EY-parlamentin sekä talous- ja sosiaalikomitean lausunnon. Lausunnot saatuaan neuvosto varaa komissiolle tilaisuuden tarkistaa ehdotustaan. Valmistelua varten neuvosto asettaa jäsenmaiden ja komission edustajista koottuun työryhmään. Poliittiset ongelmat jätetään jäsenmaiden EY-suurlähettiläiden tai heidän sijaisensa muodostaman pysyvien edustajien komitean (Coreper) ratkaistaviksi. Tämän jälkeen neuvosto ottaa kantaa ehdotukseen.

Useimmissa sisämarkkinaohjelman toteuttamista koskevissa tapauksissa päätös voidaan tehdä määräenemmistöllä neuvostossa. Neuvoston yhteinen kanta toimitetaan uudestaan parlamentin käsiteltäväksi. Jollei parlamentti kolmen kuukauden kuluessa anna lausuntoa tai jos parlamentti yhtyy neuvoston kantaan, neuvosto voi hyväksyä ehdotuksen määräenemmistöllä. Jos parlamentti haluaa hylätä ehdotuksen tai muuttaa sitä, vaaditaan siihen yli puolet sen kaikkien jäsenten äänistä. Neuvosto voi kuitenkin parlamentin vastustavasta kannasta huolimatta vahvistaa ehdotuksensa, jos se on siitä yksimielinen.

EFTAn toiminnassa lainsäädännön valmistelu on varsin vähäinen merkitys. Lainsäädännön valmistelu tapahtuu EFTAn neuvoston alaisissa komiteoissa. EFTAssa päätökset on tehtävä yksimielisesti lukuun ottamatta eräitä

sopimusvelvoitteiden valvontaan liittyviä tapauksia.

EFTA-maat ovat korostaneet, että todellinen vaikutusvalta yhteisten EES-sääntöjen luomisessa edellyttää riittävää osallistumismahdollisuutta uusien sääntöjen valmisteluun myös EY:ssä. EY ja EY:n jäsenvaltioiden edustajat sen sijaan ovat yhä voimakkaammin korostaneet EY:n päätöksenteon autonomiaa. Brysselissä 19.12.1989 pidetyn EFTAn ja EY:n ministerikokouksen yhteisessä julkilausumassa todetaan, että osapuolten päätöksenteon autonomiaa kunnioitetaan ja että neuvotteluissa tulisi kehittää menettelytapoja sen varmistamiseksi, että EES:ää koskevassa päätöksenteossa kummankin osapuolen näkemykset otetaan huomioon konsensuksen saavuttamisen helpottamiseksi.

Valmistelun eri vaiheista voidaan todeta, että

- yksimielisyyden näyttää vallitsevan siitä, että kumpikin osapuoli voi tehdä aloitteen valmistelun aloittamiseksi,

- estettä ei olisi sille, että EFTA-maiden asiantuntijoita voisi osallistua EY:n komission asettamiin työryhmiin,

- EFTA-maat ovat pitäneet osallistumista EY:n neuvoston alaisiin työryhmiin tärkeänä todellisen vaikutusvallan takaamiseksi päätöksenteossa; EY on pitänyt EFTA-maiden edustajien osallistumista näihin työryhmiin vaikeana sisäisen päätöksentekonsa autonomian kannalta,

- yhteisymmärrys vallitsee siitä, että valmistelun kaikissa vaiheissa osapuolten tulee olla yhteydessä toisiinsa, jotta konsensuksen saavuttaminen helpottuisi,

- tarkoituksena on, että kumpikin osapuoli muodostaa kantansa uuteen lainsäädäntöön noudattaen oman järjestönsä sisäistä päätöksentekojärjestelmää,

- yhteisymmärrys vallitsee siitä, että uudesta lainsäädännöstä päätettäisiin konsensuksella osapuolten kesken, ja

- EY korostaa tarvetta voida toteuttaa sisäisesti ehdottamansa lainsäädäntö, jollei yksimielisyyttä saavuteta määräajassa.

Useat uusien EES-sääntöjen luomista koskeviin menettelytapoihin liittyvät kysymykset ovat vielä ratkaisematta. Tässä vaiheessa ei voida ennakoita, millaiseksi järjestelmä lopulta muodostuu.

Suomen suhtautuminen

Hallitus pyrkii päätöksentekomalliin, joka mahdollistaa Suomen osallistumisen päätösten valmisteluun, jossa päätökset puhtaasti teknisluontoisia asioita lukuun ottamatta tehdään konsensuksella ja jossa eduskunnan ja Tasavallan Presidentin asema päätöksenteossa voidaan turvata. Hallitus pitää tärkeänä taata parlamentaarikoiden ja työmarkkinajärjestöjen edustajien osallistuminen päätöksentekoon sen eri vaiheissa sekä kansallisella että EFTAn ja EES:n tasolla.

Tämän saavuttamiseksi sekä EFTalla että EY-komissiolla tulisi olla oikeus tehdä aloitteita uuden lainsäädännön valmistelemiseksi. Päätösten valmistelussa tulisi taata riittävä virallinen ja epävirallinen vuorovaikutus EFTAn ja EY:n neuvoston alaisten työryhmien välillä, jotta voidaan helpottaa konsensuksella tapahtuvaa päätöksentekoa. Hallitus pitää tärkeänä, että päätökset uudesta lainsäädännöstä menevät hyväksyttäviksi EFTAn jäsenvaltioihin ja että osapuolet sitoutuisivat saattamaan voimaan ja pitämään voimassa yhteisesti hyväksytyt määräykset niin, ettei yksipuolisesti muutettuja määräyksiä voida soveltaa toiseen osapuoleen.

Päätöksiä joudutaan EES-tasolla tekemään myös muista asioista kuin uudesta lainsäädännöstä. Muun muassa voidaan joutua päättämään uuden lainsäädännön täytäntöönpanosta ja erilaisten valvontavaltuuksien käytöstä. Päätöksenteosta tällaisissa tapauksissa ei toistaiseksi ole käyty yksityiskohtaisempia keskusteluja EFTA-maiden ja EY:n välillä.

5.3. EES-sääntöjen luonne

Liittyessään yhteisöihin EY:n jäsenvaltiot ovat luovuttaneet Rooman sopimuksessa ja muissa EY:n perustamissopimuksissa määritellyn osan lainsäädäntövalloistaan EY:n toimielimille. EY käyttää lainsäädäntövaltaansa säätämällä asetuksia tai direktiivejä ja tekemällä kansainvälisiä sopimuksia. Yhteisöjen toimielimet voivat myös tehdä muun muassa jäsenvaltioita sitovia, yksittäistapauksia koskevia päätöksiä. Jäsenvaltioihin kohdistuvia päätöksiä ei kuitenkaan voida panna täytäntöön pakolla toisin kuin muihin tahoihin kohdistettuja EY:n toimielimien päätöksiä.

Rooman sopimuksen, muiden perustamissopimusten sekä muun yhteisölaainsäädännön sisältö on merkittävästi täsmentynyt EY:n tuomioistuimen soveltamiskäytännössä.

Asetukset tulevat sellaisinaan voimaan jäsenvaltioissa ilman voimaansaattamistoimia. Jäsenvaltiot saattavat olla velvollisia säätämään rangaistus- ja muita seuraamuksia asetuksen rikkomisesta. Asetuksella voidaan luoda oikeuksia ja velvollisuuksia EY:n toimielimille sekä yrityksille ja yksilöille. Asetus saattaa sisältää määräyksiä, joihin yritykset ja yksilöt voivat suoraan vedota jäsenmaiden tuomioistuimissa ja viranomaisissa.

Direktiivi kohdistuu jäsenvaltioihin. Siinä määritellään oikeudellinen tila, joka jäsenvaltion tulee toteuttaa. Keinojen ja muodon valinta jätetään jäsenvaltiolle. Jäsenvaltion on toteutettava direktiivi määräajassa. Jäsenvaltio ei voi suhteessa yritykseen tai yksilöön vedota siihen, että se ei ole saattanut direktiiviä asianmukaisesti voimaan.

EY voi myös tehdä kansainvälisiä sopimuksia. EY:llä on assosiaatiosopimuksia ja kauppapolitiikkaa koskeva sopimuskentekovalta. Sen sijaan on epävarmaa, ulottuuko EY:n sopimuskentekovalta kaikkiin niihin asioihin, jotka kuuluvat sen sisäiseen lainsäädäntövaltaan. EY:n tekemät sopimukset sitovat myös jäsenvaltioita. EY voinee vain rajoitetusti luovuttaa ulkopuoliselle, esimerkiksi toiselle kansainväliselle järjestölle, vallan antaa EY:ssä suoraan sovellettavia määräyksiä.

EY:n päätökset voivat kohdistua paitsi jäsenvaltioihin myös yrityksiin ja yksilöihin. Ne voivat koskea esimerkiksi kilpailusääntöjen noudattamista tai valtiontuen sallittavuutta. Pääsääntönä kuitenkin on, että jäsenvaltioiden viranomaiset ja tuomioistuimet soveltavat yhteisösäännöksiä suhteessa yrityksiin ja yksilöihin.

Jäsenvaltiot ovat luovuttaneet osan lainsäädäntövallastaan EY:lle. Ne eivät siten voi omalla lainsäädännöllään säännellä EY:n toimivaltaan kuuluvia asioita tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisölaainsäädännön kanssa tai koskisi asioita, joihin sovelletaan pelkästään EY-säännöksiä. EY:n lainsäädännöllä on etusija ennen kansallista lainsäädäntöä. Jos jäsenvaltiossa on voimassa EY-lainsäädännön kanssa ristiriidassa oleva kansallinen säännös, tuomioistuinten ja viranomaisten on sovellettava EY-lainsäädäntöä eikä kansallista säännöstä.

EFTAlla ei ole kansainvälisenä järjestönä lainsäädäntövaltaa. Kansainvälisten sopimusten ja kansallisen sääntelyn välisten ristiriitojen ratkaiseminen on eri EFTA-maiden valtiosäännöissä järjestetty eri tavoin.

EFTA-maiden ja EY:n välisissä keskusteluissa ei ole vielä määritelty, millaista lainsäädäntöä EES-tasolla voitaisiin luoda. Keskusteluissa ovat olleet esillä kaikki Rooman sopimuksen mukaiset lainsäädännön lajit. Esillä on myös ollut vaihtoehto, ettei EES-tasolla hyväksyttäisi lainsäädäntöä, vaan kumpikin osapuoli toteuttaisi samansisältöiset säännöt itsenäisesti. Tällä tavalla EY voisi turvata päätöksentekonsa autonomian ja toimielimiensä toimivallan muuttumattomuuden. EY on keskusteluissa tuonut esille huolestuneisuutensa siitä,

— että EFTA-maat valitsisivat, mitkä EES-tasolla hyväksytyistä säännöistä ne hyväksyisivät,

— että EES-tasolla hyväksytyt säännöt eivät tulisi sellaisinaan sovellettaviksi EFTA-maissa, vaan säännöt kirjoitettaisiin uudestaan kansallista lainsäädäntötekniikkaa käyttäen ja siten mahdollisesti tahattomasti myös sisällöltään muuttua ja erityisesti siitä,

— että EFTA-maissa voimaansaattatut normit eivät takaisi EY-maiden yrityksille ja yksilöille yhtäläisiä oikeuksia vedota sääntöihin tuomioistuimissa ja viranomaisissa verrattuna EFTA-maiden yritysten ja yksilöiden oikeuksiin EY:ssä.

Suomen suhtautuminen

Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, kansainvälisen sopimuksen valtiosisäinen voimaantulo edellyttää voimaansaattamistointa. Sopimus voidaan saattaa voimaan sellaisenaan säätämällä blanketilaki tai -asetus, jonka mukaan sopimus on voimassa niin kuin siitä on sovittu. Sopimus voidaan myös saattaa voimaan säätämällä kansallisen lainsäädäntötekniikan mukaisesti laadittu laki tai muu säädös, joka sisältää sopimuksen määräyksiä vastaavat säännökset.

Suomen kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisjärjestelmä ei siten estä Suomessa saattamasta sellaisenaan voimaan kansainvälisesti sovittuja määräyksiä, jos tämä on välttämätöntä. Suomen kannalta ei ole ongelmallista sitoutua siihen, että EY-maiden yrityksille ja yksilöille luodaan samanlaiset mahdolli-

suudet vedota EES-lainsäädäntöön perustuviin oikeuksiinsa tuomioistuimissa ja viranomaisissa kuin suomalaisille yrityksille ja yksilöille.

Hallitus pyrkii siihen, että uusi EES-lainsäädäntö olisi muodoltaan kansainvälisiä sopimuksia ja tulisi valtionsisäisesti voimaan kansallisilla voimaansaattamistoimilla ainakin siltä osin kuin se kuuluu eduskunnan lainsäädäntövallan piiriin.

EES-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön välisen suhteen sääntely siten, että EES-lainsäädännölle annettaisiin etusija ennen muuta lainsäädäntöä, olisi osaksi toteutettavissa EES-sopimukseen otettavalla määräyksellä. Ongelman merkitystä voitaisiin vähentää kehittämällä tehokas järjestelmä sen valvomiseksi, ettei EES-sopimuksen määräysten kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä säädetä.

5.4. Valvonta

Seuraavassa käsitellään EES-lainsäädännön asianmukaisen voimaansaattamisen ja soveltamisen valvontaa. Kilpailusääntöjen ja muun vastaavan lainsäädännön soveltamisen valvontaa käsitellään jaksossa 4.2.6.

EY:ssä sekä jäsenvaltiot että komissio voivat ryhtyä toimiin, jos jäsenvaltio ei täytä EY-sopimuksesta johtuvia velvollisuuksiaan. Jos jäsenvaltio havaitsee toisen jäsenvaltion rikkoen näitä velvollisuuksia, sen on saatettava asia komission tietoon. Yritykset ja yksilöt voivat suoraan ilmoittaa komissiolle havaitsemansa jäsenvaltioiden sopimusrikkomukset mahdollisia toimenpiteitä varten. Niiden mahdollisuudet puuttua jäsenvaltioiden EY-säännösten vastaiseen toimintaan eivät riipu kotimaan viranomaisten halukkuudesta käyttää asiassa diplomaattisia kanavia.

Komissio valvoo oma-aloitteisesti, että jäsenvaltiot täyttävät yhteisölainsäädännön mukaiset velvollisuutensa, mm. että EY-direktiivit saatetaan voimaan oikean sisältöisinä ja oikeassa ajassa ja että jäsenvaltioiden tuomioistuimet noudattavat EY-tuomioistuimen tulkintoja.

Jos komissio katsoo, että jäsenvaltio ei ole täyttänyt EY-lainsäädännön asettamia velvollisuuksia, komissio saattaa havaintonsa jäsenvaltion tietoon. Jollei ristiriita ratkea tällä, komissio huomauttaa rikkomuksesta kirjallisesti täsmentäen sisällön ja perustellen kantansa. Jäsenvaltion on määräajassa korjattava

sopimusrikkomus uhall, että komissio voi rikkomuksen johdosta nostaa jäsenvaltiota vastaan kanteen EY-tuomioistuimessa.

Suomen suhtautuminen

Hallitus lähtee siitä, kuten EFTA-maiden ja EY:n välisissä keskusteluissa on todettu, että riippumaton ja tehokas valvontakoneisto on tarpeen EES:n toimivuuden turvaamiseksi. Sopimukseen olisi otettava asianmukaiset määräykset sopimuksen voimaansaattamisen ja toimivuuden valvonnasta. Virkamieskeskusteluissa on hahmoteltu erilaisia valvontamalleja. Lähinnä tulisi kysymykseen vaihtoehto, jonka mukaan sekä EFTA että EY valvoisivat EES-lainsäädännön asianmukaista voimaansaattamista ja soveltamista. Malli edellyttää yhteistyöelintä, jossa muun muassa voitaisiin ratkaista toimivaltaristiriitoja. On pidetty tärkeänä, että yritykset ja yksilöt voivat helposti saada valvontaorganisaatiossa vireille havaitsemansa sopimusrikkomusten korjaamista koskevat vaatimuksensa.

Kilpailusääntöjen, valtiontukijärjestelmien sekä julkisten hankintojen valvontaa varten kehitellään omat mallinsa.

5.5. EES-tuomioistuin

EES:ssä voi sopijapuolten kesken syntyä erimielisyyksiä muun muassa EES-sopimuksesta johtuvien velvollisuuksien asianmukaisesta täyttämisestä tai eri toimielinten toimivallasta. Vastaavanlaisia ristiriitoja voi syntyä sopijapuolten ja EES-toimielinten kesken. Lisäksi voi syntyä riitoja siitä, ovatko EES-sääntelyn kohteina olevat yritykset ja yksilöt menettelleet EES-lainsäädännön mukaisesti. Oman ongelmansa muodostaa kysymys EES-lainsäädännön yhdenmukaisen soveltamisen turvaamisesta.

Edellä mainittuja ristiriitoja voidaan ratkaista poliittisella tasolla esimerkiksi sopimuspuolten sekakomissioissa. Osa riidoista voidaan ratkaista jäsenvaltioiden tuomioistuimissa. Jos halutaan luoda toimielimiä ristiriitojen oikeudellista ratkaisemista varten, kysymykseen voisi tulla välitysmenettely tai tuomioistuimen luontoinen menettely.

EY:ssä toimii EY-tuomioistuin ja nyttemmin myös EY:n alioikeus. Liittymällä Rooman so-

pimukseen jäsenvaltiot ovat alistuneet näiden tuomioistuinten tuomiovaltaan. EY-tuomioistuimella on ollut tärkeä osa EY:n kehityksessä.

EY-tuomioistuimessa on 13 tuomaria. Tuomareiden tulee olla riippumattomia. Heidän tulee omilla jäsenvaltioissaan täyttää kelpoisuusvaatimukset korkeimpiin tuomarinvirkoihin tai olla muuten tunnetusti päteviä oikeusoppineita. Tuomari nimitetään jäsenvaltioiden hallitusten yhteisen sopimuksen perusteella kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Tuomioistuinta avustaa kuusi virallista asianajajaa, joiden kelpoisuusehdot ovat samat kuin tuomareidenkin. Viralliset asianajajat laativat perusteluin varustetun ehdotuksen ratkaisuksi tuomioistuimen päätettävään asiaan.

Asioita käsitellään EY-tuomioistuimessa täysistunnossa tai jaostossa. Täysistunnon voi muodostaa seitsemän tuomaria. Jaostoon kuuluu neljä tai viisi tuomaria.

EY-tuomioistuin ratkaisee EY:n jäsenvaltioiden sekä jäsenvaltioiden ja EY:n toimielinten väliset ristiriidat, jotka koskevat EY-lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden täyttämistä. Vaikka jäsenvaltio voi panna vireille tätä tarkoittavan kanteen toista jäsenvaltiota vastaan, on tavallista, että kanteen nostaa komissio. Yritys tai yksilö ei voi panna vireille tällaista kannetta. Juttu voi päättyä tuomioistuimen toteamukseen, että jäsenvaltio on rikkonut velvollisuutensa. Jäsenvaltio on velvollinen korjaamaan tuomiossa tarkoitetun rikkomuksen, mutta tuomioistuin ei voi määrätä mitään seuraamusta tämän turvaamiseksi. Tuomioistuin ei esimerkiksi voi julistaa EY-lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevaa kansallista lakia mitättömäksi. Koska useat EY-säännökset ovat jäsenmaiden oikeusjärjestyksessä välittömästi sovellettavia, voi yksityinen vahingonkärsijä yleensä kuitenkin esittää kansallisessa tuomioistuimessa vaatimuksia, jotka perustuvat jäsenvaltion asianomaiseen EY-säännösten vastaiseen toimintaan.

Tuomioistuin on myös toimivaltainen käsittelemään EY:n neuvoston ja komission lainsäädännön ja oikeudellisesti sitovien päätösten laillisuutta. Tätä koskevan kanteen voi panna vireille myös yritys tai yksilö, jota päätös koskee. Tuomioistuimen omaksuman tulkinnan mukaan se voi myös käsitellä EY-parlamentin tointen laillisuutta. Tuomioistuin voi julistaa tässä tarkoitetun säädöksen tai päätöksen mitättömäksi.

Jäsenvaltio, EY:n toimielin ja, eräissä tapauksissa, myös yritys tai yksilö voi nostaa kanteen EY:n neuvostoa tai komissiota vastaan sillä perusteella, että ne ovat jättäneet tekemättä EY-lainsäädännössä edellytetyjä päätöksiä.

Tuomioistuin voi myös ratkaista EY:n toimielinten vahingonkorvausvelvollisuutta koskevia kanteita.

Sen lisäksi, että EY-tuomioistuin ratkaisee edellä mainitut jutut, se antaa jutun asianosaisia kuultuaan myös ennakkoratkaisuja jäsenvaltioiden tuomioistuimille EY-lainsäädännön sekä EY:n toimielinten päätösten tulkinnasta ja pätevyydestä. Tällä pyritään turvaamaan EY-lainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen. Kansallinen tuomioistuin ratkaisee vireillä olevan jutun, mutta sen on noudatettava EY-tuomioistuimen tulkintaa, koska EY-lainsäädännön tulkintatoimivalta kuuluu EY-tuomioistuimelle. Tuomioistuin, joka ratkaisee jutun viime asteessa, on velvollinen pyytämään EY-tuomioistuimelta lausunnon, jollei kyseistä oikeuskysymystä ole EY-tuomioistuimessa aikaisemmin ratkaistu tai asia ole muutoin selvä.

EFTA-maiden välisten EFTA-sopimuksesta johtuvien riitaisuuksien ratkaisemista varten ei ole vastaavanlaista tuomioistuinta.

EFTA-maiden ja EY:n välisissä keskusteluissa on todettu, ettei EY-tuomioistuimelle EY:ssä kuuluvien asioiden käsittely sekakomitean tyypisessä tai välimieselimestä olisi riittävää. Osapuolet ovat pitäneet EES-lainsäädännön yhdenmukaista tulkintaa tärkeänä ja katsovat, että tämä on parhaiten turvattavissa käsittelemällä näitä asioita tuomioistuimen tyypisessä elimessä.

Osapuolet ovat myös katsoet, että mahdollinen EES-tuomioistuin olisi tarkoituksenmukaista sijoittaa EY-tuomioistuimen yhteyteen tai jopa sen osaksi. EES-sopimukseen olisi otettava määräykset sopimuksen oikeudellista valvontaa varten.

Toistaiseksi ei ole keskusteltu mahdollisen EES-alioikeuden tarpeellisuudesta.

Suomen suhtautuminen

Suomi ja muut EFTA-maat ovat lähteneet siitä, että EES-tuomioistuimessa tulisi olla kaikkien EY- ja EFTA-maiden tuomareita. Ei ole nähty estettä sille, että EY-tuomioistuimen tuomarit toimisivat myös EES-asioissa, jos EES-tuomioistuin liittyisi toiminnallisesti EY-

tuomioistuimeen. EES-tuomioistuin voisi koostua täysistunnosta ja jaostoista.

EES-tuomioistuin voisi käsitellä sopijapuolten sekä näiden ja EES:n toimielinten välisiä riitoja sekä EES:n toimielinten toimivaltaa koskevia asioita. Se voisi myös antaa EES-valtioiden tuomioistuimille ennakkoratkaisuja tai perusteltuja lausuntoja EES-lainsäädännön ja -päättösten tulkinnasta. EES- ja EY-tuomioistuimen välisen toimivallan jako riippuu muun muassa tulevan EES-lainsäädännön luonteesta. Kaavailujen mukaan tuomioistuin käsitelisi kaikki EES-lainsäädäntöä koskevat asiat.

EES-tuomioistuimen eräs vaihtoehto olisi, että riitojen ratkaiseminen perustuisi kauppa-poliittisiin neuvotteluihin. Niissä osapuolten kaupallis-taloudellinen ominaispaino vaikuttaisi helposti lopputulokseen. Nyt hahmoteltu ratkaisu lähtee siitä, että osapuolten väliset kiistakysymykset ratkaistaisiin juridisin perustein.

Liittymällä Euroopan neuvostoon Suomi on hyväksynyt ajatuksen kansainvälisen tuomioistuimen tuomiovallasta, joka voi koskea Suomen lainsäädännön kansainvälisen sopimuksen mukaisuutta. Hallituksen mielestä ei ole estettä sille, että EES-sopimuksella perustettaisiin EES-tuomioistuin ja että se olisi toimivaltainen käsittelemään kysymystä, onko Suomi täyttänyt EES-sopimuksesta johtuvat velvollisuutensa. Näin on asian laita varsinkin, jos tuomioistuimen käytössä oleva seuraamusjärjestelmä muokkautuu Rooman sopimuksen seuraamusjärjestelmän pohjalta. Hallituksen mielestä ei ole myöskään estettä sille, että suomalaiselle tuomioistuimelle asetettaisiin velvollisuus pyytää EES-tuomioistuimen ratkaisu EES-lainsäädännön tulkinnasta ja noudattamaan tätä tulkintaa, jos varsinaisen riidan ratkaiseminen jää suomalaisen tuomioistuimen tehtäväksi.

Eduskunnan kirjelmä valtioneuvoston Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen 1990 antaman selonteon johdosta

Eduskunta on, saatuaan valtioneuvoston Suomen suhtautumista Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen 1990 koskevan selonteon, lähettänyt sen lausuntoa varten ulkoasiainvaliokuntaan, joka on antanut siitä mietintönsä n:o 7. Eduskunta on ulkoasiainvaliokunnan ehdotuksesta päättänyt, että ETA-neuvottelujen aikana hallitus

1) pyrkii sellaiseen ETA-ratkaisuun, joka ottaa laajasti ja tasapainoisesti huomioon maallemme merkitykselliset näkökohdat;

2) pyrkii siihen, että luonnon kantokyvyn huomioon ottavan kestävän kehityksen periaatteita ryhdytään toteuttamaan koko ETAn alueella;

3) pyrkii sellaiseen ETAn päätöksenteko- ja valmistelujärjestelmään, joka turvaa EFTA-maiden edut;

4) pyrkii tekemään ETA-sopimuksen perustavaa laatua olevien kansallisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset rajaukset ja varaukset erityisesti siten, että

a) Suomen viranomaisilla säilyy mah-

dollisuus valvoa ja rajoittaa ulkomalaisomistusta suomalaisissa yhtiöissä ja tuotantolaitoksissa sekä kiinteän omaisuuden osalta,

b) suomalainen sosiaaliturva ja työsuojelu säilyvät vähintään nykyisen tasoisena ja niiden kehittämiseksi luodaan tarpeelliset edellytykset,

c) Suomelle turvataan oikeus ylläpitää ja kehittää EY-määräyksiä tiukempaa kansallista ympäristönsuojelulainsäädäntöä,

d) Suomessa voidaan harjoittaa kansallista aluepolitiikkaa kehittäen maamme erityisolosuhteet huomioon ottavia toimia;

5) pitää eduskunnan erikoisvaliokunnat ajan tasalla neuvottelujen kulusta ja sisällöstä sekä turvaa eduskunnalle asianmukaisen vaikutusvallan ja osallisuuden neuvotteluvaiheissa.

Muilta osin eduskunta on hyväksynyt ulkoasiainvaliokunnan mietinnössään ehdottaman lausunnon selonteon johdosta ja päättänyt lähettää sen hallitukselle.

Helsingissä 13 päivänä kesäkuuta 1990