

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2006 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 5 päivänä toukokuuta 2006 lähettänyt jatkokirjelmän 5. KTM 5.5.2006 asiassa U 31/2004 vp ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla talousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Pasi Korhonen, kauppaja- ja teollisuusministeriö
- ylitarkastaja Markus Seppelin, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Päivi Kantanen, työministeriö

- asiantuntija Minna Niemivirta, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari
- johtaja Antti Neimäla, Suomen Yrittäjät
- kansainvälisen yksikön vastaava Merja Lounis, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- 1. varapuheenjohtaja Anssi Vuorio, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- apulaisjohtaja Matti Viialainen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Juri Aaltonen, Toimihenkilökeskujärjestö STTK ry.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon TaVL 19/2004 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komission uudistettu esitys vastaa varsin pitkälle 16.2.2006 olleen Euroopan Parlamentin 1. käsittelyn äänestystulosta, jossa etenkin artikla 16 ja työoikeuskysymyksiä koskevat muutokset saivat hyvin laajan tuen.

Yksi keskeisimmistä muutoksista, jonka komissio on tehnyt suhteessa Euroopan Parlamentin äänestystulokseen on jäsenmaille asetetut

järjestelmien läpikäynti ja raportointi -velvoitteet. Komissio on tältä osin pitäytynyt alkuperäisessä esityksessään, jonka mukaan jäsenmaiden on läpikäytävä lupajärjestelmänsä, palvelujen tarjoajalle asettamiansa vaatimuksia sekä monialatoimintaa koskevat kieltonsa ja perusteltava komissiolle annettavassa raportissa niiden syrjimättömyys, oikeasuhteisuus ja välttämättömyys. Raportit on annettava jo direktiivin siir-

tymääjan kuluessa. Sijoittautumista koskevien vaateiden osalta komissio on ylipäättään pitäytynyt varsin pitkälle alkuperäisen ehdotuksensa tavoitteissa.

Muutetun esityksen pohjalta tehtävä taloudellinen vaikutusarviointi valmistuu komissiossa kesäkuussa. Alustavien epävirallisten tietojen mukaan positiiviset talousvaikutukset eivät pienene merkittävästi alkuperäiseen esitykseen verrattuna.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee edelleen vahvaa palveludirektiiviä ja mahdollisimman laajaa soveltamisalaa. Valtioneuvosto pitää direktiiviä välttämättömänä Lissabonin strategian tavoitteiden toteuttamiseksi. Palvelumarkkinoiden rooli EU:n kilpailukyvyyn kehittämiseksi on keskeinen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että etenkin komission esityksen sijoittautumisen vapautta koskevia artikloita ei heikennetä. On tärkeää taata sijoittautumisen vapautteen liittyvät vahvat muotoilut, jotka koskevat mm. yllä mainittuja lupajärjestelmien ja muiden vaateiden läpikäyntiä ja raportointia. Ne vahvistavat merkittävästi

tavalla implementointiprosessia ja parantavat edellytyksiä implementoinnin valvonnalle. Tämän lisäksi se antaa merkittävän viestin palveluiden tarjoajille jäsenmaiden sitoutumisesta direktiiviin. Erityisen tärkeää järjestelmien läpikäynti on suomalaisille vientiyrityksille. Suomen markkinat ovat tällä hetkellä varsin avoimet ulkomaisille palveluyrittäjille. Suomalaiset vientiyritykset hyötyvät hallinnollisen taakan ja erilaisten palveluiden vapaasta liikkuvuudesta rajoittavien vaatimusten poistumisesta. Direktiivi luo oikeusvarmuutta ja rohkaisee näin ollen palveluyrittäjiä, jotka usein ovat pieniä ja keskisuuria yrityksiä, myös vientiin. Onkin tärkeää direktiiviä arvioitaessa välittömien vaikutusten lisäksi huomioida myös sen välillisempi positiivinen vaikutus epävarmuustekijöiden vähenemisen ja hallinnollisen taakan kevenemisen myötä.

Kansallisten alustavien arvioiden mukaan uudistetun esityksen kattavuus on yritysten ja työntekijöiden määrällä sekä liikevaihdolla mitattuna yhä merkittävä.

Valtioneuvoston kirjelmä sisältää yksityiskohtaisen kuvauksen ja arvion uudesta ehdotuksesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Direktiiviesitys antaa puitteet palvelujen sisämarkkinoiden avaamiselle palveluntarjoajien sijoittautumisvapauden, palvelujen väliaikaisen rajat ylittävän tarjoamisen ja jäsenmaiden yhteistyön osalta. Direktiivin merkittävimmät tavoitteet kohdistuvat jäsenmaiden palveluntarjoajiin kohdistamien lupamenettelyjen vähentämiseen.

Kuten aiemmassakin lausunnossaan (TaVL 19/2004 vp) talousvaliokunta painottaa palveludirektiivin keskeistä merkitystä yhteisön kilpailukyvyyn kannalta. Suomella on direktiivin voimaantullessa enemmän voitettavaa kuin hävitettävää, sillä markkinamme ovat jo nyt hyvin pitkälle avatut.

Valiokunta katsoo, että esitys on monilta osin kehittynyt valiokunnan edellyttämään suuntaan. Esityksen jatkokäsittelyä silmälläpitäen valiokunta haluaa tuoda esille seuraavat direktiivin soveltamisalaan ja tulevaan soveltamiseen liittyvät näkemykset.

Pohjoismainen hyvinvointimalli

Suurimpana huolena on asian aiemmassa käsittelyssä pidetty vaaraa joutua muuttamaan pohjoismaista hyvinvointimalliamme ja työmarkkinajärjestelyjämme. Valiokunnan näkemyksen mukaan uudistettu direktiiviesitys ei edellyttäisi muutoksia kansallisen järjestelmämme peruslähtökohtiin. Direktiivi rajaa yleishyödylliset palvelut täysin pois säädöksen soveltamisalasta ja

antaa yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen osalta jäsenmaille oikeuden määritellä niiden katteen sekä päättää, miten palvelut järjestetään ja rahoitetaan. Direktiivi ei myöskään velvoita jäsenmaita avaamaan tai yksityistämään yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja. Myös monopolit on suljettu soveltamisalan ulkopuolelle. Esityksellä ei puututtaisi työoikeuden piiriin kuuluvaan sääntelyyn. Se antaa siten suhteellisen laajat mahdollisuudet kansalliseen harkintaan, jonka negatiivisena puolena saattavat toisaalta olla merkittävätkin erot eri maiden tulkinnoissa direktiivin soveltamisalasta.

Suomessa hyvinvointipalveluiksi määritellyt koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelut ovat sisältyneet, rahoituksensa ja järjestämistapansa puolesta edelleen jäsenvaltioiden toimivallassa. Olennaista myös on, että järjestelmämme tarjoamat, ei-tarveharkintaiset palvelut voidaan edelleen säilyttää.

Direktiivin soveltamisala

Komission muutettu ehdotus ottaa monilta osin huomioon ne seikat, jotka valiokunta komission alkuperäisestä esityksestä antamassaan lausunnossa nosti esille lisäselvitystä edellyttävinä. Direktiivin soveltamisalaa on täsmennetty ja rajattu sen ulkopuolelle hyvinvointipalvelujen kannalta herkimmat sektorit. Valiokunta katsoo, että esitys on monilta osin kehittynyt oikeaan suuntaan.

Direktiivin soveltamisalasta poissuljettujen sektoreiden lista on kasvanut suhteellisen pitkäksi. Vaikka osa uusista poissuljetuista aloista on sellaisia, joita valiokuntakin on aiemmassa lausunnossaan puoltanut, eli rahapeli-, taksi- ja apteekkitoiminta, on joukkoon tullut myös laajoja kokonaisuuksia, kuten terveyspalvelut, joiden osalta suomalaisyrityksillä on merkittäviä vienti-intressejä.

Soveltamisalan katetta voidaan kuitenkin edelleen pitää kannaltamme kohtuullisena, sillä valtioneuvoston kirjelmän liitteenä oleva vaikutusarviointi osoittaa, että lähes 60 prosenttia maamme palveluyrityksistä olisi edelleen direk-

tiivin piirissä. Soveltamisalan katetta lisää vielä teollisuuden harjoittama palveluvienti, jonka osuus puuttuu arviosta.

Kyseessä on hyvin laaja säädöshanke, jonka kaikkia vaikutuksia on vaikeaa etukäteen täysin arvioida. Valiokunta katsoo, säädöshankkeen laajuuden ja mahdolliset alkuvaiheen soveltamisvaikeudet huomioonottaen, että soveltamisalan supistunut kate saattaa tämän vuoksi olla alkuvaiheessa perusteltua. Direktiivin yhtenäisen soveltamisen kannalta on erittäin tärkeää, että jäsenmaat käyvät direktiivin edellyttämällä tavalla kansalliseen lainsäädäntöönsä sisältyvät hallinnolliset menettelyt läpi ja tarvittaessa karisivat niitä vastaamaan direktiivin säännöksiä. Tämän työn tarpeellisuutta korostavat mm. Elinkeinoelämän keskusliiton tekemän tutkimuksen alustavat tiedot, joiden mukaisesti suomalaiset palveluyritykset kokevat nimenomaan muiden maiden lupabyrokratian hankaloittavan eniten palvelujen vientiä.

Palvelujen vapaa liikkuvuus

Valiokunta suhtautui edellisessä lausunnossaan kriittisesti alkuperämaaperiaatteen käyttöön. Nyt periaate on korvattu palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevalla sääntelyllä, jonka mukaisesti palveluun sovellettaisiin työntekomaan lainsäädäntöä ja valvontaa. Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu mm. yleishyödylliset taloudelliset palvelut.

Valiokunta pitää uutta esitystä tältä osin aiempaa parempana erityisesti kuluttajien ja viranomaisvalvonnan kannalta. Yritysten kannalta alkuperämaaperiaatteen tavoitteita voidaan pyrkiä edistämään kuhunkin maahan perustettavaksi esitetyn kontaktipisteen tehokkaan toiminnan avulla. Erityisesti pk-yrityksiä ajatellen on olennaista, että tiedot kunkin maan kansallisesta sääntelystä ovat saatavissa keskitetysti yhdestä paikasta ja myös jäljellejäävät lupamenettelyt on mahdollista hoitaa sähköisesti yhden luokun periaatetta noudattaen. Asian jatkovalmistelussa onkin aiheellista edelleen painottaa kontaktipisteiden toiminnan keskeistä merkitystä.

Yleishyödylliset palvelut

Uuden esityksen suurimpana heikkoutena valiokunta pitää, valtioneuvoston tapaan, soveltamisalassa edelleen olevia epäselvyyksiä. Valtioneuvoston kirjelmässä on tuotu esille useita täsmennystarpeita, joihin valiokunta yhtyy. Keskeisenä valiokunta pitää rajanvetoa yleishyödyllisten palvelujen ja yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen välillä.

Tätä rajanvetoa on yritetty hahmotella komission viimeaikaisissa tiedonannoissa. Komission valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista (KOM(2004) 374 lopullinen; 12.5.2004) määritteli yleishyödylliset palvelut -käsitteen kattamaan sekä sellaiset markkinapalvelut että markkinattomat palvelut, jotka viranomaiset luokittelevat yleishyödyllisiksi ja joihin ne soveltavat julkisen palvelun velvoitteita. Julkisen palvelun velvoite viittaa sellaisiin erityisiin vaatimuksiin, joita julkiset viranomaiset ovat asettaneet palveluntarjoajalle varmistaakseen, että tietyt julkisen edun mukaiset tavoitteet täyttyvät. Yleishyödyllisellä taloudellisella palvelulla puolestaan tarkoitetaan sellaista luonteeltaan taloudellista palvelua, johon jäsenvaltiot tai yhteisö soveltavat erityisiä julkisen palvelun velvoitteita sen yleishyödyllisen luonteen perusteella.

Komissio on 26.4.2006 julkaissut yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista tiedonannon (Social services of general interest in European Union; COM(2006) 177 final), jossa sosiaalipalvelut yritetään määritellä yhteisten kriteerien ja ominaispiirteiden avulla.

Määritelmät osoittavat, ettei käsitteiden sisällystä vallitse yhteisötasolla lähimainkaan selkeää kuvaa. Koska jäsenmaiden näkemykset em. palvelujen katteesta poikkeavat toisistaan merkittävästi, komissio on katsonut tarkoituksenmukaiseksi edetä tällä sektorilla hitaasti jäsenmaita kuunnellen. Säädösesitysten sijasta

komissio jatkaa jäsenmaiden kanssa käytävää vuoropuhelua ja laatii erillisselvityksiä.

Edellä oleva huomioon ottaen ei voida olettaa, että palveludirektiivin yhteydessä pystytään tyhjentävästi tekemään rajanveto yleishyödyllisten ja yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen välille. Ongelmalliseksi tilanteen tekee kuitenkin se, että määritelmiä käytetään nyt säädöstekstissä ikään kuin niiden sisältö olisi kaikille selvä. Koska vaarana lisäksi on, että tuomioistuin harkitsee käsitteiden sisällön jäsenmaiden puolesta, tulisi pääperiaatteita kuitenkin vielä pyrkiä selventämään erityisesti yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen ja yleishyödyllisten palvelujen katteen osalta. Säädöksen johdanto-osassa tätä määrittelyä on jossain määrin pyritty tekemään, mutta lopputulos jää valiokunnan näkemyksen mukaan hajanaiseksi ja epäselväksi. Yksittäisenä kysymyksenä on aiheellista saada varmistus siitä, ettei direktiivi koske universaalisen sosiaalipalvelujärjestelmämme yleisesti tarjoamia, ei-tarveharkintaisia palveluja.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy edellä olevin huomautuksin valtioneuvoston kantaan ja katsoo, että

- direktiiviesitys on päälinjoiltaan hyväksyttävissä,

- jatkovalmistelussa tulee täsmentää soveltamisalaa erityisesti yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen ja yleishyödyllisten palvelujen katteen selvittämiseksi.

Helsingissä 18 päivänä toukokuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Klaus Pentti /kesk
vpj.	Jari Leppä /kesk	Antti Rantakangas /kesk
jäs.	Sari Essayah /kd	Martin Saarikangas /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Juhani Sjöblom /kok
	Martti Korhonen /vas	Oras Tynkkynen /vihr
	Jere Lahti /kok	vjäs. Matti Saarinen /sd (osittain)
	Jouko Laxell /kok	Mauri Salo /kesk.
	Sirpa Paatero /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.