

TMO Vilhunen Leila

28.05.2010

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Mario Montin raportti komissiolle sisämarkkinoiden kehittämisestä

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys Mario Montin komissiolle antamasta raportista ”A new Strategy for the Single Market”.

Raporttia on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 28.5.2010.

Ylijohtaja

Raimo Luoma

LIITTEET Muistio

Asiasanat	sisämarkkinat
Hoitaa	TEM, UM
Tiedoksi	MMM, VM, OKM, LVM, YM, STM, PLM, EUE, OM, SM, VNEUS

MARIO MONTIN RAPORTTI SISÄMARKKINOIDEN KEHITTÄMISESTÄ

Professori Mario Monti, entinen kilpailu- ja sisämarkkinakomissaari, on luovuttanut komission puheenjohtaja Barrosolle selvityksen sisämarkkinoiden edelleen kehittämisen tarpeista. Selvitys julkaistiin 10.5.2010.

Montin raportti toimii komission jatkotyön pohjana sen valmistellessa laajaa uudistuspakettia sisämarkkinoiden toiminnan parantamiseksi. Komissio antaa kesän aikana tiedonannon tulevista kehittämisen suuntaviivoista ja tässä yhteydessä asiasta valmistellaan valtioneuvoston E-kirje.

Lähtökohta uudelle strategialle

Komission puheenjohtaja Barroso on nostanut sisämarkkinat uuden komission strategiseksi hankkeeksi. Montin raportti ”A New Strategy for the Single Market”¹ on vastaus Barroson hänelle viime syksynä osoittamaan toimeksiantoon sisämarkkinoiden kehittämistarpeiden selvittämisestä. Komission odotetaan valmistelevan Montin raportin pohjalta heinäkuuhun mennessä tiedonannon sisämarkkinoiden kehittämisen suuntaviivoista. Komissio laatii myöhemmin yksityiskohtaisemman ohjelman, joka toteutettaisiin vuoteen 2020 mennessä. Barroso on ehdottanut, että tämä sisämarkkinoiden uudistuspaketti annettaisiin sisämarkkinoiden 20-vuotisjuhlan kunniaksi vuonna 2012.

Selvitystä valmistelleessaan Monti on keskustellut laajasti jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja eri sidosryhmien kanssa.

Montin mukaan sisämarkkinoiden uudelleen käynnistäminen (relaunch of the Single Market) kohtaa kolme päähaastetta. Ensiksi, integraatioväsymys on johtanut siihen, että luottamus yhteisiin markkinoihin on heikentynyt. Toiseksi, sisämarkkinoiden kehittämistä on leimannut epätasainen politiikkavalmistelu, minkä johdosta sisämarkkinahyötyjen välittyminen kaikille toimijoille on estynyt. Kolmantena Monti katsoo, että on liiaksi tuudittauduttu siihen, että sisämarkkinat olisivat jo valmiit. Eurooppa-politiikan keskittyessä rakenteiden uudistamiseen on sisämarkkinapolitiikka jäänyt liian vähälle huomiolle.

Monti tarkastelee sisämarkkinoiden haasteita kolmesta perspektiivistä; suhteessa aikaan (ennen talouskriisiä, kriisin aikana, kriisin jälkeen ja pitkällä aikavälillä), suhteessa kohdealueeseen (kuluttajat, kansalaiset, yritykset, jäsenvaltiot, ympäristönäkökulma ja sosiaalinen ulottuvuus) sekä suhteessa jäsenvaltioihin. Monti tunnistaa neljä jäsenvaltioryhmää - mannermaiset sosiaalisen

¹ A New Strategy for the Single Market – At the service of Europe’s Economy and Society Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso by Mario Monti http://ec.europa.eu/bepa/expertises/visitor-programs/mario_monti/index_en.htm

markkinatalouden maat, anglosaksiset maat, Keski- ja Itä-Euroopan uudet jäsenvaltiot sekä Pohjoismaat - joiden perinteistä sisämarkkinapolitiikkaa ohjaavat eri prioriteetit.

Montin strategian ydin on sisämarkkinoiden kehittämisen ”pakettiratkaisu”. Se edellyttää jäsenvaltioiden politiikan lähentymistä periaatteellisilla kansallista sisämarkkinapolitiikkaa ohjaavilla alueilla. Lisäksi Euroopan ja sisämarkkinoiden tulee saavuttaa poliittinen, taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys. Montin mukaan sisämarkkinoiden uuden strategian on rakennuttava nimenomaisesti kokonaisvaltaiselle lähestymiselle ja useiden politiikkojen integroimiselle osaksi sisämarkkinoita; myös sellaisten, jotka eivät perinteisesti ole sisältyneet sisämarkkinoiden keskiöön.

Montin strategian osa-alueet

Montin ajattelu rakentuu kolmeen pilariin: vahvempien sisämarkkinoiden rakentaminen perusvapauksien toteutumisen kautta, konsensuskseen pyrkiminen eri politiikka-alueilla sekä vahvempien sisämarkkinoiden tuottaminen parantamalla sääntelyä ja tehostamalla toimeenpanoa. Monti tähdentää myös, että strategian täytäntöön panemiseksi unionissa on määritettävä uudelleen sisämarkkinoiden asema muussa EU:n politiikan- ja päätöksenteossa. Tämä edellyttää vastuunottoa kaikissa instituutioissa, ei ainoastaan komissiossa, joka perinteisesti on toiminut sisämarkkinoiden puolustajana.

1. Sisämarkkinoiden lujittaminen

Vahvempien sisämarkkinoiden rakentaminen liittyy neljään perusvapauteen ja jäljellä olevien sisämarkkinaesteiden poistamiseen. Tässä yhteydessä käsitellään paitsi olemassa olevan sääntelyn parantamista, myös uusia sektoreita, joiden kautta voidaan saavuttaa taloudellista hyötyä.

Keskeisimpiä uusia sisämarkkina-aloja ovat digitaaliset sisämarkkinat (mm. telekommunikaatiopalvelut ja –infrastruktuurit, e-kauppa, digitaaliset sisällöt) sekä vihreä kasvu (mm. uusiutuvan energiankäytön edistäminen, läpinäkyvät energiamarkkinat, eurooppalaiset standardit energiatehokkaille tuotteille ja hiilijalanjäljelle).

Jotta sisämarkkinat toimisivat paremmin kansalaisille, kuluttajille ja yrityksille, tulee oleskelua ja liikkumista jäsenvaltioiden välillä edelleen edistää. Montin aloitteita tällä alueella ovat mm. siviilioikeuksien vastavuoroinen tunnustaminen, eurooppalainen vapaan liikkuvuuden kortti, kaksinkertaisen verotuksen ehkäisy, vähittäispankkisektorin yhdentäminen ja eurooppalaisen pk-yrityksille soveltuvan yhtiömuodon luominen.

Tavaroiden ja palveluiden sisämarkkinoihin liittyy vielä paljon hyödyntämätöntä potentiaalia. Tavaroiden sisämarkkinoiden osalta Montin suositukset liittyvät tuotelainsäädännön edelleen kehittämiseen ja erityisesti standardisoinnin modernisoimiseen sekä yhteisöpatentin ja patenttituomioistuimen perustamiseen. Lisäksi hän kiinnittää huomiota mm. logistiikka- ja kuljetusjärjestelmiin. Palvelujen sisämarkkinoiden kehittämisessä tulee analysoida, millä nykyisen palveludirektiivin ulkopuolisilla aloilla yhdenmukaistamisesta voitaisiin hyötyä. Erityishuomiota tulisi kiinnittää potilaiden liikkuvuuteen ja rajat ylittävien terveystalvelujen hyödynnettävyyteen.

Työntekijöiden liikkuvuus on Montin mukaan yksi kiistanalaisimmista ja vähiten hyödynnetyistä liikkuvuuden vapauksista. Montin aloitteet tältä osin kattavat ehdotuksia mm. sosiaaliturvajärjestelmän tehokkaasta koordinaatiosta, veroesteiden poistamisesta ja ammattipätevyyksien vastavuoroinen tunnustamisen tehostamisesta.

Pääomien ja rahoituspalvelujen osalta on huolehdittava erityisesti siitä, etteivät valvontarakenteet ohjaa markkinoiden pirstaloitumiseen. Euron täysiä hyötyjä ei ole vielä saavutettu johtuen osaksi juuri eurooppalaisten rahoitus- ja arvopaperimarkkinoiden kansallisten järjestelmien hajautumisesta. Tästä aiheutuu kustannuksia rahoituspalveluiden tuottajille, mutta ennen muuta myös Euroopan kansalaisille. Likvidit markkinat ovat ehto investointien houkuttelemiselle sekä euroalueen vakaudelle ja kilpailukyvyille. Monti esittelee ajatuksensa finanssimarkkinoiden integraation edistämiseksi yhteisen eurooppalaisen rahoitusmekanismin kautta.

Fyysinen infrastruktuuri, kuten liikenneyhteydet sekä energia- ja tietoverkot, toimii osaltaan keskeisesti sisämarkkinoiden toiminnan lujittajana. Kuitenkin näiden toimialojen suunnittelu, rahoitus ja hallinnointi tapahtuvat pääasiallisesti kansallisilla tasoilla. Monti katsoo, että rajat ylittävä infrastruktuurikuilu on kurottava umpeen, jotta eurooppalaiset tavoitteet vihreästä ja älykkästä taloudesta saavutetaan. Montin ehdotuksiin lukeutuvat mm. julkisten ja yksityisten kumppanuussuhteiden (public private partnership) edistäminen rakennerahastoprojekteissa sekä investoijien houkutteleva infrastruktuurihankkeisiin oikealla säädös- ja kilpailupolitiikalla.

2. Konsensuksen rakentaminen

Sisämarkkinoiden edelleen kehittämisessä ja kestävän politiikan rakentamisessa on Montin näkemyksen mukaan oleellista unionin sisäisten epäsymmetrioiden poistaminen.

Monti katsoo, että poliittisessa päätöksenteossa on pyrittävä ratkaisemaan työntekijöiden oikeuksien ja taloudellisten perusvapauksien suhteeseen liittyvät kysymykset. Niitä ei tule jättää tuomioistuimen ratkottavaksi. Sisämarkkinoiden kehittäminen ei tapahdu ilman sosiaalista ulottuvuutta. Tavoitteena on toteuttaa EU:n perussopimukseen kirjattu sosiaalinen markkinatalous. Monti tunnustaa, että asiaan liittyy paljon herkkyyksiä. Monti ehdottaa lähetettyjen työntekijöiden direktiivin implementoinnin parantamista.

Lisäksi Monti ehdottaa harkittavaksi säännöstä, jonka mukaan työntekijöiden lähettäminen rajat ylittävän palvelujen tarjonnan yhteydessä ei vaikuttaisi työtaistelu- ja lakko-oikeuteen, siten kuin se on turvattu EU:n perusoikeuskirjassa ja kansallisessa lainsäädännössä ja käytännössä, jotka kunnioittavat unionin oikeutta.

Lisäksi Monti ehdottaa epävirallista riitojen selvitysmenettelyä työntekijöiden lähettämiseen, kun riidat haittaavat merkittävästi yhteismarkkinoiden toimivuutta.

Yleishyödyllisiä palveluja ja valtiontukia koskevaa sääntelyä on edelleen kehitettävä. Sovellettavien sääntöjen joustavuutta on vahvistettava varmistaen, että julkisen palvelun tarkoitus voidaan täyttää. Niin ikään on huolehdittava siitä, että palvelut ovat tasapuolisesti kaikkien kansalaisten saatavilla. Esimerkiksi pankki- ja verkkopalvelujen osalta kehitystä on vietävä eteenpäin, jotta kaikilla unionin kansalaisilla olisi yhtäläiset mahdollisuudet sisämarkkinoiden hyötyihin.

Julkisten hankintojen ohjaavaa roolia olisi vahvistettava unionin asettamien politiikkatavoitteiden saavuttamisessa mm. innovaatioiden, vihreän kasvun ja sosiaalisen yhdentymisen saralla. Hankintamenettelyjä tulisi pyrkiä yksinkertaistamaan, tehostamaan ja keventämään. Tällä lisättäisiin myös pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia.

Verotuksen osa-alueella Montin aloitteet liittyvät mm. veroesteiden poistamiseen, e-laskutuksen kehittämiseen, arvonlisäverosääntelyn uudistamiseen ja yhteisen yritysveropohjan luomiseen. Monti ehdottaa myös erityistä riitojenratkaisumenettelyn perustamista selvittämään henkilöiden

kaksinkertaista verotusta sekä korkean tason veropolitiikkaryhmän perustamista käsittelemään veropolitiikkastrategioita.

Aluepolitiikan vaikuttavuutta tulee selvittää. Aluepolitiikan tehokkuuden turvaamiseksi Monti esittelee idean rahoituksen ehdosta, joka sidottaisiin esimerkiksi sisämarkkinadirektiivien kansalliseen täytäntöönpanoon. Lisäksi sääntöjä, joiden tarkoitus on estää rakennerrahoituksen väärinkäyttöä yritysten uudelleensijoittautumisessa, tulee tiukentaa.

Eurooppalaiselle kilpailupolitiikalle rakentuva teollisuuspolitiikka synnyttää maailman taloudessa pärjääviä menestyjiä. Siksi on tärkeää, ettei kansallisella politiikalla ja sääntelyllä muodosteta esteitä tai hidasteita eurooppalaisen teollisuuspolitiikan edistämiseksi. Monti katsoo, että esimerkiksi rajat ylittäviä fuusiotilanteita tulisi käsitellä yhdenmukaisemmin EU-tasolla. Montin mielestä myös tehokas ja toimiva valtiontukisääntely kuuluu tiiviinä osana kilpailukykyiseen teollisuuspolitiikkaan.

Sisämarkkinoiden avoimuudesta ei Montin mielestä tule tinkiä. Markkinoiden avoimuuteen liittyy kuitenkin usein kysymys mahdollisesta epäoikeudenmukaisista kilpailuolosuhteista verrattuna kauppakumppaneihin. Kansainvälisellä tasolla tulisikin Montin mukaan käydä avoimempaa keskustelua mm. valtioiden harjoittamista tukipolitiikoista. Euroopan tulisi olla tässä aktiivinen keskustelun avaaja. Yleisesti EU-lainsäädännön valmistelussa tulisi arvioida alan sääntelyä suhteessa merkittävimpien kauppakumppaneiden sääntelyyn. EU:n tulisi myös uudistaa politiikkaansa ulkomaisten suorien investointien osalta.

3. Vahvempien sisämarkkinoiden toteuttaminen

Vahvojen sisämarkkinoiden toteuttamiseksi on kiinnitettävä huomiota toimivaan ja tehokkaaseen sääntelyyn sekä toimeenpanon tehostamiseen.

Montin mukaan sisämarkkinoiden säädösympäristö on jo hyvin kattava, mutta lainsäädännön toimivuudesta on kuitenkin huolehdittava kaiken aikaa. Paremman sääntelyn periaatteiden soveltamista tulee jatkaa ja uuden sääntelyn tarkoituksenmukaisuuteen on kiinnitettävä huomiota. Lainsäädännön rinnalla myös politiikkavalmistelun tulee olla tarkkaan harkittua.

Vastuu sisämarkkinalainsäädännön täytäntöön panosta ja toimeenpanon tehostamisesta jakautuu sekä komissiolle että jäsenvaltioille. Montin mielestä komission roolia täytäntöönpanorikkomuksissa olisi edelleen vahvistettava ja rikkomusmenettelyjen käsittelyä nopeutettava. Jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä kansallisessa täytäntöönpanossa tulee kehittää. Virallisten menettelyjen ohella tulee edelleen kehittää käytännön toimeenpanoa edistäviä muita keinoja sekä viranomaisyhteistyötä kaikilla tasoilla.

Suomi on eri yhteyksissä osoittanut tukensa horisontaalille lähestymiselle sisämarkkinoiden kehittämisessä. Tavoitteena on oltava, että sisämarkkinapolitiikalla on kansalaisten, kuluttajien, työntekijöiden sekä talouden toimijoiden tuki ja luottamus.

Montin käsittelemät aiheet liittyvät läheisesti niihin teemoihin, joihin valtioneuvosto on ottanut kantaa aiemmissa sisämarkkinoiden kehittämistä koskeissa linjauksissaan². Lisäksi Montin näkemys EU:n eri politiikkojen vahvemmassa yhteydestä

² mm. valtioneuvoston E-kirje (31.8.2007) ja E-jatkokirje (13.2.2008) eduskunnalle komission sisämarkkinoiden uudelleentarkasteluun (Single Market Review) liittyvistä raporteista.

sisämarkkinapolitiikkaan vastaa valtioneuvoston käsitystä siitä, miten EU:ta tulisi jatkossa kehittää. Montin raportti onkin hyvä lähtökohta komission jatkotyölle uuden sisämarkkinaohjelman valmistelemissa.

Komissio antaa tiedonannon sisämarkkinoiden tulevista suuntaviivoista kesän kuluessa. Tiedonannosta valmistellaan valtioneuvoston E-kirje, minkä yhteydessä arvioidaan myös Montin esitykseen sisältyviä teemoja. Ministeriöiltä toivotaan kuitenkin jo tässä vaiheessa perehtymistä raportin sisältämiin yksityiskohtaisiin ehdotuksiin.