



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 03.05.1995
KOM(95) 163 lopull.

VALKOINEN KIRJA

UNIONIN SISÄMARKKINOIHIN LIITTYMISEN VALMISTELU:
KESKI- JA ITÄ-EUROOPAN ASSOSIOIDUT MAAT

(komission antama)

SISÄLLYSLUETTELO

Yhteenveto

- 1. Johdanto**
- 2. Sisämarkkinat ja jäsenyyteen valmistautuminen**
- 3. Sisämarkkinoita koskeva yhteisön lainsäädäntö**
- 4. Tilanne Keski- ja Itä-Euroopan maissa**
- 5. Tekninen erityisapu**
- 6. Johtopäätökset**

LIITE

YHTEENVETO

Tämä valkoinen kirja on osa Essenin huippukokouksen joulukuussa 1994 hyväksymää strategiaa Keski- ja Itä-Euroopan assosioitujen maiden valmistautumiseksi unionin jäsenyyteen. Kirjan tarkoituksena on opastaa assosioituja maita niiden valmistautuessa toimimaan Euroopan unionin sisämarkkinoiden vaatimusten mukaisesti. Maiden järjestelmien saattaminen samansuuntaisiksi sisämarkkinoiden kanssa on kuitenkin pidettävä erillään varsinaisesta unioniin liittymisestä, joka edellyttää yhteisön säännösten hyväksymistä kokonaisuutena.

Valkoisessa kirjassa esitetään kullakin sisämarkkinoiden alalla tarvittavat avaintoimenpiteet ja annetaan ehdotuksia siitä, missä järjestyksessä lainsäädäntöä olisi edullista lähentää. Lainsäädännön muodollinen siirto ei kuitenkaan yksin takaa toivottua taloudellista vaikutusta ja sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa laajenemisen jälkeen. Siksi on yhtä tärkeätä luoda lainsäädännön täytäntöönpanon vaatimat rakenteet. Tämä voikin olla vaikeampi tehtävä. Sisämarkkinoiden toimintaan kiinteästi liittyvien kilpailuun sekä sosiaali- ja ympäristöpolitiikkaan liittyvän lainsäädännön ottamisella mukaan varmistetaan tasapainoinen lähestymistapa.

Assosioidut maat kantavat itse päävastuun järjestelmiensä saattamisesta samansuuntaisiksi sisämarkkinoiden kanssa ja asettavat omat alakohtaiset prioriteettinsa. Unioni avustaa lainsäädännön lähentämistyötä erityisesti PHARE-ohjelmien kautta, ja tätä avustustyötä olisi nyt tehostettava ja mukautettava valkoisen kirjan suositusten mukaisesti.

Lisäapua antaa komission ylläpitämä uusi teknisen avunannon tietokeskus, jota tukee monenvälinen PHARE-ohjelma. Keskus helpottaa avun kohdentamista lähentämiseen ja avustuksiin liittyvällä tietokannalla, jota kaikki osapuolet voivat hyödyntää. Lisäksi se välittää unionilta saatavaa neuvontaa ja asiantuntija-apua tarvitsijoille. Apua antavat komissio, jäsenvaltiot ja yksityiset laitokset. Valkoisen kirjan mukaan avustustoiminnan tulee olla koordinoitua ja suositusten toteuttamisen edistymistä on seurattava.

Rakenteiden saattaminen samansuuntaisiksi sisämarkkinoiden kanssa vahvistaa talousuudistusta ja teollisuuden rakennemuutosta ja piristää kaupankäyntiä. Valkoisessa kirjassa kuvataan komission, assosioitujen maiden ja jäsenvaltioiden toimia näiden etujen saavuttamiseksi.

1. JOHDANTO

Unionin jäsenyyteen valmistautuminen

1.1 Essenin huippukokous (Eurooppa-neuvosto) hyväksyi joulukuussa 1994 laaja-alaisen jäsenyyden valmistelua koskevan strategian Keski- ja Itä-Euroopan assosioitujen maiden (KIE-maiden) auttamiseksi niiden valmistautuessa liittymään Euroopan unioniin. Huippukokous totesi, että assosioitujen maiden valmistautuminen sisämarkkinoihin on "avaintekijä kuilun kaventamisessa", ja kehotti komissiota laatimaan asiasta valkoisen kirjan. Unionin kannalta tämä valmistautumisprosessi on tärkeä siksi, että on luotava olosuhteet, joissa sisämarkkinat toimivat unionin laajenemisen jälkeenkin asianmukaisesti kaikkien jäsenten eduksi.

1.2 Tämä valkoinen kirja on vain yksi osa Essenin huippukokouksessa päätetystä jäsenyyden valmistelustrategiasta. Strategia perustuu kahteen päävälineeseen: Eurooppa-sopimukseen ja assosioitujen maiden ja Euroopan unionin toimielinten välisiin jäsenyneysiin suhteisiin. Sopimusosapuolet katsovat, että Eurooppa-sopimuksilla luodut assosiointisuhteet auttavat KIE-maita saavuttamaan lopullisen tavoitteensa, unionin jäsenyyden. Sopimukseen sisältyy pyrkimys toteuttaa osapuolten välillä samat taloudelliset vapaudet, joihin unioni ja erityisesti sen sisämarkkinat perustuvat. Sopimuksissa suunnitellaan toimenpiteitä järjestelmien samansuuntaistamiseksi unionin kanssa, ja ne sisältävät määräyksiä lainsäädännön lähentämisestä.

1.3 Jäsenyneet suhteet unionin toimielimiin täydentävät kahdenvälisiä assosiointisopimuksia vahvistamalla monenvälistä vuoropuhelua ja kuulemista. Essenin huippukokous korosti sitä, että vuoropuhelun tulee edistää käytännön yhteistyötä jäsenvaltioiden ja assosioitujen maiden välillä. Tämä yhteistyö ja sen tarjoamat mahdollisuudet jatkuvaan vuoropuheluun ovat tärkeitä KIE-maiden tuettaessa valmistautumista liittymään sisämarkkinoihin.

Valkoisen kirjan tausta ja tarkoitus

1.4 Valkoisen kirjan laatimista sisämarkkinoihin liittymisen valmistelusta ehdotettiin ensimmäisen kerran kahdessa komission tiedonannossa heinäkuussa 1994¹². Tarkoituksena oli laatia sisämarkkinoiden vaatimusten täyttämiseksi ohjelma, jota assosioidut maat voisivat noudattaa ja jota unioni voisi valvoa. Komissio korosti, että ohjelma laadittaisiin yhteistyössä assosioitujen maiden kanssa ja että kunkin maan täytyisi laatia oma ohjelmansa tärkeysjärjestyksineen ja aikatauluineen. Komissio korosti myös sitä, että lähentämistehtävä on laaja, työ on koordinoitava hyvin ja maille on annettava teknistä apua. Jäsenvaltiot, myös ne, jotka ovat viime aikoina joutuneet lähentämään lainsäädäntöään unionin lainsäädäntöön

¹ 13 päivänä heinäkuuta 1994 (KOM(94) 320 lopullinen)

² 26 päivänä heinäkuuta 1994 (KOM(94) 361/3)

valmistautuessaan liittymään unioniin, voisivat asettaa kokemuksensa käyttöön tässä työssä.

1.5 Lähentämistyön voivat tehdä vain assosioidut maat itse; valkoisen kirjan tehtävänä on auttaa niitä sen toteuttamisessa. Valkoisessa kirjassa annetaan tunnustus Keski- ja Itä-Euroopan maissa erityisesti Eurooppa-sopimusten antaman sysäyksen ansiosta jo tapahtuneelle kehitykselle. KIE-maat ovat luomassa lähentämisprosessia edistäviä ja ohjaavia koordinoituneita mekanismeja ja niiden omia etuja heijastavia kokonaisvaltaisia lainsäädäntöstrategioita. Näiden suunnitelmien ja ohjelmien laatimisen edistämiseksi valkoisessa kirjassa ei tyydytä vain luettelemaan asiaankuuluvaa lainsäädäntöä. Siinä yksilöidään avaintehtävät kullakin alalla ja ehdotetaan järjestystä, jossa lähentäminen pitäisi toteuttaa. Tämä on yksi tapa, jolla valkoinen kirja helpottaa KIE-maiden tulevaa lähentämistehtävää.

1.6 Kannattaessaan valkoisen kirjan laatimista KIE-maiden valmistamisesta sisämarkkinoihin liittymiseen Eurooppa-neuvosto totesi, että lainsäädännön lähentäminen ei yksin riitä. Essenin johtopäätöksissä puhutaan "edellytysten luomisesta sisämarkkinoiden perustamiselle" ja kuvataan assosioitujen maiden edessä olevia tehtäviä, joihin kuuluu "EU:n järjestelmien mukaisten lakien ja sääntelyjärjestelmien, normien ja sertifiointimenetelmien luominen". Tämän vuoksi valkoisessa kirjassa korostetaan ja kuvataan lainsäädännön lähentämisen lisäksi niitä rakenteita, joita tarvitaan lainsäädännön tehokkuuden varmistamiseksi. Tämä on valkoisen kirjan toinen merkittävä osatekijä.

1.7 Essenin huippukokouksessa todettiin myös, että KIE-maat tarvitsevat apua suoriutuakseen tästä tehtävästä. Lainsäädännön lähentämiseksi unioni tarjoaa jo assosioituille maille apuaan PHARE-ohjelman kautta Eurooppa-sopimusten puitteissa. Valkoisessa kirjassa osoitetaan kuinka tätä apua voidaan tehostaa ja soveltaa jäsenyyden valmisteluprosessin tukemiseksi ja kirjan suositusten huomioon ottamiseksi. Valkoinen kirja antaa ohjeita tehokkaan ja johdonmukaisen ohjelman sisällöstä ja organisoinnista ja kehottaa jäsenvaltioita osallistumaan ohjelmaan täysin mitoin. Tämä on valkoisen kirjan kolmas vaikuttamistapa.

Lainsäädännölliset kysymykset

1.8 Jäsenyyden valmistelustrategian osana valkoinen kirja ei ole osa jäsenyysneuvotteluja eikä sisällä ennakkopäätöksiä mistään neuvotteluissa käsiteltävästä asiasta, mahdolliset siirtymäjärjestelyt mukaan lukien. Jäsenyysneuvottelut koskevat yhteisön lainsäädäntöä ja politiikkaa kokonaisuutena, kun taas valkoinen kirja keskittyy niihin yhteisön toimenpiteisiin, joiden avulla luodaan sisämarkkinat ja ylläpidetään niitä.

1.9 Valkoinen kirja ei myöskään muuta unionin ja KIE-maiden Eurooppa-sopimuksiin perustuvia sopimussuhteita. Sopimusten mukaisesti lainsäädännön lähentämistä valvoo erityinen alakomitea. Sopimukset ovat luonteeltaan dynaamisia siten, että jotkin askelet kohti läheisempää integraatiota tapahtuvat automaattisesti tietyn ajan kuluttua, ja joistakin, kuten vastavuoroista tunnustamista koskevista sopimuksista, voidaan neuvotella.

Taloudelliset kysymykset

1.10 Eurooppa-neuvosto korostaa myös sitä, että terve makrotalouspolitiikka on uudistusten onnistumiselle ja jäsenyyden valmistelustrategialle välttämätön. Asteittainen lähentyminen unionin sisämarkkinapolitiikkaan vahvistaa KIE-maiden talouksien kilpailukykyä ja lisää siirtymän tuomia etuja edistäen siten makrotaloudellisen vakauden saavuttamista ja sen vahvistumista. Ensimmäiseksi on sovitettava lainsäädännön lähentämisen toteuttamisjärjestys ja -vauhti kussakin assosioidussa maassa talousuudistusta edistävällä tavalla.

1.11 Keski- ja Itä-Euroopassa tapahtuvat talousuudistukset kehittävät jo nyt markkinatalouden perusinstituutioita. Näitä ovat mm. lakien ja kauppasäännösten järjestelmä (esimerkiksi kauppalait, omaisuutta koskeva lainsäädäntö, konkurssilainsäädäntö, sopimuslainsäädäntö ja kuluttajansuojalait), joka varmistaa taloudellisille toimijoille sekä oikeusturvan että menettelyjen avoimuuden. Näitä instituutioita ovat myös yhtiöt, markkinat ja valvontaelimet, jotka mahdollistavat rahoituksen hajautetun välitystoiminnan yksityisten välittäjien kautta. Yksityistämisen jatkuminen on tässä suhteessa välttämätöntä. Taloudellisen uudistuksen onnistumisen ja markkinatalouteen siirtymisen tärkeimpiin tekijöihin kuuluvat myös ponnistelut pätevemmän työvoiman saamiseksi. Myös pyrkimys kehittää ammattitaitoisempaa työvoimaa on tärkeä tekijä taloudellisen uudistuksen onnistumisessa ja siirtymisessä markkinatalouteen.

1.12 Järjestelmien saattaminen samansuuntaisiksi unionin sisämarkkinalainsäädännön kanssa tarkoittaa muutakin kuin markkinatalouden luomiseksi tarvittavia uudistuksia. Sen tavoitteena on helpottaa KIE-maiden eri kehitysasteilla mutta vielä siirtymävaiheessa olevien talouksien yhdentymistä unionin teollisten markkinatalouksien kanssa. Tarvitaan lisää aikaa lakien laatimiseen ja sellaisten laitosten luomiseen, jotka huolehtivat uusien lakien varsinaisesta täytäntöönpanosta ja edistuksen valvonnasta. Oikeusjärjestelmän uudistamisen vahvistaminen KIE-maissa on myös osa tätä prosessia. Ilman välttämättömiä institutionaalisia muutoksia sisämarkkinalainsäädännön omaksuminen voisi johtaa pelkästään muodolliseen sääntöjen siirtoon. Tämä ei merkitsisi riittävää perustaa kaikkien osapuolten keskinäiselle luottamukselle, joka on edellytys sisämarkkinoiden toiminnalle. Näin ei myöskään saavutettaisi sitä taloudellista vaikutusta ja niitä etuja, joita assosioidut maat hakevat.

1.13 Kunkin KIE-maan on omaksuttava unionin sisämarkkinalainsäädäntöön mukautumiseksi strategia, jonka toteuttamisjärjestystä ja vauhtia on tarkasteltava säännöllisesti uudelleen, jotta se olisi yhtäpitävä maan taloudellisten uudistuspyrkimysten kanssa. EU:n ja KIE-maiden taloudellisen yhdentymisen tukemiseksi ja taloudellisten uudistusten edistämiseksi tarvitaan myös avoimempaa kilpailu- ja kauppapolitiikkaa, joka yhdenmukaistetaan unionin politiikan kanssa keskipitkällä aikavälillä.

Valkoisen kirjan lähestymistapa ja rakenne

1.14 Valkoinen kirja keskittyy sisämarkkinoiden toiminnan kannalta olennaiseen lainsäädäntöön. Lainsäädäntö esitetään tavalla, joka painottaa tärkeimpiä ja kiireellisimpiä

toimenpiteitä kullakin alalla, mutta siinä ei pyritä asettamaan eri aloja tärkeysjärjestykseen. Kirja kuvaa myös melko yksityiskohtaisesti hallinnollisia ja organisatorisia rakenteita, joita tarvitaan kullakin alalla lainsäädännön tehokasta täytäntöönpanoa varten.

1.15 Valkoinen kirja on osoitettu niille kuudelle maalle, joilla jo on assosiointisopimus (Puolalle, Unkarille, Tšekin tasavallalle, Slovakialle, Bulgarialle ja Romanialle), ja se koskee samalla tavoin niitä maita, jotka neuvottelevat parhaillaan Eurooppa-sopimuksista unionin kanssa (tällä hetkellä Baltian kolme tasavaltaa, jotka ovat parafoineet sopimukset, ja Slovenia). Valkoinen kirja on yleinen asiakirja, jonka suosituksia ei ole suunnattu minkään yksittäisen maan tarpeita ajatellen. Kukin KIE-maa asettaa itse omat prioriteettinsa ja päättää omasta aikataulustaan taloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten realiteettiensa ja jo tekemänsä työn perusteella.

1.16 Valkoinen kirja koostuu kahdesta osasta. Ensimmäisessä osassa analysoidaan lähentämisen tarkoitusta, yhteyksiä ja luonnetta poliittiselta kannalta ja esitetään seurantatapoja varten. Liitteenä oleva toinen osa on yksityiskohtainen kuvaus sisämarkkinoihin liittyvästä yhteisön lainsäädännöstä.

Luvussa 1 kuvataan valkoisen kirjan tarkoitus, soveltamisala ja lähestymistapa.

Luvussa 2 esitellään lähentämisen taustoja. Siinä kuvataan sisämarkkinoiden pääpiirteet ja merkitys, kerrotaan kuinka yhteisön lainsäädäntö on toiminut erilaisten vapaan liikkumisen esteiden poistamiseksi, ja käsitellään kilpailupolitiikan tärkeyttä sisämarkkinoilla.

Luvussa 3 kerrotaan miten sisämarkkinoiden luomiseen ja ylläpitoon liittyvää lainsäädäntöä on valittu ja asetettu tärkeysjärjestykseen valkoisen kirjan tarkoitusperiä varten. Luvussa selvitetään, miten liitteessä esitettyä toimialakohtaista lainsäädännön kuvausta on valmisteltu ja mikä on sen tarkoitus.

Luvussa 4 käsitellään yleisesti tilannetta KIE-maissa lainsäädännön ja rakenteiden kannalta ja esitetään joitakin erityisiä vaikeuksia, joita maat kohtaavat pyrkiessään sopeutumaan yhteisön sääntöihin ja käytäntöihin.

Luvussa 5 käsitellään unionin tarjoamaa jatkuvaa tukea KIE-maille niiden valmistautuessa sisämarkkinoihin ja esitellään uusia järjestelmiä, joiden avulla olemassa olevia EU:n toimenpiteitä voidaan vahvistaa, täydentää ja johdonmukaistaa. Erityistä huomiota kiinnitetään jäsenvaltioiden teknisten avustustoimien tiiviimpään koordinointiin.

Luvussa 6 esitetään etuja, joita valkoisen paperin täytäntöönpanosta voidaan olettaa syntyvän, ja toimenpiteitä, joita komission, assosioitujen valtioiden ja jäsenvaltioiden on toteutettava, jotta näiden etujen toteutuminen varmistettaisiin.

Liite

Toinen, laajempi osa sisältää toimialakohtaisen analyysin soveltuvan yhteisön lainsäädännön avainkohdista, kuvaa lainsäädännön tarkoitusta ja kehitystä kullakin alalla ja selvittää lainsäädännön täytäntöönpanoa varten tarvittavia rakenteita sekä järjestystä, jossa lainsäädäntöä kullakin alalla voitaisiin käsitellä. Komission mielestä sopimuksen tehneiden maiden kannalta on tärkeää korostaa sitä, miten lainsäädäntöä voidaan muuttaa tehokkaammaksi, ja siitä on hyötyä sekä assosioituille maille että lopulta koko laajentuneelle unionille pyrittäessä todelliseen eikä vain muodolliseen samansuuntaistamiseen.

2. SISÄMARKKINAT JA JÄSENYYTEEN VALMISTAUTUMINEN

Sisämarkkinoiden merkitys unionin tavoitteiden saavuttamiselle

2.1 Sisämarkkinoiden luominen ei ole tavoite sinänsä, vaan pikemminkin yksi tärkeimmistä keinoista useiden tavoitteiden, kuten tasapainoisen ja kestävästä ympäristöstä kunnioittavan kasvun, korkean työllisyyden ja sosiaaliturvan, paremman elintason ja elämisen laadun sekä taloudellisen ja sosiaalisen yhtenäisyyden saavuttamiseksi.

2.2 Sisämarkkinat palvelevat tätä tarkoitusta lisäämällä niihin osallistuvien kansantalouksien taloudellista suorituskykyä. Tämä tapahtuu edistämällä tuotannon tekijöiden tehokkaampaa jakoa, mahdollistamalla tuotanto suuremmissa mittakaavoissa ja tästä aiheutuvien etujen hyödyntäminen, parantamalla taloudellista suorituskykyä lisääntyvän kilpailun kautta ja kannustamalla investointitoimintaa.

2.3 Sisämarkkinoilla saavutettava taloudellinen integraatio on laaja-alaisempi kuin erilaiset yhteistyömuodot kuten vapaakauppa-alueet, tulliliitot ja yhteismarkkinat, joiden sisällä rajat ovat vielä olemassa. Sisämarkkinat maksimoivat taloudellisen integraation vaikutukset. Lainsäädäntö kokonaisuudessaan tarjoaa oikeudellisen kehyksen näiden taloudellisten tavoitteiden saavuttamiselle, ja siksi sopimuksen tehneiden maiden olisi kiinnitettävä siihen erityistä huomiota valmistautuessaan liittymään unioniin.

2.4 Markkinat ilman sisäisiä rajoja perustuvat vahvaan keskinäiseen luottamukseen ja valvontajärjestelmien vastaavuuteen. Jokainen merkittävä häiriö yhteisten sääntöjen noudattamisessa jossakin osassa sisämarkkinoita voi vahingoittaa järjestelmän muita osia ja heikentää sen yhtenäisyyttä. Tämänkin vuoksi on ponnistettava sopivien olosuhteiden luomiseksi lainsäädännön soveltamiselle.

2.5 Sisämarkkinoiden sääntöihin ja käytäntöihin sopeuttamisen tavoite ei sulje pois valikoivaa ja asteittaista lähestymistä, joka ottaa huomioon kunkin KIE-maan erityistilanteen ja turvaa niiden pyrkimykset saattaa loppuun taloudellinen siirtymävaihe ja saavuttaa vakaat makrotaloudelliset olot. Onkin erittäin tärkeää, että assosioidut maat sopeuttavat lähentymisohjelmansa talousuudistusten etenemismuotoihin.

Periaatteet

2.6 Perustamissopimuksen 7 a artiklassa määritellään unionin sisämarkkinat alueeksi, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan. Sisämarkkinoilla on myös sosiaalinen ulottuvuus ja siellä edistetään aktiivista kilpailua. Järjestelmälliset tarkastukset ja valvonta suoritetaan markkinoiden sisäisesti eikä kansallisia rajoja ylitettäessä. Perustamissopimuksessa vahvistetaan ne perussäännöt, joiden avulla nämä olosuhteet voidaan saavuttaa seuraavasti:

- Sopimuksen 6 artiklassa kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä jäsenvaltioiden ja

niiden kansalaisten välillä.

- Sopimuksen 8 a artiklassa vahvistetaan kansalaisten oikeus liikkua ja oleskella vapaasti yhteisön alueella.
- Sopimuksen 9 - 12 artiklassa edellytetään tullien ja vaikutukseltaan vastaavien maksujen poistamista jäsenvaltioiden väliltä.
- Sopimuksen 30 - 36 artiklassa kielletään määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet tavaroiden kaupassa ja vahvistetaan ehdot poikkeuksia varten.
- Sopimuksen 37 artiklassa kielletään valtion monopolien harjoittama syrjintä.
- Sopimuksen 48 - 51 artiklassa vahvistetaan periaatteet työntekijöiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi, ja 52 - 57 artiklassa taataan itsenäisten ammattinharjoittajien ja 58 artiklassa yhtiöiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisoikeus.
- Sopimuksen 59 - 66 artiklassa määrätään vapaudesta tarjota palveluja.
- Sopimuksen 67 artiklassa, joka on myöhemmin korvattu 73 b artiklalla, määrätään pääomien liikkuvuuden rajoitusten poistamisesta.
- Sopimuksen 85 ja 86 artiklassa kielletään sellainen kilpailua estävä yritysten toiminta, joka on omiaan kumoamaan sisämarkkinoiden vaikutuksia; sopimuksen 90 artiklassa varmistetaan, että kilpailusäännöt koskevat myös julkisia yrityksiä ja yrityksiä, joille on myönnetty erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia.
- Sopimuksen 92 artiklassa vahvistetaan sisämarkkinoiden yhtenäisyyden turvaamiseksi tiukat ehdot valtioiden yrityksille myöntämälle tuelle.
- Sopimuksen 95 artikla kieltää jäsenvaltioita harjoittamasta verotuksellista syrjintää.

2.7 Unionin oikeudellisen rakenteen kehittymisen kannalta olennaisia ovat myös yhteisön tuomioistuimen perustamissopimusta tulkitsevilla ennakkoratkaisuissaan vahvistamat periaatteet. Yksi sellainen on vastavuoroisen tunnustamisen periaate, jonka tuomioistuin vahvisti merkittävässä ennakkoratkaisussaan niin sanotussa Cassis de Dijon -tapauksessa vuonna 1979. Jossakin jäsenmaassa laillisesti liikkeessä olevan tuotteen jakelu on sallittava myös kaikkialla muualla yhteisön alueella, paitsi milloin jäsenvaltio voi osoittaa, että alkuperäjäsenmaan säännöt eivät suo vastaavaa suojaa merkittäväälle yleiselle edulle. Tämän periaatteen noudattaminen varmistaa monenlaisten tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden yhteisön alueella ilman että on turvauduttava lainsäädäntöön yhteisön tasolla.

2.8 Yhteisön tuomioistuimen ennakkoratkaisut ovat olleet tärkeitä myös tulkittaessa tiettyjä perustamissopimuksen termejä. Näitä ovat mm. määrällisiä rajoituksia "vaikutukseltaan

vastaavat" toimenpiteet (30 artikla ja seuraavat), ja yleisen järjestyksen kannalta perusteltuja vapaan liikkuvuuden kieltoja ja rajoituksia (36 artikla, 48 artiklan 3 kohta jne). Nämä tulkinnat ovat helpottaneet sisämarkkinoiden luomista ja ylläpitämistä ilman uutta lainsäädäntöä useilla yhdenmukaistamattomilla aloilla.

2.9 Näiden periaatteiden toteuttaminen on edellyttänyt fyysisten, teknisten, verotuksellisten ja maksuihin liittyvien esteiden poistamista. Perustamissopimuksessa määrätään, että sisämarkkinoiden luomisen täytyy olla asteittainen prosessi. Yhteisön sisäisillä rajoilla tapahtuvan fyysisen valvonnan poistaminen (joka on vielä epätäydellinen henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta) tuli mahdolliseksi vasta, kun jäsenvaltiot olivat sopineet järjestelyistä, joiden avulla ennen rajoilla suoritettu valvonta voidaan suorittaa muilla tavoin ja muualla.

2.10 Tavaroiden ja palveluiden ja vähemmässä määrin henkilöiden ja pääoman vapaalle liikkumiselle välttämättömiä edellytyksiä ei voida täysin saada aikaan vain soveltamalla perustamissopimusta, tuomioistuimen tulkintoja siitä ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta. Tarvitaan myös yksityiskohtaisempaa johdettua oikeutta silloin, kun suuret erot jäsenvaltioiden säännöissä ja käytännöissä muodostavat esteitä vapaalle liikkuvuudelle. Yhteisön lainsäätäjien on kunnioitettava toissijaisuusperiaatetta ja säätää lakeja yhteisön tasolla vain silloin, kun samaa tai parempaa vaikutusta ei voida saavuttaa kansallisella tai alueellisella tasolla.

2.11 Kansalliset säännöt palvelevat yleensä oikeutettuja kaikille jäsenvaltioille yhteisiä yleiseen järjestykseen liittyviä päämääriä, esimerkiksi yleinen turvallisuus (johon kuuluu rikollisuuden, petosten ja laittoman kaupan torjunta), kansanterveyden ja turvallisuuden suojelu, ympäristönsuojelu, kuluttajansuoja, yleisön luottamuksen säilyttäminen rahoituspalvelusektoriin sekä soveltuvien pätevyysvaatimusten asettaminen eräiden erikoisammattien harjoittajille. Nämä päämäärät on tarpeen säilyttää, ja useimmissa tapauksissa kansalliset säännöt voidaan yhdenmukaistaa niin, että syntyy yhtenäinen yhteisön säännöstö tai niitä voidaan lähentää niin, että jäsenvaltiot ovat valmiit soveltamaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta. Tämän saavuttamiseksi yhteisön lainsäädännön kautta on jouduttu kyseenalaistamaan monia kansallisia sääntöjä ja käytäntöjä.

2.12 Perustamissopimuksen 100 a artiklan 3 kohdan mukaisesti komission tulee perustaa terveyttä, turvallisuutta, ympäristönsuojelua ja kuluttajansuojaa koskevan kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamista koskevat ehdotuksensa suojelun korkeaan tasoon. Jotkin jäsenvaltiot saattavat kuitenkin haluta säilyttää yhdenmukaistamisen jälkeenkin tiukemmat kansalliset standardit, ja tämän 100 a artiklan 4 kohta sallii. Tässä ja muissa poikkeustapauksissa vapaan liikkuvuuden rajoitukset voivat olla oikeutettuja sillä edellytyksellä, että ne eivät ole kaupan piilorajoituksia ja että ne ovat vaikutuksiltaan tarkoitustaan vastaavia ja oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden.

2.13 Toinen syy säätää lakeja yhteisön tasolla on tarve luoda taloudellisille toimijoille yhdenmukaiset olot. Jos yritykset jossakin osassa yhteisöä joutuvat kantamaan paljon

suuremmat kustannukset kuin jossakin muualla, kilpailu saattaa vääristyä ja taloudellinen toiminta siirtyä alueille, joilla kustannukset ovat alhaisemmat. Näitä kustannuksia aiheuttaa valtioille ja toimijoille esimerkiksi ympäristönsuojelusta, sosiaaliturvasta ja kuluttajansuojasta. Yhteisten suojelustandardien korkea taso on yksi unionin tavoitteista, ja samalla se takaa toimijoille tasapuoliset olosuhteet.

2.14 Sisämarkkinat liittyvät läheisesti myös muuhun politiikkaan. Sisämarkkinoita ei olisi voitu luoda ilman perustamissopimuksen eri versioissa vahvistettuja politiikan muita alueita koskevia määräyksiä. Tämä koskee erityisesti taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuus ja ympäristönsuojelun ja kuluttajansuojan edistämiseen tähtäviä politiikan aloja. Keskittyminen pelkästään integraation taloudellisiin tai markkinapoliittisiin piirteisiin olisi luonut tasapainottoman yhteisön, jota suurin osa jäsenvaltioista ei olisi voinut hyväksyä. Sisämarkkinoiden ja muiden politiikan alueiden suhteita käsitellään tarkemmin luvussa 3.

Johdettu oikeus esteiden poistajana

2.15 Yhteisön tasoinen lainsäädäntö on ollut tarpeen silloin, kun erot jäsenvaltioiden välillä ovat olleet liian suuret, jotta vapaan liikkuvuuden ja vastavuoroisen tunnustamisen peruseriaatteita olisi voitu suoraan soveltaa. Tämän valkoisen kirjan tarkoituksena on pääasiassa esitellä ja selvittää assosioituille maille tätä laajaa johdettua oikeutta. Esitystapa on kuvattu luvussa 3 ja sen yksityiskohtainen kuvaus on liitteessä.

2.16 Suurin osa sisämarkkinalainsäädännöstä on sen perustana olevien perustamissopimuksen artikloiden mukaisesti direktiivien muodossa. Direktiivit sitovat jäsenvaltioita, jotka suorittavat tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanemiseksi. (Jos jäsenvaltio ei ole pannut direktiiviä täytäntöön asetetussa määräajassa tai jos täytäntöönpano on epätäydellinen tai riittämätön, kansalaiset voivat vaatia oikeuksiaan suoraan direktiivin perusteella edellyttäen että direktiivin sanamuoto on niin selkeä, että jäsenvaltiolle ei jää harkintavaltaa, kuten monet yhteisön tuomioistuimen ratkaisut ovat osoittaneet.) Direktiivit ovat joskus suhteellisen yksityiskohtaisia ja jättävät kansallisille lainsäätäjille vain vähän liikkumavaraa. Joskus taas niissä esitetään vain väljiä tavoitteita tai keskeisiä ehtoja, jolloin kansalliset lainsäätäjät voivat ottaa vaatimukset huomioon eri tavoin. Tällä menettelyllä voidaan parhaiten turvata perinteisten ja kansallisesti hyväksi todettujen käytäntöjen säilyminen.

2.17 Asetukset, jotka ovat jäsenvaltioissa sellaisenaan sovellettavia yhteisön säädöksiä, muodostavat myös osan sisämarkkinoihin liittyvästä lainsäädännöstä, erityisesti maatalouden alalla ja esimerkiksi siirtotyöläisten sosiaaliturvan koordinointiin liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi annetaan päätöksiä, jotka sitovat niitä, joille ne on osoitettu.

Tavaroiden vapaan liikkuvuuden varmistava lainsäädäntö

2.18 Suurin osa sisämarkkinoihin liittyvästä johdetusta lainsäädännöstä liittyy tavaroiden tuottamiseen ja markkinoille saattamiseen. Nämä lait koskevat aloja, joilla vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ei voida soveltaa, koska kansallisen lainsäädännön poikkeamat ovat

liian suuret ja siten "vastaavat vaikutuksiltaan" tulleja ja määrällisiä rajoituksia eli niin sanottuja teknisiä kaupan esteitä. Vanhemmissa direktiiveissä pyritään yleensä antamaan yksityiskohtaiset yhteisön säännöt, jotka korvaavat kansalliset säännöt. Nykyinen "uusi menettelytapa" tekniseen yhdenmukaistamiseen pyrkii esittämään vain joitakin keskeisiä vaatimuksia ja jättämään yksityiskohtaisempien sääntöjen määrittelyn muille standardointielimille vapaaehtoisuuden periaatteella.

2.19 Joidenkin tuotteiden, erityisesti elintarvikkeiden, lääkkeiden ja eräiden mahdollisesti vaarallisten mutta yleisesti käytössä olevien tuotteiden, kuten moottoriajoneuvojen, kohdalla vanhan lähestymistavan mukaista täydellistä yhdenmukaistamista pidetään vielä parempana. Lisäksi lainsäädännössä määritellään tiukkoja testaus- ja sertifiointivaatimuksia ja markkinoiden valvontatoimia joitakin tapauksia varten. Yhteisön lainsäädäntöä on olemassa myös sellaisten kansallisten sääntöjen yhdenmukaistamisesta, jotka koskevat tiettyjen tuotteiden nimeämistä, tuotetietoja ja pakkaamista.

2.20 Nämä säännöt yhdessä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen kanssa varmistavat sen, että yhteisön alueella oleva valmistaja tai maahantuoja voi tuoda tuotteen markkinoille ja markkinoita sitä missä tahansa muualla EU:n alueella pelkäämättä loukkaavansa paikallisia sääntöjä. Sisämarkkinoilla toimivan jäsenvaltion tulee kyetä luomaan olosuhteet yhteisön standardien mukaisten tuotteiden valmistamiselle (sama pätee kaikkiin maihin, jotka harrastavat vientiä unioniin) sekä takaamaan, että kaikki sen markkinoilla olevat tuotteet täyttävät mainitut standardit. Sen on myös kyettävä takaamaan vapaa liikkuvuus alueellaan kaikille muista jäsenvaltioista tuleville tuotteille. Siksi järjestelmä edellyttää, että kaikissa jäsenmaissa ovat voimassa asianmukaiset lait ja tekniset ja muut rakenteet lakien tehokasta täytäntöönpanoa varten. Näiden rakenteiden, olivatpa ne testauslaboratorioita, mittauslaitoksia tai tulliasemia yhteisön ulkorajoilla, on saavutettava koko yhteisön luottamus, jotta vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta voidaan soveltaa.

Palveluiden vapaan liikkuvuuden varmistava lainsäädäntö

2.21 Toinen johdetun oikeuden pääluokka koskee tiettyjen palvelujen tarjoamisen ehtoja. Tämä lainsäädäntö on tarpeen siitä syystä, että jäsenvaltioiden lait - vaikka niissä ei avoimesti syrjitty muita kansallisuuksia - erosivat toisistaan liiaksi, jotta vapaa liikkuvuus olisi saavutettu soveltamalla vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta. Suuri osa tästä lainsäädännöstä koskee rahoituspalveluja, ja siinä vahvistetaan esimerkiksi vakavaraisuusvaatimuksia pankkien ja vakuutusyhtiöiden toimiluvan saamiselle. Lainsäädännön avulla vapautetaan myös kansallisia markkinoita sellaisilla alueilla, jotka ovat perinteisesti olleet kansallisten monopolien hallussa, kuten esimerkiksi televiestinnässä ja kuljetus- ja energiasektorin tietyillä alueilla.

Henkilöiden vapaan liikkuvuuden varmistava lainsäädäntö

2.22 Perustamissopimuksen 8 a artikla sisältää laaja-alaisen henkilöiden vapaan liikkumisen ja oleskelun käsitteen perusoikeutena, joka ei ole riippuvainen kansalaisen taloudellisista pyrkimyksistä, vaan perustuu asiaankuuluvaan johdettuun oikeuteen. Lainsäädäntö jakautuu

sääntöihin, jotka varmistavat työmarkkinoiden tasapainoisen kehittymisen ja estävät kilpailun vääristymisen ja niihin, jotka vahvistavat ehdot muista jäsenvaltioista tulevien kansalaisten pääsulle maahan. Suurin osa asiaan liittyvästä yhteisön säännöstöstä käsittelee viimeksi mainittua aluetta, esimerkiksi oleskelulupia, maahantulolupia, karkotusrajoituksia ja perheavustuksia. (Tätä osaa yhteisön lainsäädännöstä ei voida pitää tässä käsiteltävän asteittaisen samansuuntaistamisen osana, vaikka sillä epäilemättä on merkitystä sisämarkkinoihin liittymiselle jäseneksi tulon jälkeen.)

2.23 Osa ihmisten vapaaseen liikkuvuuteen liittyvästä lainsäädännöstä on läheisessä yhteydessä palvelujen tarjoamisen vapauteen. Tämä koskee erityisesti sellaisia palveluja, joihin liittyy ammattitaidollisia vähimmäisvaatimuksia. Samoin kuin tavaroiden suhteen, yhteisö pyrki aluksi pitkälle menevään yhdenmukaistamiseen siten, että yhteisön säännöt voisivat korvata esimerkiksi arkkitehteja, lääkäreitä ja sairaanhoitajia koskevat kansalliset säännöt. Uusien direktiivien lähestymistapa on yleisluonteinen, eli niissä vahvistetaan vain yleiset ehdot, joiden puitteissa tutkintojen vastavuoroinen tunnustaminen voi toimia.

2.24 Lainsäädäntöä tarvitaan sen varmistamiseksi, että yhteisön alueella liikkuvan työntekijän sosiaaliturva ei keskeydy. Tämä ei tarkoita vain taloudellisia oikeuksia vaan myös oikeutta koulutukseen ja terveydenhoitoon. Jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä ei ole yhdenmukaistettu, mutta ne on perustamissopimuksen 51 artiklan mukaisesti koordinoitava niin, että siirtotyöntekijät eivät menetä saavutettuja oikeuksiaan liikkumisensa seurauksena.

2.25 Yhtiölainsäädäntö kuuluu myös tämän luvun aihepiiriin. Perustamissopimuksen 58 artiklan mukaan yhtiöitä on vapaaseen liikkuvuuteen liittyvissä asioissa kohdeltava samalla tavalla kuin luonnollisia henkilöitä. Yhteisön lainsäädäntö tasoittaa joitakin kansallisten lainsäädäntöjen suurimmista eroista siinä miten yhtiöitä perustetaan ja hoidetaan. Yhteisön lainsäädäntö ei kuitenkaan vielä takaa yhtiöille täydellistä "liikkumavapautta" esimerkiksi rajat ylittävien fuusioiden, yritysostojen ja kotipaikan muutosten suhteen.

Pääoman vapaan liikkuvuuden varmistava lainsäädäntö

2.26 Pääoman vapaa liikkuvuus ei ole perusteltua pelkästään taloudelliselta kannalta vaan myös siksi, että se on edellytys rahoituspalvelujen ja henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle. Pääoman liikkuvuus on kuitenkin vapautunut yhteisön alueella vasta viime aikoina, sillä sen ohjaus on ollut tärkeä keino useimpien jäsenvaltioiden makrotalouspolitiikassa. Vuoden 1993 loppuun tätä aluetta säätelivät perustamissopimuksen 67 - 73 artiklat, ja niiden sanamuoto on varovaisempi kuin muiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien säännösten. Sopimuksen 73 artiklassa määrättiin suoja-toimenpiteistä pääomamarkkinoiden häiriöiden varalta. Johdettu oikeus teki mahdolliseksi valvonnan asteittaisen poistamisen jäsenvaltioissa. Vuodesta 1994 lähtien 73 b - 73 g artiklat, joissa säädetään laajasta rajoitusten kieltämisestä, korvaavat alkuperäiset määräykset, ja niitä sovelletaan sellaisenaan.

Kilpailupolitiikka

2.27 Kilpailupolitiikka on välttämätöntä sisämarkkinoiden luomisen kannalta. Ilman järjestelmää, "jolla taataan, ettei kilpailu sisämarkkinoilla vääristy", (3 artiklan g alakohta), sisämarkkinat eivät toimisi.

2.28 Kaupan esteiden poistamiseksi on laadittava uudet avoimet säännöt kilpailun säätelemiseksi. Jos sellaisia sääntöjä ei olisi, kilpailua estävä toiminta tekisi tyhjäksi tavoitellun resurssien optimaalisen jakamisen. Kilpailusääntöjen avulla on voitava säännellä yhtiöiden ja valtioiden toimintaa seuraavilla neljällä pääalueella:

- Kun kaupan esteet häviävät, yhtiöt voivat tuntea houkutusta sopia keskenään markkinoiden jakamisesta tai tehdä muita rajoittavia sopimuksia tai käyttää johtavaa asemaansa kilpailun torjumiseksi. Tämä estää taloutta saamasta vapaan kaupan ja vireän kilpailun tuomia etuja. Esteistä aiheutuvat edut, jotka aikaisemmin koituivat valtion hyväksi (esimerkiksi tuontitulleina) hyödyttävätkin tällöin sopimuksen yksityisiä osapuolia. Siksi on tärkeätä laatia tehokkaat säännöt tällaisten väärinkäytösten estämiseksi.
- Sisämarkkinat asettavat yhtiöille uusia haasteita, joihin ne voivat ehkä vastata paremmin muodostamalla strategisia liittoutumia fuusioiden ja yritysostojen kautta. Tämä on periaatteessa sallittua liiketoimintastrategiaa, mutta samalla on pidettävä huolta siitä, että markkinarakenteet eivät ehkäise kilpailua. Sääntelyn puuttuminen voi johtaa määräävän aseman muodostumiseen ja väärinkäyttöön, mikä vähentäisi yleistä hyvinvointia.
- Kun rajat avautuvat, hallitukset saattavat tuntea kiusausta myöntää valtion tukea suojellakseen maansa teollisuutta lisääntyvältä kilpailulta. Silloin kun valtion tukea myönnetään sellaisten yleisten tavoitteiden kuin tutkimuksen ja kehityksen, ympäristönsuojelun tai alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseen, se voi olla hyväksyttävää, mikäli tehdyllä sijoituksella on yhteiskunnalle sellaista positiivista vaikutusta, jota yhtiö ei voi itse käyttää edukseen. Muunlaiset tuet, jotka vääristävät kilpailua tuottamatta vastaavia etuja, ovat kuitenkin tuomittavia. Tämän perusteella on

tarkkaan valvottava valtion tukia sisämarkkinoilla.

Valtion kaupalliset monopolit, julkiset yritykset ja erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia saavat yritykset muodostavat myös uhkatekijän vapaalle ja avoimelle kilpailulle. Joillekin toimijoille annetaan tarkoituksellisesti taloudellisia etuja olettaen, että kyseinen etu käytetään julkisten palvelujen tuottamiseen tai että se tuloutuu valtiolle. Vaikka tämä on perusteiltaan hyväksyttävää, on tarkasti rajattava markkinoille aiheutuvat vääristymät vain siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä yleisen edun kannalta, esimerkiksi julkisten palvelujen tuottamiseksi harvaan asutuilla alueilla.

2.29 Aktiivinen kilpailupolitiikka auttaa luomaan terveet taloudelliset rakenteet ja välttämään epänormaaliin voitot. Se on välttämätöntä sisämarkkinoiden luomiseksi sellaisilla alueilla kuin energia, liikenne ja tietoliikenne. Kilpailupolitiikassa, kuten ei muillakaan alueilla, vaatimuksen täyttämiseksi ei riitä, että säädetään lait ja luodaan rakenteet. Poliitiikan täytäntöönpanon on oltava jatkuva, se on tehtävä yleisesti tunnetuksi ja hyväksytyksi, ja on luotava odotukset, että politiikkaa noudatetaan. Vain siten markkinoiden kaikki mahdollisuudet voidaan käyttää hyväksi.

Täytäntöönpano ja voimaan saattaminen

2.30 Yhteisön tasolla yhteisön oikeuden täytäntöönpanon varmistaminen on komission ja yhteisön tuomioistuimen vastuulla, mutta yhteisön oikeuden perustan varsinainen täytäntöönpano ja voimaan saattaminen perustuu soveltuvan oikeuslaitosjärjestelmän ja hallintorakenteen olemassaoloon jäsenvaltioissa olipa kysymys jäsenvaltioissa suoraan sovellettavasta tai kansalliseen lainsäädäntöön siirrettävästä laista. Valtiosääntöoikeudellisesti jäsenvaltiot ovat oikeusvaltioita, joissa julkinen valta on jaettu oikeuslaitoksen riippumattomuuden varmistamiseksi. Oikeuslaitosjärjestelmän on taattava yksityisen kansalaisen mahdollisuus saattaa asiansa oikeuden eteen erityisesti viranomaisten päätösten suhteen. Markkinatalouksille ominainen hajautettu talousjärjestelmä edellyttää myös sitä, että oikeuskäsittelyyn pääsy on kohtuullisen nopeata. Jotta yhteisön oikeutta voitaisiin soveltaa tehokkaasti, tarvitaan myös erilaisia hallinnollisia rakenteita ja ammatillisia elimiä yksityisellä sektorilla.

Johtopäätökset

2.31 Sisämarkkinoita hallitsevat periaatteet ovat pohjimmiltaan yksinkertaiset, mutta niiden soveltaminen käytännössä vaatii runsaasti monimutkaisia sääntöjä ja rakenteita joiden tehtävänä on purkaa vapaan liikkuvuuden esteet ja samalla varmistaa, etteivät muut tärkeät julkisen politiikan tavoitteet pääse unohtumaan tässä prosessissa, estää uusien esteiden muodostuminen

ja varmistaa, etteivät viranomaiset tai yksityiset elimet toimi lyhytnäköisesti tai itsekkäästi tavalla, joka vaikeuttaa oikeudenmukaista ja vireää kilpailua. Vaikka kokonaisuus ei ole vielä täydellinen, unioni on sitoutunut toteuttamaan sisämarkkinat ja pitämään ne hyvässä toimintakunnossa.

3. SISÄMARKKINOITA KOSKEVA YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNTÖ

3.1 Tämän valkoisen kirjan liitteessä kuvataan yksityiskohtaisesti nykyinen sisämarkkinoita koskeva yhteisön lainsäädäntö. Siinä tarkastellaan erikseen 23 lainsäädännön aluetta. Tässä luvussa esitetään komission lähestymistapa ja kiinnitetään huomiota joihinkin liitteen tietojen esitystavan piirteisiin.

3.2 Komission esitys lainsäädännöstä valkoisessa kirjassa perustuu neljään periaatteeseen:

- Valkoisen kirjan tulee keskittyä sisämarkkinoihin eikä pyrkiä kuvaamaan yhteisön koko säännöstöä.
- Valituilla alueilla lainsäädäntöä ei kuvata luettelona tai yhtenä kokonaisuutena vaan pyritään osoittamaan mitkä toimenpiteet ovat tärkeimpiä ja missä järjestyksessä ne on järkevää käsitellä.
- Valkoinen kirja on tarkoitettu oppaaksi nykyisille ja tuleville assosioiduille valtioille, eikä sen suosituksia ole muokattu minkään tietyn maan tarpeita silmällä pitäen.
- Lainsäädäntö on esiteltävä KIE-maille siten, että sen täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet ja rakenteet selvitetään.

Sisämarkkinalainsäädännön rajaaminen

3.3 Valkoista kirjaa valmisteltaessa oli tarpeen päättää sisämarkkinat-käsitteen rajaamisesta lainsäädännöllisessä mielessä. Kuten edellisessä luvussa on kerrottu, sisämarkkinoiden menestyksellinen toiminta ei perustu vain kokonaisvaltaiseen ja yksityiskohtaiseen lainsäädäntöön, vaan edellyttää myös monien taloudellisten perusedellytysten täyttymistä. Näihin kuuluu ennen muuta avoin ja vapaa kilpailu taloudellisten toimijoiden välillä. Tämä edellyttää ehdottomien ja avoimien kilpailusääntöjen käyttöönottoa ja yhteisiä puitteita, jotka varmistavat, että koko unionin alueella ylläpidetään sosiaalisen hyvinvoinnin vähimmäisvaatimuksia ja riittävää ympäristönsuojelua.

3.4 Perustamissopimuksessa eri tavoitteet ja politiikat on huolellisesti tasapainotettu niin, että mitään osaa yhteisön säännöstöstä ei käytännössä voi erottaa kokonaisuudesta. Perustamissopimuksessa nimenomaan korostetaan tätä riippuvuutta esimerkiksi 130 r artiklassa, jossa määrätään, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen. Mahdollisissa liittymisneuvotteluissa KIE-maiden kanssa käsitellään yhteisön lainsäädäntö kokonaisuudessaan. Työ lainsäädännön

lähentämiseksi kaikkien osapuolten välillä on sen vuoksi tärkeää. Eurooppa-sopimuksissa määrätään jo lähentämisestä ja mainitaan useita alueita, esimerkiksi kilpailupolitiikka, ympäristönsuojelu, sosiaalipolitiikka ja kuluttajansuoja, joihin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

3.5 Valkoinen kirja keskittyy kuvaamaan sisämarkkinoihin liittyvää lainsäädäntöä. Kun liitteessä puhutaan perustamissopimuksen artikloista ja johdetusta oikeudesta, tarkoitetaan sitä lainsäädäntöä, joka vaikuttaa suoraan tavaroiden, palveluiden, henkilöiden tai pääoman vapaaseen liikkuvuuteen. Ilman tätä lainsäädäntöä vapaan liikkuvuuden esteet jäävät voimaan tai tulevat uudelleen esille. Yksityiskohtaisessa esityksessä ei käsitellä sellaista lainsäädäntöä, joka vaikuttaa sisämarkkinoihin epäsuorasti esimerkiksi vaikuttamalla yhtiöiden kilpailutilanteeseen.

3.6 Tämä on käytännöllinen lähestymistapa erityisesti, kun otetaan huomioon asiaan liittyvän johdetun oikeuden laajuus. Se tekee mahdolliseksi järjestelmällisen lähentämisen johdonmukaisen työohjelman avulla ja teknisen erityisavun järjestämisen työn tueksi. Muilla alueilla lähentäminen tapahtuu edelleen erillisten jäsenyyden valmistelustrategiaan liittyvien ohjelmien puitteissa.

3.7 Määriteltäessä sisämarkkinoiden toiminnan kannalta keskeistä lainsäädäntöä on ollut tarpeen tarkastella erityisen huolellisesti sosiaalipolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa oikean tasapainon löytämiseksi. Myös muilla alueilla jako vaatii joitakin selityksiä.

3.8 Sosiaalinen ulottuvuus on tärkeä elementti sisämarkkinapolitiikassa. Tämä on tuotu selvästi esille perustamissopimuksessa. Lisäksi suuri osa sosiaalilainsäädännöstä on sellaista, jonka perusteissa sisämarkkinat on otettu huomioon. Kansallisten lakien poikkeaminen toisistaan työntekijöiden oikeuksien tai työterveyden ja -turvallisuuden suhteen voi aiheuttaa taloudellisille toimijoille erilaisia kustannuksia ja uhata siten vääristää kilpailua. Tästä syystä perustamissopimuksen 100 artikla on perustana suurelle osalle ennen vuotta 1985 voimaan tulleesta sosiaalilainsäädännöstä.

3.9 Osa sosiaalilainsäädännöstä ei ole kuitenkaan tarkoitettu yksinomaan yhdenmukaisten kilpailuedellytysten luomiseen. Korkea sosiaaliturvan taso on unionin perustavoitteita. Sen ylläpitämistä auttavat muun muassa sisämarkkinoiden ansiosta saatavat taloudelliset edut. Valkoisen kirjan selvitys sisämarkkinoihin liittyvästä lainsäädännöstä sisältää ne sosiaalilainsäädännön osat, jotka vaikuttavat sisämarkkinoiden toimintaan tai jotka ovat välttämättömiä täydentämään muita avainkeinoja erityisesti yhtiölain alueella. Aikaisemmat Eurooppa-neuvoston huippukokoukset ovat tuoneet selvästi esille, että sosiaalilainsäädännön lähentämistä ei saa unohtaa assosioiduissa maissa, ja että se on oleellinen osa niiden valmistautumista unionin jäsenyyteen.

3.10 Samat näkökohdat on otettava huomioon ympäristölainsäädännön kohdalla. Ympäristöpolitiikka ja sisämarkkinat tukevat toisiaan. Perustamissopimuksessa asetetaan tavoitteeksi kestävä kasvu ja korkea ympäristönsuojelun taso ja määrätään, että

ympäristövaatimukset otetaan huomioon määriteltäessä ja toteutettaessa muita poliittisia päämääriä. Kestävän sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen mahdollistava yhtenäinen lähestymistapa on erittäin tärkeä sekä ympäristön että sisämarkkinoiden menestyksen kannalta pitkällä aikavälillä.

3.11 Valkoisessa kirjassa käsitellään lainsäädäntöä, joka vaikuttaa suoraan tavaroiden ja palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen, mutta ei sellaista lainsäädäntöä, joka liittyy kiinteistä kohteista ja prosesseista eikä niinkään tuotteista aiheutuvaan saastumiseen ja joka vaikuttaa siten sisämarkkinoihin vain välillisesti. Tästä johtuen suurin osa ympäristölainsäädännöstä jää käsittelemättä. Tärkeä ilman ja veden laatua ja luonnonsuojelua koskeva lainsäädäntö on kokonaan jätetty pois ja jätehuoltostrategiaa käsitellään vain rajoitetusti. Tätä selvitystä sisämarkkinoista on siten tarpeen täydentää tarkemmalla selvityksellä ympäristöasioista, mikä on itsessään tärkeä tavoite.

3.12 Energia-alalla kilpailusääntöjen soveltaminen liittyy läheisesti tämän alan lähentämistyöhön. Esimerkiksi yhteisön puiteohjelma on välttämätön kilpailun vääristymisen ehkäisemiseksi yhdyntyneillä energiamarkkinoilla. Hintojen avoimuuteen liittyvä lainsäädäntö on myös tarpeen täydentää soveltamalla kilpailusääntöjä ja pakotteita. Energiapolitiikka liittyy läheisesti myös ympäristöpolitiikkaan ja muihin politiikan alueisiin. On esimerkiksi vaikeaa hyväksyä sähkön tuontia, jos alkuperämaan sähköntuotannossa ei noudateta vastaavia ympäristönsuojelun ja ydinturvallisuuden tasoja.

3.13 Toinen tärkeä alue on maatalous, koska sitä koskeva lainsäädäntö on hyvin laaja, ja maatalous on tärkeä tekijä monen KIE-maan taloudessa. Tässä valkoisessa kirjassa jätetään käsittelemättä monia maatalouspolitiikan ja -lainsäädännön piirteitä, jotka liittyvät enemmän markkinatukijärjestelmiin kuin tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen. Vaikka maatalouden saaman tuen määrällä ja muodoilla on merkitystä maataloustuotteiden sisämarkkinoille, ne eivät ole oleellisia vapaan liikkuvuuden saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta. Komissio esittää jäsenyyden valmistelustrategian yhteydessä erillisen tiedonannon maataloudesta ennen vuodenvaihdetta. Tässä valkoisessa kirjassa käsitellään siksi eläinlääkintään, kasvien terveyteen ja eläinten ruokintaan liittyvää valvontaa sekä yksittäisten tavaroiden markkinointivaatimuksia. Lainsäädännön tarkoituksena on suojella kuluttajia, kansanterveyttä ja eläinten ja kasvien terveyttä.

Sisämarkkinoihin liittyvän lainsäädännön esittely liitteessä

3.14 Tiedot sisämarkkinoihin liittyvästä yhteisön lainsäädännöstä esitetään joukkona analyysinä 23:een alaan liittyvissä luvuissa valkoisen kirjan liitteessä. Osa aloista on laajoja politiikan alueita, jotka on jaettu osiin. Kunkin alueen analyysinä edeltää johdanto kyseiseen alaan, jossa kuvataan lainsäädännön perustana olevat tavoitteet ja metodiikka. Johdannossa kerrotaan, miksi lainsäädäntöä tarvitaan ja useimmissa tapauksissa myös, miten se on ajan mittaan kehittynyt. Lisäksi selvitetään kansallisen ja yhteisön lain suhdetta.

3.15 Kunkin alan yksityiskohtaisen kuvauksen tarkoituksena on opastaa assosioituja maita

niiden suunnitellessa strategiaansa lainsäädäntönsä sopeuttamiseksi vähitellen yhteisön oikeuteen ja sen täytäntöönpanemiseksi ja voimaan saattamiseksi. Erityisesti kukin analyysi sisältää viitteitä siitä, missä järjestyksessä assosioidut maat voisivat toteuttaa lähentymisen, sekä lainsäädännön toimivuuden edellytyksistä.

Lähentämisen suuntaa-antava tärkeysjärjestys

3.16 Vaikka jokainen yhteisön lainsäädännön osa on periaatteessa tärkeä, ja vaikka liittyminen unioniin voi tapahtua vain omaksumalla koko yhteisön lainsäädäntö, komissio katsoo aiheelliseksi ehdottaa jäsenyyteen valmistautumista varten sopivaa järjestystä, jossa assosioidut maat voivat saattaa voimaan kullakin lainsäädännön pääalueella. Lainopillisen ja teknisen asiantuntemuksen, parlamentin ajankäytön ja koulutuksen saatavuuden osalta resurssit lähentämistyöhön ovat rajalliset sekä yhteisössä että assosioiduissa maissa. Ne olisi suunnattava sellaisille alueille, joilla niiden teho on suurin.

3.17 Komissio esittää siksi kunkin alueen lainsäädännön siten, että "avaintoimenpiteet" erotellaan kaikista mahdollisista toimenpiteistä ja avaintoimenpiteille ehdotetaan jakoa kahteen vaiheeseen. Jako I ja II vaiheeseen tuo esille lainsäädännön kannalta loogisen tärkeysjärjestyksen, jonka avulla assosioidut maat voivat järjestää lainsäädännön lähentämistä ja täytäntöönpanoa koskevat työhjelmansa mahdollisimman tehokkaasti.

3.18 Vaiheen I toimenpiteet on yleensä valittu käyttäen yhtä tai useampaa seuraavista kriteereistä:

- Toimenpiteillä luodaan yleiset puitteet yksityiskohtaisemmalle lainsäädännölle.
- Toimenpiteet koskevat peruseriaatteita tai luovat perusmenettelytapoja kyseiselle alalle
- Toimenpiteet ovat edellytys sisämarkkinoiden tehokkaalle toiminnalle kyseisellä alueella.

Joskus I vaiheeseenkin saattaa kuulua sellaisia toimenpiteitä, joiden tehokas täytäntöönpano vaatii pitkän ajan.

3.19 Seuraavassa luetellut yleiset näkökohdat tulisi myös ottaa huomioon tarkasteltaessa komission lähestymistapaa. Joillakin aloilla avaintoimenpiteisiin kuuluu sellaisia toimenpiteitä, joista ei ole vielä päätetty yhteisössä, vaan jotka ovat vielä valmisteluvaiheessa. Joskus I vaiheessakin on mukana toimenpiteitä, joista on päätetty vasta äskettäin. Se, että yhteisö on päättänyt tai päättää näistä toimenpiteistä vasta melko myöhäisessä sisämarkkinoiden kehityksen vaiheessa ei vähennä niiden merkitystä KIE-maiden kannalta. Valmisteilla olevat toimenpiteet muodostavat todennäköisesti osan yhteisön säännöstöstä, joka tulevien jäsenvaltioiden on hyväksyttävä.

3.20 Toiseksi, kriteerit suositeltavan lähentämisyjärjestyksen määrittelemiseksi kullekin lainsäädännön alueelle perustuvat itse lainsäädännön yhdenmukaiseen tarkasteluun ottamatta huomioon toteuttamisen aiheuttamia kustannuksia tai etuja. Taloudellinen näkökulma on kunkin assosioituneen valtion itse arvioitava sen laatiessa lähentämisstrategiaansa.

3.21 Kolmanneksi, esitetty ohjeellinen tärkeysjärjestys on kunkin analysoidun lainsäädännön alueen sisäinen. Yleistä tärkeysjärjestystä ja arviointeja pikaisen toiminnan tärkeydestä eri lainsäädännön alueilla ei ole pyritty esittämään. Tämä on tavallaan luonnollinen seuraus edellisessä kohdassa kuvatussa lähestymistavasta. Koska yleistä taloudellista analyysiä ei ole käytettävissä, valmiita objektiivisia arviointiperusteita alojen välisen tärkeysjärjestyksen laatimiseksi ei ole. Joitakin tässä esitetyistä lainsäädännön alueista, esimerkiksi yhtiölainsäädäntöä, on kuitenkin pidettävä toimivan markkinatalouden välttämättöminä rakennusosina, ja assosioituneet maat ovat niihin siksi jo paneutuneet taloudellisen siirtymäkauden alkuvaiheessa. KIE-maiden eri aloille antama tärkeysjärjestys riippuu kunkin maan taloudellisesta tilanteesta. Valinta on maiden itse tehtävä, ei unionin.

3.22 Neljänneksi, muutamilla aloilla ei ole mahdollista erottaa eri vaiheita, sillä niitä koskeva lainsäädäntö on kokonaisuus, ja yhden osan toteuttaminen on hyödytöntä ellei muitakin osia toteuteta.

3.23 Viidenneksi, lainsäädäntöä käsitellään riippumatta siitä, mitä assosioituneet maat ovat jo saaneet aikaan siinäkin tapauksessa, että niiden kaikkien voitaisiin katsoa jo säätäneen tarvittavat lait. Tämä noudattaa komission periaatetta, jonka mukaan dokumentin tulee olla niin yleinen, että sitä voivat käyttää kaikki mahdolliset tulevat jäsenvaltiot. Sitä paitsi valkoisen kirjan tarkoituksena ei ole esittää arvioita minkään tietyn maan kansallisen lainsäädännön vastaavuudesta.

3.24 Lopuksi, mitään aikatauluja ei ole asetettu. Niistä päättää kukin assosioitunut maa oman tilanteensa ja strategiansa mukaisesti.

Lainsäädännön täytäntöönpanon ja voimaan saattamisen edellytykset

3.25 Suurin haaste, joka assosioituneilla mailla on edessään niiden omaksuessa sisämarkkinalainsäädäntöä ei ole lakitekstien lähentäminen, vaan hallintokoneiston ja yhteiskunnan sovittaminen lainsäädännön toimivuuden edellyttämiin olosuhteisiin. Tämä on monimutkainen prosessi, joka edellyttää instituutioiden ja rakenteiden luomista tai sopeuttamista sekä perusteellisia muutoksia kansallisessa hallinto- ja oikeusjärjestelmässä ja kehittyvällä yksityisellä sektorilla. KIE-maiden opastamiseksi tässä tehtävässä liitteen johdannossa esitetään yhteenveto erilaisista rakenteista, joiden avulla voidaan varmistaa yhteisön lainsäädännön tehokas täytäntöönpano. Kussakin yksittäisessä analyysissä mainitaan kyseiseen alaan liittyvät kansalliset (tai kansainväliset) rakenteet unionissa saatujen kokemusten perusteella.

3.26 Tarvittavien täytäntöönpanevien viranomaisten läsnäolo on välttämätöntä, jotta muille yhteisön jäsenille voidaan taata lainsäädännön moitteeton täytäntöönpano. Jotta nämä hallinnolliset, oikeudelliset tai yksityisen sektorin rakenteet toimisivat kunnolla, on henkilöstön kouluttamiseen osoitettava resursseja. Tällaisen koulutuksen antaminen ja asiaan liittyvien yhteisön kokemusten siirtäminen on lähentämisprosessin tärkeimpiä tehtäviä, johon palataan luvussa 5.

Johtopäätökset

3.27 Liitteessä esitetään assosioiduille maille joukko suosituksia siitä, miten edetä lainsäädännön lähentämisessä ja täytäntöönpanossa kullakin yhteisön lainsäädännön sisämarkkinoita koskevalla alueella. Suositukset eivät ole sitovia. Assosioiduilla mailla voi olla päteviä poliittisia, taloudellisia tai kaupallisia syitä edetä lähentämisessä eri järjestyksessä. Analyysit osoittavat kuitenkin mitkä ovat avaintoimenpiteitä ja mitä vaaditaan niiden tehokkuuden varmistamiseksi.

4. TILANNE KESKI- JA ITÄ-EUROOPAN MAISSA

Johdanto

4.1 Valmistellessaan valkoista kirjaa komissio on ollut jatkuvassa yhteydessä assosioitujen maiden kanssa. Aluksi komissio kutsui marraskuussa 1994 koolle kuuden KIE-maan kokouksen, jossa se kertoi lähestymistavastaan ja kuuli kunkin assosioituneen maan esitykset niiden oman lähentämistyön edistymisestä sekä sai valkoisen kirjan lähestymistapaa koskevia kommentteja. Tämän vuoden helmi- ja maaliskuussa komissio neuvotteli KIE-maiden kanssa kahdenvälisesti Essenin huippukokouksen johtopäätösten mukaisesti. Komission virkamiehet vierailivat kunkin maan pääkaupungissa ja kävivät alakohtaisia keskusteluja ja kertoivat KIE-maiden viranomaisille valkoisen kirjan valmistelun tilanteesta. Keskusteluissa keskityttiin ennen kaikkea I vaiheen toimenpiteisiin ja tarpeeseen luoda rakenteet täytäntöönpanoa varten.

4.2 Lisäksi komissio käy jatkuvaa vuoropuhelua kunkin assosioituneen maan kanssa Eurooppa-sopimusten mukaisissa lainsäädännön lähentämistä käsittelevissä alakomiteoissa. Näiden keskustelujen avulla saadaan tietoa kussakin KIE-maassa tapahtuvasta edistymisestä. Näistä yhteyksistä huolimatta komission käytössä olevat tiedot ovat vielä puutteelliset. Suurta osaa uudesta lainsäädännöstä ei ole käännetty millekään yhteisön kielistä. Usein tämän lainsäädännön soveltamisala ei ole täysin sama kuin vastaavan yhteisön lainsäädännön, minkä vuoksi vertaaminen on vaikeata. Tässä luvussa ei sen vuoksi pyritäkään antamaan yksityiskohtaista selvitystä eri maissa jo voimassa olevasta lainsäädännöstä.

4.3 Tulevan teknisen avun suunnittelemiseksi tällä alueella on kuitenkin tarpeen tuntea yleisesti se laajuus, jossa KIE-maissa on jo yhdenmukaistettu lainsäädäntöä ja luotu rakenteita sen täytäntöönpanemiseksi sekä tarkastella ongelmakohtia yleisellä tasolla. Tässä luvussa esitetään tällainen yleiskuvaus.

Edistyminen lainsäädännön lähentämisessä

4.4 Assosioituneet maat ovat parhaillaan valmistelemassa ja antamassa paljon uusia lakeja, joiden olisi oltava yhdenmukaisia yhteisön lainsäädännön kanssa. Eurooppa-sopimukset velvoittavatkin niitä pyrkimään "parhaansa mukaan" tähän tavoitteeseen. Lainsäädännön lähentämisessä kukin KIE-maa on kuitenkin asettanut oman tärkeysjärjestyksensä.

4.5 Tämä tärkeysjärjestys heijastaa taloudellisia ja poliittisia realiteetteja, erityisesti näiden maiden lisääntyviä kauppasuhteita unionin kanssa sekä niiden omia arvioita siitä, mitkä lainsäädännön alueet ovat tärkeitä talouden siirtymävaiheen ja unionin jäsenyyteen valmistautumisen kannalta. Maat ovat myös ottaneet huomioon Eurooppa-sopimukseen kirjatun lähentämisen tärkeysjärjestyksen. Joillakin assosioituilla mailla on lisäksi muita kansainvälisiä velvoitteita, jotka vaikuttavat niiden prioriteetteihin. Sitäpaitsi jotkut niistä aloittivat lainsäädännön yhdenmukaistamisen paljon ennen muita unionin jäsenyyttä silmällä pitäen. Kaikesta tästä on ollut seurauksena se, että eri KIE-maiden välillä on suuria eroja säädettyjen

lakien määrässä ja luonteessa ja siinä, missä järjestyksessä kukin maa hoitaa asian.

4.6 Joka tapauksessa kaikki KIE-maat ovat aloittaneet systemaattisen työn lainsäädännön lähentämishjelmien laatimiseksi, tärkeysjärjestyksen määrittelemiseksi ja vastaavuuden todentamiseksi asianomaisen yhteisön lainsäädännön kanssa. Useimmilla mailla on jo olemassa toimintaa koordinoiva koneisto hallinnossaan. Maat ovat myös eri vaiheissa ohjelmien laadinnassa ja tärkeysjärjestyksen määrittämisessä. Useimmissa maissa on valkoisen kirjan ilmestyessä jo määritelty kansalliset prioriteetit. Tämän asiakirjan II osassa esitetyt ohjeelliset tärkeysjärjestykset voivat siten toimia vertailupohjana ja uudelleenarvioinnin perustana kussakin assosioidussa maassa.

4.7 Yleistilanne on sellainen, että vanhaa lainsäädäntöä, usein vuosien takaa, on voimassa rinnan uuden kanssa. Joillakin aloilla uusi lainsäädäntö on lähes valmis, kun taas toisilla se on ehkä suunnitteilla, mutta ei vielä laadittuna. Suuri määrä lakiehdotuksia, on luonnosasteella tai odottaa kansallisten parlamenttien hyväksyntää. Tietyn alan kehitysaste ei välttämättä kuvasta sen taloudellista merkitystä.

4.8 Joillakin alueilla KIE-maat itse tunnustavat, että säädetty tai valmisteltu lainsäädäntö ei ole täysin yhdenmukaista vastaavan yhteisön lainsäädännön kanssa. Tämä voi olla joko tarkoituksellista (asteittainen lähentäminen) tai seurausta parlamentin käsittelyn aikana tehdyistä muutoksista. Joillakin aloilla uutta lainsäädäntöä on tarkoituksellisesti lykätty uutta yhteisön lainsäädäntöä tai muutoksia nykyisiin lakeihin odottaessa.

4.9 Useimmilla aloilla KIE-maat ovat hankkineet ulkopuolista apua, usein PHARE-ohjelmien kautta. Usein ne hakevat malleja yhdestä tai useammasta jäsenvaltiosta. Neuvoja lakiehdotusten valmistelusta ja laatimisesta antavat joskus yhteisön tai kansalliset viranomaiset, usein myös konsultit.

4.10 Useimmissa assosioiduissa maissa, joskaan ei kaikissa, parlamenttien aikataulut ovat ylikuormitettuja ja viiveitä syntyy. Lainsäätämistäakka on valtava, muutokset ovat usein jyrkkiä ja aihepiiri vieras, tekstimuutoksia tehdään paljon ja työ edistyy hitaasti. Lisäksi KIE-maissa kuten muuallakin hallitukset vaihtuvat ja poliittiset prioriteetit muuttuvat, mikä saattaa myös mutkistaa ja pitkittää lähentämisprosessia.

Lainsäädännön lähentäminen ja talousuudistus

4.11 Assosioidut maat eivät ole vielä täysin kyenneet ratkaisemaan mutkikasta kysymystä siitä, miten sovittaa yhteen samansuuntaistamisohjelmat ja tarve vakiinnuttaa talousuudistukset. KIE-maiden vaikeuksia voidaan kuvata muutamalla esimerkillä:

- Rahoituspalvelujen alueella sisämarkkinalainsäädäntö kiristää vakavaraisuusvaatimuksia ja johtaa markkinoiden sääntelyn vähenemiseen. Tällainen muutos liian nopeasti toteutettuna voisi vakavasti heikentää

rahoituslaitoksia Keski- ja Itä-Euroopassa, koska useimmilla niistä on vielä hoidettavanaan suuri määrä järjestämättömiä luottoja.

- Verotuksen lähentämisen täytyy edetä suhteessa eri verokantojen kehitykseen, ja siinä joudutaan ehkä ottamaan huomioon väliaikaisten verohelpotusten tarve verotuksen kohdentamiseen liittyvien perittyjen vääristymien korjaamiseksi.
- Pääomavirtojen vapauttamisen edellytyksenä on makrotaloudellisen tasapainon saavuttaminen, muuten seurauksena voi olla ennennäkemätön pääomapako ja maksutasevaikeudet. Makrotaloudellisen tasapainon vaatimus liittyy kiinteästi moniin siirtymävaiheen avaintekijöihin, kuten julkisen rahoituksen terveyteen tai rakenneuudistusprosessin menestykseen.

Eri alat

4.12 Tässä ei ole tarkoitus käsitellä kaikkia aloja, mutta tietyt saavutukset ja ongelmat on syytä mainita.

4.13 Kaikki KIE-maat ovat saattaneet voimaan yhtiölain perusmuodossaan osana siirtymistään markkinatalouteen. Tämä on usein tehty jonkin jäsenvaltion esimerkin mukaan ja vastaa siksi pääpiirteissään yhteisön vaatimuksia, mutta useimmiten lain kattavuus on vielä puutteellinen. Ulkomaalaisten henkilöiden ja yhtiöiden syrjinnän kieltävä periaate on yleensä tyydyttävästi toteutettu, koska maihin halutaan houkutellessa ulkomaisia sijoituksia. Sama pätee suurimmalta osalta taloudellisen tilan raportointiin, jossa monet kolmen tärkeimmän Ec-direktiivin vaatimuksista on toteutettu, joskin tehtävä on vielä kesken.

4.14 Samoista syistä on etusijalle asetettu rahoituspalveluja koskevan peruslainsäädännön voimaan saattaminen. Pankkitoiminta on yleensä asetettu vakuutusalan edelle, mutta KIE-maiden mahdollisuudet edetä tällä alalla ovat rajalliset niin kauan kuin pääomien liikkuvuuden rajoittaminen on välttämätöntä makrotaloudellisista syistä ja pankeilla on taakkanaan menneisyydestä periytyneitä järjestämättömiä luottoja. Runsaasti tämän alan lainsäädäntöä on valmisteilla.

4.15 Alueita, joilla on saatu paljon aikaan ovat välillinen verotus ja tullit. Kaikki KIE-maat ovat ottaneet käyttöön arvonlisäveron, ja monissa tapauksissa se näyttää pääosin täyttävän yhteisön vaatimukset. Tämä on esimerkki alasta, jolla on päästy pitkälle nimenomaan sen vuoksi, että työ on voitu aloittaa tyhjästä. Valmistevero kattaa useimmissa KIE-maissa samat yleisimmät tavaranimikkeet kuin yhteisön lainsäädäntö. Joitakin veroja on tarpeen alentaa, mutta tässä edetään varovasti ottaen huomioon veroista saatavat tulot.

4.16 Tullien yhdenmukaistaminen on seurannut EU:n kanssa käytävän kaupan nopeaa kehittymistä. Yhdenmukaistettuun järjestelmään perustuvia kansallisia nimikkeistöjä on otettu käyttöön ja läheisempää yhdenmukaistamista yhteisön yhdistettyyn nimikkeistöön tapahtuu vähitellen Eurooppa-sopimusten puitteissa. Tiiviit yhteydet tulliviranomaisten välillä on jo muodostettu Eurooppa-sopimukseen liittyvien tulliyhteistyötä käsittelevien alakomiteoiden ja PHARE- ohjelmaan kuuluvaan tekniseen apuun liittyvien toimien kautta. Täydellinen yhdenmukaistaminen ei ole tarpeellistakaan ennen jäseneksi liittymistä.

4.17 Kaupalliset näkökohdat ovat myös kiihdyttäneet yhdenmukaistamispyrkimyksiä teollisuusstandardien alueella. Tämän alueen lainsäädännölliset vaatimukset ovat ilmeisesti hyvin tunnettuja ja kaikissa KIE-maissa on aloitettu sopeuttaminen EU-standardeihin. Tämä tapahtuu kuitenkin usein olemassa olevien mekanismien kautta, jotka on alunperin tarkoitettu pakollisten teknisten sääntöjen eikä niinkään vapaaehtoisten standardien laatimiseen. Paljon työtä on vielä tehtävä erityisesti teollisuuden piirissä ennen kuin täyteen yhdenmukaisuuteen päästään. Yritykset omaksua suuri määrä lainsäädäntöä kerralla hidastavat edistymistä monessa tapauksessa. Lisäksi standardinmukaisuuden arvioinnissa vielä olevat huomattavat puutteet vaikeuttavat samansuuntaistamispyrkimyksiä. Mahdollisuus solmia vastavuoroista tunnustamista koskevia sopimuksia Eurooppa-sopimusten mukaisesti edistää pyrkimyksiä tällä alueella. (Tätä aluetta käsitellään enemmän seuraavassa jaksossa, joka käsittelee kehitystä täytäntöönpanorakenteiden luomisessa.)

4.18 Edistyminen **maatalouden** alueella (jonka sisämarkkinalainsäädäntö koskee eläinlääkintää, kasvien terveyttä ja eläinten ruokintaa ja erityisten kaupanpito normien alaisia maataloustuotteita, kuten viiniä) heijastelee alan merkitystä kunkin assosioituneen maan taloudessa ja perustuu kiinteästi maiden tuoteintresseihin. Monissa assosioituneissa maissa etusijalla ovat peruskysymykset, kuten maaudistus, mutta myös kaupankäyntiin vaikuttavan lainsäädännön lähentämistä pidetään yleisesti tärkeänä. Yksityistäminen on jo päässyt käyntiin kaikissa KIE-maissa, (ja koskee sekä maatalouden perustoimintoja että jatkojalostusta, mutta sitä on edelleen laajennettava. Useimmat KIE-maat tukevat maatalouttaan jossakin määrin, mutta rajasuoja on vielä alhainen. Tilanne voi muuttua, kun GATT-sopimus pannaan täytäntöön. Kaikki KIE-maat ovat eri laajuudessa käyneet komission kanssa keskustelua, joiden tarkoituksena on solmia vastaavuussopimuksia eläinlääkinnän, kasvien terveyden ja eläinten ruokinnan valvonnasta. Nämä sopimukset ovat tärkeitä virstanpylväitä oikealla tiellä, vaikkakaan ne eivät läheskään täytä rajoista vapaiden sisämarkkinoiden asettamia vaatimuksia. Yhteisö neuvottelee Eurooppa-sopimusten sopeuttamisesta laajenemisen ja Uruguayn kierroksen tulosten huomioon ottamiseksi.

4.19 **Kuljetusalalla** Eurooppa-sopimusten vaikutus on erityisen huomattava. Neuvostolle on esitetty erityisvaltuuksia solmia kahdenvälisiä sopimuksia tiettyjen KIE-maiden kanssa, ja yhdessä tapauksessa hakemus on hyväksytty. Sopimukset mahdollistavat markkinoille pääsyn ja vahvistavat kansainvälisten kuljetuspalveluiden tarjoamisen ehdot. Näin ne toimivat voimakkaana kannustimena lainsäädännön yhdenmukaistamiselle ennen unioniin liittymistä. KIE-maiden osallistuminen erilaisiin kansainvälisiin sopimuksiin on eduksi

lähentymisprosessille.

4.20 **Energia-alalla** tilanne eri maissa vaihtelee, mutta yleensä alaa hallitsevat julkisen sektorin monopolit. Vaikka suuri määrä lainsäädäntöä onkin jo suunnitteilla tai luonnosvaiheessa, on tällä alueella vielä paljon tehtävää, ja nykyisten lainsäädännöllisten ja teollisten rakenteiden uudistamisella on suuret taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset.

4.21 Tilanne ei ole aivan yhtä vaikea televiestintäalalla, jossa on perustettu erillisiä valvontaelimiä ja jonkinasteista liberalisointia on jo tapahtunut, ainakin joissakin assosioiduissa maissa. Sijoittajat haluavat ja usein myös saavat sekä kattavat lainatakuut että hallituksen vahvistuksen erikois- tai yksinoikeuksien pitkästä kestoajasta, mikä saattaa estää nopean sopeuttamisen yhteisön kilpailusääntöihin. Osallistuminen kansainvälisten elinten toimintaan edistää usein pyrkimyksiä saavuttaa vastaavuus yhteisön lainsäädännön kanssa. Saman verran edistystä lähentämisen suuntaan on tapahtunut audiovisuaalisella alalla.

4.22 **Kilpailupolitiikka** on erityisen tärkeä alue talouden siirtymävaiheen aikana. Eurooppa-sopimuksissa määrätään perussäännöt. Eurooppa-sopimukset sisältävät myös tiettyjen täytäntöönpanosääntöjen sopimiseen liittyviä aikarajoja ja niissä määrätään siitä, että assosioidut maat jatkavat edelleen kilpailuun liittyvien sääntöjensä lähentämistä unionin sääntöihin. Tässä asiassa KIE-mailta vaaditaan kuitenkin vain yhteisön politiikan periaatteiden omaksumista, mutta ne voivat soveltaa sellaisia valvonta- ja täytäntöönpanorakenteita, jotka niille parhaiten sopivat. Jäseneksi liittymisen jälkeen jotkut assosioitujen maiden nyt itse hoitamista tehtävistä siirtyvät komissiolle.

4.23 **Henkisen omaisuuden** alueella edistyminen on epätasaista, mutta KIE-maat ovat olleet kiinnostuneita kehityksestä unionissa ja ovat halukkaita uudistamaan lainsäädäntöään. Merkittävää edistystä on tapahtunut teollisoikeuksien, erityisesti patenttien ja tavaramerkkien kohdalla. Työtä on tehty myös tekijänoikeuksia ja niihin liittyviä oikeuksia koskevan lainsäädännön alueella.

4.24 **Ympäristönsuojelun** alueella lainsäädäntö on hyvin epätasaista, ja assosioidut maat ovat varsin tietoisia niistä kustannuksista, joita suojelun saattaminen yhteisön tasolle aiheuttaisi. Joissakin tapauksissa, esimerkiksi tiettyjen tuotteiden kohdalla, uuden lainsäädännön valmistelutyö on suhteellisen pitkällä.

4.25 **Sosiaalipolitiikan** alueella assosioidut maat katsovat, että suuri osa niiden lainsäädännöstä on jo lähellä EU:n standardeja, ja ne näyttävät pitävän tätä aluetta erityisen tärkeänä. Useimmissa KIE-maissa annetaan painoa työterveyttä ja -turvallisuutta koskevan lainsäädännön kehittämiseksi. Kustannuskysymys on tälläkin alueella keskeinen tekijä, ja nähtäväksi jää, missä määrin olemassa oleva lainsäädäntö panna tehokkaasti täytäntöön.

4.26 Kaikki KIE-maat ovat todenneet, että **kuluttajansuojaan** on puututtava lainsäädännöllisin keinoin markkinatalouteen siirryttäessä. Sisämarkkinoiden toiminta on ainakin osittain sidoksissa tämän alan sääntöjen lähentymiseen. Sisämarkkinoiden toiminta

liittyy ainakin osittain tämän alan sääntöjen lähentämiseen. Lisäksi tätä uutta kuluttajien oikeuksien tunnustamista, jolla varmistetaan heidän osallistumisensa päätöksentekoon, pidetään myös assosioitujen maiden demokraattisia yhteiskuntia vahvistavana tekijänä. Kaikissa KIE-maissa on otettu käyttöön tai on valmisteilla erityisiä kuluttajalakeja, ja kuluttajapolitiikan kysymyksiä on mukana myös muussa alakohtaisessa tai useampia aloja koskevassa lainsäädännössä.

Täytäntöönpanon ja voimaan saattamisen rakenteet

4.27 On erityisen hankalaa saada täydellistä kuvaa siitä, miten KIE-maissa on edistytty tarvittavien täytäntöönpanorakenteiden luomisessa. Yhteydenpidossaan assosioitujen maiden kanssa komissio on voimakkaasti korostanut tätä puolta jäsenyyteen valmistautumisprosessissa. Tietämyksen lisääminen muodostaa tärkeän osan valkoisen kirjan julkaisemisen jälkeisistä tehtävistä, kun valmistellaan ja tarjotaan teknistä apua kyseisille maille.

4.28 Näin tässä vaiheessa on mahdollista esittää vain joitakin yleisiä näkökohtia siitä, mitä KIE-maat ovat saaneet aikaan ja mitä ongelmia ne ovat kohdanneet. Yleisesti vaikuttaa siltä, että tarvittavien hallinnollisten rakenteiden luominen ja miehittäminen ja niiden toiminnan käynnistäminen etenee jäljessä itse lainsäädäntöprosessista. Tilanne vaihtelee maittain ja aloittain, mutta lisäponnistuksia tässä asiassa tarvitaan yleisesti.

4.29 KIE-mailla on yksi erityinen ongelma, jota nykyisillä jäsenmailla ei ole ollut, nimittäin siirtyminen markkinatalouteen. Kypsässä markkinataloudessa monet niistä rakenteista, joita tarvitaan varmistamaan yhteisön lainsäädännön asettamien velvoitteiden täyttyminen, ovat jo olemassa. Yksityiset ihmiset ovat yleensä tietoisia oikeuksistaan, ja oikeusturva on taattu. Assosioiduissa maissa sen sijaan tarvitaan usein uusia rakenteita tai vanhojen uudistamista, myös muutoksia oikeusjärjestelmässä.

4.30 Mitä tulee markkinatalouden rakennusosiin, kaikki KIE-maat alkoivat pystyttää uusia rakenteita 1990-luvun alussa. Perustuslain muutoksilla luotiin riippumattomat tuomioistuimet, ja koko oikeusjärjestelmää uudistetaan asteittain. Joissakin tapauksissa tarvitaan vielä lisämuutoksia, jotta voidaan taata tuomioistuinten virkanimitysten riippumattomuus ja viranhaltijoiden pätevyys, ja kaikissa KIE-maissa on pulaa tuomioistuinten henkilökunnasta, minkä johdosta tuomioistuimet ovat raskaasti ylikuormitettuja, eikä ole lainkaan varmaa, että oikeuskäsittelyyn päästään nopeasti. Assosioitujen maiden tuomioistuinten on myös hoidettava uusia tehtäviä. Aineettomien oikeuksien käsittely tuo mukanaan uusia vaatimuksia, jotka liittyvät sekä koulutukseen että menettelytapauudistuksiin oikeuskäsittelyyn pääsyn nopeuttamiseksi. Muutamat KIE-maat ovat myös todenneet, että niiden on muutettava oikeusturvaa koskevia säännöksiään, jotta ne voisivat panna täytäntöön esimerkiksi kuluttajansuojan liittyvän lainsäädännön.

4.31 Mitä tulee taloudellisiin perusrakenteisiin, kaikilla KIE-mailla on julkiset rekisterit yhtiöistä ja viralliset lehdet, joissa tietoja yrityksistä julkaistaan. Joillakin on myös pankkivalvontaelimiä ja aineettomien oikeuksien rekisteröintivirastoja, mutta käytäntö

vaihtelee, ja vaikka varsinaiset instituutiot olisikin perustettu, koulutettua henkilöstöä niiden toiminnan hoitamiseen ei aina ole tarjolla. Yleensä ottaen kärsitään selvästi kokemuksen puutteesta. Tässä yhteydessä TEMPUS-ohjelman kautta saatava tuki, Euroopan koulutussäätiön toiminta ja KIE-maiden osallistuminen LEONARDO- ja SOKRATES -ohjelmiin auttaa tarvittavien taitojen kehittämisessä.

4.32 Joissakin tapauksissa voidaan käyttää olemassa olevia rakenteita. Tästä esimerkkinä ovat eläinlääketieteelliset ja kasvien terveyteen liittyvät tarkastuselimet. Monet assosioiduista maista ovat tässä suhteessa melko hyvässä asemassa, mutta tälläkin alalla on tarpeen uudenaikaistaa välineistöä ja palveluita ja ulottaa toiminta koko maahan. Teollisuustuotteiden testaamiseen ja mittaamiseen soveltuvia laboratorioita on myös olemassa, mutta niissäkin kaivataan uudenaikaisempia laitteita. Nykyistä EU:hun suuntautuvaa vientiä varten on olemassa rakenteita, jotka vastaavat yhteisön standardeja - esimerkiksi teurastamot lihan ja lihatuotteiden vientiä varten - mutta valmistautuminen sisämarkkinoihin edellyttää kaikkien näiden rakenteiden saattamista vaaditulle tasolle.

4.33 Teollisuusstandardien alueella muutos pakollisesta vapaaehtoiseen, vähimmäisvaatimukset vahvistavaan lainsäädäntöön perustuvaan järjestelmään voi aiheuttaa vaikeuksia samoin kuin järjestelmät, joiden mukaan tuottajat joutuvat todistamaan standardienmukaisuuden omalla vastuullaan. Muutokset eivät edellytä vain uusia rakenteita vaan myös uutta ajattelua. Muutokset pysyvät muodollisina eivätkä saa aikaan vaadittua vaikutusta, elleivät asenteet muutu sekä säätelijöiden että taloudellisten toimijoiden keskuudessa.

4.34 Tärkeä osa tätä haastetta monilla alueilla on varmistaa, että uudet järjestelyt tulevat laajalti tunnetuiksi. Esimerkiksi julkisten hankintojen markkinat eivät käytännössä avaudu vaikka tarvittava lainsäädäntö olisikin olemassa, koska yritykset eivät ole vielä oivaltaneet, että niillä on todella mahdollisuus voittaa tarjouskilpailuja tai koska vanhat monopolit eivät ole vielä hyväksyneet sitä, että ne voivat hävitä. Kummassakaan tapauksessa ne eivät tee tarjouksia. Samoin kuluttajansuojalainsäädäntöä on alettu soveltaa, mutta se tahtoo jäädä kuolleeksi kirjaimiksi, koska kuluttajat eivät ymmärrä oikeuksiaan tai niiden peräämiseksi ei ole olemassa keinoja.

Johtopäätökset

4.35 Kaikki assosioidut maat pyrkivät vakavasti yhdenmukaiseen lähentämiseen ja täytäntöönpanoon erityisesti sisämarkkinoihin liittyvissä kysymyksissä. Tehtävä on kuitenkin kauaskantoinen ja mutkikas, ja sen suorittaminen edellyttää poikkeuksellisia yhteistyöponnistuksia ja järkkymätöntä sitoutumista. Erilaisten ministeriöiden välisten koordinoitimekanismien roolia voidaan vielä vahvistaa ja ohjelmien suunnittelua ja tärkeysjärjestyksen asettamista tehostaa.

4.36 Unionin on syytä tehostaa ja sopeuttaa teknistä apuaan vastatakseen haasteeseen, jonka KIE-maiden valmistautuminen sisämarkkinoihin liittymiseen asettaa. Yhteisön on siksi parannettava tietämystään tilanteesta kentällä. Tämä edellyttää koordinoitiponnistuksia, jotta

voidaan hyödyntää kaikkia KIE-maista, komissiolta ja jäsenvaltioista saatavia tietoja. Näitä asioita käsitellään lähemmin seuraavissa luvuissa.

5. TEKNINEN ERITYISAPU

Johdanto

5.1 Kuvaamalla yhteisön lainsäädännön sisämarkkinoihin liittyvät osat valkoinen kirja pyrkii ensinnäkin ohjaamaan lainsäädäntöön liittyvien tehtävien järjestämisessä ja toiseksi kuvaamaan ja selittämään sellaisten rakenteiden toimintaa, joiden avulla lainsäädäntö voidaan panna tehokkaasti täytäntöön. Tarkoituksena on auttaa KIE-maita kohdentamaan toimenpiteitään sisämarkkinoihin valmistautumiseksi ja varmistaa, että lainsäädännöllisillä muutoksilla on todellista vaikutusta talouteen. Assosioidut maat ovat ilmaisseet halunsa ottaa valkoisen kirjan suositukset huomioon viimeistellessään kansallisia strategioitaan sisämarkkinakysymyksissä ja asettaessaan tehtäviä tärkeysjärjestykseen.

5.2 Valkoinen kirja antaa myös 1 luvun mukaisesti ohjeita teknisen avunannon sisällöstä ja organisoinnista. Tämän luvun tarkoituksena on varmistaa, että valkoisessa kirjassa esitetyt analyysit muunnetaan yhtenäiseksi ja tehokkaaksi tekniseksi avuksi, joka kattaa sekä lainsäädännön että rakenteet ja vastaa KIE-maiden kansallisista strategioista johtuviin tarpeisiin.

Strategioita assosioiduille maille

5.3 Sisämarkkinoiden vaatimukset täyttävien lakien säätämisen ja toimeenpanon voivat suorittaa vain assosioidut maat itse. Ne kehittävät omia toimintaohjelmia sisämarkkinalakien säätämiseksi ja toimeenpanemiseksi osana yleistä jäsenyyteen valmistautumiseen ja lähentämiseen liittyvää strategiaansa. Näiden ohjelmien täytyy olla yhtäpitäviä kunkin maan talouspolitiikan ja uudistusohjelman sekä jäsenyyden valmistelustrategian muiden piirteiden kanssa. Niiden tulisi ottaa huomioon valkoisen kirjan suositukset, kattaa kaikki sisämarkkinoiden toiminnan kannalta merkittävät alat ja ottaa huomioon lainsäädännön soveltamisen ja täytäntöönpanon hallinnolliset ja organisatoriset kysymykset.

5.4 Kunkin assosioidun maan vastuulla on koordinoita avunpyyntönsä ja tiedottaa edistymisestään valkoisen kirjan suositusten toteuttamisessa, jotta voidaan varmistaa unionin, jäsenmaiden ja muiden elinten antaman avun johdonmukaisuus ja yhteensopivuus.

Unionin toiminnan koordinointi

5.5 Unionin avaintavoite on organisoida tekninen avunanto tällä laajalla ja monitahoisella alueella niin, että rajalliset resurssit saadaan parhaaseen mahdolliseen käyttöön. Rahaa ei ole rajattomasti, ja assosioitujen maiden tarvitsema asiantuntemus on keskittynyt suhteellisen harvoille virkamiehille ja ammatinharjoittajille enimmäkseen jäsenvaltioissa. Unioni tarjoaa jo teknistä apuaan erityisesti PHARE-ohjelman kautta, ja se olisi nyt lisättävä ja mukautettava valkoisen paperin suosituksiin. Muut assosioiduille maille avoimet yhteisön ohjelmat sekä jäsenvaltioilta ja yksityisiltä laitoksilta saatava apu ovat hyödyllisiä. Erityistä huomiota on

kiinnitettävä siihen, että eri ponnistukset tukevat toisiaan ja että ne suunnataan oikein. Tiedonkulun tehostaminen ja avoimuuden lisääminen assosioitujen maiden kehityksen ja tarjolla olevan avun suhteen helpottaa tarjonnan ja kysynnän yhteensovittamista ja yhteisten palvelujen tarjoamista silloin, kun yhteisiä tarpeita ilmenee.

Tekninen erityisapu

5.6 Unionin antaman teknisen avun tulisi koskea sekä säädösten valmistelua ja laadintaa että niiden täytäntöönpanoa. Tämä apu voi sisältää seuraavia tehtäviä:

- avustaminen eri lähentämisjärjestysten kustannusten ja etujen arvioinnissa;
- täydellisten ja ajantasaisten EU:n lakitekstien ja juridiikan asettaminen käytettäväksi ja käännöspalveluiden järjestäminen;
- unionin tukiyksikön luominen, johon kaikki avunpyynnöt erityisissä lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä voidaan osoittaa;
- oikeus- ja teknisten asiantuntijoiden antama neuvonta unionin oikeusjärjestelmästä ja yhteisön tekstien alakohtaisesta tulkinnasta ja kansallisten lakien valmistelusta;
- tiedon välittäminen jäsenvaltioiden omista täytäntöönpano- ja voimaansaattamismekanismeista ja niiden toiminnasta saaduista kokemuksista vaihto-ohjelmien kautta;
- hallinnollisen koulutuksen, kielikoulutuksen ja teknisen erikoiskoulutuksen tarjoaminen;
- tiedottaminen sisämarkkinoiden toiminnasta tiettyjen alojen taloudellisille toimijoille sekä suurelle yleisölle.

Avunantotoimenpiteissä olisi otettava huomioon tarve ulottaa ne koskemaan kansallisia parlamentteja ja virastoja. Parlamentaarikot ja heidän avustajansa tarvitsevat tietoa uusien lakien täytäntöönpanemiseksi tarvittavista rakenteista ja kansalliseen lainsäädäntöön siirrettävistä yhteisön laeista.

5.7 Unionin olisi myös hyvä sallia KIE-maiden osallistuminen erityisesti sisämarkkinoiden vahvistamiseen tähtääviin yhteisön ohjelmiin, joita ovat esimerkiksi KAROLUS (yhteisön

oikeuden täytäntöönpanosta vastaavien virkamiesten vaihto), MATTHAEUS (tullivirkailijoiden vaihto) ja MATTHAEUS TAX (välillinen verotus). Tämän osallistumisen yksityiskohtaisia muotoja ja budjettivaikutuksia käsitellään erillisissä komission ehdotuksissa. Leonardo-ohjelman ja Euroopan koulutussäätiön yhteydessä kehitetyt koulutushankkeet myötävaikuttavat myös KIE-maiden valmistautumiseen sisämarkkinoihin.

Avunantomekanismit

Kansalliset ohjelmat

5.8 Kullekin assosioidulle maalle voitaisiin laatia kansallinen puiteohjelma sisämarkkinalainsäädännön lähentämistä varten. Näiden ohjelmien avulla voitaisiin varmistaa yhteensopivuus kaikkien valkoisen kirjan tavoitteisiin liittyvien PHARE-ohjelmien kanssa.

5.9 Kunkin assosioidun maan kansalliset ohjelmat tulisi alistaa jäsenyyden valmistelustrategiaan liittyvästä avunannosta ja koordinoinnista vastaavalle elimelle. Kansallisten ohjelmien mukaisesta työstä tulisi raportoida säännöllisesti assosiointineuvostolle ja Eurooppa-sopimusten toimivaltaisille elimille.

5.10 PHARE-ohjelmien laatiminen tänä vuonna alkavalle viisivuotiskaudelle on jo hyvässä vauhdissa. Komissio kutsuu assosioidut maat mahdollisimman pian valkoisen kirjan julkaisemisen jälkeen keskustelemaan kunkin maan ohjelmasta ja tärkeysjärjestyksistä valkoisen kirjan antamien suuntaviivojen valossa. Nykyisiä kansallisia uudistuksiin ja lainsäädännön lähentämiseen liittyviä puiteohjelmia voidaan muuttaa tarpeen mukaan.

Teknisen avun tietotoimisto

5.11 Eräiden apumuotojen tarve on yhteistä kaikille assosioiduille maille. Näiden tarpeiden tyydyttämiseksi komissio aikoo perustaa teknisen avunannon tietotoimiston, jota tuetaan monenvälisen PHARE-ohjelman kautta. Toimisto sijaitsee Brysselissä, ja sitä hoitaa komissio. Se tarjoaa tietojenvaihtoa ja auttaa varmistamaan, että assosioidut maat saavat tarvitsemansa palvelut. Sen avulla eri julkiset ja yksityiset elimet pystyvät antamaan mahdollisimman korkeatasoista apua mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla.

5.12 Toimiston antama apu kattaa yhteisön lainsäädännön, sen siirtämisen kansalliseen lainsäädäntöön, oikeudellisen terminologian, käännöspalvelun, koulutuksen ja työntekijöiden vaihdon, myös lyhytaikaisen työskentelyn komission osastoilla ja aiheeseen liittyvissä jäsenvaltioiden elimissä. Lisäksi toimisto toimii keskitettynä tukiyksikkönä, jonne pyynnöt erityisneuvonantajien palvelujen saamiseksi voidaan osoittaa.

5.13 Toimisto keskittyy neuvonta- ja asiantuntija-avun antamiseen lainsäädännöstä ja täytäntöönpanorakenteista pääasiassa PHARE-puitesopimuksen kautta siten, että komission ja jäsenvaltioiden asiantuntijoista muodostetaan ryhmä, jolla on tarvittava kokemus politiikan eri aloilta. Ryhmän palveluja voidaan käyttää myös kansallisissa ohjelmissa.

5.14 Komissiolta, jäsenvaltioista ja assosioiduista maista saatavista tiedoista muodostetaan tietokanta tietojen avoimuus lisäämiseksi ja päällekkäisen työn ehkäisemiseksi. Se on kaikkien tarvitsijoiden käytössä.

5.15 Komissio asettaa tietokannan kautta saataville kaiken avunantoa koskevan tiedon, joka liittyy PHARE-ohjelmaan tai muihin KIE-maille avoimiin yhteisön ohjelmiin. Komissio syöttää tietokantaan myös tietoja KIE-maiden edistymisestä valkoisen kirjan täytäntöönpanossa erityisesti niillä aloilla, joilla teknistä apua annetaan. Komissio kehottaa assosioituja maita, jäsenvaltioita ja muita avun antajia myös toimittamaan näitä tietoja.

Koordinointi ja seuranta

5.16 Komissio raportoi toimiston toiminnasta säännöllisesti assosiointikomiteoille tai Eurooppa-sopimuksilla perustetuille alakomiteoille.

5.17 Jäsenvaltiot hoitavat avun koordinoinnin ja seurannan Phare-ohjelman hallintokomitean kautta, assosioidut maat kahdenvälisesti Eurooppa-sopimusten toimivaltaisten rakenteiden kautta, kummassakin tapauksessa ottaen huomioon toimiston toiminnasta annetut raportit ja tietokantaan kertyneet tiedot. Jos asia koskee useita tai kaikkia assosioituja maita, se hoidetaan jäsenyten suhteiden puitteissa.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Keski- ja Itä-Euroopan siirtyminen Euroopan unionin kanssa yhdenmukaiseen poliittiseen ja taloudelliseen järjestelmään on mutkikas prosessi. Siihen liittyy demokratian ja kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen, terveen makrotalouspolitiikan toteuttaminen, yksityistämien ja teollisuuden rakenteiden uudistaminen, oikeudellisten ja institutionaalisten muutosten toteuttaminen ja kaupan liberalisointi vapaakaupan aikaansaamiseksi unionin ja naapurimaiden kanssa. Vaikka tilanne eri maissa vaihtelee, muutosprosessi on jo hyvässä vauhdissa.

6.2 Päävastuu muutosten onnistuneesta toteuttamisesta on assosioiduilla mailla itsellään. Essenin huippukokouksessa sovittu strategia edellyttää kuitenkin, että unioni antaa lisäapua kehittämällä läheisempää yhteistyötä omien instituutioidensa kautta, sopeuttamalla PHARE-ohjelman painotuksia muuttuvien tarpeiden mukaan ja toteuttamalla merkittäviä uusia toimenpiteitä assosioitujen maiden valmistamiseksi tulevaan sisämarkkinoihin liittymiseen.

6.3 Valkoinen kirja merkitsee toiminnan alkamista ja on tarkoitettu oppaaksi assosioiduille maille oikeudellisten rakenteiden sopeuttamiseksi tulevaa sisämarkkinoihin osallistumista varten. Siinä esitetään looginen järjestys tarvittavien toimenpiteiden suorittamiselle, ja sen avulla assosioidut maat voivat laatia omat sisämarkkinaohjelmansa oman taloudellisen tilanteensa ja uudistustarpeidensa mukaisesti. Se auttaa myös unionia antamaan eniten tarvittua apua käyttäen hyväksi unionin omien instituutioiden, jäsenvaltioiden sekä yksityisen sektorin asiantuntemusta. Ehdotettu teknisen avun tietotoimisto helpottaa suuresti PHARE-ohjelman puitteissa sekä jäsenvaltioiden asiantuntijalähteistä saatavan avun kohdentamista,

6.4 Sisämarkkinalainsäädännön asteittainen omaksuminen ja sen täytäntöönpanemiseksi tarvittavien rakenteiden luominen tukee assosioitujen maiden taloudellista uudistusprosessia. Tästä odotetaan koituvan huomattavia taloudellisia etuja assosioitujen maiden ja unionin elinkeinoelämälle ja kaupalle. Esteiden asteittainen poistaminen lisää kilpailukykyä ja sallii yritysten laajenemisen. Sisämarkkinoiden toiminnan kannalta tärkeiden kilpailu-, sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikkaan liittyvien suositusten ottaminen mukaan valkoiseen kirjaan varmistaa sen, että samansuuntaistaminen tapahtuu tasapainoisesti. Sisämarkkinoiden suhteen tapahtuva samansuuntaistaminen on erotettava unioniin liittymisestä, joka edellyttää koko yhteisön säännösten hyväksymistä kokonaisuudessaan.

6.5 Sen lisäksi, että valkoinen kirja panee liikkeelle sisämarkkinoihin lähentymiseen tähtäävän prosessin, se antaa sysäyksen myös laajemmalle assosioitujen maiden ja unionin väliselle integroitumisprosessille ja piristää kaupankäyntiä. Komissio totesi valmistelustrategiasta 13.7.1994 antamassaan tiedonannossa, että "kun kilpailupolitiikka ja valtion tukipolitiikka on tyydyttävällä tavalla toteutettu (assosioiduissa maissa) yhdessä yhteisöoikeuden muiden laajempiin markkinoihin liittyvien osien kanssa, unioni voi puolestaan asteittain alentaa kyseisistä maista tuleviin teollisuustuotteisiin soveltamia kaupallisia suojakeinoja, koska silloin saadaan sisämarkkinoiden sisäisiä säännöksiä vastaavat takeet epäoikeudenmukaista kilpailua vastaan".

6.6 Valkoisen kirjan käynnistämä prosessi helpottaa kaupankäyntiä myös luomalla suotuisat olosuhteet sopimusten tekemiselle tuotteiden teollisuuden vakiintuneiden vaatimusten mukaisuutta mittaavien testien vastavuoroisesta tunnustamisesta. Sopimusten tarkoituksena olisi varmistaa assosioitujen maiden ja unionin standardointielimien myöntämien todistusten, vaatimustenmukaisuutta osoittavien merkkien ja testausraporttien vastavuoroinen hyväksyminen. Neuvottelut vastavuoroisesta tunnustamisesta voitaisiin aloittaa, kun assosioitujen maiden sertifiointielinten, testauslaboratorioiden ja vastaavien laitosten käyttämät menettelytavat on saatettu vastaamaan unionin menettelyjä. Valkoinen kirja tarjoaa ohjeita siitä, miten tähän voidaan päästä. Lisäksi PHARE-ohjelman kautta annetaan tehostettua apua näillä erikoisaloilla.

6.7 Assosioitujen maiden järjestelmien asteittainen samansuuntaistaminen sisämarkkinoiden kanssa vahvistaa talousuudistusta ja auttaa luomaan suotuisat olosuhteet taloudelliselle yhdentymiselle. Myös julkiselle hallinnolle ja yrityksille aiheutuvat kustannukset kyseisissä maissa ja unionissa alenevat. Komissio aikoo laatia analyysin mahdollisista eduista ja esittää tulokset unionin instituutioille ja assosioiduille maille.

6.8 Sisämarkkinoihin liittyvä yhdentymisprosessi on jo käynnistynyt Eurooppa-sopimukseen, PHARE-ohjelmaan ja valkoisen kirjan valmisteluun liittyvien neuvottelujen, yhteistyön ja avunannon kautta. Kun valkoinen kirja on julkaistu ja Eurooppa-neuvosto on käsitellyt sen, tulee komission mielestä ryhtyä alla lueteltuihin toimenpiteisiin sen suositusten panemiseksi täytäntöön.

6.9 Komissio

- toimittaa valkoisen kirjan assosioiduille maille niiden omalla kielellä yhdessä Eurooppa-neuvoston johtopäätösten kanssa;
- neuvottelee kunkin assosioidun maan kanssa valkoisen kirjan täytäntöönpanoon liittyvistä kansallisista työohjelmista, teknisen avun sopeuttamisesta ja edistämisestä ja valkoiseen kirjaan liittyvien kysymysten koordinoinnista kussakin maassa;
- perustaa 5 luvussa mainitun teknisen avun tietokeskuksen, jota tuetaan uuden monenvälisen PHARE-ohjelman kautta;
- järjestää teknisen avun koordinoinnin ja valkoisen kirjan suositusten täytäntöönpanon seurannan unionissa sisämarkkinakysymyksiä käsittelevän neuvoo-antavan komitean ja PHARE-ohjelman hallintokomitean kautta;
- tiedottaa assosioiduille maille sisämarkkinalainsäädännössä tapahtuvista muutoksista;

- valmistelee KAROLUS- ja MATTHAEUS-ohjelmien ulottamista assosioituihin maihin ja tutkii mahdollisuuksia muiden asiaan liittyvien ohjelmien ulottamiseksi kyseisiin maihin;
- esittää tapoja, joilla assosioidut maat voivat osallistua alakohtaisten neuvoo-antavien elimien toimintaan sisämarkkinatietoutensa parantamiseksi;
- jatkaa talouspoliittista keskustelua assosioitujen maiden kanssa sisämarkkinoihin lähentämisen ja laajemman siirtymätoiminnan välisestä vaikutuksesta unionin toimielinten kanssa ylläpidettyjen jäsentyneiden suhteiden mukaisesti
- raportoi edistymisestä säännöllisesti sisämarkkina-asioita käsittelevälle neuvostolle, yleisten asiain neuvostolle ja Eurooppa-neuvostolle assosioitujen maiden edustajien kanssa pitämiensä valmistelukokousten jälkeen.

6.10 Assosioituja maita kehotetaan

- nimeämään yksi yhteinen koordinoija kaikille valkoisen kirjan täytäntöönpanoon liittyville kysymyksille;
- laatimaan kansalliset työohjelmat suositusten panemiseksi täytäntöön (neuvoja ja apua työhön on saatavissa PHARE-ohjelman kautta);
- tarkastelemaan yhdessä komission kanssa käynnissä olevaa työtä lainsäädännön lähentämiseksi ja siihen liittyvää avunantoa tarkoituksena mukauttaa nämä kansallisten työohjelmien vaatimuksiin;
- hyödyntämään täysimittaisesti ehdotetun teknisen avun tietotoimiston tarjoamat mahdollisuudet tehostaa sisämarkkinalainsäädännön lähentämiseen ja täytäntöönpanoon liittyvää työtä;

6.11 Jäsenvaltioita kehotetaan

- tarjoamaan asiantuntija-apua unionin sisämarkkinalainsäädännön siirtämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön sekä sen täytäntöönpanon vaatimien rakenteiden pystyttämiseksi;
- tiedottamaan omista avustustoimistaan ja asiantuntija-avun saatavuudesta PHARE-ohjelman hallintokomitean ja teknisen avun tietotoimiston (TAIEO) kautta;
- koordinoimaan suunniteltuja avustustoimenpiteitä edellä mainittujen mekanismien avulla, jotta eri tukitoimet olisivat tehokkaita ja vahvistaisivat toisiaan.

ISSN 1024-4492

KOM(95) 163 lopullinen

ASIAKIRJAT

FI

11 01

Luettelonumero : CB-CO-95-191-FI-C

ISBN 92-77-88428-2

Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

L-2985 Luxembourg

37