



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 16.06.1999
KOM(1999)299 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**Yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelman seuranta
vastavuoroisen tunnustamisen osalta**

SISÄLTÖ

JOHDANTO

I. VASTAVUOROISEN TUNNUSTAMISEN MERKITYS SISÄMARKKINOILLE

II. VASTAVUOROISEN TUNNUSTAMISEN SOVELTAMISEEN LIITTYVÄT ONGELMAT JA ANALYYSI NIIDEN SYISTÄ

1. Tuotteet

2. Palvelut

III. EHDOTETUT SUUNTAVIIVAT

1. Vastavuoroisen tunnustamisen soveltaminen: uskottavan valvonnan takaaminen

2. Kansalaisille ja talouselämän toimijoille suunnatut toimet

TIIVISTELMÄ

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteella on keskeinen sija sisämarkkinoilla. Sen avulla voidaan taata tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus ilman että kansallisia lainsäädäntöjä on tarvetta yhdenmukaistaa. Tässä mielessä vastavuoroisen tunnustaminen on merkittävä taloudellisen yhdentymisen osatekijä, joka liittyy kiinteästi toissijaisuusperiaatteen noudattamiseen.

Joissain jäsenvaltioissa esiintyvän ja komission joissain tapauksissa jakaman käsityksen mukaan vastavuoroista tunnustamista koskeva periaate ei toimi riittävän hyvin ja aiheuttaa edelleen ongelmia talouselämän toimijoille.

Komission tutkimusten mukaan vastavuoroisen tunnustamisen soveltaminen tuottaa tuloksia, mutta edelleen on jäljellä joitakin ongelmallisia alueita erityisesti siitä syystä, että järjestelmän käyttäjät eivät tunne periaatetta tai sen käytännön vaikutuksia, olipa sitten kyse jäsenvaltioista tai talouselämän toimijoista.

Yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelman hengessä komissio ehdottaa sarjaa aloitteita, joiden tavoitteena on soveltaa paremmin vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta. Osa näistä aloitteista on suunnattu talouselämän toimijoille, ja osa on pantava täytäntöön jäsenvaltioiden toimesta. Komissio sitoutuu myös seuraamaan tarkemmin tämän periaatteen tosiasiallista soveltamista.

JOHDANTO

Maaliskuussa 1998 kokoontunut sisämarkkina-asiain neuvosto muistutti, että poliittisten toimijoiden on kiinnitettävä huomiota vastavuoroisen tunnustamisen tosiasialliseen soveltamiseen. Se korosti myös jäsenvaltioiden suoraa vastuuta tässä asiassa. Komissiota pyydettiin antamaan neuvostolle ja Euroopan parlamentille tiedonanto, jossa analysoitaisiin vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisessa havaittuja ongelmia ja ehdotettaisiin keinoja, jolla periaatteen toteutumista voitaisiin parantaa. Tämän analyysin oli katettava niin tuotteet kuin palvelut.

Tämän tiedonannon tavoitteena on muistuttaa vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen tärkeydestä sisämarkkinoille, tarkastella tilannetta käytännössä sekä tehdä ehdotuksia periaatteen toteutumisen parantamiseksi. Se on myös osa ensimmäisen tuote- ja pääomamarkkinoiden toimintaa koskevan kertomuksen seuranta. Komissio esitti kertomuksen vastineena Cardiffin Eurooppa-neuvoston päätelmiin (kertomus Cardiff I).

Tiedonanto on osoitettu Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Tietyt siinä esitetyt ehdotukset on suunnattu erityisesti talouselämän toimijoille komission menestyksekkäästi aloittaman Vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa –aloitteen mukaisesti.

I. VASTAVUOROISEN SISÄMARKKINOILLE

TUNNUSTAMISEN

MERKITYS

Vastavuoroista tunnustamista koskeva periaate on keskeinen tekijä sisämarkkinoiden toiminnassa. Sen avulla voidaan varmistaa tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus ilman että kansallisia lainsäädäntöjä on tarvetta yhdenmukaistaa yhteisön tasolla.

Periaatteen mukaisesti jäsenvaltio ei voi kieltää toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistetun ja markkinoidun tuotteen myyntiä alueellaan, vaikka tuote olisikin valmistettu sellaisten teknisten tai laadullisten vaatimusten mukaisesti, jotka eroavat sen omille tuotteille asetetuista vaatimuksista. Määränpääjäsenvaltio voi poiketa tästä säännöstä ainoastaan tarkoin määritellyissä olosuhteissa, joissa yleinen etu, esimerkiksi terveys, kuluttajansuoja tai ympäristö, on vaarassa. On muistettava, että esimerkiksi yhteisön ympäristöpolitiikka tähtää korkeatasoiseen suojeluun ja perustuu varovaisuusperiaatteeseen; tämän politiikan mukaisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen voi joissain tapauksissa olla oikeutettua. Tällöin jäsenvaltioiden suorittamien toimenpiteiden on lisäksi noudatettava välttämättömyyden ja suhteellisuuden periaatteita.

Samaa periaatetta sovelletaan palveluihin, eli talouselämän toimijan, joka tarjoaa tiettyä palvelua laillisesti yhdessä jäsenvaltiossa, on voitava tarjota vapaasti samaa palvelua muissa jäsenvaltioissa. Määränpääjäsenvaltio voi kieltää toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan laillisesti tarjoaman palvelun ainoastaan hyvin rajoitetuissa olosuhteissa, joissa yleinen etu, esimerkiksi kuluttajansuoja, on vaarassa.

Vastavuoroisen tunnustamisen soveltaminen noudattaa täysin sisämarkkinoiden periaatetta, jonka mukaan alkuperäjäsenvaltion säännöt ovat yleensä ensisijaisia. Vastavuoroisen tunnustaminen on myös toissijaisuusperiaatteen toteuttamista käytännössä: vastavuoroisen tunnustaminen takaa paikallisten, alueellisten ja kansallisten perinteiden paremman noudattamisen ja antaa mahdollisuuden säilyttää markkinoille tuotavien tuotteiden ja palvelujen monimuotoisuuden, koska yhteisön tason yksityiskohtaista ja systemaattista sääntelyä ei tällöin tarvita. **Vastavuoroisen tunnustaminen on siten käytännöllinen ja merkittävä keino toteuttaa taloudellista yhdentymistä.**

Komissio on sitoutunut pyrkimään sääntelyn vähentämisellä tehokkaampaan toimintaan, ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteella on tässä mielessä tärkeä osa sisämarkkinoiden toiminnassa.

II. VASTAVUOROISEN TUNNUSTAMISEN SOVELTAMISEEN LIITTYVÄT ONGELMAT JA ANALYYSI NIIDEN SYISTÄ

Komissio korostaa erityisesti, että on välttämätöntä saada käyttöön lisää luotettavia tietoja, jotta vastavuoroisen tunnustamisen soveltamista voidaan arvioida tarkasti. Nyt saatavilla olevien tietojen perusteella ei voida arvioida tarkasti vastavuoroisen tunnustamisen taloudellisia vaikutuksia, mutta liitteessä olevat luvut osoittavat selvästi, että kyseessä on useiden teollisuusalojen ja palvelualojen kannalta merkittävä mekaniismi¹.

Komission tehtävä on käsitellä tapaukset, joissa vastavuoroista tunnustamista on kieltäydytty soveltamasta, riippumatta siitä, onko joku talouselämän toimija tehnyt

¹ Tällä hetkellä ei ole saatavilla tilastotietoja kaikista niistä tapauksista, joissa vastavuoroisen tunnustaminen toimii ongelmitta; niitä ei myöskään ole tapauksista, joissa talouselämän toimijat ovat päättäneet mukautua määränpääjäsenvaltion vaatimuksiin tai joissa ne ovat luopuneet markkinoimasta tuotteitaan tai palvelujaan muissa jäsenvaltioissa. Kun vastavuoroisen tunnustamisen soveltaminen ei tuota ongelmia, kantelua ei tehdä; komissiolle tehdyt kantelut edustavat kuitenkin epäilemättä vain pientä osaa talouselämän toimijoiden kohtaamista ongelmista.

komissiolle kantelun vai onko komissio itse havainnut ongelman. Komissio on myös tietoinen teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevista hankkeista jäsenvaltioiden ilmoitusten perusteella (direktiivi 98/34/EY) sekä kansallisista toimenpiteistä, jotka poikkeavat tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta (päätös 3052/95). Kaikki nämä tapaukset yhdessä kertovat siitä, kuinka vastavuoroista tunnustamista sovelletaan käytännössä.

Vaikka vastavuoroisen tunnustamisen soveltaminen on jo tuottanut tuloksia, ongelmia on edelleen tuotteiden alalla² ja ehkä vielä enemmän palvelujen alalla. Rajat ylittävän kaupan esteistä kysyttäessä palvelualan yritykset katsovat tuotealan yrityksiä useammin, että esteet ovat pysyneet "lähes samoina" sisämarkkinoilla vuosien 1996 ja 1998 välillä (30 % verrattuna 24 %:iin).

Ongelmia aiheuttaa muun muassa sellaisten sääntöjen soveltaminen, joilla on tarkoitus suojella kuluttajia, koska vallalla olevan käsityksen mukaan kuluttajansuoja voidaan taata vain suorittamalla valvonta määränpäävaltiossa. Tällainen valvonta ei kuitenkaan aina ole välttämätöntä kuluttajien suojelemiseksi riittävästi.

Joissain komissiolle osoitetuissa kanteluissa on korostettu hallinnon riittämätöntä sisäistä organisointia, joka johtaa hallintomenettelyjen viivästymiseen, hankaluuteen ja kustannuksiin sekä aiheuttaa sen, että asianomaiset viranomaiset eivät kykene käsittelemään monitahoisia tapauksia (esimerkiksi innovatiivisia tuotteita tai palveluita).

Myös muut hallinnolliset käytänteet ovat aiheuttaneet ongelmia: jotkin vastaanottavan maan viranomaiset empivät ottaa henkilökohtaista vastuuta huonosti tuntemansa tuotteen hyväksymisestä tai sellaisten todistusten hyväksymisestä, jotka on kirjoitettu heidän heikosti osaamallaan kielellä; tähän hallinnolliseen asenteeseen liittyy usein molemminpuolinen luottamuksen puute alkuperäjäsenvaltion viranomaisten antamiin asiakirjoihin.

Jotkin edellä mainituista käytänteistä saavat talouselämän toimijat luopumaan vastavuoroisen tunnustamisen vaatimuksesta, joka olisi esitettävä asianomaiselle kansalliselle viranomaiselle. Sen sijaan ne mukauttavat tuotantonsa paikallisiin vaatimuksiin tai perustavat sivuliikkeen tai tytäryhtiön. Äärimmäisissä tapauksissa ne voivat luopua tuotteidensa tai palveluidensa markkinoimisesta toisessa jäsenvaltiossa. Näissä tapauksissa komissiolle joko ei tehdä kantelua tai jos kantelu tehdään, se vedetään myöhemmin pois, ja ongelma säilyy ennallaan.

1. Tuotteet

Ongelmia aiheutuu silloin, kun talouselämän toimijoiden on täytettävä vaatimus tietoyntäisyydestä suojelusta, erityisesti monimutkaisten tuotteiden suhteen tai sellaisten tuotteiden suhteen, joissa on otettava huomioon terveyden tai turvallisuuden suojeleminen³ tai

² Lokakuussa 1998 julkaistun "Yhtenäismarkkinoiden tulostaulun" puitteissa teollisuudessa toteutetun kyselyn tulosten mukaan 80 % haastatelluista yrityksistä arvioi, että rajattomien sisämarkkinoiden täysimääräiselle hyödyntämiselle oli edelleen esteitä. Kun yrityksiltä kysyttiin kohdattujen esteiden tyypistä, 41 % niistä mainitsi erilaiset tekniset standardit ja määräykset ja 34 % testaus- ja varmentamis- tai lupamenettelyt.

³ Vuonna 1998 direktiivin 98/34/EY perusteella vastaanotetuista kanteluista noin 20 % koski lisäravinteita tai elintarvikkeita. Päätöksen 3052/95 puitteissa sen voimaantulon jälkeen vastaanotettujen ilmoitusten osalta

kuluttajien suojele. Tämänkaltaisissa tapauksissa määränpääjäsenvaltio katsoo usein, että ainoastaan sen oma tapa suojata yleistä etua on hyvä.

Ongelmia ilmenee useimmin elintarvikkeiden, sähkömekaniikan, ajoneuvojen, jalometallien, rakentamisen ja kemianteollisuuden aloilla (ks. kuvia 1 ja 2 liitteenä).

2. Palvelut

Palvelujen alalla on hyvin vaikeaa saada kattavia tietoja ja tilastotietoja vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisesta erityisesti siksi, että ala ei ole yhtenäinen ja siihen sisältyy hyvin erilaisia piirteitä.

Yleisesti ottaen vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyviä ongelmia ilmenee palvelujen alalla silloin, kun jäsenvaltiot ryhtyvät toimenpiteisiin, joilla on tarkoitus suojella "yleistä etua", kuten kuluttajansuojaa. Tätä kautta palvelujen vapaalle tarjoamiselle voidaan asettaa esteitä sisämarkkinoilla. Komissio saa nykyisin eniten kanteluita seuraavilla aloilla: kaupalliset tiedotteet, rakentaminen, patenttiasiamiehet ja turvallisuuspalvelut (kuva 3). Vastaanotettuihin kanteluihin perustuva arviointi on kuitenkin hyvin puutteellista, koska esimerkiksi rahoituspalvelujen tarjoajilla ei ole tapana tehdä kanteluita komissiolle. Itse asiassa nämä kantelut olisi useimmiten osoitettava vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisille, joiden kanssa palveluntarjoajan toivotaan kehittävän pitkäaikaisen suhteen.

Säänneltyjen ammattien osalta tutkintotodistusten vastavuoroisessa tunnustamisessa esiintyneet ongelmat kohdistuvat enemmän yksilöihin kuin yrityksiin⁴. Vaikka voidaankin osoittaa, että vastavuoroisella tunnustamisella on ollut positiivinen vaikutus tällä alalla, yksittäisiä kanteluita on edelleen huomattava määrä, mikä on todettavissa kansalaisten vastauspalvelun komissiolle helmikuussa 1999 laatimasta raportista. Ongelmat liittyvät useimmiten hankitun koulutuksen vastaavuuden tunnustamiseen yksilökohtaisesti (ks. kuva 4 liitteenä).

Rahoituspalvelujen alalla on joissain tapauksissa todettu, että yleisen edun käsitettä on käytetty hyväksi, kun on haluttu perustella poikkeuksia vastavuoroisen tunnustamisen soveltamiseen ja estää sellaisten rahoitustuotteiden markkinointi, joita rahoitusyritykset markkinoivat luvallisesti alkuperäjäsenvaltiossaan. Komissio on todennut, että tämä yleisen edun käsitteen hyväksikäyttö johtuu jäsenvaltioiden erilaisista tulkinnoista ja eroista soveltamisessa.

Jos kaikki jäsenvaltiot soveltaisivat samoja peruskriteerejä kuluttajansuojaan, niiden olisi helpompi antaa muussa jäsenvaltiossa hyväksytyille rahoitusyrityksille lupa sijoittautumista tai palvelujen vapaata tarjoamista koskevan järjestelmän mukaisesti toimia oman maansa asiakkaiden kanssa ja tarjota heille muissa jäsenvaltioissa markkinoituja tuotteita ilman lisävaatimuksia. Siksi komissio on ilmoittanut

vastaava luku on 65 %. Vihreässä kirjassa Euroopan unionin elintarvikelainsäädännön yleisistä periaatteista komissio tarkasteli joitakin alueita (kuten lisäravinteita), joilla yhdenmukaistaminen on parempi vaihtoehto kuin vastavuoroinen tunnustaminen.

⁴ Direktiivit ammatillisen pätevyyden vastavuoroisesta tunnustamisesta hyödyttävät suoraan kyseisen pätevyyden omaavia henkilöitä. Sen sijaan joissain direktiiveissä säädetään yritysten sijoittautumisvapaudesta, joka riippuu kyseisten yritysten vastuuhenkilöiden pätevyydestä tai kokemuksesta.

tiedonannossaan "Rahoitusmarkkinoiden puitteiden toteuttaminen: toimintasuunnitelma"⁵ että se aikoo laatia yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa luettelon rahoituspalveluja koskevista rajat ylittävien liiketoimien esteistä yritysten ja kuluttajien välillä sekä analysoida olosuhteet, joissa on syytä soveltaa vastaanottavan jäsenvaltion kuluttajansuojasääntöjä.

Kaupallisten tiedotteiden alalla vaikeudet johtuvat lähinnä kansallisten säädösten eroavaisuudesta erityisesti mainostoiminnassa. Siten samat oikeutetut huolenaiheet (kansanterveyden ja alaikäisten suojelu) on ratkaistu hyvin eri tavoin (täydellinen kieltö, osittainen kieltö, itsesääntely jne.). Komissio on toteuttanut tällä alalla innovatiivista lähestymistapaa, jossa jäsenvaltiot otetaan heti alkuvaiheessa mukaan pohdintaan asiantuntijaryhmän puitteissa.

Sähköisen kaupan alalla komissio on todennut lainsäädännöllisiä esteitä, jotka rajoittavat yhtenäismarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia ja joita ei voida poistaa pelkästään perustamissopimusta soveltamalla. Komissio on siksi tehnyt ehdotuksen direktiiviksi, joka koskee tiettyjä sähköiseen kauppaan liittyviä oikeudellisia kysymyksiä ja jonka tavoitteena on taata tietoyhteiskunnan palvelujen vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä perustamalla selkeä ja vakaa lainsäädäntökehys. Tämän vuoksi direktiivissä säädetään tiettyjen erityisiä ongelmia aiheuttavien alojen yhdenmukaistamisesta. Muiden alojen osalta direktiivissä pitäydytään jo säädettyyn yhdenmukaistamiseen ja vastavuoroiseen tunnustamiseen.

Komission suorittaman analyysin perusteella näyttää olevan tärkeää parantaa ja vahvistaa vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen tuntemusta talouselämän toimijoiden ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskuudessa.

III. EHDOTETUT SUUNTAVIIVAT

Komission tavoitteena on vahvistaa edelleen vastavuoroisen tunnustamisen keskeistä merkitystä sisämarkkinoiden toiminnassa tekemällä tarvittavat muutokset, jotta vastavuoroinen tunnustaminen voisi toimia entistä paremmin.

1. Vastavuoroisen tunnustamisen soveltaminen: uskottavan valvonnan takaaminen

- Jotta vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisessa saavutettua edistystä voitaisiin arvioida ja saada käyttöön luotettavia ja nykyistä kattavampia tilastotietoja, komissio valmistelee joka toinen vuosi **arviointikertomuksen**, joka toimitetaan neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Kertomuksen keskeiset päätelmät voidaan sisällyttää yhtenäismarkkinoiden tulostauluun⁶. Kaksivuotiskertomuksen avulla on tarkoitus voida paremmin kartoittaa alueet, joilla vastavuoroinen tunnustaminen aiheuttaa edelleen ongelmia, mutta myös todeta tiettyjen jäsenvaltioiden löytämät kahdenväliset ratkaisut, jotta muut samanlaisia ongelmia kohtaavat jäsenvaltiot saisivat ne **tietoonsa**.

⁵ KOM (99)232 lopullinen, 11.5.1999.

⁶ Tällä hetkellä komission direktiivin 98/34 (tekniset standardit ja määräykset) ja päätöksen 3052/95 (tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta poikkeavat kansalliset toimenpiteet) mukaisesti vastaanottamia ilmoituksia koskevat tiedot ovat jo tulostaulussa.

Komission ensimmäinen tätä aihetta käsittelevä kaksivuotiskertomus liitetään tähän tiedonantoon.

- Komissio varmistaa edelleen systemaattisesti ja erityisen huolellisesti ja nopeasti niiden **velvoitteiden noudattamisen**, joita jäsenvaltioille aiheutuu niiden soveltaessa yhteisön oikeutta asianmukaisesti vastavuoroisen tunnustamisen alalla. Komissio tutkii sille esitettyjen kantelujen perusteella, esiintyykö yhdessä jäsenvaltiossa tietyllä alalla havaittu ongelma myös muissa jäsenvaltioissa. Jos näin on, komissio ryhtyy **viran puolesta** perustamissopimuksen mukaiseen rikkomisesta johtuvaan menettelyyn kaikissa tapauksissa.
- Direktiivin 98/34/EY mukaisen **ilmoitusmenettelyn** tarjoamat mahdollisuudet on syytä käyttää täysin hyväksi vastavuoroisen tunnustamisen edistämiseksi. Ilmoitusmenettelyllä on keskeinen merkitys estettäessä ennalta tavaroiden ja tietoyhteiskunnan palvelujen vapaalle liikkuvuudelle syntyviä esteitä⁷. Yhdenmukaistamattomilla aloilla, joilla tekniset määräykset lisääntyvät voimakkaasti, kansallisiin säädöksiin on sisällytettävä vastavuoroisen tunnustamisen periaate. Tämä on ensimmäinen askel sen varmistamisessa, että periaatetta sovelletaan ja talouselämän toimijat saavat tietoa oikeuksistaan. Näin mainittua periaatetta voidaan soveltaa konkreettisesti.

2. Kansalaisille ja talouselämän toimijoille suunnatut toimet

Toimet, jotka komission on toteutettava

Komissio on sitoutunut helpottamaan vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa. Tällä alalla on tehty useita aloitteita: kesäkuussa 1997 tehtyyn yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelmaan liittyvien töiden puitteissa on perustettu "yhteyspisteitä" kaikkiin jäsenvaltioihin, Vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa –aloite sai alkunsa kesäkuussa 1998 ja yrityksille suunnattu Internet-sivusto avattiin vuoden 1999 alussa⁸. Direktiivillä 98/34/EY perustettu menettely tulee entistä avoimemmaksi uuden Internet-sivuston ("PISA") ansiosta, joka perustetaan kesän 1999 kuluessa ja jonka kautta yhteisön talouselämän toimijat voivat tutustua kansallisten tuotteita ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevien säädösaloitteiden etenemiseen⁹.

Taloudellisen analyysin ja tiedotuksen parantaminen

Komissio muistuttaa, että vastavuoroinen tunnustaminen edellyttää laajaa työtä kentällä: **tiedotus** on yksi alueista, joihin on ehdottomasti sijoitettava. Tämän vuoksi komissio aloittaa useita uusia toimia:

⁷ Direktiivi 98/48, annettu 20. heinäkuuta 1998, tulee voimaan 5. elokuuta 1999, EYVL L 217, 5.8.1998, s. 18.

⁸ <http://europa.eu.int/business>

⁹ On myös syytä mainita esite "Direktiivin 83/189/EY (nykyinen direktiivi 98/34/EY) selityksiä", joka on kansallisia teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavaa menettelyä käsittelevä opas, joka tarjoaa talouselämän toimijoille hyödyllisiä ja kattavia tietoja ilmoitusmenettelystä.

- Komissio valmistelee ja julkaisee vuoden 2000 aikana **oppaan** vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen soveltamisesta teollisuustuotteiden alalla. Opas on suunnattu erityisesti tätä järjestelmää toteuttaville toimijoille (kansallisille ja alueellisille viranomaisille, yrityksille, asianajajille jne.). Joillain herkillä aloilla komissio kuulee asiaan liittyviä tahoja esimerkiksi **kyselylomakkeiden** avulla. Myöhemmin valmistellaan **oppaita** vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisesta tietyillä aloilla yhdessä asianosaisten kanssa. Tässä yhteydessä otetaan erityisesti huomioon pk-yritysten erityispiirteet.
- Komissio valmistelee suurelle yleisölle (talouselämän toimijoille, ammattialajärjestöille) suunnatun **tiedotuslehtisen**, jossa käsitellään tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta poikkeavia toimenpiteitä koskevan päätöksen 3052/95 soveltamista. Lisäksi komissio valmistelee parhaillaan hallinnollisen yhteistyön puitteissa tämän päätöksen soveltamista koskevan, lähinnä jäsenvaltioiden viranomaisille suunnatun **Vade-mecumin** ajantasaista versiota.
- Tulevaisuudessa olisi ennen vastavuoroisen tunnustamisen soveltamista koskevan kaksivuotiskertomuksen antamista toteutettava **taloudellinen analyysi**, joka koskisi järjestelmän soveltamista eri **aloilla**. On tärkeää arvioida paremmin vastavuoroisen tunnustamisen taloudellisia vaikutuksia. Arvioinnista voisi myös olla apua pohdinnassa, jota käydään tuote-, palvelu- ja pääomamarkkinoista Cardiff I -prosessin puitteissa. Tämän taloudellisen analyysin olisi katettava sekä kustannukset, joita aiheutuu vastavuoroisen tunnustamisen soveltamatta jättämisestä tietyillä aloilla, että edut, joita saadaan vastavuoroisen tunnustamisen asianmukaisesta soveltamisesta. Tämän analyysin avulla pitäisi voida arvioida edelleen esiintyvien ongelmien laajuus ja määritellä tulevan toiminnan painopistealueet.
- Joidenkin **rahoitustuotteiden** osalta komissio on sitoutunut tutkimaan kansallisia kuluttajansuojasääntöjä (yleiset, muista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita/palveluntarjoajia koskevat säännökset mukaan luettuina). Komissio aikoo tutkia yksityiskohtaisesti, miltä osin selvästi toisiaan muistuttavat säännöt vastaavat toisiaan. Tämän työn tulokset kootaan neuvostolle ja Euroopan parlamentille osoitettavaan yksityiskohtaiseen kertomukseen, jonka päätelmien pohjalta suunnitellaan tulevaa politiikkaa tällä alalla. Komissio julkaisee myös tiedonannon yleisen edun käsitteen soveltamisesta vakuutuslalla. Tarkoituksena on myös lisätä sähköisen kaupan merkitystä rahoituspalvelujen myynnissä ja taata riittävä kuluttajansuoja, ja tätä varten rahoituspalveluja koskevassa toimintasuunnitelmassa ilmoitetaan sähköistä kauppaa ja rahoituspalveluja koskevan vihreän kirjan valmistelusta.

Koulutuksen kehittäminen

- Komissio aikoo järjestää Euroopan tasolla **alakohtaisia pyöreän pöydän kokouksia** vastavuoroisesta tunnustamisesta. Niihin kutsutaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten edustajia sekä ammattialojen edustajia niiltä aloilta, joita vastavuoroisen tunnustamisen soveltaminen eniten koskee. Komissio ehdottaa, että jokainen jäsenvaltio järjestäisi **seminaareja** vastavuoroisesta tunnustamisesta kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Erilaisten asiaan liittyvien viranomaisten ja talouselämän toimijoiden olisi tarkoitus osallistua näihin seminaareihin. Pieniä ja keskisuuria yrityksiä kannustetaan erityisesti osallistumaan näihin aloitteisiin.

- Sen mallin mukaisesti, jota on noudatettu yhteisön oikeutta koskevan tuntemuksen lisäämiseksi asianajajien ja tuomarien keskuudessa ("Robert Schuman –ohjelma"), komissio aikoo pyytää jäsenvaltioita esittämään **konkreettisia hankkeita**, joiden tarkoituksena on parantaa vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen tuntemusta kohderyhmissä. Komissio aikoo osallistua sekä kansallisella tasolla valmisteltujen että useita jäsenvaltioita koskevien hankkeiden rahoitukseen. Näin voidaan toteuttaa interaktiivista tiedotuspolitiikkaa jäsenvaltioiden toteuttamista toimista.

Ongelmien ratkaisemiseksi toteutettavien menettelyjen tehostaminen

- Vastavuoroisen tunnustamisen soveltamista koskevan komission kaksivuotiskertomuksen avulla voidaan myös arvioida tarkemmin uuden **yhdenmukaistamisaloitteen** tai yhdenmukaistamisen täydennyksen tarvetta tietyillä aloilla toissijaisuusperiaatetta noudattaen. Yhdenmukaistamiseen on ryhdyttävä, jos se katsotaan tarpeelliseksi, esimerkiksi silloin, kun kaikki vastavuoroisen tunnustamisen soveltamiseen tähdänneet keinot eivät ole olleet menestyksekkäitä tai kun yhteisön toiminnasta saadaan lisäarvoa. Kaikissa tapauksissa on syytä laskea erityisesti yhdenmukaistamisen puutteesta kyseiselle alalle aiheutuvat kustannukset.
- Komissio valmistelee **mallihakemuksen**, joka toimitetaan asiaan liittyville eurooppalaisille ja kansallisille liitoille, jotta niiden jäsenet voivat käyttää sitä asioidessaan vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisesta vastaavien viranomaisten kanssa. Komissio katsoo, että silloin kun talouselämän toimijoilta evätään mahdollisuus vastavuoroiseen tunnustamiseen, niiden olisi vaadittava määränpääjäsenvaltion toimivaltaisia viranomaisia toimittamaan lyhyessä määräajassa yksityiskohtainen selvitys – joka pohjautuu tieteelliseen perusteluun – niistä syistä, joiden mukaan alkuperäjäsenvaltiossa laillisesti markkinoitu tuote tai palvelu ei takaa vastaavaa määränpääjäsenvaltion yleisen edun suojelua.
- Komissio soveltaa äskettäin voimaan saatettuja sisäisiä sääntöjä¹⁰ ja jatkaa sille ilmoitettujen tapausten käsittelyä tavalla, joka on viime aikoina tuottanut tulosta. Näin komissio varmistaa, että sille vastavuoroisen tunnustamisen puitteissa esitettyjen yksittäisten **kantelujen hallinnollista käsittelyä** tehostetaan ja tarvittavia määräaikoja lyhennetään entisestään. Komissio pyrkii periaatteen parempaan soveltamiseen myös kohdistamalla toimia **ongelmallisiin aloihin**.
- Komission kahdenvälisesti jonkin jäsenvaltion kanssa tuotteiden alalla järjestämät "pakettikokoukset" laajennetaan koskemaan **palvelujen** alaa (nämä kokoukset eivät kuitenkaan saa viivästyttää rikkomisesta johtuvia menettelyjä). Jäsenvaltioiden näiden kokousten yhteydessä esittämien ratkaisuehdotusten **seuranta** muutetaan **systemaattisemmaksi**.
- Kaupallisten tiedotteiden alalla on otettu käyttöön vastavuoroisen tunnustamisen soveltamista ja arviointia koskeva **uudenaikainen lähestymistapa**, joka koskettaa

¹⁰ Rikkomisesta johtuvaan menettelyyn liittyvien työmenetelmien parantaminen, SEC (1998)1109, 24.6.1998.

entistä enemmän jäsenvaltioiden asiaan liittyviä viranomaisia¹¹. Tämän mallin perusteella komissio on vakuuttunut siitä, että on hyödyllistä ottaa käyttöön **mekanismeja**, joiden avulla voidaan lisätä synergiaa komission ja jäsenvaltioiden välillä. Tätä menetelmää voitaisiin soveltaa **muihin palvelualan osa-alueisiin**.

- Vähittäisrahoituspalvelujen alalla komissio aikoo harkita **unioninlaajuisen valitusmenettelyjärjestelmän** kehittämistä (johon kuuluisi rahoituspalveluihin erikoistunut sovittelija)¹². Tarkoituksena on edistää kansallisten elinten yhteistyötä sovintoratkaisujen saavuttamiseksi rajat ylittävissä asioissa sekä eurooppalaisten kuluttajien eduksi.
- Erityisillä alakohtaisilla aloitteilla parannetaan myös vastavuoroisen tunnustamisen soveltamista **palvelujen** alalla, muun muassa lentoliikenteen alalla (jossa on ehdotettu perustettavaksi turvaelin, "European Aviation Safety Authority") ja televiestinnän alalla (jossa annetaan komission tiedonanto televiestinnän säädöspuitteista).

Kansainvälinen näkökulma

- Vastavuoroisella tunnustamisella on myös tärkeä merkitys **yhteisön ja kolmansien maiden välisissä suhteissa**. Se on keino poistaa tai ainakin vähentää kaupan esteitä. Palvelujen alalla palvelukaupan yleissopimus (GATS) tarjoaa mahdollisuuksia tehdä sopimuksia palvelujen tarjoamiseen liittyvien pätevyysvaatimusten, lupien, säännösten ja muiden vaatimusten vastavuoroisesta tunnustamisesta. Tavaroiden alalla GATT-sopimus kaupan teknisistä esteistä antaa WTO:n jäsenille mahdollisuuden ja kannustaa niitä tekemään sopimuksia vastavuoroisesta tunnustamisesta. Vastavuoroisen tunnustaminen ei ole näissä yhteyksissä yhtä pitkälle menevää kuin sisämarkkinoilla, mutta se on joka tapauksessa hyvin hyödyllinen yhteisön ulkomaankauppapolitiikan väline. Yhteisö on tehnyt ja/tai neuvottelee parhaillaan vastavuoroista tunnustamista koskevista sopimuksista, joiden aiheena on yhdenmukaisuuden arviointi. TEP-sopimuksen (Transatlantic Economic Partnership) puitteissa yhteisö tutkii mahdollisuuksia tunnustaa vastavuoroisesti teknisiä määräyksiä useilla tavaroiden ja palvelujen aloilla.

Toimet, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava

Jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa tämän periaatteen täytäntöönpanosta, ja komissio toivoo, että jäsenvaltioiden ja komission välille syntyisi todellinen kumppanuussuhde, jonka avulla vastavuoroisen tunnustamisen toteutumista voitaisiin parantaa.

- Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on äskettäin todettu, että kansallisiin lainsäädäntöihin on sisällytettävä **vastavuoroista tunnustamista koskevia**

¹¹ Nykyisten kansallisten toimenpiteiden analysoinnin jälkeen jäsenvaltioiden asiantuntijoita pyydetään ilmaisemaan kantansa vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisesta eri kansallisten lainsäädäntöjen konvergenssitavoitteiden perusteella. Erovaisuuksia havaittaessa on pohdittava sopivinta ratkaisua (yhdenmukaistaminen tai jokin muu toimenpide).

¹² "Rahoitusmarkkinoiden puitteiden toteuttaminen: toimintasuunnitelma", KOM (1999) 232, 11.5.1999.

lausekkeita¹³. Vastavuoroista tunnustamista koskevien lausekkeiden virallistaminen on seurausta direktiivissä 98/34/EY säädetyn ilmoitusmenettelyn soveltamisesta; jotta muut jäsenvaltiot ja komissio voisivat tarkastella suunnitteilla olevia kansallisia teknisiä määräyksiä, jäsenvaltioiden on saatettava lainsäädäntönsä EY:n perustamissopimuksen 28 artiklan (entinen 30 artikla) niiden määräysten mukaisiksi, joita sovelletaan tähän asiaan. Jokainen jäsenvaltio valitsee tämän toteuttamiseksi haluamansa juridisen välineen, mutta komissio pitää tärkeänä sitä, että prosessi on näkyvä. Näiden lausekkeiden ansiosta eivät ainoastaan yksityishenkilöt vaan myös toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ja tarkastuksista ja valvonnasta vastaavat tahot voivat olla tietoisia niistä ehdoista, joiden mukaisesti vastavuoroista tunnustamista on sovellettava eri aloilla.

- Erityisen arkaluontoisia tapauksia lukuun ottamatta jäsenvaltioiden olisi sitouduttava vastaamaan **kohtuullisen ajan kuluessa** vastavuoroista tunnustamista koskeviin pyyntöihin, jotka talouselämän toimijat tai kansalaiset niille esittävät (esimerkiksi kolmen kuukauden kuluessa). Tässä suhteessa on aiemmin todettu puutteita.
- Jotta voitaisiin kehittää yhteinen hallintokulttuuri, jäsenvaltioiden olisi tehtävä entistä enemmän **keskinäistä yhteistyötä** ratkaisujen löytämiseksi ongelmiin, joita on havaittu vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisessa. Koordinointikeskusten johtajien kokoukset voisivat olla hyödyllisiä tässä suhteessa.
- Direktiivin 98/34/EY täytäntöön panemiseksi jo aloitettua vuoropuhelua kansallisten viranomaisten välillä ja niiden ja komission välillä on tarkoitus vahvistaa perustamalla uusi **telemaattinen yhteysverkko** jäsenvaltioiden välille.
- Kaikkien jäsenvaltioiden on vastaisuudessa kannustettava **systemaattisempaan "yhteyspisteiden" hyväksikäyttöön**. Yhteyspisteet perustettiin kaikkia sisämarkkinoiden osa-alueita varten vuoden 1997 toimintasuunnitelman ja päätöksen 3052/95 täytäntöönpanon puiteissa¹⁴. Säänneltyjen ammattien alalla yleistä järjestelmää koskevissa direktiiveissä on säädetty **kansallisista koordinaattoreista**. Niiden tehtävä vastaa yhteyspisteiden tehtävää sisämarkkinoilla ja niiden merkitystä on vahvistettava.
- Korostaakseen jäsenvaltioiden tehtävää ja vastuuta päätöksen 3052/95 tosiasiallisessa täytäntöönpanossa komissio kehottaa jäsenvaltioita valmistelevaan säännöllisin väliajoin (esimerkiksi vuosittain) **lyhyen kertomuksen** soveltamisessa kohdatuista ongelmista ja suunnitelluista parannuksista.

* * *

¹³ Jäsenvaltion lainsäädäntöön sisällytettyjen vastavuoroista tunnustamista koskevien lausekkeiden perusteella tämän jäsenvaltion alueelle voidaan yksittäistapauksina hyväksyä tuotavaksi tuotteita, jotka ovat toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisia. Asiassa C-184/96 annettu tuomio, komissio v. Ranska ("hanhenmaksa"), Kok. 1998, s. I-6197.

¹⁴ Yhteyspisteet eivät ole vielä riittävän hyvin tunnettuja talouselämän toimijoiden keskuudessa. Komissio kehottaa jäsenvaltioita varmistamaan yhteyspisteitä koskevan tiedon mahdollisimman laajan levityksen ja ottamaan asiaan liittyvät paikallisviranomaiset mukaan aina kun se on mahdollista.

Komissio pyytää Euroopan parlamenttia ja neuvostoa:

- vahvistamaan sen, että nämä pitävät vastavuoroista tunnustamista koskevaa periaatetta keskeisenä osana sisämarkkinoita.
- ottamaan huomioon tämän tiedonannon ja ensimmäisen kaksivuotiskertomuksen vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen soveltamisesta sekä tukemaan komission ehdottamia ratkaisuja, jotta voitaisiin parantaa vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen tosiasiallista soveltamista, lisätä tietoisuutta tämän järjestelmän mukaisista oikeuksista ja kehittää keinoja näiden oikeuksien toteuttamiseksi.
- tukemaan aloitteita, joiden tavoitteena on parantaa ymmärtämystä vastavuoroisen tunnustamisen taloudellisesta merkityksestä ja valvomaan tämän järjestelmän täytäntöönpanossa saavutettavaa edistystä tarkoituksena vähentää nykyisiä vääristymiä.
- kehottamaan jäsenvaltioita antamaan tarvittavat säädökset, joilla taataan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen parempi soveltaminen kaikilla tasoilla.

Kuva 1. Tilastotietoja vastavuoroista tunnustamista koskevista rikkomistapauksista tuotteiden alalla ajanjaksona 1996–98 (lähde: komission yksiköt)

Jäsenvaltio	Tapausten määrä	Tapaukset, jotka on ratkaistu	Tapaukset, joiden käsittely on lopetettu	Menettelyn keskimääräinen kesto (kuukautta)	Käsiteltävänä olevia tapauksia
A	16	4	1	12	11
B	15	2	4	13	9
DK	8	1	3	18	4
D	33	9	10	14,5	14
E	19	5	4	10	10
FIN	6	2	0	28,5	4
F	52	22	5	16,5	25
GR	10	3	2	8,5	5
IRL	1	0	0	.	1
I	23	2	4	12,5	17
L	0	0	0	.	0
NL	12	4	1	11,5	7
P	7	1	2	14,5	4
S	17	7	3	22,5	7
UK	10	1	3	6	6
Yhteensä	228	63	42	15,5	123

Kuva 2. Alat, joilla tapauksia on ollut eniten (1996-1998)

Ala	Tapausten määrä	% kokonaismäärästä
Elintarvikkeet	61	25 %
Sähkömekaniikka	58	24 %
Ajoneuvot	57	23 %
Jalometallit	18	7 %
Rakentaminen	17	7 %
Kemianteollisuus	7	3 %
Muut alat	27	11 %

Kuva 3. Tilastotietoja tapauksista, joissa vastavuoroinen tunnustaminen on eväty yhdenmukaistamattomien palvelujen alalla (lähde: komission yksiköt)

Toiminta	Rikkomista-pausten määrä	Alkuperä	Rikkomistapauksen tyyppi	Rikkomistapauksen ratkaisemiseen käytetty aika
Koulutus	1	2 kantelua	Sijoittautumisvelvoite	Menettely käynnissä maaliskuusta 1998 lähtien
Yksityiset turvapalvelut	3	6 kantelua	Sijoittautumisvelvoite	Menettelyt käynnissä vuosista 1993 ja 1995 lähtien. Yksi tapaus ratkaistu vuosien 1993 ja 1998 välisenä aikana.
Tuotteiden teknisen valvonnan palvelut	1	1 kantelu	Sijoittautumisvelvoite	Tapaus ratkaistu vuosien 1997 ja 1998 välisenä aikana (1 vuosi)
Tilapäistyövoimaa välittävät toimistot, työnvälitystoimistot	3	10 kantelua	Sijoittautumisvelvoite (2) ja vastaanottavassa valtiossa olevan taloudellisen vakuuden velvoite (1)	Menettelyt käynnissä vuosista 1992, 1994 ja 1997 lähtien.
Rakentaminen	5	50 kantelua	Velvoite maksaa sosiaaliturvamaksut lähetettyjen työntekijöiden osalta	Menettelyt käynnissä vuosista 1990(1), 1993 (1), 1996(2) ja 1998(1) lähtien.
Metalliteollisuus	1	3 kantelua	Velvoite maksaa sosiaaliturvamaksut lähetettyjen työntekijöiden osalta	Menettely käynnissä vuodesta 1989 lähtien
Patenttiasiamiehet	5	1 kantelu, 4 viran puolesta havaittua tapausta	Velvoite hankkia lupa tai kirjoittautua rekisteriin	1 menettely käynnissä vuodesta 1997 ja 4 muuta vuodesta 1998 lähtien.
Rakentaminen	1	3 kantelua	Velvoite hankkia ennakkolupa tai ennakkokirjoittautua rekisteriin	Menettely käynnissä vuodesta 1997 lähtien
Rakentaminen/metalliteollisuus	5	5 kantelua	Kolmannesta maasta tulevan lähetetyn työntekijän asema – Alkuperäjäsenvaltion työlupa	Menettelyt käynnissä vuosista 1995 (3) ja 1998 (2) lähtien.
Kaupalliset tiedotteet	13	kantelua	Epäily palvelun määränpääjäsenvaltion sääntöjen suhteellisuudesta	Menettelyt käynnissä vuosista 1994, 1996, 1998 ja 1999 lähtien.

Kuva 4. Vastavuoroinen tunnustaminen säänneltyjä ammatteja koskevien pätevyysvaatimusten alalla (lähde: komission yksiköt)

Tapaukset, joissa tutkinnot on tunnustettu

Ammatti	Ajanjakso	Yhteensä	Pääasialliset määränpää-jäsenvaltiot	Alkuperä-jäsenvaltiot
Lääkärit	1995/96	18336	UK, B, F	UK, F, E
Sairaanhoitajat	1995/96	3598	UK, NL, B	IRL, UK, NL
Hammaslääkärit	1995/96	952	UK, E, B	UK, I, E
Kätilöt	1995/96	324	UK, IRL, NL	UK, IRL, NL
Arkkitehdit	1991/96	1221	UK, IRL, NL	UK, IRL, NL
Eläinlääkärit	1993/94	1988	UK, F, B	B, IRL, D
Farmaseutit	1993/94	306	UK, B, IRL	UK, B, F
Opettajat	1995/96	1544	UK, E, D	E, UK, D
Fysioterapeutit	1995/96	1015	F, D, A	NL, B, D
Insinöörit	1995/96	386	UK, P, D	NL, D, E
Asianajajat	1995/96	311	UK, D, IT	IRL, F, E
Muut	1995/96	1959		
Yhteensä		31940		

Yleistä järjestelmää ja alakohtaisia direktiivejä koskevien vastaanotettujen kantelujen määrä (ajanjakso: 1994–1998)

Ammatti	Kantelujen määrä
Lääkärit	30
Sairaanhoitajat	18
Hammaslääkärit	29
Terveystieteiden tutkinnot	26
Arkkitehdit	15
Eläinlääkärit	1
Farmaseutit	2
Opettajat	38
Insinöörit	15
Asianajajat	14
Muut	40
Yhteensä	228

ISSN 1024-4492

KOM(1999) 299 lopullinen

ASIAKIRJAT

FI

10 08 02 17

Luettelonumero : CB-CO-99-312-FI-C
