

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 27.1.2011
KOM(2011) 20 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Palvelujen sisämarkkinat toimivammiksi – palveludirektiivin mukaisen keskinäisen
arvioinnin tulokset ja tarvittavat jatkotoimet**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

{SEK(2011) 102 lopullinen}

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Palvelujen sisämarkkinat toimivammiksi – palveludirektiivin mukaisen keskinäisen
arvioinnin tulokset ja tarvittavat jatkotoimet**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

Palvelut ovat EU:n talouden moottori. On arvioitu, että kymmenestä uudesta työpaikasta yhdeksän luodaan palvelualalla. Sen vuoksi toimivat ja aidosti yhdentyneet palvelujen sisämarkkinat ovat keskeisessä asemassa Euroopan tarvitseman kasvun, työllisyyden ja innovaatiotoiminnan vauhdittamisessa sekä sen maailmanlaajuisen kilpailukykyyn parantamisessa. Rakennemuutokset, jotka ovat edellytyksenä, jotta palveluille voidaan luoda aidot sisämarkkinat, ovat avainasemassa myös Eurooppa 2020 -strategiassa¹, jossa korostetaan, että ”*avoimet palvelujen sisämarkkinat on luotava palveludirektiivin pohjalta*”. Hiljattain annetussa komission tiedonannossa ”Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti”² korostettiin tarvetta syventää palvelujen sisämarkkinoita edelleen ja määrittää tarvittavat jatkotoimet palveludirektiivissä³ säädetyn keskinäisen arviointiprosessin tulosten perusteella.

Komissio esittelee tässä tiedonannossa keskinäisen arviointiprosessin tärkeimmät tulokset ja ottaa ne lähtökohdaksi siirtyäkseen palvelujen sisämarkkinoiden luomisessa vaiheeseen, jossa tavoitteeksi asetetaan palveludirektiivistä saatavan hyödyn vakiinnuttaminen ja sen täydentäminen jatkotoimilla. Tämän tiedonannon liitteenä on komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa kuvaillaan yksityiskohtaisemmin keskinäisen arviointiprosessin aikana toteutettuja toimia ja niiden lainsäädäntöuudistusten ensimmäisiä tuloksia, joita jäsenvaltiot ovat toteuttaneet palveludirektiivin täytäntöönpanoa varten.

1. PALVELUT OVAT EU:N TALouden MOOTTORI

Palvelujen sisämarkkinat muodostavat alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla taataan palvelujen vapaa liikkuvuus. Niiden luominen on ollut alusta pitäen yksi **Euroopan yhdentymisen kulmakivistä**. Palvelujen sisämarkkinoita ei suunniteltu päämääräksi sinänsä – eikä niitä saisi myöskään nähdä sellaisena. Ne ovat **väline, jolla voidaan parantaa eurooppalaisten yritysten ja kansalaisten päivittäistä elämää ja hyvinvointia**. Euroopan on käytettävä sisämarkkinoiden tarjoamia mittavia mahdollisuuksia apuna kestävän kasvun ja työpaikkojen luomisessa, kuluttajien valinnanvaran laajentamisessa ja uusien liiketoimintamahdollisuuksien tarjoamisessa yrityksille.

¹ Komission tiedonanto ”Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia”, KOM(2010) 2020 lopullinen.

² ”Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti – Kohti kilpailukykyistä sosiaalista markkinataloutta”, KOM(2010) 608 lopullinen.

³ Palveluista sisämarkkinoilla 12 päivänä joulukuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY (EUVL L 376, 27.12.2006, s. 36).

Toimivia palvelujen sisämarkkinoita tarvitaan entistä kipeämmin nykyisessä talouskriisissä. Palvelut ovat tänä päivänä **EU:n talouden tärkein vauhdittaja**, ja taloudellinen toiminta on siirtynyt viime vuosikymmeninä olennaisessa määrin kohti osaamisvaltaisia palveluja. Palvelujen osuus **EU:n BKT:stä** ja työllisyydestä on yli **kaksi kolmasosaa**, ja ne ovat **luoneet** viime vuosina **työllisyyden koko nettokasvun** EU:ssa. Lisäksi suunnilleen 75 prosenttia palvelukaupasta liittyy palvelujen tarjoamiseen muille yrityksille miltei kaikilla Euroopan talouden aloilla, erityisesti **teollisuudessa**. Yhdentyneemmät ja toimivammat palvelumarkkinat parantaisivatkin todennäköisesti koko EU:n talouden kilpailukykyä.

Palvelujen sisämarkkinoita **ei** kuitenkaan **hyödynnetä vielä parhaalla mahdollisella tavalla**. Palvelujen osuus koko EU:n sisäisestä kaupasta on vain viidenneksen luokkaa, mikä on vähän, kun otetaan huomioon niiden merkitys taloudessa (vaikka otettaisiin huomioon se seikka, että tietyt palvelut ovat luonteeltaan vähemmän markkinakelpoisia ja/tai paikallisempia). EU:n sisäisen palvelukaupan dynaamisuuden puute tulee selvästi esiin, kun sitä verrataan EU:n maailmanlaajuiseen palvelukauppaan. EU:n ja muun maailman välisen palvelukaupan kasvu on ollut vuodesta 2004 nopeampaa kuin sisämarkkinoilla käytävän palvelukaupan. Nykyään vain noin 8 prosenttia eurooppalaisista pk-yrityksistä harjoittaa liiketoimintaa muissa jäsenvaltioissa. Tämän seurauksena kasvun kannalta keskeiset innovatiiviset toiminnot pysyvät kansallisten rajojen sisällä eivätkä useinkaan saavuta kriittistä massaa. Tämä rajoittaa palvelujen käyttäjien valinnanvaraa ja Euroopan innovaatiopotentiaalia. Lisäksi tuottavuuden kasvu on ollut viime vuosina hidasta monilla palvelualoilla. Tämä johtuu osittain kilpailun tehottomuudesta, sillä sisämarkkinoilla olevat perusteettomat esteet haittaavat edelleen kilpailua.

Voidaankin todeta, että **EU:n talous tarvitsee kipeästi yhdentyneempiä, syvennettyjä palvelujen sisämarkkinoita**. Tämä on välttämätöntä, jotta yrityksiä – palvelualoilla ja teollisuudessa – voidaan auttaa kasvamaan, luomaan uusia työpaikkoja ja hankkimaan paremman jalansijan maailmanmarkkinoilla. Tämä on avainasemassa myös, jotta EU:n talouden elpyminen pääsee vauhtiin. Palvelualan kasvun vauhdittuminen edistäisi todennäköisesti myös uusien rakennemuutosten tekemistä EU:n talouteen ja kompensoisi muilla aloilla tehtäviä työllisyysmukautuksia.

Palveludirektiivin hyväksyminen ja täytäntöönpano ovat parantaneet **olennaisesti** palvelujen sisämarkkinoiden toimivuutta. Palveludirektiivillä on poistettu perusteettomia kaupan esteitä, yksinkertaistettu sääntelykehystä ja vauhditettu julkishallinnon nykyaikaistamista. **Työ on kuitenkin vielä kesken**. Äskettäin annetussa tiedonannossa ”Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti” todettiin jälleen, että palvelujen sisämarkkinat ovat erittäin tärkeät ja niiden kehittämistä on jatkettava. **Tässä tiedonannossa esitellään palveludirektiivin keskinäisen arviointiprosessin tuloksiin perustuva kunnianhimoinen työohjelma, jonka odotetaan helpottavan kyseisen tavoitteen saavuttamista**. Tämä tiedonanto täydentää ja syventää muita toimia, joita EU:n tasolla toteutetaan parhaillaan palvelumarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi. Esimerkkeinä voidaan mainita kaupan ja jakelun markkinaseuranta⁴, Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahanke ”Euroopan digitaalistrategia”⁵

⁴ Ks. kaupan ja jakelun markkinaseuranta – ”Kaupan ja jakelun alan sisämarkkinoiden tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden lisääminen vuoteen 2020 mennessä”, KOM(2010) 355 lopullinen.

⁵ Komission tiedonanto ”Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia”, KOM(2010) 2020.

sekä tulevat hankkeet, joilla pyritään parantamaan sähköisen kaupankäynnin sisämarkkinoiden toimivuutta⁶.

2. PALVELUDIREKTIIVI – TÄRKEÄ ASKEL PALVELUJEN SISÄMARKKINOIDEN MUUTTAMISESSA TOIMIVAMMAKSI

Palvelut kattavat hyvin **erilaisia ja usein monipuolisia toimintoja**. Tämä pätee myös sääntöihin, joita jäsenvaltiot asettavat palveluille, ja esteisiin, joita palveluntarjoajat ja palvelujen käyttäjät saattavat kohdata halutessaan hyötyä sisämarkkinoista. **Esteistä koituu suurempaa haittaa palveluille** kuin tavaroille, mikä johtuu palvelujen aineettomasta luonteesta, palveluntarjoajan taitotiedon tärkeästä merkityksestä, laitteistojen käytöstä rajojen yli jne. Pk-yritykset, erityisesti mikroyritykset (joiden osuus EU:n kaikista palveluntarjoajista on 95 prosenttia), kärsivät myös sisämarkkinoiden esteistä enemmän kuin suuret yritykset. Monet **näistä esteistä ovat monialaisia**, eli ne vaikuttavat moniin eri palveluihin palveluntarjoajan harjoittaman toiminnan kaikissa vaiheissa. Lisäksi **niillä on useita yhtymäkohtia**, kuten se, että ne johtuvat usein hallinnon rasitteista, rajojen yli ulottuvaan toimintaan liittyvästä oikeudellisesta epävarmuudesta ja jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen puutteesta.⁷

Tämä oli lähtökohtana sille, että **Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat joulukuussa 2006 palveludirektiivin**, joka on horisontaalinen sisämarkkinaväline ja kattaa hyvin monenlaisia palvelutoimintoja. Palvelujen osuus EU:n BKT:stä ja työllisyydestä on noin 40 prosenttia. Palveludirektiivi oli pantava kokonaisuudessaan täytäntöön vuoden 2009 loppuun mennessä. Kolmen vuoden pituinen täytäntöönpanojakso edellytti ennennäkemättömiä ponnisteluja kaikilla kansallisilla hallintotasoilla ja vahvaa poliittista tukea muun muassa Euroopan parlamentilta ja neuvostolta.

Vaikka täytäntöönpano on vielä kesken joissakin jäsenvaltioissa, sen tulokset **edistävät merkittävästi** esteiden poistamista ja lainsäädännön nykyaikaistamista ja yksinkertaistamista. Tärkeiltä palvelualoilta, kuten vähittäiskaupasta, säänneltyjen ammattien harjoittajien tarjoamista palveluista, rakennus- ja matkailualalta sekä liike-elämän palveluista, on poistettu satoja syrjiviä, perusteettomia tai kohtuuttomia vaatimuksia, joita oli voimassa koko EU:ssa. Tämä on toteutettu yli tuhannen täytäntöönpanosäännöksen avulla. Osa säännöksistä on koonnelmia, joilla on tehty kymmeniä muutoksia eri säädöksiin. Monet jäsenvaltiot ovat myös ottaneet käyttöön erityismekanismia, joilla ne pyrkivät estämään uusien esteiden ilmaantumisen tulevaisuudessa. Tällaisia mekanismeja ovat muun muassa sisäiset ilmoitusvelvoitteet, tulevaa lainsäädäntöä koskeva ohjeistus tai uusia vaatimuksia koskeviin vaikutusten arviointeihin liitettävät ”sisämarkkinatetit”. Kansalliseen lainsäädäntöön on lisätty myös säännöksiä, joilla helpotetaan toisiin jäsenvaltioihin laillisesti sijoittautuneiden palveluntarjoajien tarjoamien palvelujen vapaata liikkuvuutta. Kyseisten säädösten odotetaan parantavan tuntuvasti palvelujen sisämarkkinoiden toimivuutta edellyttäen, että niiden soveltamista valvotaan asianmukaisesti.⁸ On kuitenkin tärkeää korostaa, että **palveludirektiivistä saadaan suurin mahdollinen hyöty** vasta sen jälkeen, kun **kaikki**

⁶ Elokuussa 2010 järjestettiin julkinen kuuleminen sähköisen kaupankäynnin tulevaisuudesta sisämarkkinoilla ja sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin (2000/31/EY) täytäntöönpanosta.

⁷ Yksityiskohtainen analyysi on saatavilla vuonna 2002 annetussa komission kertomuksessa neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Palvelujen sisämarkkinatilanne”, KOM(2002) 441 lopullinen, 30.7.2002.

⁸ Tämän tiedonannon liitteenä on katsaus jäsenvaltioiden tekemiin lainsäädäntömuutoksiin ja palvelualoihin, joiden odotetaan hyötyvän muutoksista eniten.

jäsenvaltiot ovat tehneet kaikki direktiivin täytäntöönpanon **edellyttämät lainsäädäntömuutokset**. Tämä koskee erityisesti niitä jäsenvaltioita, jotka ovat antaneet palveludirektiivin täytäntöönpanoa koskevia horisontaalisia puitelakeja mutteivät ole (tai eivät ole juurikaan) muuttaneet voimassa olevaa alakohtaista lainsäädäntöä poistaakseen siitä johtuvat perusteettomat esteet.

Lainsäädäntömuutokset muodostavat vain yhden täytäntöönpanojakson saavutuksista. Myös julkishallinnon nykyaikaistamiseen on panostettu ja panostetaan edelleen voimakkaasti, erityisesti perustamalla **keskitettyjä asiointipisteitä**. Nämä ovat yrityksille suunnattuja sähköisen hallinnon portaalaja, joita toimii jo useimmissa jäsenvaltioissa. Kehittymässä on **hallinnollisen yhteistyön** kulttuuri, joka helpottaa palvelujen vapaata liikkuvuutta muun muassa sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän käytön kautta. Näitä toimenpiteitä on jatkettava, jotta voidaan varmistaa, että yritykset ja kansalaiset saavat direktiivistä maksimaalisen hyödyn.

Palveludirektiivin täytäntöönpanosta saatava taloudellinen hyöty voi varovaisten arvioiden mukaan nousta jopa **140 miljardiin euroon, eli sen osuus EU:n BKT:n kasvusta on jopa 1,5 prosenttia**.⁹ Kyseisissä arvioissa ei oteta huomioon puhtaasti kansallisia vaikutuksia, joita hallinnon ja sääntelyn yksinkertaistamisesta koituu. Myös näiden odotetaan olevan mittavia.

Palveludirektiivin tärkeä asema palvelujen sisämarkkinoiden kehittämisessä ei rajoitu tähän. Direktiivi sisältää joitakin mekanismeja ja välineitä, jotka turvaavat kehittämisen jatkumisen myös täytäntöönpanon jälkeen. Yksi tärkeimmistä välineistä on **keskinäinen arviointiprosessi**, jonka jäsenvaltiot ja komissio toteuttivat vuoden 2010 aikana. **Tässä tiedonannossa esitellään arviointiprosessin pääasialliset tulokset ja yksilöidään** niiden perusteella **toimia palvelujen sisämarkkinoiden syventämiseksi** ja lähentämiseksi EU:n kansalaisten ja yritysten tarpeisiin. Prosessissa hyödynnetään jäsenvaltioiden ja komission käymien keskustelujen tuloksia ja keskeisiä päätelmiä sekä julkisen kuulemisen aikana saatua palautetta.

3. KESKINÄINEN ARVIINTIPROSESSI – TÄRKEÄ PALVELUJEN SISÄMARKKINATILANTEEN ARVIINTIVÄLINE

Keskinäinen arviointiprosessi oli innovatiivinen ja näyttöön perustuva **vertaisarviointi**, josta säädetään palveludirektiivissä. Vaikka vastaavan mekanismin käyttö kaikkien EU:n direktiivien täytäntöönpanossa ei olisi tarkoituksenmukaista eikä välttämätöntä, palveludirektiivin erityispiirteet edellyttävät sen käyttöä. Palveludirektiivin laajan soveltamisalan vuoksi jäsenvaltioiden oli luotava **järjestelmällinen ja kattava katsaus lainsäädäntöönsä**. Lisäksi direktiivissä asetettiin jäsenvaltioiden tehtäväksi **arvioida palveluntarjoajille tyypillisesti asetettavien oikeudellisten vaatimusten lukumäärä**. Näihin vaatimuksiin kuuluvat sijoittautumista koskevat vaatimukset (esim. lupajärjestelmät, alueelliset rajat tai pääomaomistusta koskevat rajoitukset) ja vaatimukset, jotka koskevat palvelujen tarjoamista rajojen yli (esim. rekisteröinti-, ilmoitus- tai vakuuttamisveloitteet). Jäsenvaltioiden oli tarkasteltava uudelleen ja arvioitava näitä vaatimuksia direktiivissä asetettujen perusteiden pohjalta, jotta voitiin selvittää, olisiko ne pidettävä voimassa, olisiko niitä muutettava tai olisiko ne kumottava.

⁹ *Expected economic benefits of the European Services Directive*, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), marraskuu 2007.

Koska kyse oli laajoista ja monimutkaisista tehtävistä, **tietojen ja kokemusten vaihto sekä keskinäiseen arviointiprosessiin sisältyvä vertaisarviointi** olivat avainasemassa, jotta kaikki jäsenvaltiot saatiin sitoutumaan tämän kunnianhimoisen säädöksen onnistuneeseen täytäntöönpanoon. On kuitenkin huomattava, että tietyt täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset – kuten keskitettyjen asiointipisteiden perustaminen – eivät olleet arvioinnin kohteina.

Neuvosto, komissio ja jäsenvaltiot sopivat lokakuussa 2009 **kilpailukykyä käsittelevässä korkean tason työryhmässä** menetelmistä, joita käytettäisiin arviointiprosessissa. Prosessiin osallistui 30 maata¹⁰, ja se kattoi lähes 35 000 vaatimusta. **Prosessi käynnistettiin vuonna 2010** siten, että jäsenvaltiot kokoontuivat tammi- ja maaliskuun välisenä aikana viiden maan **ryhmiin** keskustelemaan kussakin maassa vallitsevasta tilanteesta ja valmistelemaan jatkokeskusteluja. Prosessi jatkui sen jälkeen maalisi- ja lokakuun välisenä aikana pidetyillä ”**täysistunnoilla**”, joissa tarkasteltiin direktiivin kattamia erityisvaatimuksia ja tärkeimpiä palveluja¹¹. Intressitahoja pyydettiin esittämään kannanottoja **julkisessa kuulemisessa**, joka pidettiin vuoden 2010 kesäkuun lopun ja syyskuun puolivälin välisenä aikana.

4. KESKINÄISEN ARVIINTIPROSESSIN TÄRKEIMMÄT TULOKSET

4.1. Tähänastiset tulokset

Keskinäisessä arviointiprosessissa laadittu kokonaisarvio on erittäin myönteinen. **Jäsennellyn vuoropuhelun** aloittaminen jäsenvaltioiden välillä on lisännyt **avoimuutta** palveludirektiivin täytäntöönpanossa saavutettujen tulosten jakamisessa ja helpottanut **hyvien sääntelykäytäntöjen** yksilöintiä ja levittämistä. Keskustelut ovat olleet apuna myös **vuoropuhelukulttuurin** juurruttamisessa. Jäsenvaltioiden välinen yhteydenpito ja tietojenvaihto (kahdenvälinen ja ryhmäkohtainen yhteydenpito ja suuremmissa ryhmissä tapahtuva yhteydenpito) ovat moninkertaistuneet prosessin kuluessa ja olleet ratkaisevan tärkeitä prosessin tulosten kannalta.

Keskinäisen arviointiprosessin avulla on myös saatu **yksityiskohtainen käsitys tilanteesta huomattavassa osassa palvelujen sisämarkkinoita**. Jäsenvaltiot ja komissio arvioivat nyt ensimmäistä kertaa perusteellisesti palvelutoimintoihin vaikuttavia kansallisia sääntöjä. Arviointi kohdistui kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin sääntöihin sekä sääntelyvaltuuksia käyttäviin ammattijärjestöihin. Keskinäinen arviointi onkin **vienyt sisämarkkina-asiaa eteenpäin jäsenvaltioissa** ennennäkemättömällä tavalla, kun kaikki kansalliset viranomaiset joutuivat arvioimaan kriittisesti omia sääntöjään ja muissa jäsenvaltioissa voimassa olevia sääntöjä sisämarkkinoiden kannalta.

Arviointiprosessi on osoittautunut myös arvokkaaksi välineeksi sisämarkkinoilla **jäljellä olevien esteiden** yksilöimiseksi ja perustan luomiseksi palvelualalla toteutettaville **tuleville toimille**. Tämä oli mahdollista **jäsenvaltioiden aktiivisen osallistumisen** ansiosta, sillä ne sitoutuivat prosessiin ja osallistuivat siihen aktiivisesti.

¹⁰ Myös ETA-sopimuksen osapuolina olevat kolme EFTA-maata (Islanti, Liechtenstein ja Norja) osallistuivat.

¹¹ Jäsenvaltiot luokittelivat seuraavat palvelualat painopistealoiksi: rakennus- ja kiinteistöpalvelut, matkailu ja siihen liittyvät palvelut, elintarvikkeisiin ja virvokkeisiin liittyvät palvelut, säänneltyjen ammattien harjoittajien tarjoamat palvelut, tukku- ja vähittäiskaupan alan palvelut, liike-elämän palvelut ja yksityiset koulutuspalvelut. Arviointiprosessin tulokset esiteltiin palveludirektiivikomitealle 15. lokakuuta 2010 pidetyssä komitean kokouksessa.

4.2. Jatkotoimet

Jäsenvaltioiden kanssa käydyt keskustelut ja sidosryhmiltä saatu palaute ovat osoittaneet, että **sisämarkkinahanke on vielä kesken tietyillä palvelualoilla**, erityisesti rajojen yli tarjottavien palvelujen alalla.

Ongelma näyttää johtuvan osittain siitä, että monia **vuosien mittaan annettuja EU:n sääntöjä, joilla on pyritty parantamaan palvelujen sisämarkkinoiden toimivuutta, ei käytetä täysipainoisesti, ja niiden täytäntöönpano tai soveltaminen on toisinaan epä johdonmukaista**. Palveluihin sovelletaan usein monia eri EU:n säädöksiä. Osaa säädöksistä sovelletaan horisontaalisesti, kuten palveludirektiiviä tai sähköistä kaupankäyntiä koskevaa direktiiviä¹². Joillakin säädöksillä, kuten ammattipätevyuden tunnustamisesta annetulla direktiivillä¹³, säännellään kysymyksiä, joilla on keskeinen merkitys monille palvelutoiminnoille. Lisäksi on monia muita EU:n säädöksiä, joilla on erittäin suuri vaikutus palveluun, kuten elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välistä kaupankäyntiä tai ympäristönsuojelua sääntelevä lainsäädäntö. Keskinäisessä arviointiprosessissa ilmeni, että näiden säädösten vuorovaikutuksesta ei aina ole täyttä varmuutta. Näyttää myös siltä, että säädösten täytäntöönpanossa ja soveltamisessa kansallisella tasolla ei aina oteta riittävässä määrin huomioon sisämarkkinoiden konkreettista toimintaa. Tämä aiheuttaa käytännössä epävarmuutta siitä, mitä sääntöjä olisi sovellettava esimerkiksi palvelujen tarjoamiseen rajojen yli. Tämä heikentää pk-yritysten valmiuksia ja halukkuutta toimia ulkomailla.

Keskinäisessä arvioinnissa havaittiin myös, että jäljellä olevat vaikeudet johtuvat siitä, että jäsenvaltiot käyttävät laajasti hyväkseen mahdollisuutta **varata tietyt palvelutoiminnot tietyille toimijoille**. EU:ssa on 800 eri toimintaa, jotka katsotaan säännellyiksi ammateiksi yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa ja jotka varataan palveluntarjoajille, joilla on erityinen ammattipätevyys. Vaikka tämän käytännön noudattaminen voi olla tietyissä tapauksissa perusteltua (esimerkiksi toteutettavien toimintojen monimutkaisuuden tai kuluttajien turvallisuuteen kohdistuvien vaikutusten vuoksi), näyttää siltä, että näin ei aina ole. Monia toimintoja säännellään vain muutamissa jäsenvaltiossa, ja yli 25 prosenttia niistä on toimintoja, joita säännellään vain yhdessä jäsenvaltiossa (esimerkiksi valokuvaajien, baarimestareiden, korsetintekijöiden ja hotellin kerrosemäntien palvelut). Tämä lienee yksi seikoista, jotka jäsenvaltiot mainitsevat useimmin erityisesti rajojen yli tarjottavien palvelujen sisämarkkinoiden toimivuuden esteeksi. Tilanne on tämä erityisesti silloin, kun palvelua tarjotaan jäsenvaltioissa, joissa toimintaa ei säännellä, ja jäsenvaltioissa, joissa sitä säännellään (esimerkiksi itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiva valokuvaaja ei välttämättä pysty valokuvaamaan sellaisessa jäsenvaltiossa järjestettävää yritystapahtumaa, jossa kyseinen toiminta on varattu henkilöille, joilla on erityistä ammattipätevyyttä valokuvausalalta, jollei hän voi esittää näyttöä siitä, että hänellä on vähintään kahden vuoden aikaisempaa ammattikokemusta). Jäsenvaltiot ovat myös korostaneet, että joillakin aloilla, esimerkiksi rakennusalaalla, näyttää olevan monia säänneltyjä erikoisaloja, joiden tarkoituksenmukaisuus on kyseenalaista niistä aiheutuvan kalliin markkinoiden pirstoutumisen vuoksi. Ne voivat myös estää korkealaatuisten palvelujen tarjontaa (esimerkiksi henkilöllä, jolla on sähkötekniikan ammattipätevyys, voi olla vaikeuksia tarjota

¹² Tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8 päivänä kesäkuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY (EYVL L 178, 17.7.2000, s. 1).

¹³ Ammattipätevyuden tunnustamisesta 7 päivänä syyskuuta 2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY (EUVL L 255, 30.9.2005, s. 22).

palveluja toisessa jäsenvaltiossa, jossa tietty osa hänen toiminnoistaan olisi varattu toisen säännellyn ammatin harjoittajille, kuten sähkölaitteiden asentajille).

Keskinäisen arvioinnin aikana käydyissä keskusteluissa nousi esiin myös kysymyksiä, jotka liittyvät **oikeudellista muotoa koskeviin vaatimuksiin** (esimerkiksi tietyt toiminnot aloittavien toimijoiden käytettävissä olevia oikeudellisia muotoja koskevat rajoitukset, kuten se, että käsiteollisuuspalvelujen tarjoajia on kielletty toimimasta osakeyhtiön muodossa) ja **pääomaomistusta koskeviin vaatimuksiin** (esimerkiksi tiettyjä palveluja tarjoavien yritysten osakkeenomistajien erityistä ammattipätevyyttä koskeva vaatimus, kuten sääntö, jonka mukaan henkilöllä, joka haluaa omistaa veroneuvontapalveluja tarjoavan yrityksen osakepääomaa, on oltava veroneuvojan ammattipätevyys). Vaikka osa näistä vaatimuksista voi olla perusteltuja (esimerkiksi palveluntarjoajan riippumattomuuden tai henkilökohtaisen osallistumisen varmistamisen vuoksi), ne haittaavat joka tapauksessa palvelujen sisämarkkinoiden toimintaa. Vaikka palveludirektiivin täytäntöönpano on parantanut tilannetta, erot ovat edelleen mittavia. Tämän vuoksi tiettyjen sääntöjen perusteltavuudesta ja/tai oikeasuhteisuudesta käytiin intensiivisiä keskusteluja keskinäisen arvioinnin aikana. Käytettävissä olevia oikeudellisia muotoja koskevat rajoitukset aiheuttavat usein vaikeuksia yrityksille tai ammatinharjoittajille, jotka haluavat sijoittautua toiseen jäsenvaltioon, sillä kyseiset rajoitukset supistavat niiden mahdollisuutta valita esimerkiksi verotuksen tai rahoituksen kannalta tarkoituksenmukaisin oikeudellinen muoto. Pääomaomistukseen liittyvät vaatimukset saattavat rajoittaa saatavilla olevia rahoituksenhankintavaihtoehtoja ja käytettävissä olevia liiketoimintamalleja. Lisäksi oikeudellista muotoa tai pääomaomistusta koskevien vaatimusten soveltaminen rajojen yli tarjottaviin palveluihin saattaa olla erityisen rajoittavia vaikutuksia, sillä se saattaa estää tiettyjä palveluntarjoajia tarjoamasta palvelujaan rajojen yli pelkästään siksi, että ne toimivat tietyssä oikeudellisessa muodossa.

Keskinäisessä arviointiprosessissa saatiin vahvistus myös sille, että jäsenvaltio, jossa palvelua tarjotaan, asettaa usein rajojen yli toimiville palveluntarjoajille **vakuuttamisvelvoitteita** riippumatta siitä, että kyseisellä palveluntarjoajalla saattaa jo olla riittävä vakuutusuoja sijoittautumispaikassaan (esimerkiksi patenttiasiamiehen, joka jättää patenttihakemuksen toiseen jäsenvaltioon kotijäsenvaltionsa sijoittautuneen asiakkaan lukuun, edellytetään ottavan uuden vakuutuksen, vaikka kyseiseen asiakkaaseen liittyvä riski on jo vakuutettu). Kyseisenkaltaisten velvoitteiden asettamisen perusteltavuutta ja oikeasuhteisuutta jouduttiin arvioimaan erittäin monissa tapauksissa palveludirektiivin kannalta. Tapauksissa, joissa tällaista vaatimusta voidaan pitää perusteltuna, palveluntarjoajat saattavat törmätä hyvin konkreettiseen ongelmaan, joka johtuu siitä, että vakuutuksen saaminen rajat ylittävälle palvelutoiminnalle on erittäin vaikeaa (vakuutuksen löytäminen markkinoilla voi olla vaikeaa tai sen antamiseen saatetaan soveltaa erittäin hankalia ehtoja). Tämä kysymys katsottiin keskinäisessä arviointiprosessissa yhdeksi niistä kysymyksistä, jotka aiheuttavat merkittäviä ongelmia muun muassa liike-elämän tai rakennusalan palvelujen tarjoamisessa rajojen yli.

Lisäksi keskinäinen arviointiprosessi osoitti, että yritysten ja kansalaisten on saatava konkreettista hyötyä palvelujen sisämarkkinoista unohtamatta kuitenkaan sitä, että monien sääntöjen samanaikainen soveltaminen alue- ja paikallistasolla yhä laajemmassa ja monitahoisemmassa unionissa muokkaa palvelujen sisämarkkinoita. **Tarvitaan laajempaa vuoropuhelua** (jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa ja niiden kesken sekä viranomaisten ja palveluntarjoajien kesken) sisämarkkinoiden kannalta keskeisistä kysymyksistä, kuten palvelujen tarjoamisen vapaudesta, **ja lisää avoimuutta**, jotta uusien esteiden ilmaantuminen voitaisiin välttää mahdollisuuksien mukaan. Laajan unionin monitahoisuus lisää myös **kansallisella tasolla tapahtuvan sääntöjen soveltamisen valvonnan** tärkeyttä. On erityisen

tärkeää varmistaa, että palveluntarjoajat voivat käyttää riittäviä, nopeita ja kohtuuhintaisia muutoksenhakukeinoja kansallisella tasolla pitääkseen kiinni sisämarkkinaoikeuksistaan.

5. JATKOSUUNNITELMAT: PALVELUJEN SISÄMARKKINOITA SYVENTÄVÄT TOIMET

Keskinäisen arvioinnin tärkeimmät tulokset osoittavat, että komissiolta edellytetään jatkotoimia, jotta Euroopan talous voi hyötyä parhaalla mahdollisella tavalla palvelujen sisämarkkinoiden tarjoamista mahdollisuuksista.

Komissio pyrkii **ensisijaisesti** jatkamaan ja laajentamaan työskentelyä yksittäisten jäsenvaltioiden kanssa, jotta kaikki jäsenvaltiot **saattaisivat palveludirektiivin kokonaisuudessaan ja asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään ja panisivat palveludirektiivin kokonaisuudessaan ja asianmukaisesti täytäntöön**. Vuoden 2011 alkupuoliskolla komissio järjestää kahdenvälisiä kokouksia niiden jäsenvaltioiden kanssa, joissa on havaittu selviä viitteitä palveludirektiivin epäasianmukaisesta tai puutteellisesta täytäntöönpanosta. Tarvittaessa toteutetaan virallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä.

Komissio laatii vuoden 2011 alkupuoliskolla myös **ensimmäisen taloudellisen arvion** direktiivin konkreettisesta täytäntöönpanosta ja sen vaikutuksista palvelumarkkinoiden toimintaan.

Lisäksi komissio toteuttaa EU:n säännöstöön perustuvia lisätoimenpiteitä palvelujen sisämarkkinoiden kehittämiseksi edelleen.

5.1. Palvelujen sisämarkkinoiden suorituskyvyn testaus

Komissio **testaa** yhdessä jäsenvaltioiden kanssa palvelujen sisämarkkinoiden **suorituskyvyn**. Tarkoituksena on arvioida tilannetta sisämarkkinoiden käyttäjien kannalta, esimerkiksi sellaisen yrityksen kannalta, joka pyrkii avaamaan tytäryrityksen toiseen jäsenvaltioon, sellaisen itsenäisenä ammatinharjoittajan toimivan henkilön kannalta, joka haluaa tarjota palveluja rajojen yli, tai sellaisen pk-yrityksen tai kuluttajan kannalta, joka haluaa käyttää toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen toimijan tarjoamia palveluja. Suorituskyvyn testauksessa olisi **arvioitava EU:n lainsäädännön eri osa-alueiden soveltamista ja niiden käytännön toimivuutta**.

Jotta palvelujen sisämarkkinoiden toimivuudesta saadaan realistinen ja hyödyllinen yleiskäsitys suorituskyvyn testauksen perusteella, testauksessa on otettava palveludirektiivin lisäksi huomioon myös muita EU:n säädöksiä. Testausta ei myöskään saisi toteuttaa abstraktilla tasolla vaan konkreettisten alojen ja toimintojen perusteella (käytännön tapaustutkimukset), sillä niiden avulla voidaan selvittää, kuinka sisämarkkinat toimivat ja millä aloilla on edelleen ongelmia. Tarkoituksena on määritellä käytännön tilanteita sellaisilla erityisaloilla, joilla yritykset ja kansalaiset kohtaavat useimmiten sisämarkkinoiden heikkoon toimivuuteen liittyviä ongelmia, ja asettaa alat ensisijaisuusjärjestykseen niiden työllisyys- ja kasvupotentiaalin perusteella. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että suorituskyvyn testauksen tuloksilla olisi merkitystä vain kyseisten erityisalojen kannalta. Koska palvelualalla esiintyvät kaupan esteet ja palveluun sovellettavat säädökset koskevat usein monia eri aloja, myös suorituskyvyn testausta voidaan hyödyntää moni eri aloihin liittyvien kysymysten selvittämisessä. Keskinäisen arviointiprosessin perusteella näyttäisi siltä, että rakennus- ja matkailualan palvelut sekä liike-elämän palvelut soveltuisivat hyvin testattaviksi. Operatiiviselta kannalta testaus olisi toteutettava komission eri yksiköiden ja jäsenvaltioiden

toimivaltaisten viranomaisten yhteistyönä. Ne arvioisivat yhdessä vaikeuksia, joita EU:n säädösten soveltamisessa kansallisella tasolla ilmenee, vaikeuksien syitä ja mahdollisia ratkaisuja. Analyysin tueksi olisi esitettävä aineistoa erityisalojen käytännön toiminnasta¹⁴ ja sidosryhmiltä saatua palautetta.

Suorituskyvyn testauksen olisi mahdollistettava **alakohtaisten päätelmien tekeminen palvelujen sisämarkkinoiden toimivuudesta** ja mahdollisesti tarvittavien jatkotoimien (mukaan lukien lainsäädäntötoimet) yksilöiminen.

Komissio aloittaa vuonna 2011 palvelujen sisämarkkinoiden suorituskyvyn testauksen jäsenvaltioiden ehdottamien erityisalojen perusteella. Testaus pyritään saamaan päätökseen vuoden kuluessa. Testitulokset esitellään sen jälkeen Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Mahdollisia jatkotoimia koskevat ehdotukset esitetään vuoden 2012 loppuun mennessä.

5.2. Kohdennetut toimet jäljellä olevien perusteettomien sääntelyesteiden poistamiseksi palvelujen sisämarkkinoilta

Keskinäisessä arviointiprosessissa yksilöitiin monia **erityiskysymyksiä**, jotka näyttävät aiheuttavan vaikeuksia yrityksille ja kansalaisille sisämarkkinoilla ja joita **on aiheellista tutkia yksityiskohtaisemmin**. Kysymyksiä, jotka liittyvät yritysten ja kansalaisten kohtaamien vaikeuksien yksilöintiin ja niiden laajuuden arviointiin, olisi käsiteltävä suorituskyvyn testauksen aikana. Komissio käsittelee niitä samaan aikaan arvioidakseen tilannetta ja EU:n tason toimien tarpeellisuutta laajemmasta näkökulmasta.

– Komissio käynnistää arviointiprosessin, jossa tarkastellaan kysymystä **tietyn toiminnan varaamisesta tietyille palveluntarjoajille**, keskittyen erityisesti sellaisiin aloihin, joilla palvelun tarjoamisen kytkeminen vaadittuun ammattipätevyyteen edellyttää jatkokeskusteluja. Arvioinnin lähtökohdaksi olisi otettava tarve luoda yhdenmetyvät palvelumarkkinat, joilla tarjotaan palvelujen käyttäjien vaatimia korkealaatuisia palveluja. Komissio päättää vuoteen 2012 mennessä mahdollisista erityisalioitteista arvioinnin ja suorituskyvyn testauksen tulosten perusteella.

– Komissio käynnistää arviointiprosessin, jossa pyritään saamaan parempi käsitys siitä, millä tavalla **pääomaomistusta ja oikeudellista muotoa** koskevat rajoitukset vaikuttavat tiettyihin palvelualoihin, ja keräämään näyttöä kyseisten sääntöjen taloudellisista vaikutuksista. Komissio päättää vuoteen 2012 mennessä mahdollisista erityisalioitteista arvioinnin ja suorituskyvyn testauksen tulosten perusteella.

– Rajojen yli tarjottavien palvelujen tarjoajien kohtaamia vaikeuksia, jotka johtuvat **vakuuttamisvaatimuksista**, olisi tarkasteltava ensiksi sidosryhmien ja myös vakuutusalan edustajien kanssa käytännön ratkaisujen löytämiseksi kyseisiin ongelmiin. Komissio päättää vuoteen 2012 mennessä mahdollisista erityisalioitteista arvioinnin ja suorituskyvyn testauksen tulosten perusteella.

¹⁴ Esimerkiksi komission kuluttajamarkkinoiden tulostaulu tarjoaa erittäin hyödyllistä tietoa siitä, kuinka palvelumarkkinat toimivat käytännössä kuluttajan kannalta.

5.3. Kohdennetut toimet, jotta yritykset ja kansalaiset saavat konkreettista hyötyä palvelujen sisämarkkinoista

Jotta voidaan varmistaa, että palveludirektiivin 16 artiklassa olevaa **palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaa säännöstä sovelletaan asianmukaisesti** ja yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa, komissio seuraa tiiviisti sen soveltamista ja keskustelee havainnoistaan kaikkien jäsenvaltioiden kanssa. Oikeusperustaksi voidaan ottaa palveludirektiivi, jossa säädetään, että komissio antaa kertomuksen kyseisen säännöksen soveltamisesta. Seurannan olisi perustuttava pääasiassa jäsenvaltioilta ja sidosryhmiltä kerättyihin tietoihin ja saatuihin kannanottoihin.

Komissio antaa vuosittain ohjeita palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan säännöksen soveltamisesta jäsenvaltioissa ja rajojen yli tarjottavien palvelujen kehittymisestä sisämarkkinoilla. Ensimmäiset ohjeet olisi annettava vuoden 2011 loppuun mennessä.

Jatkossa on myös tärkeää **lisätä sisämarkkinoiden avoimuutta uusien sääntelyesteiden välttämiseksi**. Palveludirektiivissä säädetään jo jäsenvaltioiden velvollisuudesta ilmoittaa uusista sijoittautumista koskevista vaatimuksista ja vaatimuksista, jotka vaikuttavat palvelujen tarjoamisen vapauteen. Tämä velvoite kaipaa pikaista vakiinnuttamista, ja sen vuoksi jäsenvaltioiden viranomaisille olisi annettava ohjeita sen käytöstä. Jatkossa olisi tärkeää arvioida, olisiko sen soveltamisalaa syytä laajentaa kohdennetusti.

Komissio tekee vuonna 2011 yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa palveludirektiivin mukaisen ilmoitusjärjestelmän vakiinnuttamiseksi ja järjestelmän toimintaa koskevien ohjeiden antamiseksi kansallisille viranomaisille. Komissio esittää vuoden 2012 loppuun mennessä kertomuksen järjestelmän toimivuudesta ja siitä, olisiko sen soveltamisalaa syytä laajentaa kohdennetusti.

Lisäksi palveluntarjoajia, erityisesti **pk-yrityksiä**, on **autettava pitämään kiinni oikeuksistaan sisämarkkinoilla**, jotta voidaan varmistaa, että palveluntarjoajat eivät luovu uusien markkinoiden testaamisesta pelkästään siitä syystä, että sääntelyesteet ovat vaikeuttaneet sitä kohtuuttomasti. SOLVIT-verkosto tekee jo tässä yhteydessä tärkeää työtä tarjoamalla epävirallisia ratkaisuja viranomaisten kanssa kohdattuihin ongelmiin. Tämän tyyppisen vaihtoehdoisen riitojenratkaisumekanismin lisäksi olisi harkittava toimenpiteitä, joilla voidaan varmistaa, että kansallisella tasolla on saatavilla helppokäyttöisiä, nopeita ja kohtuuhintaisia muutoksenhakukeinoja sisämarkkinaoikeuksien rikkomistapauksia varten.

Komissio arvioi niiden muutoksenhakukeinojen tehokkuutta, joita palveluntarjoajilla on käytettävissään kansallisella tasolla tapauksissa, joissa viranomaiset rikkovat sisämarkkinaoikeuksia, ja päättää jatkotoimista vuoden 2012 loppuun mennessä.

6. PÄÄTELMÄT

Palveludirektiivin täytäntöönpano on tärkeä askel kohti toimivampia palvelujen sisämarkkinoita. Työ on kuitenkin vielä kesken. Tässä tiedonannossa ehdotetaan palveludirektiivin keskinäiseen arviointiprosessiin perustuvia toimia, joiden tavoitteena on viime kädessä syventää palvelujen sisämarkkinoita ja lähentää niitä yritysten ja kansalaisten

tarpeisiin. Vastuu toimien toteutuksesta on kaikilla. Niiden onnistuminen riippuu kaikkien asianomaisten toimielinten ja sidosryhmien sitoutuneisuudesta.

Jatkotoimet		
Tavoitteet	Ehdotetut toimet	Määräaika
On varmistettava, että palveludirektiivin kokonaisvaltainen ja asianmukainen täytäntöönpano edistää tehokkaasti palvelujen sisämarkkinoiden tarjoamien mahdollisuuksien parasta mahdollista hyödyntämistä.	<ul style="list-style-type: none"> – Aloitetaan kahdenvälinen vuoropuhelu niiden jäsenvaltioiden kanssa, joissa palveludirektiivin täytäntöönpano on viivästynyt, ja toteutetaan tarvittaessa virallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä. – Toteutetaan ensimmäinen taloudellinen arviointi palveludirektiivin täytäntöönpanosta. 	<p>Vuoden 2011 alkupuolisko</p> <p>Vuoden 2011 loppu</p>
On varmistettava, että palveluja koskevan EU:n lainsäädännön käytännön soveltaminen on ongelmaton ja edistää tehokkaasti sisämarkkinoilla käytävää palvelukauppaa.	– Testataan palvelujen sisämarkkinoiden suorituskyky.	2011–2012
Jäljellä olevat palvelujen sisämarkkinoiden toimintaa haittaavat esteet on poistettava.	– Arvioidaan niiden jäsenvaltioissa voimassa olevien sääntöjen vaikutuksia, joiden nojalla tietyt toiminnot varataan palveluntarjoajille, joilla on erityistä ammattipätevyyttä, ja päätetään erityisaloitteiden tarpeellisuudesta.	Vuoden 2012 loppuun mennessä
Jäljellä olevat palvelujen sisämarkkinoiden toimintaa haittaavat esteet on poistettava.	– Arvioidaan jäsenvaltioissa asetettujen palveluntarjoajien oikeudellista muotoa ja pääomaomistusta koskevien rajoitusten vaikutuksia ja päätetään erityisaloitteiden tarpeellisuudesta.	Vuoden 2012 loppuun mennessä
Jäljellä olevat palvelujen sisämarkkinoiden toimintaa haittaavat esteet on	– Arvioidaan vaikeuksia, joita palveluntarjoajat kohtaavat rajat ylittävien	Vuoden 2012 loppuun mennessä

poistettava.	palvelujen tarjoamista koskevien vakuuttamisvelvoitteiden vuoksi, ja päätetään erityisaloitteiden tarpeellisuudesta.	
On varmistettava, että yritykset ja kansalaiset, jotka haluavat tarjota ja käyttää palveluja rajojen yli, voivat hyötyä sisämarkkinoista	– Annetaan jäsenvaltioille säännöllistä ohjeistusta palvelujen tarjoamisen vapautta koskevasta palveludirektiivin säännöksestä.	Vuoden 2011 loppu ja sen jälkeen vuosittain
Uusien sääntelyesteiden ilmaantuminen palveluja koskevaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöön on estettävä.	– Autetaan jäsenvaltioita noudattamaan palveludirektiivissä säädettyjä ilmoitusvelvoitteita. – Annetaan kertomus palveludirektiivissä säädettyjen ilmoitusvelvoitteiden soveltamisesta ja niiden soveltamisalan kohdennetusta laajentamisesta.	2011 Vuoden 2012 loppuun mennessä
On varmistettava, että palveluntarjoajat, erityisesti pk-yritykset, voivat hyödyntää sisämarkkinaoikeuksiaan täysipainoisesti.	– Arvioidaan niiden muutoksenhakukeinojen tehokkuutta, joita voidaan käyttää kansallisella tasolla tapauksissa, joissa viranomaiset rikkovat sisämarkkinaoikeuksia, ja annetaan kertomus erityisaloitteiden tarpeellisuudesta	Vuoden 2012 loppuun mennessä