KM-78-07-096-FI-C

Julkaisutoimisto
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-79-05995-7
9 789279 059957

Käsikirja palveludirektiivin **täytäntöönpanosta**

YHDESSä
VUODESTA 1957

Vastuuvapauslauseke

Tämä sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosaston laatima asiakirja ei sido Euroopan komissiota toimielimenä. Euroopan komissio voi esittää tästä asiakirjasta eriävän kannan kansallisten täytäntöönpanotoimien yksityiskohtaisen arvioinnin perusteella, esimerkiksi rikkomisesta johtuvien menettelyjen yhteydessä.

Tämä asiakirja on saatavilla Internetissä ja se voidaan ladata kaikilla EU:n virallisilla kielillä Europa-palvelimelta: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm

Europe Direct -palvelu auttaa sinua löytämään vastaukset EU:hun liittyviin kysymyksiisi

Yhteinen maksuton palvelunumero (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Jotkin matkapuhelinoperaattorit eivät salli pääsyä 00 800 -alkuisiin numeroihin, tai niistä voidaan laskuttaa.

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä Internetissä Europa-palvelimen kautta (http://europa.eu).

Luettelointitiedot ovat teoksen lopussa.

Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 2007

ISBN 978-92-79-05995-7

© Euroopan yhteisöt, 2007
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Italy

PAINETTU KLOORIVALKAISEMATTOMALLE PAPERILLE

Mistä EU:n julkaisuja saa?

Julkaisutoimiston tuottamia myytäviä julkaisuja on saatavilla EU Bookshopissa osoitteessa http://bookshop.europa.eu, jonka kautta voi jättää tilauksen valittuun myyntipisteeseen.

Luettelo maailmanlaajuisen myyntiverkostomme jäsenistä on saatavilla faksitse numerosta (352) 2929-42758.

JOHDANTO 7

1 YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA 8
1.1 DIREKTIIVIN SUHDE EY:N PERUSTAMISSOPIMUKSEEN 8
1.2 Täytäntöönpanomenetelmä 8
1.2.1 Täytäntöönpanolainsäädäntö 8
1.2.2 Muut kuin lainsäädännölliset täytäntöönpanotoimet 9
1.2.3 Jatkotoimet 9

2 DIREKTIIVIN SOVELTAMISALA 10
2.1 SOVELTAMISALAAN KUULUVAT PALVELUT 10
2.1.1 Palvelun käsite 10
2.1.2 Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät palvelut 10
2.1.3 Verotusala 13
2.1.4 Suhde tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen 13
2.2 SOVELTAMISALAAN KUULUVAT PALVELUNTARJOAJAT 14
2.3 SOVELTAMISALAAN KUULUVAT VAATIMUKSET 14
2.3.1 Vaatimuksen käsite 14
2.3.2 Yleiset vaatimukset, jotka eivät vaikuta palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen 14
2.3.3 Julkisen rahoituksen saamiselle asetetut vaatimukset 15

3 DIREKTIIVIN SUHDE LAINSÄÄDÄNNÖN TAI POLITIIKAN ERITYISALOIHIN 15
3.1 RIKOSLAINSÄÄDÄNTÖ 15
3.2 TYÖOIKEUS JA SOSIAALITURVALAINSÄÄDÄNTÖ 15
3.3 PERUSOIKEUDET 15
3.4 KANSAINVÄLINEN YKSITYISOIKEUS 16

4 DIREKTIIVIN JA YHTEISÖN OIKEUDEN MUIDEN SÄÄNNÖSTEN VÄLINEN SUHDE 16

5 HALLINNOLLINEN YKSINKERTAISTAMINEN 17
5.1 PALVELUNTARJOAJIIN SOVELLETTAVIEN MENETTELYJEN JA MUODOLLISUUKSIEN YKSINKERTAISTAMINEN 17
5.2 KESKITETYT ASIOINTIPISTEET 18
5.2.1 Keskitettyjen asiointipisteiden perustaminen 19
5.2.2 Menettelyjen ja muodollisuuksien hoitaminen keskitetyissä palvelupisteissä 20
5.3 KESKITETYISTÄ ASIOINTIPISTEISTÄ ANNETTAVAT TIEDOT JA NEUVONTA 21
5.3.1 Toimitettavat tiedot 21
5.3.2 Neuvonta 21
5.3.3 Muiden kielten käytön edistäminen 22
5.4 SÄHKÖISET MENETTELYT 22
5.4.1 Sähköisiä menettelyjä koskevan velvollisuuden soveltamisala 22
5.4.2 Sähköisten menettelyjen käyttöönotto 23

6	SIJOITTAUTUMISVAPAUS	24
6.1	LUPAJÄRJESTELMÄT JA MENETTELYT	24
6.1.1	Lupajärjestelmien määrittäminen ja arviointi	25
6.1.2	Luvan myöntämisehdot	25
6.1.3	Vaatimusten ja tarkastusten päällekkäisyyden estäminen	26
6.1.4	Lupien kesto	26
6.1.5	Alueellinen soveltamisala	27
6.1.6	Lupien määrän rajoittaminen	27
6.1.7	Perusteluvelvollisuus ja muutoksenhakuoikeus	28
6.1.8	Lupamenettelyt	28
6.2	KIELLETYT SIJOITTAUTUMISTA KOSKEVAT VAATIMUKSET	28
6.2.1	Kielletyt vaatimukset, jotka perustuvat suoraan tai epäsuorasti kansalaisuuteen	29
6.2.2	Kielletyt vaatimukset, jotka koskevat palveluntarjoajien sijoittautumista jäsenvaltioon	30
6.2.3	Kielletyt vaatimukset, joilla rajoitetaan palveluntarjoajan vapautta valita pääasiallisen ja toissijaisen toimipaikan välillä	30
6.2.4	Kielletyt vastavuoroisuutta koskevat ehdot	30
6.2.5	Kielletyt taloudelliset testit	31
6.2.6	Kielto, jonka mukaan kilpailevat toimijat eivät saa osallistua toimivaltaisten viranomaisten tekemiin päätöksiin	31
6.2.7	Kielletyt vaatimukset, jotka koskevat vakuuksien asettamista tai vakuutuksen ottamista kyseisen valtion alueelle sijoittautuneelta palveluntarjoajalta	32
6.2.8	Kielletyt velvollisuudet, jotka koskevat aiempaa kirjautumista kyseisen valtion rekistereihin tai toiminnan harjoittamista kyseisessä jäsenvaltiossa tietyllä aikavälillä	32
6.3	ARVIOITAVAT VAATIMUKSET	32
6.3.1	Määrälliset tai alueelliset rajat	33
6.3.2	Palveluntarjoajalle asetetut vaatimukset tietyn oikeudellisen muodon valitsemisesta	33
6.3.3	Osakepääoman omistamista koskevat vaatimukset	34
6.3.4	Vaatimukset, joilla määrättyjen palvelujen tarjoaminen varataan vain tietyille palveluntarjoajille	34
6.3.5	Kiellot olla sijoittautuneena useaan paikkaan saman jäsenvaltion alueella	34
6.3.6	Työntekijöiden vähimmäismäärää koskevat vaatimukset	35
6.3.7	Vähimmäis- tai enimmäishintoja koskevat velvoitteet	35
6.3.8	Palveluntarjoajalle asetettu velvoite toimittaa palvelunsa ohella muita erityispalveluja	35
7	PALVELUJEN VAPAA LIIKKUVUUS	35
7.1	PALVELUJEN TARJOAMISEN VAPAUTTA KOSKEVA LAUSEKE JA SIIHEN LIITTYVÄT POIKKEUKSET	35
7.1.1	Sijoittautumisen ja rajatylittävän palveluntarjonnan välinen ero	35
7.1.2	Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan lausekkeen soveltamisala ja vaikutus	36
7.1.3	Vaatimukset, joita jäsenvaltiot voivat asettaa rajatylittäville palveluille	36
7.1.4	Direktiivin 17 artiklaan sisältyvät poikkeukset	40
7.1.5	Direktiivin 18 artiklan mukaiset poikkeukset yksittäistapauksissa	43
7.2	PALVELUJEN VASTAANOTTAJIEN OIKEUKSIA KOSKEVAT VELVOITTEET	43
7.2.1	Vaatimukset, joita ei voida asettaa vastaanottajille	43
7.2.2	Syrjimättömyysperiaate	44
7.2.3	Vastaanottajien neuvontavelvoite	45

8 PALVELUJEN LAATU 46
8.1 PALVELUNTARJOAJIA JA TARJOTTAVIA PALVELUJA KOSKEVAT TIEDOT 46
8.1.1 Palveluntarjoajan oma-aloitteisesti toimittamat tiedot 47
8.1.2 Vastaanottajan pyynnöstä annettavat tiedot 47
8.2 AMMATILLISET VASTUUVAKUUTUKSET JA VAKUUDET 47
8.2.1 Sellaisten palvelujen tarjoajia koskeva vakuutus- tai vakuusvelvoite, joihin sisältyy erityinen riski 47
8.2.2 Vakuutus- tai vakuusvelvoitteiden päällekkäisyyden estäminen 47
8.3 SÄÄNNELTYJÄ AMMATTEJA KOSKEVA KAUPALLINEN VIESTINTÄ 48
8.4 MONIALATOIMINTA 48
8.4.1 Monialatoimintaa koskevien rajoitusten poistaminen 48
8.4.2 Eturistiriitojen välttäminen sekä palveluntarjoajien riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaaminen 49
8.4.3 Lainsäädännön tarkastelu ja arviointikertomuksen sisältö 49
8.5 LAATUPOLITIIKKA 49
8.6 RIITOJEN RATKAISEMINEN 49
8.6.1 Palveluntarjoajien keinot tehostaa valitusten käsittelyä 49
8.6.2 Vakuudet tuomioistuimen päätöksen yhteydessä 50
8.7 KÄYTÄNNESÄÄNNÖT 50
8.7.1 Yhteisön tason yhteisten sääntöjen kehittäminen 50
8.7.2 Käytännesääntöjen sisältö 50

9 HALLINNOLLINEN YHTEISTYÖ 51
9.1 HALLINNOLLISEN YHTEISTYÖN PERUSTEET 51
9.2 PERUSPIIRTEET 51
9.2.1 Keskinäinen avunanto 51
9.2.2 Sisämarkkinoiden tiedotusjärjestelmän (IMI) tarjoama tekninen tuki 51
9.3 TIETOJENVAIHTO 52
9.3.1 Velvoite toimittaa tietoja pyynnöstä 52
9.3.2 Velvoite suorittaa tarkastuksia pyynnöstä 53
9.4 RAJATYLITTÄVÄÄ PALVELUNTARJONTAA KOSKEVA KESKINÄINEN AVUNANTO 53
9.4.1 Valvontatehtävien jakautuminen jäsenvaltioiden kesken 53
9.4.2 Keskinäinen avunanto yksittäistapauksissa tehtävien poikkeusten yhteydessä 53
9.5 VAROITUSJÄRJESTELMÄ 54

10 LAINSÄÄDÄNNÖN TARKASTELU JA KESKINÄINEN ARVIOINTI 54
10.1 TAVOITTEET JA LÄHESTYMISTAPA 54
10.2 DIREKTIIVIN 39 ARTIKLAN 1–4 KOHDASSA SÄÄDETTY MENETTELY 55
10.2.1 Lainsäädännön tarkastelu ja arviointi 55
10.2.2 Toimitettavat kertomukset 56
10.2.3 Keskinäinen arviointiprosessi 56
10.2.4 Direktiivin 15 artiklan 2 kohdassa lueteltujen vaatimusten tarkastelu ja arviointi sekä yleistä taloudellista etua koskevat palvelut 56
10.2.5 Direktiivin 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tyyppisistä vaatimuksista ilmoittaminen 57
10.3 DIREKTIIVIN 39 ARTIKLAN 5 KOHDASSA TARKOITETTU MENETTELY 57

Jo

ohdanto

Palveludirektiivin ([1]) tavoitteena on edistää todellisten palvelujen sisämarkkinoiden toteuttamista varmistamalla, että liike-elämä ja kuluttajat voivat nauttia sisämarkkinoiden tarjoamista eduista myös Euroopan unionin talouden suurimmalla sektorilla. Direktiivillä tuetaan aidosti yhdentyneiden palvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja pyritään vapauttamaan valtava talouskasvun ja työpaikkojen syntymisen potentiaali, joka Euroopan unionin palvelualalla on. Tämän vuoksi palveludirektiivi on keskeinen osa kasvua ja työtä koskevaa uudistettua Lissabonin strategiaa ([2]). Direktiivissä säädetään myös hallinnon yksinkertaistamisesta ja tuetaan siten sääntelyn parantamista koskevan tavoitteen saavuttamista ([3]).

Palveludirektiivi on merkittävä edistysaskel myös siksi, että sen ansiosta sekä palveluntarjoajat että palvelujen vastaanottajat voivat käyttää tehokkaammin Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 43 ja 49 artiklan mukaisia perusvapauksia – sijoittautumisvapautta ja rajatylittävien palvelujen tarjoamisen vapautta. Tämän vuoksi direktiivin säännöksillä yksinkertaistetaan hallinnollisia menettelyjä, poistetaan palvelutoiminnan esteitä sekä lujitetaan jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta ja palveluntarjoajien ja kuluttajien luottamusta sisämarkkinoihin.

Direktiiviä sovelletaan monenlaiseen palvelutoimintaan. Sen säännökset perustuvat pääasiassa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta, ja sillä täydennetään aikaisempia yhteisön säädöksiä, joita sovelletaan edelleen täysimääräisesti.

Direktiivin nojalla jäsenvaltiot ([4]) joutuvat toteuttamaan paitsi lainsäädännöllisiä toimia myös monenlaisia käytännön toimia, kuten ottamaan käyttöön palveluntarjoajien keskitetyt asiointipisteet, sähköisiä menettelyjä ja hallinnollisen yhteistyön rakenteita. Direktiivillä otetaan käyttöön myös aivan uudenlaisia välineitä, kuten kansallisen lainsäädännön tarkastelu ja keskinäinen arviointimenettely. Näillä välineillä voidaan kehittää palvelujen sisämarkkinoita pitkään vielä direktiivin täytäntöönpanon määräajan jälkeenkin, kunhan ne otetaan asianmukaisesti käyttöön. On täysin selvää, ettei palveludirektiivi merkitse ainoastaan kertaluonteista täytäntöönpanotoimea, vaan sillä käynnistetään dynaaminen prosessi, jonka edut ulottuvat useiden vuosien päähän.

On niin ikään tärkeää korostaa, että direktiivillä lujitetaan palvelujen vastaanottajien ja erityisesti kuluttajien oikeuksia, minkä lisäksi siinä säädetään käytännön toimista, joilla kehitetään palvelujen laatupolitiikkaa kaikkialla Euroopan unionissa.

Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää ennen kaikkea, että palveludirektiivi pannaan kokonaisuudessaan pikaisesti täytäntöön. Tästä syystä Eurooppa-neuvosto totesi maaliskuun 2007 huippukokouksessa antamissaan päätelmissä, että "hiljattain hyväksytty palveludirektiivi on keskeinen väline Euroopan palvelusektorin koko potentiaalin hyödyntämiseksi. Sen säännösten saattaminen kokonaisuudessaan, johdonmukaisesti ja pikaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä olisi asetettava etusijalle". Koko direktiivin pikainen täytäntöönpano auttaa myös jäsenvaltioita nykyaikaistamaan kansallista hallintoaan ja sääntelykehystään. Direktiivi annettiin 12. joulukuuta 2006, ja jäsenvaltioiden on pantava se täytäntöön kolmen vuoden kuluessa sen julkaisemisesta eli viimeistään 28. joulukuuta 2009.

Palveludirektiivin täytäntöönpano on jäsenvaltioille haasteellinen tehtävä, joka edellyttää nopeita ja asianmukaisia toimia. Kun otetaan huomioon direktiivin laaja soveltamisala ja siinä tarkasteltujen kysymysten moninaisuus, uusi lähestymistapa ja direktiivin edellyttämät lukuisat toimet, on selvää, että komission ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyö ja kumppanuus ovat tässä yhteydessä erittäin tärkeitä. Tämän vuoksi komissio tarjoaa tässä asiassa tukeaan yhteisön oikeuden parempaan soveltamiseen tähtäävän yleisen politiikkansa mukaisesti ja on aloittanut jäsenvaltioiden kanssa tiiviin yhteistyön, joka jatkuu koko täytäntöönpanoprosessin ajan. Tällä pyritään varmistamaan direktiivin oikea ja yhdenmukainen täytäntöönpano ja soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa sekä tasavertainen toimintaympäristö kaikille palveluntarjoajille ja palvelujen vas-

([1]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, palveluista sisämarkkinoilla, EUVL L 376, 27.12.2006, s. 36.
([2]) Komission tiedonanto "Kasvua ja työtä Euroopan hyväksi – Uusi alku Lissabonin strategialle", annettu 2 päivänä helmikuuta 2005, KOM(2005) 24.
([3]) Komission tiedonanto "Strateginen katsaus: Sääntelyn parantaminen Euroopan unionissa", annettu 14 päivänä marraskuuta 2006, KOM(2006) 689.
([4]) Euroopan talousalueesta tehdyllä sopimuksella (ETA-sopimus) sisämarkkinat ulotetaan myös kolmeen Efta-valtioon: Islantiin, Liechtensteiniin ja Norjaan. Tämä käsikirja on tarkoitettu tueksi myös näille valtioille.

taanottajille. Menettelyn avulla on erityisesti tarkoitus havaita ongelmat varhaisessa vaiheessa ja puuttua niihin välittömästi.

Tämän täytäntöönpanokäsikirjan tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille teknistä apua täytäntöönpanoprosessissa, ja se kuuluu käytännön liitännäistoimiin, joilla komissio haluaa auttaa jäsenvaltioita. Käsikirjalla vastataan myös 29. ja 30. toukokuuta 2006 pidetyssä neuvoston kokouksessa komissiolle esitettyyn pyyntöön auttaa jäsenvaltioita tämän direktiivin täytäntöönpanossa ([5]). Tämä käsikirja ei ole tyhjentävä eikä oikeudellisesti sitova, eikä siinä kuvattu täytäntöönpanotapa ole ainoa oikea. Käsikirjassa pikemminkin kuvaillaan asianmukaisia tapoja panna direktiivi täytäntöön ja kiinnitetään huomiota täytäntöönpanoprosessiin keskeisiin kysymyksiin. Käsikirja perustuu jäsenvaltioiden kanssa käytyihin alustaviin keskusteluihin, ja siinä pyritään vastaamaan kysymyksiin, joita jäsenvaltiot ovat jo esittäneet tai joita ne todennäköisesti esittävät. Uusia kysymyksiä nousee esiin täytäntöönpanoprosessin edetessä, minkä vuoksi käsikirjaa täydennetään tarvittaessa myöhemmin.

1 YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

1.1 Direktiivin suhde EY:n perustamissopimukseen

Kaikkien johdetun oikeuden säädösten tapaan palveludirektiiviä on tarkasteltava primaarioikeuden eli Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen (jäljempänä EY:n perustamissopimus) ja erityisesti sisämarkkinoilla sovellettavien vapauksien perusteella. Direktiiviä on tulkittava ja se on pantava täytäntöön tämän mukaisesti.

Lisäksi on tehtävä selväksi, että palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätettyihin asioihin sovelletaan edelleen täysimääräisesti EY:n perustamissopimusta. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävien palvelujen yhteydessä sovelletaan luonnollisesti edelleen sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta. Näitä vapauksia koskevan kansallisen lainsäädännön on oltava yhteensopiva EY:n perustamissopimuksen 43 ja 49 artiklan kanssa, minkä lisäksi on noudatettava Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (jäljempänä yhteisöjen tuomioistuin) näiden artiklojen soveltamisesta kehittämiä periaatteita. Jäsenvaltioiden on itse varmistettava, että niiden kansallinen lainsäädäntö on yhteensopivaa EY:n perustamissopimuksen kanssa sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut. Komissio valvoo edelleen tehtävänsä mukaisesti EY:n perustamissopimuksen noudattamista ja tukee jäsenvaltioita sen noudattamisessa.

1.2 Täytäntöönpanomenetelmä

Palveludirektiivin täytäntöönpano edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat sekä lainsäädäntötoimia että muita, organisatorisia tai käytäntöä koskevia toimia. Direktiivi on monialainen säädös, jota sovelletaan monenlaisiin palveluihin ja joka vaikuttaa todennäköisesti moniin kansallisiin lakeihin ja asetuksiin. Jäsenvaltioiden on tästä syystä harkittava, että ne käyttäisivät direktiivin täytäntöönpanolainsäädäntönä erityislainsäädännön ja monialaisen lainsäädännön yhdistelmää, mikä todennäköisesti edellyttää nykyisen lainsäädännön muuttamista sekä uuden erityislainsäädännön ja monialaisen ”puitelainsäädännön” antamista.

1.2.1 Täytäntöönpanolainsäädäntö

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on selvää, että ”jäsenvaltioiden on luotava direktiivien täyden oikeudellisen ja tosiasiallisen soveltamisen takaamiseksi tarkka oikeudellinen toimintaympäristö kysymyksessä olevalla alalla, jotta oikeussubjektit voivat tuntea oikeutensa ja myös vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa” ([6]). Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden on annettava sitovia kansallisia säädöksiä, joiden ansiosta palveluntarjoajat ja vastaanottajat voivat luottaa palveludirektiivissä niille myönnettyjen oikeuksien toteutumiseen.

Jotkut direktiivin artiklat voidaan panna täytäntöön muuttamalla voimassa olevaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi lupajärjestelmiä koskevat artiklat voidaan panna joissakin jäsenvaltioissa täytäntöön muuttamalla hallinnollisia menettelyjä koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Muissa tapauksissa, erityisesti 16 tai 20 artiklassa säädettyjen yleisten periaatteiden osalta, on hyvä harkita uuden monialaisen puitelainsäädännön antamista ([7]).

([5]) Lausumat neuvoston asiakirjassa nro 11296/06, 14. heinäkuuta 2006 (http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11296-ad01.en06.pdf).
([6]) Ks. mm. asia C-162/99, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 18.1.2001; asia C-220/94, *komissio vastaan Luxemburg*, tuomio annettu 15.6.1995 ja asia C-361/88, *komissio vastaan Saksa*, tuomio annettu 30.5.1991.
([7]) Tällaista lähestymistapaa on sovellettu samoin perustein ja hyvin onnistuneesti esimerkiksi tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8 päivänä kesäkuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/31/EY, EYVL L *178, 17.7.2000, s. 1, täytäntöönpanossa.*

Soveltuvalla tasolla annettavaa monialaista sääntelyä saatetaan tarvita erityisesti turvatoimena sen varalta, että jotkut erityisalojen säännökset ovat mahdollisesti jääneet huomaamatta tarkasteluvaiheessa. Sen avulla voidaan myös varmistaa, että sääntely kattaa myös uudet palvelutoiminnot, joita kansallisella tasolla mahdollisesti myöhemmin syntyy tai joista annetaan myöhemmin kansallista lainsäädäntöä. On kuitenkin selvää, että jos jäsenvaltiot päättävät panna direktiivin tai jotkin sen artiklat täytäntöön monialaisella lainsäädännöllä, niiden on varmistettava tämän lainsäädännön etusija erityislainsäädäntöön nähden.

Jäsenvaltiot saattavat myös joutua mukauttamaan nykyistä erityislainsäädäntöään, jos siihen sisältyy vaatimuksia, joiden muuttamista tai kumoamista direktiivissä nimenomaisesti edellytetään. Tämä koskee esimerkiksi 9, 14 ja 15 artiklaa, joissa käsitellään sijoittautumisvapautta rajoittavia erityisvaatimuksia. Muita esimerkkejä ovat 24 ja 25 artikla, joissa säädetään säänneltyjä ammatteja koskevasta kaupallisesta viestinnästä ja monialatoiminnasta.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä lainsäädäntöön, joka sisältää muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita palveluntarjoajia koskevia erityissääntöjä. Siltä osin kuin nämä säännökset eivät ole yhteensopivia direktiivin kanssa eivätkä perustu muihin yhteisön oikeudellisiin välineisiin, ne on kumottava muuttamalla kyseistä lainsäädäntöä. Jäsenvaltioiden on esimerkiksi tarkastettava, velvoitetaanko niiden lainsäädännössä muista jäsenvaltioista peräisin olevat palveluntarjoajat rekisteröitymään kyseisessä jäsenvaltiossa, ennen kuin ne voivat tarjota palveluja sen alueella. Jos tällaisista vaatimuksista ei säädetä muissa yhteisön säädöksissä eivätkä ne ole perusteltuja 16 tai 17 artiklan nojalla, ne on kumottava.

Jotta jäsenvaltiot pystyvät arvioimaan, onko direktiivi saatettu kokonaisuudessaan täytäntöön, on suositeltavaa, että ne käyttävät täytäntöönpanotaulukoita, joihin merkitään, millä tavoin direktiivin eri säännökset on pantu täytäntöön.

1.2.2 Muut kuin lainsäädännölliset täytäntöönpanotoimet

Jotkin direktiivin säännökset edellyttävät soveltuvien hallinnollisten järjestelyjen ja menettelyjen käyttöönottoa. Esimerkki tästä on keskitettyjen asiointipisteiden ja sähköisten menettelyjen käyttöönotto. Tämä koskee myös lainsäädännön määrittämistä ja arvioimista koskevia järjestelyjä, joiden perusteella jäsenvaltioiden on päätettävä, onko niiden muutettava tai kumottava lainsäädäntöään (jäsenvaltioiden on esimerkiksi varmistettava lupajärjestelmiensä perusteltavuus, kartoitettava lainsäädäntönsä ja ilmoitettava asianmukaisista vaatimuksista).

Joissakin direktiivin säännöksissä, kuten palvelujen laatua koskevassa 26 artiklassa ja yhteisön käytännesääntöjä koskevassa 37 artiklassa, säädetään myös jäsenvaltioiden velvollisuudesta edistää yksityisten tahojen (esimerkiksi palveluntarjoajien, ammattijärjestöjen ja kuluttajajärjestöjen) toimintaa. Tällaisten velvollisuuksien noudattaminen edellyttää jäsenvaltioilta lainsäädännön sijasta lähinnä käytännön toimia, kuten toimijoille tai niiden järjestöille tarjottavaa apua.

Hallinnollista yhteistyötä käsittelevässä luvussa jäsenvaltioita vaaditaan toteuttamaan käytännön järjestelyjä, jotta eri jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä tehokasta yhteistyötä toistensa kanssa.

Kaikki nämä asiat edellyttävät jäsenvaltioilta käytännön toimia (niiden on esimerkiksi varmistettava, että keskitetyt asiointipisteet ovat toiminnassa täytäntöönpanon määräaikaan mennessä) tai erityistoimia (niiden on esimerkiksi varmistettava, että lupajärjestelmät ovat direktiivin vaatimusten mukaiset).

1.2.3 Jatkotoimet

Palveludirektiivin nojalla jäsenvaltioiden on toteutettava toimia myös direktiivin täytäntöönpanon määräajan, joulukuun 2009, jälkeen. Näin on erityisesti lainsäädännön tarkastelun ja direktiivin 39 artiklassa säädetyn keskinäisen arvioinnin osalta. Esimerkiksi 39 artiklan 5 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on ilmoitettava aina muutoksista, joita ne tekevät rajatylittävään palveluntarjontaan sovellettaviin vaatimuksiin (15 artiklan 7 kohdassa säädetään vastaavasta velvollisuudesta sijoittautumista koskevien vaatimusten osalta). Direktiivin 39 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on osallistuttava keskinäiseen arviointiin, joka toteutetaan lainsäädännön tarkastelun ja raportoinnin jälkeen. On niin ikään selvää, että direktiivin V luvussa tarkoitettu palvelujen laatupolitiikan kehittäminen tapahtuu vähitellen, useiden vuosien aikana.

2 DIREKTIIVIN SOVELTAMISALA

2.1 Soveltamisalaan kuuluvat palvelut

2.1.1 Palvelun käsite

Perussäännön mukaisesti palveludirektiiviä sovelletaan kaikkiin palveluihin, joita ei ole nimenomaisesti jätetty sen soveltamisalan ulkopuolelle.

Aivan aluksi on tärkeää ymmärtää, mitä palvelun käsitteellä tarkoitetaan ja mitkä toiminnot se kattaa. ”Palvelu” on määritelty laajasti EY:n perustamissopimuksen ja siihen liittyvän yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti ([8]). Sillä viitataan itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaan EY:n perustamissopimuksen 50 artiklassa tarkoitettuun taloudelliseen toimintaan, josta saadaan yleensä korvaus.

Jotta toiminto näin ollen on EY:n perustamissopimuksessa ja direktiivissä tarkoitettu palvelu, sen on oltava itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa toimintaa, toisin sanoen palveluntarjoajan (joka voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö) on suoritettava toimintaa muutoin kuin työsopimuksen perusteella ([9]). Lisäksi toiminnasta on lähtökohtaisesti saatava korvaus eli sen on oltava luonteeltaan taloudellista. Tämä on arvioitava tapauskohtaisesti kunkin toiminnon osalta. Pelkästään se, että valtio, valtion elin tai voittoa tavoittelematon järjestö harjoittaa toimintaa, ei sulje pois sitä, että kyse voi olla EY:n perustamissopimuksessa ja palveludirektiivissä tarkoitetusta palvelusta ([10]). Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan pikemminkin ”korvauksen olennainen piirre on se, että korvaus on kyseessä olevan suorituksen taloudellinen vastike” ([11]), eli että se edellyttää taloudellista vastasuoritusta. Sillä ei ole merkitystä, suorittaako vastikkeen vastaanottaja tai kolmas osapuoli ([12]). On kuitenkin syytä panna merkille, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut kansallisessa koulutusjärjestelmässä tarjottavista koulutuspalveluista, että opetus- tai ilmoittautumismaksut, joita oppilaat tai heidän vanhempansa joutuvat toisinaan maksamaan kansallisessa koulujärjestelmässä osallistuakseen osaltaan järjestelmän toimintakulujen kattamiseen, eivät ole vastikkeita, jos järjestelmä rahoitetaan yhä olennaisilta osin julkisin varoin ([13]).

Jäsenvaltioiden on näin ollen varmistettava, että palveludirektiivin säännöksiä sovelletaan eri toimintoihin riippumatta siitä, tarjotaanko niitä yrityksille tai kuluttajille. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat esimerkiksi seuraavat palvelut (luettelo ei ole tyhjentävä): useimpien säänneltyjen ammattien toiminnot ([14]) (kuten lainopilliset ja veroneuvontapalvelut, arkkitehti-, insinööri-, kirjanpito- ja tutkimuspalvelut), ammatinharjoittajat, yrityspalvelut (kuten kiinteistöjen huolto, liikkeenjohdon konsultointi, tapahtumien järjestäminen, saatavien perintä, mainonta ja rekrytointipalvelut), jakelu (tavaroiden ja palvelujen vähittäis- ja tukkumyynti mukaan luettuna), matkailualan palvelut (matkatoimistopalvelut mukaan luettuina), vapaa-ajan palvelut (esimerkiksi urheilukeskusten ja huvipuistojen tarjoamat palvelut), rakennusalan palvelut, laitteistojen asennus- ja huoltopalvelut, tietoyhteiskuntapalvelut (kuten Internet-portaalit, uutistoimistopalvelut, kustannustoiminta ja tietokoneohjelmointi), majoitus- ja ravitsemuspalvelut (esimerkiksi hotelli-, ravintola- ja ateriapalvelut), koulutuspalvelut, vuokraus (autovuokraus mukaan luettuna) ja leasing-palvelut, kiinteistöpalvelut, sertifiointi- ja testauspalvelut sekä kotitalouspalvelut (esimerkiksi siivouspalvelut, yksityiset lastenhoitopalvelut ja puutarhapalvelut).

On suositeltavaa, että jäsenvaltiot noudattavat edellä kuvatun kaltaista lähestymistapaa direktiivin täytäntöön panevaa puitelainsäädäntöä antaessaan eli määrittävät puitelainsäädännön soveltamisalan siten, että se käsittää kaikki palvelutoiminnot, joita ei ole nimenomaisesti jätetty sen soveltamisalan ulkopuolelle.

2.1.2 Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät palvelut

Palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle on tarkoituksella jätetty useita palveluja. Kyseisten palvelujen jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle on sikäli vapaaehtoista, että jäsenvaltiot voivat halutessaan soveltaa joitakin palveludirektiivissä säädettyjä yleisiä periaatteita ja järjestelyjä, kuten keskitettyä asiointipistettä, joihinkin tai kaikkiin soveltamisalan ulkopuolelle jätettyihin palveluihin. On kuitenkin selvää, että soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjä palveluja koskevien kansallisten sääntöjen ja säännösten on joka tapauksessa oltava yhteensopivia muiden yhteisön oikeuden säännösten kanssa ja erityisesti EY:n perustamissopimuksen 43 ja 49 artiklassa taattujen sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa.

([8]) Ks. direktiivin 4 artiklan 1 kohta.
([9]) Asia 36/74, *Walrave*, tuomio annettu 12.12.1974.
([10]) Yhdistetyt asiat C-51/96 ja C-191/97, *Deliège*, tuomio annettu 11.4.2000.
([11]) Asia 263/86, *Humbel*, tuomio annettu 27.9.1988.
([12]) Asia 352/85, *Bond van Adverteerders*, tuomio annettu 26.4.1988; asia C-385/99, *Müller Fauré*, tuomio annettu 13.5.2003 ja asia C-157/99, *Smits ja Peerbooms*, tuomio annettu 12.7.2001.
([13]) Asia C-109/92, *Wirth*, tuomio annettu 7.12.1993.
([14]) Tässä yhteydessä on tehtävä selväksi, että voimassa olevia yhteisön säädöksiä, esimerkiksi säänneltyjen ammattien osalta ammattipätevyyden tunnustamisesta 7 päivänä syyskuuta 2005 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2005/36/EY (EUVL L 255, 30.9.2005, s. 22), sovelletaan edelleen. Ks. tämän käsikirjan 4 luku.

Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävien palvelujen määritelmää voidaan selventää seuraavasti:

❍ **Muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut**

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan luettelo soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä toimista liittyy läheisesti edellä kuvattuun palvelun käsitteeseen. Termi "muut kuin taloudelliset palvelut" viittaa palveluihin, joita ei suoriteta taloudellista vastasuoritusta vastaan. Nämä toiminnot eivät ole EY 50 artiklassa tarkoitettuja palveluja, ja ne eivät siten joka tapauksessa kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan. Tämän perusteella muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut, kuten ensimmäisen ja toisen asteen koulutukseen liittyvät palvelut, joita ei suoriteta korvausta vastaan, eivät kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan. Sen sijaan taloudelliset yleishyödylliset palvelut, kuten sähkö- ja kaasualan palvelut, suoritetaan taloudellista vastiketta vastaan ja ne kuuluvat siten lähtökohtaisesti palveludirektiivin soveltamisalaan ([15]). Se, onko jäsenvaltion yleishyödyllisenä pitämä palvelu taloudellinen vai ei, on määritettävä yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitun oikeuskäytännön perusteella ([16]). Jäsenvaltiot eivät joka tapauksessa voi katsoa, että kaikki tietyn alan, esimerkiksi koulutusalan, palvelut ovat muita kuin taloudellisia yleishyödyllisiä palveluja.

❍ **Rahoituspalvelut**

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla kaikki rahoituspalvelut, kuten pankki-, luotto-, arvopaperi-, sijoitusrahasto-, vakuutus- ja eläkepalvelut, jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Näihin kuuluvat myös luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/48/EY ([17]) liitteessä I luetellut palvelut, kuten kulutusluotot, kiinnitysluotot, rahoitusleasing sekä maksuvälineiden liikkeeseenlasku ja hoitaminen. Muut kuin rahoituspalvelut, kuten tavaroiden vuokraamisesta koostuvat toiminnalliset leasingpalvelut, eivät kuulu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääviin palveluihin, ja jäsenvaltioiden on varmistettava, että täytäntöönpanotoimia sovelletaan myös niihin.

❍ **Sähköiset viestintäpalvelut ja -verkot**

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla direktiiviä ei sovelleta sähköisiin viestintäpalveluihin ja -verkkoihin sekä niiden liitännäistoimintoihin ja -palveluihin, jotka on määritelty sähköisen viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7 päivänä maaliskuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (puitedirektiivi) 2002/21/EY ([18]) 2 artiklassa. Näihin verkkoihin ja palveluihin kuuluvat muun muassa puheensiirtopalvelut ja sähköpostin siirtopalvelut. Nämä palvelut jäävät palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle kuitenkin vain siltä osin, kuin niihin sovelletaan niin sanottuun televiestintäpakettiin ([19]) kuuluvaa viittä direktiiviä. Asioihin, jotka eivät kuulu näiden viiden direktiivin soveltamisalaan, kuten keskitetyt asiointipisteet tai sähköiset menettelyt, sovelletaan palveludirektiiviä. Jäsenvaltioiden on näin ollen varmistettava, että tällaisiin palveluihin sovelletaan asiaankuuluvia palveludirektiivin säännöksiä. Tätä varten jäsenvaltioiden on joko muutettava televiestintäalan erityislainsäädäntöään tai niiden on säädettävä asiasta monialaisessa puitelainsäädännössä, jolla direktiivi pannaan täytäntöön.

❍ **Kuljetusalan palvelut**

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla direktiiviä ei sovelleta kuljetusalan palveluihin, jotka kuuluvat EY:n perustamissopimuksen V osaston soveltamisalaan. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät siten lentoliikenne, meri- ja sisävesiliikenne, satamapalvelut mukaan luettuina, tie- ja rautatieliikenne sekä erityisesti kaupunkiliikenne ja taksi- ja ambulanssikuljetukset ([20]). Muut kuin liikennepalvelut, kuten autokoulupalvelut, muuttopalvelut, autonvuokrauspalvelut, hautaustoimistojen palvelut tai ilmakuvauspalvelu, eivät kuulu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääviin kuljetusalan palveluihin. Niihin eivät kuulu myöskään

([15]) Näitä palveluja koskevien voimassa olevien direktiivien säännösten soveltaminen on etusijalla, mikäli palveludirektiivin säännökset ovat ristiriidassa niiden kanssa. Ks. tämän käsikirjan 4 luku.
([16]) Ks. tämän käsikirjan 2.1.1 kappale.
([17]) EUVL L 177, 30.6.2006, s. 1.
([18]) EYVL L 108, 24.4.2002, s. 33.
([19]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/19/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä (käyttöoikeusdirektiivi) (EYVL L 108, 24.4.2002, s. 7); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/20/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, sähköisiä verkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista (valtuutusdirektiivi) (EYVL L 108, 24.4.2002, s. 21); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (puitedirektiivi) (EYVL L 108, 24.4.2002, s. 33); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, yleispalveluista ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (yleispalveludirektiivi) (EYVL L 108, 24.4.2002, s. 51) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2002, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) (EYVL L 201, 31.7.2002, s. 37, sellaisena kuin se on muutettu direktiivillä 2006/24/EY (EUVL L 105, 13.4.2006, s. 54)).
([20]) Ks. johdanto-osan 21 kappale.

satamilla tai lentokentillä tarjottavat kaupalliset palvelut, kuten myymälä- ja ravintolapalvelut. Näihin palveluihin sovelletaan näin ollen palveludirektiiviä, ja täytäntöönpanotoimien on katettava ne.

❍ **Työvoimanvuokrausyritysten palvelut**

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan e alakohtaan sisältyvä luettelo direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä palveluista käsittää työvoimanvuokrausyritysten tarjoamat työntekijöiden vuokraamista koskevat palvelut. Saman palveluntarjoajan toisinaan tarjoamat muut palvelut, jotka eivät ole työntekijöiden vuokraamista, kuten työhönsijoitus- ja rekrytointipalvelut, kuuluvat sen sijaan direktiivin soveltamisalaan, ja täytäntöönpanotoimien on siten katettava ne.

❍ **Terveydenhuoltopalvelut**

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan f alakohdan nojalla direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät "terveydenhuolto- ja apteekkipalvelut, joita terveydenhuollon ammattilaiset tarjoavat potilailleen näiden terveydentilan arvioimiseksi, säilyttämiseksi tai palauttamiseksi silloin, kun näiden toimintojen harjoittaminen jäsenvaltiossa, jossa palvelu tarjotaan, on sallittu vain säänneltynä terveydenhuollon ammattina" ([21]). Tämän perusteella palvelut, joita ei tarjota potilaille vaan terveydenhuollon ammattilaisille tai sairaaloille, kuten kirjanpito-, siivous-, sihteeri- ja hallinnointipalvelut sekä lääketieteellisten tarvikkeiden myynti ja ylläpito ja lääketieteellisten tutkimuskeskusten palvelut, kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Siihen kuuluvat myös toiminnot, joilla ei ole tarkoitus ylläpitää ja arvioida potilaan terveydentilaa tai palauttaa se. Esimerkiksi toiminnot, joilla on tarkoitus lisätä hyvinvointia tai tarjota rentoutumismahdollisuuksia, kuten urheilu- ja fitness-seurojen palvelut, kuuluvat direktiivin soveltamisalaan, ja täytäntöönpanotoimien on siten katettava ne. Lisäksi direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ainoastaan ne palvelut, joita säännellyn terveydenhuollon ammatin harjoittaja tarjoaa jäsenvaltiossa, jossa palvelu suoritetaan. Täytäntöönpanotoimien on näin ollen katettava palvelut, joita voidaan tarjota ilman erityistä ammatillista pätevyyttä. Lisäksi on oltava selvää, että direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävillä terveydenhuoltopalveluilla tarkoitetaan ihmisille tarjottuja palveluja, ei eläinlääkärin palveluja, jotka täytäntöönpanotoimien on siten katettava.

❍ **Audiovisuaaliset palvelut ja lähetyspalvelut**

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan g alakohdan nojalla direktiiviä ei sovelleta audiovisuaalisiin palveluihin eli palveluihin, joiden ensisijaisena tarkoituksena on liikkuvan kuvan esittäminen joko äänen kanssa tai ilman, mukaan luettuina televisio ja elokuvien esittäminen elokuvateattereissa riippumatta siitä, miten niiden tuotanto, jakelu tai esitys on toteutettu. Poikkeus koskee myös radiolähetyksiin liittyviä palveluja. Muut audiovisuaalipalveluihin ja radiolähetyksiin liittyvät palvelut, kuten mainontapalvelut sekä juomien ja elintarvikkeiden myynti elokuvateattereissa, kuuluvat direktiivin soveltamisalaan ja täytäntöönpanotoimien on näin ollen katettava ne.

❍ **Rahapelitoiminta**

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan h alakohdan nojalla direktiiviä ei sovelleta rahapelitoimintaan, joka tapahtuu rahallista arvoa omaavin panoksin sattumaan perustuvissa peleissä, kuten sellaisiin numeropeleihin kuin arpajaisiin, raaputettaviin arpalipukkeisiin, rahapelitoimintaan kasinoissa ja luvan saaneissa tiloissa, hyväntekeväisyysjärjestöjen tai voittoa tavoittelemattomien järjestöjen harjoittamaan tai niiden hyväksi harjoitettuun vedonlyönti-, bingo- ja rahapelitoimintaan. Taitopelit ja pelikoneet, joista ei saa palkintoja tai jotka palkitsevat ainoastaan ilmaisten pelien tai pelinäytteiden muodossa ja pelit, joiden ainoana tarkoituksena on edistää tavaroiden tai palvelujen myyntiä, sen sijaan eivät jää palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle, vaan direktiiviä sovelletaan niihin. Lisäksi kasinoilla tarjotut muut palvelut, kuten juomien ja elintarvikkeiden myynti, kuuluvat direktiivin soveltamisalaan, ja täytäntöönpanotoimien on siten katettava ne.

❍ **Toiminta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön**

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan i alakohta vastaa EY:n perustamissopimuksen 45 artiklaa, jonka nojalla sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen liittyviä määräyksiä ei sovelleta toimintaan, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla tämän perusteella soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ainoastaan nimenomaisesti julkisen vallan käyttöön liittyvät toiminnot, eivät kokonaiset ammattikunnat ([22]). Jäsenvaltiot eivät voi yksipuolisesti arvioida, liittyvätkö tietyt toiminnot suoraan tai nimenomaisesti julkisen vallan käyttöön, vaan tämä arviointi on tehtävä yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamien yleisten perusteiden mukaisesti. Näin ollen pelkästään se, että jäsenvaltio katsoo toiminnan

([21]) Ks. johdanto-osan 22 kappale.
([22]) Asia C-355/98, *komissio vastaan Belgia*, tuomio annettu 9.3.2000; ks. myös asia C-114/97, *komissio vastaan Espanja*, tuomio annettu 29.10.1998; asia C-42/92, *Thjissen*, tuomio annettu 13.7.1993 ja asia 2/74, *Reyners*, tuomio annettu 21.6.1974.

liittyvän julkisen vallan käyttöön tai olevan valtion, valtion elimen tai elimen, jolle on uskottu julkisia tehtäviä, harjoittamaa, ei merkitse, että toimintoon sovelletaan EY:n perustamissopimuksen 45 artiklaa. Kun jäsenvaltiot joutuvat arvioimaan, sovelletaanko palvelutoimintoon EY:n perustamissopimuksen 45 artiklaa ja jääkö se siten palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle, niiden on otettava huomioon, että yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut tätä artiklaa suppeasti ([23]).

❍ **Sosiaalipalvelut, jotka liittyvät sosiaaliseen asumiseen, lastenhoitoon ja pysyvästi tai tilapäisesti avun tarpeessa olevien perheiden ja yksittäisten ihmisten tukemiseen**

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa luetellut sosiaalipalvelut jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos niiden tarjoamisesta huolehtii valtio, valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat, joilla on velvollisuus tarjota kyseisiä palveluja, tai valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt. Ilmaisu "valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt" käsittää kirkot ja kirkolliset järjestöt, jotka toimivat hyväntekeväisyys- ja avustustarkoituksessa. Tämän kohdan sanamuodon ja johdanto-osan 27 kappaleen perusteella on selvää, että direktiiviä kuitenkin sovelletaan näihin palveluihin, jos niitä tarjoavat muun tyyppiset palveluntarjoajat, kuten yksityiset toimijat, jotka eivät ole valtion valtuuttamia. Esimerkiksi yksityisten lastenhoitajien tarjoamat lastenhoitopalvelut ja muut yksityisten palveluntarjoajien tarjoamat lastenhoitopalvelut (kuten kesäleirit) kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Vastaavasti sellaisten perheiden ja henkilöiden tukemiseen tähtäävät sosiaalipalvelut, jotka ovat tilapäisesti tai pysyvästi avun tarpeessa kotitalouden riittämättömien tulojen vuoksi tai siksi, että nämä henkilöt ovat osin tai kokonaan huollettavia, tai jotka ovat vaarassa syrjäytyä (esim. vanhustenhoitopalvelut tai työttömille suunnatut palvelut), jäävät palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan, jos niitä tarjoaa jokin edellä mainittu taho (eli valtio, valtion valtuuttamat palveluntarjoajat tai valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt). Tämän perusteella esimerkiksi yksityiset kodinhoitopalvelut kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan ja täytäntöönpanotoimien on katettava ne.

❍ **Yksityiset turvallisuuspalvelut**

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan k alakohdan nojalla direktiiviä ei sovelleta omaisuuden- ja kiinteistöjenvartiointipalveluihin, henkilöiden suojeluun (henkivartijat), vartijapalveluihin tai rakennusvalvontaan eikä käteisvarojen ja arvotavaroiden tallettamiseen, säilömiseen, kuljetukseen ja toimitukseen. Palvelut, jotka eivät ole varsinaisia "turvallisuuspalveluja", esimerkiksi teknisten turvallisuuslaitteiden myynti, toimitus, asennus ja ylläpito, kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Direktiivin täytäntöönpanotoimien on näin ollen katettava ne.

❍ **Hallituksen virallisella säädöksellä nimettyjen notaarien ja haastemiesten tarjoamat palvelut**

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan l alakohdan nojalla nämä palvelut eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan riippumatta siitä, voidaanko niiden katsoa olevan yhteydessä EY:n perustamissopimuksen 45 artiklassa tarkoitettuun toimintaan, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Direktiiviä ei siten sovelleta hallituksen virallisella säädöksellä nimettyjen notaarien ja haastemiesten tarjoamiin palveluihin. Näihin palveluihin kuuluvat esimerkiksi oikeaksi todistamista koskevat notaarien palvelut ja haastemiesten suorittama omaisuuden takavarikointi.

2.1.3 Verotusala

Kuten palveludirektiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädetään, sitä ei sovelleta verotusta koskeviin asioihin. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät siten verolakien täytäntöönpanon edellytyksinä olevat aineellisen vero-oikeuden vaatimukset sekä hallinnolliset vaatimukset, kuten arvonlisäverotunnusten myöntäminen. Jäsenvaltiot voivat luonnollisesti päättää soveltaa joitakin palveludirektiivin säännöksiä myös verotusalaan, esimerkiksi tarjota arvonlisäverotunnuksia keskitetyistä asiointipisteistä ja sähköisesti.

2.1.4 Suhde tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen

Kuten palveludirektiivin johdanto-osan 76 kappaleessa todetaan, direktiivi ei koske tavaroiden vapaata liikkuvuutta säätelevien EY:n perustamissopimuksen 28–30 artiklan soveltamista. Palveludirektiiviä ei näin ollen

([23]) Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, ettei 45 artiklaa sovelleta toimintoihin, jotka ovat pelkästään avustavia ja valmistavia suhteessa elimeen, joka käyttää julkista valtaa (asia C-42/92, *Thjissen*, tuomio annettu 13.7.1993) tai jotka ovat luonteeltaan puhtaasti teknisiä, kuten tietojenkäsittelyjärjestelmien suunnittelu, ohjelmointi ja toiminta (asia C-3/88, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 5.12.1989). Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut useiden palvelutoimintojen jäävän EY 45 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, kuten asianajajan palvelut (asia 2/74, *Reyners*, tuomio annettu 21.6.1974), turva-ala (asia C-283/99, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 31.5.2001; asia C-355/98, *komissio vastaan Belgia*, tuomio annettu 9.3.2000 ja asia C-514/03, *komissio vastaan Espanja*, tuomio annettu 26.1.2006), vakuutusyhtiöiden valtuutettujen toiminnot (asia C-42/92, *Thjissen*, tuomio annettu 13.7.1993), tietojenkäsittelyjärjestelmien suunnittelu, ohjelmointi ja toiminta (asia 3/88, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 5.12.1989) sekä arpajaisten järjestämisessä tarvittavia liiketoimintatiloja, toimituksia, asennuksia, ylläpitoa ja tiedonvälitystä koskevien sopimusten mukaisesti suoritetut toiminnot (asia C-272/91, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 26.4.1994).

sovelleta vaatimuksiin, joita on arvioitava tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien EY:n perustamissopimuksen määräysten perusteella ja jotka eivät vaikuta palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen, kuten tuotteiden merkintöjä, rakennusmateriaalia tai torjunta-aineiden käyttöä koskevat vaatimukset. Olisi kuitenkin tehtävä selväksi, että palvelun tarjoamiseen erottamattomasti kuuluvien välineiden käyttöä rajoittavat vaatimukset vaikuttavat palvelutoiminnan harjoittamiseen ja kuuluvat siten palveludirektiivin soveltamisalaan ([24]).

Jäsenvaltioiden on otettava direktiivin täytäntöönpanossa huomioon, että vaikka tavaroiden valmistus ei ole palvelutoimintaa ([25]), siihen liittyy monia toimintoja (esimerkiksi vähittäismyynti, asennus- ja ylläpitotoimet sekä jälkimarkkinointi), jotka ovat palvelutoimintoja ja joihin on näin ollen sovellettava täytäntöönpanotoimia.

2.2 Soveltamisalaan kuuluvat palveluntarjoajat

Palveludirektiiviä sovelletaan palveluihin, joita tarjoavat luonnolliset henkilöt, jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia, tai EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitetut oikeushenkilöt ([26]), jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon. Johdanto-osan 38 kappaleessa selvennetään, että "oikeushenkilöillä" tarkoitetaan kaikkia jonkin jäsenvaltion lainsäädännön nojalla perustettuja tai sen alaisia yksikköjä ([27]) riippumatta siitä, ovatko ne kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettuja oikeushenkilöitä. Direktiivi on pantava täytäntöön kaikkien näiden yksiköiden osalta. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät kuitenkin palvelut, joita tarjoavat luonnolliset henkilöt, jotka eivät ole jonkin jäsenvaltion kansalaisia, tai yksiköt, jotka ovat sijoittautuneet yhteisön ulkopuolelle tai joita ei ole rekisteröity jäsenvaltion lainsäädännön nojalla.

2.3 Soveltamisalaan kuuluvat vaatimukset

2.3.1 Vaatimuksen käsite

Palveludirektiiviä sovelletaan vaatimuksiin, jotka vaikuttavat palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen. Kuten 4 artiklan 7 kohdassa säädetään, "vaatimuksella" tarkoitetaan palveluntarjoajille (tai palvelujen vastaanottajille) osoitettua velvoitetta, kieltoa, ehtoa tai rajoitusta, kuten velvoitetta hankkia lupa toimivaltaisilta viranomaisilta tai antaa toimivaltaisille viranomaisille ilmoitus. Vaatimus käsittää kaikki tällaiset velvoitteet, kiellot, ehdot tai rajoitukset riippumatta siitä, perustuvatko ne lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen, tai siitä, onko ne vahvistettu valtakunnallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön ([28]) perusteella palveludirektiiviä sovelletaan myös tällaisiin velvoitteisiin, kieltoihin, ehtoihin tai rajoituksiin, jotka johtuvat ammattialasäännöistä tai ammattijärjestöjen tai muiden ammatillisten organisaatioiden yhteisistä säännöistä, jotka ne ovat vahvistaneet itsemääräämisoikeutensa puitteissa.

2.3.2 Yleiset vaatimukset, jotka eivät vaikuta palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen

Kuten palveludirektiivin johdanto-osan 9 kappaleessa todetaan, direktiiviä ei sovelleta vaatimuksiin, joilla ei nimenomaisesti säännellä palvelutoimintaa tai jotka eivät nimenomaisesti vaikuta siihen, mutta joita palveluntarjoajien on noudatettava taloudellisen toimintansa harjoittamisessa samalla tavoin kuin yksityishenkilöinä toimivien ihmisten. Näin ollen esimerkiksi tieliikennesäännöt, maan kehittämistä ja käyttöä koskevat säännöt, kaavoitus ja rakennuksia koskevat standardit jäävät lähtökohtaisesti palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. On kuitenkin selvää, etteivät tällaiset säännöt, esimerkiksi kaavoitussäännöt, jää palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle pelkästään siksi, että ne on muotoiltu tietyllä tavalla tai että vaatimukset on muotoiltu yleisesti ilman, että niitä on nimenomaisesti osoitettu palveluntarjoajille. Jotta voidaan määritellä, ovatko tällaiset vaatimukset todella yleisluonteisia, on selvitettävä niiden vaikutukset. Jäsenvaltioiden on näin ollen direktiiviä täytäntöönpannessaan otettava huomioon, että kaavoituslainsäädäntöön tai rakennuksia koskevista standardeista annettuun lainsäädäntöön saattaa sisältyä nimestään huolimatta vaatimuksia, jotka koskevat nimenomaan palvelutoimintoja ja jotka näin ollen kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan. Esimerkiksi liiketilojen enimmäispinta-alaa koskevat säännöt kuuluvat palveludirektiivin sovelta-

([24]) Ks. tämän käsikirjan 7.1.3.4 kappale.
([25]) Asia 18/84, *komissio vastaan Ranska*, tuomio annettu 7.5.1985 ja yhdistetyt asiat 60/84 ja 61/84, *Cinéthèque*, tuomio annettu 11.7.1985.
([26]) Ks. johdanto-osan 36 kappale. EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa viitataan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustettuihin yhtiöihin tai muihin oikeushenkilöihin, joiden sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka on yhteisön alueella.
([27]) Mukaan lukien esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukainen "limited liability company" (Ltd.) ja Saksan lainsäädännön mukainen "offene Handelsgesellschaft" (oHG).
([28]) Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan valtion toimeen perustuvien esteiden poistamisen vaikutusta ei pidä tehdä tyhjäksi rajoituksilla, jotka aiheutuvat siitä, että yhdistykset ja yhteenliittymät käyttävät oikeudellista itsemääräämisvaltaansa. Ks. asia 36/74, *Walravem* tuomio annettu 12.12.1974, 17, 23 ja 24 kohta; asia 13/76, *Donà*, tuomio annettu 14.7.1976, 17 ja 18 kohta; asia C-415/93, *Bosman*, tuomio annettu 15.12.1995, 83 ja 84 kohta ja asia C-309/99, *Wouters*, tuomio annettu 19.2.2002, 120 kohta.

misalaan siitä huolimatta, että ne saattavat sisältyä kaavoituslainsäädäntöön, ja niihin sovelletaan näin ollen vaatimuksia, jotka sisältyvät direktiivin sijoittautumisvapautta koskevaan lukuun.

2.3.3 Julkisen rahoituksen saamiselle asetetut vaatimukset

Kuten palveludirektiivin johdanto-osan 10 kappaleessa todetaan, palveludirektiivi ei koske julkisen rahoituksen saamiselle asetettuja vaatimuksia, kuten laatuvaatimuksia tai erityisiä sopimusehtoja, joita sovelletaan joihinkin yleishyödyllisiin palveluihin. Palveludirektiivin täytäntöönpano ei vaikuta tällaisiin vaatimuksiin. Palveludirektiivillä ei erityisesti velvoiteta jäsenvaltioita antamaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle palveluntarjoajalle oikeutta saada samanlaista rahoitusta kuin sen omalle alueelle sijoittautuneet palveluntarjoajat voivat saada. On kuitenkin selvää, että julkisen rahoituksen saamiselle asetettujen vaatimusten ja muiden jäsenvaltioiden myöntämien (tai valtion varoista myönnettyjen) tukien on oltava yhteensopivia muiden yhteisön sääntöjen, kilpailusäännöt mukaan luettuina, ja erityisesti EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan kanssa.

3 DIREKTIIVIN SUHDE LAINSÄÄDÄNNÖN TAI POLITIIKAN ERITYISALOIHIN

3.1 Rikoslainsäädäntö

Kuten palveludirektiivin johdanto-osan 12 kappaleessa todetaan, direktiivillä pyritään luomaan oikeudellinen kehys, jolla varmistetaan sijoittautumisvapaus ja palvelujen vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä; sillä ei yhdenmukaisteta rikoslainsäädäntöä eikä rajoiteta sen soveltamista, eikä – kuten 1 artiklan 5 kohdassa säädetään – sillä vaikuteta jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöön. On esimerkiksi selvää, ettei direktiiviä sovelleta esimerkiksi siihen, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palveluntarjoaja syyllistyy palveluntarjonnassaan rikokseen, esimerkiksi kunnianloukkaukseen tai petokseen.

On kuitenkin myös selvää, ettei rikoslainsäädännöllä voida rajoittaa yhteisön oikeudessa taattuja perusvapauksia ([29]) ja etteivät jäsenvaltiot voi kiertää tai estää palveludirektiivin säännösten soveltamista rikoslainsäädännön perusteella. Tämä tarkoittaa esimerkiksi, että jäsenvaltio, joka ei voi – palveludirektiivin 9 artiklan nojalla – soveltaa lupajärjestelmäänsä siksi, että se on syrjivä tai kohtuuton, ei voi kiertää tätä soveltamiskieltoa säätämällä rikosoikeudellisista seuraamuksista, joita määrätään, ellei kyseistä lupajärjestelmää noudateta. Vastaavasti jos jäsenvaltiot eivät voi soveltaa tiettyjä kansallisia vaatimuksia toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden palveluntarjoajien tarjoamiin palveluihin siksi, etteivät ne täytä 16 artiklassa säädettyjä edellytyksiä, jäsenvaltio ei voi kiertää tätä säännöstä säätämällä rikosoikeudellisista seuraamuksista, joita määrätään, ellei kyseisiä vaatimuksia noudateta. Palveluntarjoajiin sovellettavien kansallisten vaatimusten arvioinnissa jäsenvaltiot saattavat näin ollen joutua tarkistamaan myös joitakin rikoslainsäädännön säännöksiä, joiden soveltaminen johtaisi direktiivin mukaisten velvoitteiden kiertämiseen.

3.2 Työoikeus ja sosiaaliturvalainsäädäntö

Palveludirektiivin 1 artiklan 6 kohdassa säädetään, ettei direktiivi vaikuta jäsenvaltioiden työoikeuteen eikä kansalliseen sosiaaliturvalainsäädäntöön. Direktiiviin ei myöskään sisälly työoikeuden tai sosiaaliturvan alaan kuuluvia säännöksiä, eikä sillä velvoiteta jäsenvaltioita muuttamaan niiden työ- tai sosiaaliturvalainsäädäntöä. Koska työoikeudesta ei ole yhtenäistä yhteisön oikeuden käsitettä, 1 artiklan 6 kohdassa selitetään, mitä työoikeudella tarkoitetaan: lakisääteisiä tai sopimusperusteisia työehtoja, mukaan luettuna työterveys ja työturvallisuus ja työnantajien ja työntekijöiden väliset suhteet. Tämä käsittää kaikki säännöt, jotka koskevat yksittäisten työntekijöiden työoloja sekä työnantajien ja työntekijöiden välisiä suhteita. Tällaisia ovat palkkoja, työaikaa ja vuosilomaa koskevat säännöt sekä kaikki lainsäädäntö, joka koskee työnantajan ja työntekijän välisiä sopimusperusteisia velvoitteita. Direktiivin 1 artiklan 6 kohdassa todetaan lisäksi, että kansallisen lainsäädännön on oltava yhteisön oikeuden mukaista. Tämän perusteella lähetettyjen työntekijöiden tapauksessa vastaanottavan jäsenvaltion on noudatettava työntekijöiden lähettämistä koskevaa direktiiviä ([30]).

3.3 Perusoikeudet

Direktiivin 1 artiklan 7 kohdassa säädetään, ettei direktiivi vaikuta jäsenvaltioissa ja yhteisön oikeudessa tunnustettujen perusoikeuksien harjoittamiseen, mutta tätä asiaa ei täsmennetä sen enempää. kohdan toisessa virkkeessä viitataan oikeuteen neuvotella, tehdä ja panna täytäntöön työehtosopimuksia yhteisön oikeuden mukaisia kansallisia sääntöjä ja käytäntöjä noudattaen. Direktiivin 1 artiklan 7 kohdassa ei oteta kantaa sii-

([29]) Ks. esim. asia C-348/96, *Calfa*, tuomio annettu 19.1.1999 sekä yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, *Placanica*, tuomio annettu 6.3.2007.
([30]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1996, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon, EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1.

hen, onko oikeus neuvotella, tehdä ja panna täytäntöön työehtosopimuksia perusoikeus. Johdanto-osan 15 kappaleella on erityinen merkitys tämän artiklan yhteydessä. Siinä vahvistetaan perusperiaate, jonka mukaan perusoikeuksien harjoittamisen ja EY:n perustamissopimuksessa tarkoitettujen perusvapauksien välillä ei ole lähtökohtaista ristiriitaa, eikä kumpikaan niistä mene toisen edelle ([31]).

3.4 Kansainvälinen yksityisoikeus

Kuten palveludirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, palveludirektiivi ei koske kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjen soveltamista. Kansainvälisen yksityisoikeuden säännöissä, Rooman yleissopimus (ja tulevat Rooma I ja Rooma II -asetukset) ([32]) mukaan luettuna, määritetään, mitä yksityisoikeuden säännöksiä sovelletaan erityisesti sopimusvelvoitteisiin ja sopimuksen ulkoisiin velvoitteisiin palveluntarjoajien ja palvelun vastaanottajien tai muiden suoritteiden tarjoajien välisissä riitatapauksissa. Palveludirektiivin 17 artiklan 15 kohdassa säädetään palvelujen tarjoamisen vapautta koskevasta poikkeuksesta, ja sillä näin ollen varmistetaan, ettei palveludirektiivin täytäntöönpano vaikuta kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöihin.

Tämä koskee kaikkia kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjä, myös Rooman yleissopimuksen 5 artiklan kaltaisia sääntöjä, joiden nojalla erityistapauksissa voidaan soveltaa sen valtion lakia, jossa kuluttajan asuinpaikka on. On kuitenkin syytä panna merkille, että kansainvälisen yksityisoikeuden säännöissä määritetään ainoastaan se, mitä yksityisoikeudellisia sääntöjä sovelletaan sopimussuhteisiin tai sopimuksen ulkopuolisiin suhteisiin, palveluntarjoajan ja kuluttajan väliset suhteet mukaan luettuina. Niissä ei määritetä esimerkiksi sitä, mitä julkisoikeuden säännöksiä on sovellettava. Kansainvälisen yksityisoikeuden perusteella ei voida määrittää, sovelletaanko tiettyyn palveluntarjoajaan sen jäsenvaltion muita kuin yksityisoikeuden sääntöjä, jossa kuluttajan asuinpaikka on, vaan tämä on määritettävä palveludirektiivin ja erityisesti sen 16 artiklan perusteella.

Palveludirektiivi ei koske myöskään tuomioistuimen toimivaltaa. Toimivaltakysymyksistä säädetään voimassa olevassa yhteisön lainsäädännössä, joka koskee toimivaltaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa siviili- ja kauppaoikeuden alalla ([33]).

4 DIREKTIIVIN JA YHTEISÖN OIKEUDEN MUIDEN SÄÄNNÖSTEN VÄLINEN SUHDE

Pääsääntöisesti palveludirektiivillä täydennetään voimassa olevaa yhteisön oikeutta. Direktiivissä käsitellään nimenomaisesti useimpia palveludirektiivin ja yhteisön johdetun oikeuden muiden säännösten välisiä mahdollisia ristiriitoja, erityisesti tiettyjä säännöksiä koskevien poikkeusten avulla ([34]). Direktiivin 3 artiklassa vahvistetaan kuitenkin sääntö sellaisia jäljelle jääviä tapauksia ja poikkeustapauksia varten, joissa voi syntyä ristiriita palveludirektiivin säännöksen ja yhteisön johdetun oikeuden muun säännöksen kanssa.

Direktiivin 3 artiklassa säädetään, että jos palveludirektiivin säännös on ristiriidassa yhteisön johdetun oikeuden muun säännöksen kanssa, viimeksi mainitulla säännöksellä on etusija. Tämä tarkoittaa, että yhteisön muun säädöksen säännöksellä on etusija eikä palveludirektiivin säännöstä sovelleta. On kuitenkin huomattava, että tämä koskee ainoastaan ristiriidassa olevaa säännöstä ja että palveludirektiivin muita säännöksiä voidaan edelleen soveltaa.

Sitä, onko palveludirektiivin ja yhteisön muun säädöksen säännöksen välillä ristiriitaa, on arvioitava huolellisesti ja tapauskohtaisesti. Pelkästään sen perusteella, että tietyn palvelun erityisistä näkökohdista (3 artiklassa mainitut näkökohdat mukaan luettuina) säädetään yhteisön jossakin toisessa säädöksessä, ei voida päätellä, että kyseessä on ristiriita palveludirektiivin säännöksen kanssa. Ennen kuin palveludirektiivin säännöstä voidaan olla soveltamatta, on osoitettava, että molempien säädösten tiettyjen säännösten välillä on ristiriita. Tämän arvion on perustuttava kyseisten säännösten perinpohjaiseen tulkintaan, jossa otetaan huomioon niiden oikeusperusta ja EY:n perustamissopimuksen 43 ja 49 artiklassa tarkoitetut perusvapaudet.

([31]) Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-112/00, *Schmidberger*, tuomio annettu 12.6.2003, ja asiassa C-265/95, *komissio vastaan Ranska* (mansikat), tuomio annettu 9.12.2005, esittämien toteamusten perusteella perusoikeuksien harjoittaminen voidaan sovittaa ja on sovitettava yhteen EY:n perustamissopimuksessa tarkoitettujen perusvapauksien harjoittamisen kanssa.
([32]) Rooman yleissopimus sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista, EYVL C 27, 26.01.1998, s. 34, jota ollaan parhaillaan uudistamassa ja muuttamassa yhteisön välineeksi. Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I), KOM(2005) 650 lopullinen. Asetus sopimuksen ulkoisiin velvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma II) (komission ehdotus, KOM(2006) 83 lopullinen) sellaisena kuin parlamentti on sen hyväksynyt 10. heinäkuuta 2007.
([33]) Neuvoston asetus (EY) N:o 44/2001, annettu 22 päivänä joulukuuta 2000, tuomioistuinten toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla, EYVL L 12, 16.1.2001, s. 1.
([34]) Ks. esim. 5 artiklan 3 kohta, 9 artiklan 3 kohta tai 15 artiklan 2 kohdan d alakohta.

5 HALLINNOLLINEN YKSINKERTAISTAMINEN

Palveludirektiivin II luvussa (5–8 artikla) säädetään hallinnollista yksinkertaistamista ja uudistamista koskevasta kunnianhimoisesta ohjelmasta. Tämän ohjelman mukaan jäsenvaltioiden on yksinkertaistettava hallinnollisia menettelyjä, perustettava keskitettyjä asiointipisteitä palveluntarjoajien yhdeksi yhteyspisteeksi, tarjottava mahdollisuus hoitaa menettelyt etäältä ja sähköisesti sekä varmistettava, että tiedot kansallisista vaatimuksista ja menettelyistä ovat helposti palveluntarjoajien ja palvelujen vastaanottajien saatavilla.

Direktiivin 5–8 artiklaa sovelletaan kaikkiin sellaisiin menettelyihin ja muodollisuuksiin, jotka ovat tarpeen palvelutoiminnan aloittamiseksi ja harjoittamiseksi, kun kyseessä ovat kaikki direktiivin soveltamisalaan kuuluvat palvelut, riippumatta siitä, onko nämä menettelyt ja muodollisuudet vahvistettu keskitetysti, alueellisesti vai paikallisesti. Eroa kotimaisten ja ulkomaisten palveluntarjoajien välillä ei tehdä. Kyseisiä artikloja sovelletaan näin ollen samalla tavoin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin kuin sellaisiin palveluntarjoajiin, jotka ovat sijoittautuneet (tai haluavat sijoittautua) omaan jäsenvaltioonsa.

Direktiivin 5–8 artiklaa sovelletaan lisäksi kaikkiin menettelyihin riippumatta siitä, onko palveluntarjoajan noudatettava niitä sijoittautuakseen jäsenvaltioon tai tarjotakseen rajatylittäviä palveluja (siinä laajuudessa kuin menettelyjä ja muodollisuuksia voidaan soveltaa palveluntarjoajiin, jotka ovat sijoittautuneet toiseen jäsenvaltioon ja tarjoavat rajatylittäviä palveluja) ([35]).

Hallinnollisella yksinkertaistamisella, siten kuin siitä säädetään palveludirektiivissä, lujitetaan osaltaan Euroopan unionin talouden kilpailukykyä ([36]). Jäsenvaltiot voivatkin harkita, soveltavatko ne joitakin tai kaikkia II luvun säännöksiä, erityisesti keskitettyä asiointipistettä ja sähköisiä menettelyjä koskevia säännöksiä, myös sellaisiin palveluihin ja kysymyksiin, jotka eivät kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan.

5.1 Palveluntarjoajiin sovellettavien menettelyjen ja muodollisuuksien yksinkertaistaminen

Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on tarkasteltava kaikkia niitä menettelyjä ja muodollisuuksia, joita sovelletaan palvelutoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen, ja jos nämä menettelyt ja muodollisuudet eivät ole riittävän yksinkertaisia, jäsenvaltioiden on yksinkertaistettava niitä. Tämä edellyttää jäsenvaltioilta todellisia toimia hallinnollisen yksinkertaistamisen alalla. Niitä toteuttaessaan jäsenvaltioiden on tarkasteltava ja arvioitava menettelyjä ja muodollisuuksia palveluntarjoajan näkökulmasta ja pidettävä samalla mielessä, että menettelyjen yksinkertaistaminen keventää myös hallintoelinten hallinnollista taakkaa. Jäsenvaltiot voivat perehtyä muissa jäsenvaltioissa sovellettuihin yksinkertaistettuihin hallinnollisiin menettelyihin ja vaihtaa parhaita käytäntöjä. Komissio tekee parhaansa auttaakseen jäsenvaltioita tässä tehtävässä.

Menettelyjen ja muodollisuuksien käsite on laaja ja sisältää kaikki yritysten hallinnolliset velvollisuudet, esimerkiksi asiakirjojen toimittamisen, ilmoituksen antamisen tai kirjautumisen toimivaltaisen viranomaisen ylläpitämään rekisteriin. Käsite kattaa palvelutoiminnan aloittamisen edellytyksenä olevien menettelyjen ja muodollisuuksien lisäksi myös myöhemmässä vaiheessa, palvelutoiminnan harjoittamisen aikana tai jopa sen päätyttyä vaadittavat menettelyt ja muodollisuudet (esimerkiksi velvollisuus antaa vuosittain yksityiskohtaiset tiedot suoritetuista liiketoimista).

Käytännössä jäsenvaltioiden on arvioitava, ovatko kaikki niiden hallinnolliset vaatimukset todella tarpeen vai voitaisiinko joitakin menettelyjä tai niiden osia poistaa taikka korvata sellaisilla vaihtoehdoilla, jotka rasittaisivat palveluntarjoajia vähemmän. Jäsenvaltioiden on tarkasteltava myös niiden hallinnollisten menettelyjen määrää, jotka palveluntarjoajien on hoidettava, mahdollisia päällekkäisyyksiä, kustannuksia, selkeyttä, saatavuutta sekä niitä viipeitä ja käytännön ongelmia, joita näistä menettelyistä asianomaiselle palveluntarjoajalle mahdollisesti aiheutuu ([37]).

Jäsenvaltioiden on lisäksi arvioitava, ovatko kaikki vaaditut todistukset ja asiakirjat tarpeellisia ja onko palveluntarjoajaa tarpeen vaatia toimittamaan kaikki todistukset itse vai onko osa tiedoista jo muualla saatavilla (esimerkiksi muiden toimivaltaisten viranomaisten hallussa). Esimerkiksi säännöt, joiden mukaan palveluntarjoajan on toimitettava kaikki asiakirjat, myös ne, jotka jo ovat viranomaisten hallussa, ovat yleensä tarpeettomia, ja jos ne todetaan tarpeettomiksi, ne olisi poistettava. Vastaavasti menettelyjä, joissa eri vaatimuksista on toimitettava eri hakemukset, voitaisiin yksinkertaistaa siten, että yksi ainoa hakemus riittää.

([35]) Tältä osin on pidettävä mielessä, että 16 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi rajoituksia ainoastaan joissakin tapauksissa. Ks. tämän käsikirjan 7.1.3 kohta.
([36]) Uudistetun Lissabonin strategian ja parempaa sääntelyä koskevien aloitteiden mukaisesti. Ks. komission tiedonanto "Kasvua ja työtä Euroopan hyväksi – Uusi alku Lissabonin strategialle", annettu 2 päivänä helmikuuta 2005, KOM(2005) 24, ja komission tiedonanto "Strateginen katsaus: Sääntelyn parantaminen Euroopan unionissa", annettu 14 päivänä marraskuuta 2006, KOM(2006) 689.
([37]) Ks. johdanto-osan 45 kappale.

Jäsenvaltioiden on niin ikään arvioitava, onko perusteltua vaatia joidenkin todistusten toimittamista tietyssä muodossa, esimerkiksi alkuperäiskappaleena tai oikeaksi todistettuna jäljennöksenä taikka virallisen käännöksen kanssa, vai riittäisikö oikeaksi todistamaton jäljennös tai epävirallinen käännös. Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat joka tapauksessa vaatia alkuperäisten asiakirjojen, oikeaksi todistettujen jäljennösten tai virallisten käännösten toimittamista ainoastaan, jos se on perusteltua yleisen edun mukaisesta pakottavasta syystä tai jos yhteisön muussa säädöksessä niin säädetään. On korostettava, että asiakirjan aitouteen tai asiasisältöön liittyvien epäilysten poistamisessa avainasemassa on toimivaltaisten viranomaisten keskinäinen yhteydenpito (erityisesti asiakirjan myöntäneeseen viranomaiseen) etenkin hallinnollisen yhteistyön puitteissa. Tästä ei pitäisi aiheutua suurta rasitetta, sillä sisämarkkinoiden tietojärjestelmän (IMI) ([38]) ansiosta asiakirjoja voidaan helposti ladata ja tarkistaa etäältä.

Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on hyväksyttävä kaikki toisen jäsenvaltion asiakirjat, joilla on vastaava tarkoitus tai joista käy selkeästi ilmi, että asianomainen vaatimus täyttyy. Tämä tarkoittaa, että kansallisten viranomaisten on muiden jäsenvaltioiden myöntämiä asiakirjoja käsitellessään pikemminkin arvioitava niiden sisältöä kuin muotoa. Jäsenvaltiot eivät esimerkiksi voi vaatia kansallisuuden tai asuinpaikan osoittavan todistuksen toimittamista, jos kyseiset seikat käyvät jo ilmi virallisista tunnistusasiakirjoista (kuten passista tai henkilöllisyystodistuksesta).

Direktiivin 5 artiklan 3 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta asiakirjoihin, jotka mainitaan seuraavissa yhteisön säädöksissä: ammattipätevyyden tunnustamista koskeva direktiivi ([39]), julkisia hankintoja koskeva direktiivi ([40]), asianajajien sijoittautumista koskeva direktiivi ([41]) sekä ensimmäinen ja yhdestoista yhtiöoikeusdirektiivi ([42]).

Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi käyttää 40 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua komiteamenettelyä ottaakseen käyttöön yhtenäistettyjä lomakkeita, joiden on "vastattava sertifikaatteja, todistuksia tai muita asiakirjoja, joita palveluntarjoajalta vaaditaan". Yhtenäistettyjä lomakkeita voidaan ottaa käyttöön tiettyjä sertifikaatteja tai vastaavia asiakirjoja varten, jos toimivaltaisten viranomaisten on vastaavaan tarkoitukseen laadittujen kansallisten asiakirjojen välisten erojen vuoksi vaikeaa varmistua todistuksen sisällöstä tai tarkoituksesta ja kun palveluntarjoajat joutuvat tämän vuoksi täyttämään monia erilaisia lomakkeita.

Esimerkiksi sijoittautuminen johonkin jäsenvaltioon voidaan osoittaa erilaisilla oikeudellisilla asiakirjoilla, jäsenvaltiosta riippuen muun muassa viranomaisen myöntämällä rekisteröintitodistuksella tai kauppakamarin jäsenyyden osoittavalla todistuksella. Jos palveluntarjoajat joutuvat myös jatkossa täyttämään käytännössä useita erilaisia lomakkeita (huolimatta avusta, jota direktiivin mukaisen hallinnollisen yhteistyön kautta annetaan), yhtenäistetty lomake saattaisi olla tehokas ratkaisu. Tällainen päätös voidaan kuitenkin tehdä vasta sen jälkeen, kun palveludirektiivin soveltamisesta on saatu kokemusta.

5.2 Keskitetyt asiointipisteet

Direktiivin 6 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on varmistettava, että palveluntarjoaja pystyy hoitamaan keskitettyjen asiointipisteiden kautta kaikki menettelyt ja muodollisuudet, jotka ovat tarpeen palvelutoiminnan aloittamiseksi tai harjoittamiseksi. Tämä on yksi palveludirektiiviin sisältyvistä tulosvelvoitteista. Jäsenvaltioiden on tehtävä useita päätöksiä siitä, miten ne organisoivat keskitetyt asiointipisteensä, ja niiden on varmistettava, että keskitetyt asiointipisteet otetaan käyttöön ja että ne ovat toiminnassa viimeistään täytäntöönpanoon varatun ajan päätyttyä.

Keskitettyjen asiointipisteiden on tarkoitus olla palveluntarjoajille yksi ainoa hallinnollinen yhteyspiste, jotta niiden ei tarvitse ottaa yhteyttä useisiin toimivaltaisiin viranomaisiin tai elimiin hankkiakseen kaiken asiaankuuluvan tiedon ja suorittaakseen kaikki palvelutoimintoaan koskevat muodollisuudet. Jäsenvaltion on varmistettava, että keskitetyt asiointipisteet ovat kaikkien palveluntarjoajien saatavilla, olivatpa nämä sijoittautuneet sen omalle tai toisen jäsenvaltion alueelle. Vaikka tämä velvollisuus koskee ainoastaan direktiivin soveltamisalaan kuuluvia aloja, jäsenvaltiot voivat kuitenkin harkita keskitetyn asiointipisteen toimintojen ulottamista kaikille direktiivin soveltamisalan ulkopuolisille aloille tai joillekin niistä. Sama pätee myös muu-

([38]) Ks. tämän käsikirjan 9.2.2 kohta.
([39]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY, annettu 7 päivänä syyskuuta 2005, ammattipätevyyden tunnustamisesta, EUVL L 255, 30.9.2005, s. 22.
([40]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, EUVL L 134, 30.4.2004, s. 114.
([41]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/5/EY, annettu 16 päivänä helmikuuta 1998, asianajajan ammatin pysyvän harjoittamisen helpottamisesta muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu, EYVL L 77, 14.3.1998, s. 36.
([42]) Ensimmäinen neuvoston direktiivi 68/151/ETY, annettu 9 päivänä maaliskuuta 1968, niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan perustamissopimuksen 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilta yrityksiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi, EYVL L 65, 14.3.1968, s. 8, ja yhdestoista neuvoston direktiivi 89/666/ETY, annettu 21 päivänä joulukuuta 1989, julkistamisvaatimuksista, jotka koskevat toisen valtion lainsäädännön alaisten, yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden jäsenvaltioon avaamia sivuliikkeitä, EYVL L 395, 30.12.1989, s. 36.

tamiin muihin kysymyksiin, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi harkita mahdollisuutta antaa tietyt veroihin liittyvät vaatimukset, kuten arvonlisäverotunnuksen myöntämisen, keskitettyjen asiointipisteiden tehtäväksi.

Jäsenvaltioiden tavoitteena on jo usean vuoden ajan ollut yritysten keskitettyjen palvelupisteiden käyttöönotto. Palveludirektiivissä säädetty velvollisuus vastaa näin ollen yhteisön muiden aloitteiden tavoitteita, erityisesti Eurooppa-neuvoston sitoumusta ottaa käyttöön uusien yritysten keskitetty palvelupiste vuoteen 2007 mennessä ([43]), ja täydentää niitä. Palveludirektiiviin sisältyvä velvollisuus on kuitenkin oikeudellisesti laajempi ja käsittää kaikentyyppiset yritykset (myös muut kuin perustamisvaiheessa olevat yritykset), palvelujen vastaanottajat (tiedotustarkoituksessa) ja kaikentyyppiset menettelyt (myös muut kuin yrityksen perustamiseen liittyvät menettelyt). Toisaalta on selvää, että uusien yritysten keskitettyjen palvelupisteiden ([44]) hoitamat muut tehtävät, kuten valmennus, koulutus, rahoitusneuvonta ja apu liiketoimintasuunnittelussa, menevät palveludirektiivissä säädettyjä velvollisuuksia pidemmälle. Toteuttamalla Eurooppa-neuvoston asettama keskitetyn palvelupisteen tavoite edistetään keskitettyjen asiointipisteiden toteuttamista. On joka tapauksessa selvää, ettei jäsenvaltioiden tarvitse ottaa käyttöön kahta erillistä verkostoa, vaan ne voivat hyödyntää olemassa olevia aloitteita täyttääkseen palveludirektiivin mukaiset oikeudelliset velvoitteensa.

5.2.1 Keskitettyjen asiointipisteiden perustaminen

Kukin jäsenvaltio voi itse päättää, miten se toteuttaa keskitetyt asiointipisteet alueellaan, mutta sen on varmistettava, että ne ovat kaikkien direktiivissä tarkoitettujen palveluntarjoajien saatavilla, jotta nämä voivat hoitaa direktiivin soveltamisalaan kuuluviin palveluihin ja muihin kysymyksiin liittyviä menettelyjä ja muodollisuuksia.

Käsite "keskitetty asiointipiste" ei tarkoita, että jäsenvaltioiden on perustettava alueelleen yksi keskitetty elin, vaan ne voivat päättää perustaa alueelleen useita keskitettyjä asiointipisteitä. Keskitetyn asiointipisteen on kuitenkin oltava keskitetty yksittäisen palveluntarjoajan näkökulmasta (eli palveluntarjoajan on voitava hoitaa kaikki menettelyt yhdessä ainoassa asiointipisteessä).

Jäsenvaltiot voivat päättää perustaa keskitettyjä asiointipisteitä eri aloja varten, esimerkiksi säänneltyjä ammatteja tai kaupallista toimintaa, kuten vähittäismyyntiä, varten. On kuitenkin tärkeää ehkäistä mahdollisten kattavuusaukkojen syntyminen. Tämän vuoksi jos jäsenvaltio päättää perustaa alakohtaisia keskitettyjä asiointipisteitä, sen on perustettava myös (ylimääräisiä) keskitettyjä asiointipisteitä, jotka ovat toimivaltaisia kaikilla niillä palvelualoilla, joita alakohtaiset palvelupisteet eivät kata. Jos jäsenvaltio päättää perustaa useita keskitettyjä asiointipisteitä, palveluntarjoajien on joka tapauksessa voitava helposti selvittää, mitkä alat kukin keskitetty asiointipiste kattaa. Tätä varten olisi todennäköisesti luotava keskitetty Internet-sivusto, jolta palveluntarjoajat voivat helposti löytää asiaankuuluvan keskitetyn asiointipisteen kussakin jäsenvaltiossa ja ottaa siihen yhteyttä. Jos käytössä on useita keskitettyjä asiointipisteitä, sen keskitetyn asiointipisteen, johon palveluntarjoaja on ottanut yhteyttä mutta joka ei ole toimivaltainen palveluntarjoajan harjoittaman toiminnan alalla, on autettava palveluntarjoajaa löytämään se keskitetty asiointipiste, joka on toimivaltainen kyseisellä alalla.

Erillisten keskitettyjen asiointipisteiden perustaminen ulkomaisille ja kotimaisille palveluntarjoajille voisi johtaa syrjintään. Syrjintää voisi aiheutua myös siitä, jos jäsenvaltiot perustaisivat erilliset keskitetyt asiointipisteet sijoittautumista koskeville kysymyksille ja rajatylittävää palvelujen tarjoamista koskeville kysymyksille. Tällaista erottelua olisi näin ollen vältettävä.

Jäsenvaltiot voivat päättää, että keskitetyillä asiointipisteillä on ainoastaan yhteensovittava tehtävä, jolloin lopullinen päätöksenteko säilyy toimivaltaisilla viranomaisilla. Jos jäsenvaltiot päättävät tehdä näin, niiden on järjestettävä tiedonkulku keskitettyjen asiointipisteiden ja toimivaltaisten viranomaisten välillä nopean ja luotettavan toiminnan varmistamiseksi. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin päättää antaa jonkin verran päätöksentekovaltaa keskitetyille asiointipisteille. Ne voivat esimerkiksi päättää, että keskitetyt asiointipisteet vastaavat suoraan yritysten rekisteröinnistä tai yksinkertaisten lupien myöntämisestä. Direktiivissä todetaan joka tapauksessa selvästi, ettei keskitettyjen asiointipisteiden perustaminen vaikuta viranomaisten toimivallan jakoon ([45]).

([43]) Tavoite, joka koskee uusien yritysten keskitetyn palvelupisteen käyttöön ottamista vuoteen 2007 mennessä, sisältyi kasvua ja työllisyyttä koskeviin yhdennettyihin suuntaviivoihin (2005–2008) (suuntaviiva 15), jotka neuvosto antoi kesäkuussa 2005. Neuvoston suositus, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2005, jäsenvaltioiden ja yhteisöjen talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi (vuosiksi 2005–2008) (2005/601/EY).
([44]) Ks. komission työasiakirja *Assessing Business Start-up Procedures in the context of the renewed Lisbon strategy for growth and jobs* (yritysten perustamismenettelyjen arviointi kasvua ja työllisyyttä koskevan uudistetun Lissabon strategian yhteydessä) (SEC(2007)129).
([45]) Ks. direktiivin 6 artiklan 2 kohta.

Jäsenvaltiot voivat myös vapaasti päättää, osoittavatko ne keskitetyn asiointipisteen tehtävät kansallisille, alueellisille vai paikallisille toimivaltaisille viranomaisille, kauppakamareille vai muille ammattialajärjestöille vai jopa yksityisille toimijoille. Julkisista hankinnoista ja erityisesti julkisia palveluhankintoja koskevista sopimuksista annettuja sääntöjä ([46]) on kuitenkin noudatettava soveltuvin osin. Jos jäsenvaltiot päättävät käyttää yksityisten toimijoiden johtamia keskitettyjä asiointipisteitä, niiden on luotava asianmukaiset järjestelyt, joilla varmistetaan, että asiointipisteet täyttävät tehtävänsä direktiivissä säädettyjen vaatimusten mukaisesti.

Jäsenvaltiot voivat lisäksi päättää perustaa keskitetyt asiointipisteet ainoastaan sähköisessä muodossa, jolloin ei perusteta erillistä fyysistä asiointipistettä, jossa palveluntarjoajat voisivat käydä. Tällöin on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että Internet-sivujen ja vastaavien sähköisten työkalujen kautta tarjottavat tiedot ja menettelyt ovat rakenteeltaan selkeät, jotta voidaan tarjota kattavaa opastusta kaikissa palvelutoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvissä menettelyissä ja muodollisuuksissa. Palveluntarjoajien on voitava helposti selvittää, mitkä menettelyt ja muodollisuudet koskevat juuri niiden omia tapauksia, ja saada johdonmukainen käsitys siitä, miten niiden toimittamia hakemuksia tai pyyntöjä käsitellään tällaisessa pelkästään sähköisessä keskitetyssä asiointipisteessä. Tämän vuoksi ei riitä, että jäsenvaltiot laativat keskitetylle verkkosivulle pelkän Internet-linkkikoosteen. Jos keskitetyt asiointipisteet perustetaan ainoastaan sähköisessä muodossa, on myös perustettava tukipalvelu, johon palveluntarjoajat voivat ottaa yhteyttä ongelmatilanteissa. Jäsenvaltioiden olisi kuitenkin harkittava fyysisen rakenteen perustamista keskitettyjen asiointipisteiden sähköisen toiminnan tukemiseksi etenkin, jos tällä tavoin voidaan helpottaa erityisesti niiden palveluntarjoajien asiointia, jotka eivät välttämättä ole tottuneet toimimaan sähköisessä ympäristössä.

Jäsenvaltiot voivat myös vapaasti valita keskitettyjen asiointipisteiden rahoitustavan. Kuten direktiivin johdanto-osan 49 kappaleessa todetaan, keskitetyt asiointipisteet voivat periä maksua palvelujensa käyttäjiltä. Maksun on kuitenkin oltava suhteutettu asiointipisteiden hoitamien menettelyjen kustannuksiin. Maksujen ei etenkään pidä olla niin suuria, että ne estävät palveluntarjoajia käyttämästä keskitettyjä asiointipisteitä. Jäsenvaltiot voivat valtuuttaa keskitetyt asiointipisteet keräämään myös muita hallinnollisia maksuja, kuten valvontaelimille suoritettavia maksuja.

Komissio pyrkii kaikin keinoin helpottamaan jäsenvaltioiden välistä parhaiden käytäntöjen vaihtoa keskitettyjen asiointipisteiden käyttöönoton ja rahoituksen alalla.

5.2.2 Menettelyjen ja muodollisuuksien hoitaminen keskitetyissä palvelupisteissä

Kuten edellä on todettu, keskitettyjen asiointipisteiden on oltava käytettävissä niitä menettelyjä ja muodollisuuksia varten, jotka palveluntarjoajien on hoidettava jäsenvaltiossa voidakseen aloittaa palvelutoiminnan tai harjoittaa sitä (joko sijoittautumalla kyseiseen jäsenvaltioon tai toimimalla rajatylittävästi toisesta jäsenvaltiosta, mikäli menettelyjä ja muodollisuuksia sovelletaan rajatylittävään palveluntarjontaan). Näihin kuuluvat muun muassa luvat, ilmoitukset, yritysrekisteritunnuksen hankkiminen sekä muut menettelyt ja muodollisuudet. Olisi oltava selvää, ettei keskitettyjen asiointipisteiden tarvitse käsitellä mahdollisia myöhempiä muutoksenhakumenettelyjä, esimerkiksi valitus- tai päätöksen kumoamismenettelyjä, olivatpa nämä luonteeltaan oikeudellisia tai hallinnollisia.

Hoitaakseen kaikki menettelyt keskitetyissä asiointipisteissä palveluntarjoajien on voitava saada kaikki menettelyissä tarvittavat tiedot, lomakkeet ja asiakirjat, toimittaa asiakirjoja ja hakemuksia sekä vastaanottaa päätöksiä ja muita hakemuksiin liittyviä vastauksia keskitettyjen asiointipisteiden kautta.

Jotkut keskitetyissä asiointipisteissä hoidettavat menettelyt voivat olla monimutkaisia, kuten suurten vähittäiskauppiaiden sijoittautumiseen liittyvät menettelyt, ja/tai edellyttää useita erilaisia lupia. Kuten edellä on todettu, keskitetyillä asiointipisteillä voi olla myös pelkästään yhteensovittava tehtävä, jolloin päätöksentekovalta on tietyillä toimivaltaisilla viranomaisilla. Joka tapauksessa on hyvin tärkeää, että keskitetyt asiointipisteet antavat palveluntarjoajille selkeän kuvan niiltä edellytettävistä toimista sekä tarjoavat niille tukea ja palautetta menettelyjen aikana.

Palveluntarjoajilla ei luonnollisesti ole velvollisuutta käyttää keskitettyjä asiointipisteitä. Ne voivat vapaasti päättää hyödyntää tai olla hyödyntämättä tätä mahdollisuutta ja voivat niin ikään halutessaan ottaa yhteyttä suoraan mihin tahansa toimivaltaiseen viranomaiseen sekä toimittaa asiakirjoja, lupia ja muita vastaavia asiakirjoja suoraan viranomaisille tai vastaanottaa niitä suoraan viranomaisilta. Jos keskitetyssä asiointipisteessä hoidettaviin menettelyihin ja muodollisuuksiin liittyy määräaikoja (esimerkiksi asiakirjan toimittamiselle on asetettu määräaika tai toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätös lupahakemuksesta tietyssä ajassa), viiteajankohtana olisi käytettävä päivää, jona keskitetty asiointipiste saa kaikki vaaditut asiakirjat haltuunsa.

([46]) Ks. erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, EUVL L 134, 30.4.2004, s. 114.

Kun hakemus on jätetty, keskitettyjen asiointipisteiden on vastattava siihen mahdollisimman pian ja ilmoitettava hakijalle viipymättä, jos hakemus on puutteellinen tai perusteeton.

Lopuksi on syytä huomauttaa, että palveludirektiivissä tarkoitetulla keskitetyllä asiointipisteellä ja ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin ([47]) 57 artiklassa tarkoitetulla yhteystaholla on erilaiset tavoitteet. Viimeksi mainitun direktiivin 57 artiklan nojalla kunkin jäsenvaltion on nimettävä yhteystaho, jonka tehtävänä on toimittaa kansalaisille tietoa ammattipätevyyden tunnustamisesta ja avustaa kansalaisia, jotka hakevat ammattipätevyytensä tunnustamista toisessa jäsenvaltiossa. Palveludirektiivissä tarkoitetussa keskitetyssä asiointipisteessä sen sijaan kansalaiset ja yritykset voivat hoitaa kaikki palvelutoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen, myös ammattipätevyyden tunnustamiseen, liittyvät menettelyt ja muodollisuudet.

5.3 Keskitetyistä asiointipisteistä annettavat tiedot ja neuvonta

5.3.1 Toimitettavat tiedot

Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa luetellaan keskeisiltä osin ne tiedot, jotka jäsenvaltioiden on annettava palveluntarjoajien ja palvelujen vastaanottajien saataville keskitetyistä asiointipisteistä. Tietojen on oltava saatavilla etätietona ja sähköisesti. Keskitettyjen asiointipisteiden on vastattava mahdollisimman nopeasti tietopyyntöihin ja, jos pyyntö on epäselvä tai puutteellinen, niiden on ilmoitettava kysyjälle tästä viipymättä.

Keskitetyissä asiointipisteissä on oltava saatavilla tiedot vaatimuksista, jotka palveluntarjoajien on täytettävä halutessaan tarjota palvelujaan toisessa jäsenvaltiossa. Lisäksi saatavilla on oltava tiedot sellaisista keinoista ja ehdoista, jotka koskevat pääsyä palveluntarjoajien ja palvelujen julkisiin rekistereihin ja tietokantoihin, kuten yritysrekistereihin, säänneltyjä ammatteja koskeviin tietokantoihin tai palvelutilastoja koskeviin julkisiin tietokantoihin. Keskitetyistä asiointipisteistä saataviin tietoihin kuuluvat myös toimivaltaisten viranomaisten, myös palvelutoiminnan valvonnasta vastaavien viranomaisten, yhteystiedot sekä sellaisten järjestöjen ja organisaatioiden yhteystiedot, joista palveluntarjoajat tai vastaanottajat voivat saada käytännön neuvoja tai lisätietoja. Lisäksi saatavilla on oltava tietoa riita-asioissa yleisesti käytettävissä olevista muutoksenhakukeinoista.

Noudattaakseen tätä velvollisuutta jäsenvaltioiden on jäsennettävä tietty määrä tietoa. Olemassa olevista tietokannoista ja Internet-tietovälineistä (kuten ministeriöiden tai paikallisviranomaisten Internet-sivuista) on apua tässä tehtävässä, mutta jäsenvaltioiden on silti tehtävä paljon töitä jäsentääkseen tiedot selkeästi (esimerkiksi toiminta-alakohtaisesti ja erottamalla toisistaan ne vaatimukset, jotka sijoittautumista hakevien palveluntarjoajien on täytettävä, ja ne vaatimukset, jotka palvelujen rajatylittävää tarjoamista hakevien palveluntarjoajien on täytettävä) sekä varmistaakseen, että tietoaineiston kieliasu on selkeä ja helppotajuinen ja että tiedot on esitetty johdonmukaisesti, ymmärrettävästi ja jäsennellysti. Pelkkä viittaus asiaa koskevaan lainsäädäntöön tai lainsäädäntölainaukset eivät näin ollen riitä. Jäsenvaltioiden on myös tarkistettava ja ajantasaistettava tietoja säännöllisesti.

Direktiivissä ei käsitellä keskitettyjen asiointipisteiden toimista tai laiminlyönneistä seuraavia vastuukysymyksiä, kuten vastuuta väärien tai harhaanjohtavien tietojen toimittamisesta. Nämä asiat on ratkaistava kansallisen oikeuden perusteella ([48]).

5.3.2 Neuvonta

Sen lisäksi, että toimivaltaisten viranomaisten on tiedotettava vaatimuksista, joita palveluntarjoajien on noudatettava, niiden on myös annettava palveluntarjoajien tai vastaanottajien pyynnöstä neuvoja, jotka koskevat näiden vaatimusten yleistä soveltamista ja tulkintaa. Neuvonta voidaan toteuttaa esimerkiksi helppotajuisten oppaiden avulla, joissa selitetään yleisten ehtojen soveltaminen ja käydään läpi menettelyn eri vaiheet. Kuten direktiivin 7 artiklan 6 kohdassa täsmennetään, tiedottamista koskeva velvoite ei edellytä, että viranomaiset antavat oikeudellista apua yksittäisissä tapauksissa, vaan se koskee pelkästään yleisiä tietoja.

Myös lisätiedot on annettava selkeällä ja yksiselitteisellä tavalla, ja niiden on oltava helposti saatavilla etätietona ja sähköisesti, esimerkiksi Internetin tai sähköpostin kautta. Kuten direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa täsmennetään, toimivaltaisten viranomaisten on vastattava mahdollisimman nopeasti kaikkiin tieto- ja neuvontapyyntöihin, ja jos pyyntö on epäselvä tai puutteellinen, niiden on ilmoitettava kysyjälle tästä viipymättä.

([47]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY, annettu 7 päivänä syyskuuta 2005, ammattipätevyyden tunnustamisesta, EUVL L 255, 30.9.2005, s. 22, 57 artikla.
([48]) Ks. johdanto-osan 51 kappale.

5.3.3 Muiden kielten käytön edistäminen

Jotta sisämarkkinoiden toimintaa voidaan parantaa ja jotta rajatylittävää sijoittautumista ja palveluntarjontaa voidaan edistää, on tärkeää – ja sekä jäsenvaltioiden, palveluntarjoajien että palvelujen vastaanottajien etujen mukaista – että keskitettyjen asiointipisteiden tiedot ovat saatavilla myös muilla yhteisön kielillä kuin jäsenvaltion omilla kielillä ([49]). Kuten direktiivin 7 artiklan 5 kohdassa säädetään, jäsenvaltioita on kannustettava tässä asiassa. Jäsenvaltiot voivat harkita esimerkiksi tietojen asettamista saataville myös naapurijäsenvaltioiden kielillä tai EU:n liike-elämässä eniten käytetyillä kielillä.

6.4 Sähköiset menettelyt

Täysin toimivien ja yhteensopivien sähköisten menettelyjen käyttöönotto täytäntöönpanon määräaikaan mennessä on erittäin tärkeää, jotta palveludirektiivissä säädetty hallinnollisen yksinkertaistamisen tavoite voidaan saavuttaa. Sähköiset menettelyt ovat tärkeä väline, jonka avulla voidaan merkittävästi keventää hallinnollisia menettelyjä palveluntarjoajien ja julkisten viranomaisten kannalta. Mahdollisuus hoitaa hallinnolliset menettelyt etäältä on hyvin keskeinen muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille palveluntarjoajille. Sähköisillä menettelyillä edistetään myös julkishallinnon nykyaikaistamista tehostamalla julkishallintoa. Alkuinvestoinnin jälkeen sähköiset menettelyt mitä todennäköisimmin säästävät hallintojen rahaa ja aikaa.

Rajatylittävien sähköisten menettelyjen käyttöönotto on jo jonkin aikaa kuulunut jäsenvaltioiden ja yhteisön sähköistä hallintoa koskevaan tavoitteeseen ([50]). Palveludirektiivissä jäsenvaltiot sitoutuvat oikeudellisesti ottamaan sähköiset viranomaispalvelut käyttöön määräajassa. Vuoden 2009 loppuun mennessä palveluntarjoajien on voitava hoitaa sähköisesti ja etäältä kaikki kuhunkin palveluun liittyvät menettelyt ja muodollisuudet.

5.4.1 Sähköisiä menettelyjä koskevan velvollisuuden soveltamisala

Direktiivin 8 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on ”varmistettava, että kaikki palvelutoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvät menettelyt ja muodollisuudet voidaan hoitaa vaivatta etäältä ja sähköisesti asianomaisen keskitetyn asiointipisteen kautta ja asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa”.

Jotta voidaan varmistaa, että sähköiset menettelyt ovat vaivatta palveluntarjoajien saatavilla, menettelyjen olisi oltava käytettävissä julkisessa käytössä olevissa tietoverkoissa, kuten Internetissä. Tällainen tulkinta vastaa myös muissa sisämarkkinasäädöksissä käytettyä termiä ”sähköisessä muodossa” ([51]).

Direktiivin 8 artikla käsittää sijoittautumiseen liittyvät menettelyt ja muodollisuudet sekä kaikki rajatylittävään palveluntarjontaan mahdollisesti liittyvät menettelyt ja muodollisuudet. Sähköisten menettelyjen on oltava hallinnoinnista vastaavassa jäsenvaltiossa asuvien tai sinne sijoittautuneiden palveluntarjoajien sekä toisessa jäsenvaltiossa asuvien tai sinne sijoittautuneiden palveluntarjoajien käytettävissä. Tämän vuoksi palveluntarjoajien on voitava hoitaa menettelyt ja muodollisuudet sähköisesti valtioiden rajat ylittäen ([52]).

Menettelyjä ja muodollisuuksia, jotka palveluntarjoajien on voitava hoitaa sähköisesti, ovat lähtökohtaisesti kaikki palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen liittyvät menettelyt ja muodollisuudet. Sähköisen menettelyn on oltava käytettävissä koko hallinnollisen menettelyn ajan siitä lähtien, kun palveluntarjoaja

([49]) Kuten direktiivin 7 artiklan 5 kohdassa todetaan, tämä ei vaikuta eri kielten käyttöä koskevaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöön.

([50]) Poliittisella tasolla Manchesterissa vuonna 2005 annetussa julistuksessa (*eGovernment*) tunnustettiin, että tieto- ja viestintätekniikan tehokkaalla käytöllä voidaan osaltaan edistää EY:n perustamissopimuksessa tarkoitettujen sisämarkkinoiden neljän vapauden (henkilöiden, tavaroiden, pääoman ja palvelujen liikkuvuus) toteutumista, ja asetettiin tavoite, jonka mukaan vuoteen 2010 mennessä koko EU:ssa on kattavasti saatavilla turvattu pääsy julkisiin palveluihin vastavuoroisesti tunnustettujen sähköisten tunnisteiden avulla. (Vuoteen 2010 mennessä Euroopan unionin kansalaisilla ja yrityksillä on käytettävissään varmennetut sähköiset tunnisteet, joilla lisätään käyttäjätyytyväisyyttä ja jotka ovat tietosuojaa koskevien säännösten mukaisia. Tunnisteiden antaminen on jäsenvaltioiden vastuulla, mutta tunnisteet käyvät kaikkialla EU:ssa.)

([51]) Ilmaisu ”sähköisessä muodossa” on määritelty esimerkiksi 20 päivänä heinäkuuta 1998 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 98/48/EY (avoimuusdirektiivi), EYVL L *217, 5.8.1998, s. 18*. Direktiivissä 2000/31/EY (direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä, EYVL L *178, 17.7.2000, s. 1*) käytettiin samaa määritelmää. Ilmaisua on käytetty myös uusissa julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä – direktiivissä 2004/18/EY (EUVL L 134, 30.4.2004, s. 114) ja 2004/17/EY (EUVL L 134, 30.4.2004, s. 1). Direktiivissä 98/48/EY määritellään ilmaisu ”sähköisessä muodossa” siten, että sillä tarkoitetaan ”palvelua, joka lähetetään lähetyspaikasta ja vastaanotetaan määränpäässä tietoja elektronisesti käsittelevien laitteiden (mukaan lukien digitaalinen pakkaaminen) tai tietojen säilytyksen avulla, ja joka lähetetään, siirretään ja vastaanotetaan kokonaan linjoja, radioyhteyttä, optisia tai muita elektromagneettisia apuvälineitä käyttäen”. Saman direktiivin liitteessä V todetaan nimenomaisesti, etteivät puhelintoiminnan tai telekopioinnin välityksellä toimitettavat palvelut ole sähköisessä muodossa toimitettuja palveluja. Julkisten hankintojen yhteydessä todetaan esimerkiksi, että sähköisissä hankinnoissa käytettävän verkon on oltava avoin ja kaikilla on oltava mahdollisuus liittyä siihen ja että kyseiset yleisesti saatavilla olevat muodot käsittävät Internetin ja sähköpostin.

([52]) Ks. johdanto-osan 52 kappale.

toimittaa hakemuksensa tai asiakirjansa, siihen saakka, kun hän saa lopullisen vastauksen asiaa käsittelevältä toimivaltaiselta viranomaiselta, mikäli tällainen vastaus on tarpeen. Direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa säädetään kuitenkin kolmesta johdonmukaisesta poikkeuksesta sähköistä menettelyä koskevaan velvoitteeseen: i) palvelun tuottamispaikan tarkastukset, ii) palveluntarjoajan käyttämien laitteiden tarkastukset ja iii) palveluntarjoajan tai sen vastuunalaisen henkilöstön valmiuksia tai henkilökohtaista luotettavuutta koskevat fyysiset tarkastukset.

Direktiivin 8 artiklan nojalla sähköisten menettelyjen on oltava käytössä sekä asioitaessa keskitetyn asiointipisteen kanssa ([53]) että asioitaessa suoraan toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että sähköinen menettely on oltava käytössä kaikissa niissä hallinnollisissa menettelyissä, jotka palveluntarjoajien on voitava hoitaa keskitettyjen asiointipisteiden kautta. Toiseksi palveluntarjoajilla on oltava mahdollisuus ottaa halutessaan suoraan yhteyttä asiasta vastaavaan viranomaiseen esimerkiksi tapauksissa, joissa asiasta vastaa ainoastaan yksi toimivaltainen viranomainen ja joissa saattaa siten olla helpointa asioida suoraan tämän viranomaisen kanssa.

Sähköisten menettelyjen käyttöönotto kaikkien vaadittavien menettelyjen ja muodollisuuksien täyttämiseksi ei luonnollisesti tarkoita sitä, etteivätkö jäsenvaltiot voisi ylläpitää ja asettaa käyttöön muunlaisia keinoja menettelyjen ja muodollisuuksien hoitamiseksi ([54]). Päinvastoin jos suinkin on mahdollista, on hyvä olla tarjolla erilaisia keinoja hallinnollisten menettelyjen ja muodollisuuden hoitamiseen, kunhan vain palveluntarjoajat voivat valita myös sähköisen menettelyn.

Lisäksi kun otetaan huomioon sähköistä hallintoa koskevat tavoitteet, voi olla järkevää ottaa sähköiset menettelyt käyttöön paitsi palveludirektiivin kattamien palvelujen alalla myös muiden palvelujen alalla, jos palveludirektiivin nojalla käyttöön otettujen sähköisten menettelyjen etuja on mahdollista hyödyntää laajemminkin yrityksille tarjottavissa sähköistä hallintoa koskevissa palveluissa.

5.4.2 Sähköisten menettelyjen käyttöönotto

Monissa jäsenvaltioissa on jo otettu käyttöön yrityksille suunnattuja sähköisiä viranomaispalveluja tai niitä perustetaan parhaillaan. Lisäksi erityisesti i2010-strategian ([55]) yhteydessä on tehty useita aloitteita, joilla pyritään edistämään yhteentoimivia sähköisiä viranomaispalveluja ja joita on käynnissä sekä kansallisella että yhteisön tasolla.

Direktiivin 8 artiklassa säädetyn velvollisuuden täytäntöönpano vuoden 2009 loppuun mennessä on hyvin haasteellista jäsenvaltioille, joiden olisikin tehostettava toimiaan yrityksille suunnattujen yhteentoimivien sähköisten viranomaispalvelujen alalla. Jäsenvaltioita kannustetaan perustamaan toimet jo olemassa oleviin aloitteisiin. Palveludirektiivissä säädetty velvoite olisi näin ollen nähtävä tilaisuutena tehostaa nykyisiä toimia ja auttaa jäsenvaltioita keskittymään niiden tavoitteiden saavuttamiseen, jotka ne ovat asettaneet itselleen sähköisen hallinnon alalla.

Jotta sähköiset menettelyt saadaan käyttöön koko EU:ssa, on erittäin tärkeää työstää niiden yhteentoimivuutta ([56]). Kun otetaan huomioon, että kansallisella tasolla on käytössä erilaisia vaatimuksia sekä oikeudellisia, organisatorisia, käsitteellisiä ja teknisiä järjestelmiä nykyisissä tai suunnitteilla olevissa sähköisissä menettelyissä, esiin saattaa nousta useita kysymyksiä, jotka voivat olla luonteeltaan niin poliittisia, oikeudellisia kuin teknisiäkin (muun muassa identifiointiin, oikeaksi todistamiseen ja sähköisten asiakirjojen vaihtoon tai tunnustamiseen liittyvät kysymykset) ja jotka saattavat edellyttää jäsenvaltioilta jonkinasteista yhteensovittamista ja yhteistyötä. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että jäsenvaltioiden on yhdenmukaistettava sähköistä hallintoa koskevat ratkaisunsa tai käytettävä ainoastaan yhtä mallia. Jäsenvaltiot voivat vapaasti valita käyttämänsä mallit, mutta niiden on samalla otettava huomioon, että sähköisten menettelyjen on oltava sekä niiden omien kansalaisten ja asukkaiden että muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajien saatavilla. Muista jäsenvaltioista peräisin olevien palveluntarjoajien on lähtökohtaisesti pystyttävä toimimaan kansallisten välineidensä avulla muiden jäsenvaltioiden julkisviranomaisten kanssa. Tämä vastaa tavoitteita, jotka koskevat rajatylittäviä yhteentoimivia sähköisiä viranomaispalveluja, hallinnon yksinkertaistamista ja rajatylittävän palveluntarjonnan edistämistä. Mikäli toisen jäsenvaltion sähköisten viranomaispalvelujen käyttö edellyttää, että palveluntarjoajat käyttävät tämän toisen jäsenvaltion (identifioinnin tai tunnistamisen) välineitä, palveluntarjoajien toiminta monimutkaistuu ja niille aiheutuu ylimääräistä työtä. Jos palveluntarjoajien on nimittäin käytettävä kaikkien niiden jäsenvaltioiden omia välineitä, joissa ne haluavat tarjota palvelujaan, saattaa

([53]) Ks. direktiivin 6 artikla.
([54]) Ks. johdanto-osan 52 kappale.
([55]) Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, "i2010 – kasvua ja työllisyyttä edistävä eurooppalainen yhteiskunta", annettu 1 päivänä kesäkuuta 2005, KOM(2005) 229 lopullinen.
([56]) Eurooppalaista yhteentoimivuutta koskevassa kehyksessä (*EIF-European Interoperability Framework*) (versio 1.0) yhteentoimivuus määritellään tieto- ja viestintätekniikan järjestelmien ja niiden tukemien yritystoimintojen kyvyksi vaihtaa tietoja ja tarjota mahdollisuus tiedon jakamiseen (s. 5), ks. http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2319/5644.

syntyä viipeitä ja kustannuksia, joita olisi periaatteessa vältettävä (lisäksi joissakin jäsenvaltioissa palveluntarjoajilta saatetaan vaatia jopa useiden välineiden käyttöä; erillinen väline kutakin hakemusta varten, mikä mutkistaa tilannetta entisestään). Kun jäsenvaltiot pohtivat, miten ne hoitavat tämän asian, niiden on vältettävä liiallisen rasitteen luomista tai sellaisia ratkaisuja, jotka saattavat hidastaa yhteentoimivien sähköisten viranomaispalvelujen käyttöönottoa koko Euroopan unionissa pitkällä aikavälillä.

Komissio edistää yhteentoimivia ratkaisuja toimimalla aktiivisesti ja auttamalla jäsenvaltioita sähköisten menettelyjen käyttöönotossa. Erityisesti komissio rohkaisee hyödyntämään synergioita, joita liittyy i2010-strategiassa jo tehtyjen sähköistä hallintoa koskeviin aloitteisiin ja tavoitteeseen, joka koskee sähköisten menettelyjen käyttöönottoa koko EU:ssa vuoteen 2009 mennessä.

Sähköisten viranomaispalvelujen rajatylittävään yhteentoimivuuteen liittyvistä keskeisistä asioista (kuten oikeaksi todistaminen ja tunnistaminen tai sähköiset asiakirjat) keskustellaan parhaillaan, ja niihin etsitään ratkaisuja sähköistä hallintoa koskevan aloitteen yhteydessä. Vielä ei ole selvää, onko tällaisessa tilanteessa tarpeen soveltaa 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua komiteamenettelyä, ja jos on, niin missä määrin. Tavoitteena ei pidä olla muualla jo tehdyn työn uudelleen tekeminen, vaan käyttää komiteamenettelyä ainoastaan, jos sillä voidaan tuoda lisäarvoa. Komiteamenettelyn käyttöä ja sen asemaa koskevaa päätöksentekoa varten on tarkasteltava vielä yhteensopivuuden kysymystä, jotta voidaan selvittää, missä määrin nämä kysymykset voidaan ratkaista nykyisten aloitteiden avulla.

6 SIJOITTAUTUMISVAPAUS

Direktiivin III luvun säännöksiä (9–15 artikla) sovelletaan ainoastaan palveluntarjoajien sijoittautumiseen, ei rajatylittävään palveluntarjontaan, jota käsitellään IV luvussa.

Säännöksiä sovelletaan kaikissa tilanteissa, joissa yrityksen aikomuksena on sijoittautua jäsenvaltioon riippumatta siitä, aikooko palveluntarjoaja perustaa siellä uuden yrityksen tai avata uuden toimipisteen, esimerkiksi tytäryhtiön tai sivuliikkeen. Ne käsittävät sekä tilanteen, jossa palveluntarjoaja aikoo sijoittautua toiseen jäsenvaltion, että tilanteen, jossa palveluntarjoaja aikoo sijoittautua jäsenvaltioon, jossa on sen kotipaikka.

Direktiivin III luvun säännöksiä sovelletaan kaikkiin kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla asetettuihin vaatimuksiin, jotka koskevat palveluntarjoajan sijoittautumista. Niitä sovelletaan myös direktiivin 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuihin ammattialajärjestöjen, ammattijärjestöjen ja muiden ammatillisten organisaation yhteisiin sääntöihin, jotka ne ovat vahvistaneet itsemääräämisoikeutensa puitteissa ja joilla säädellään palvelutoiminnan aloittamista ja harjoittamista ([57]).

6.1 Lupajärjestelmät ja menettelyt

Lupajärjestelmät ovat yleisimpiä vaatimuksia, joita jäsenvaltiot soveltavat palveluntarjoajiin, ja, kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on johdonmukaisesti todettu ([58]), ne ovat sijoittautumisvapauden vastaisia. Tämän vuoksi palveludirektiivissä säädetään, että jäsenvaltioiden on tarkasteltava käytössään olevia lupajärjestelmiä ja muutettava ne yhteensopiviksi direktiivin 9–13 artiklan kanssa.

Direktiivin 9–13 artiklaa sovelletaan kaikkiin palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen liittyviin lupajärjestelmiin. Kuten kuitenkin 9 artiklan 3 kohdassa todetaan, näitä artikloja ei sovelleta lupajärjestelmän osa-alueisiin, joita hallinnoidaan suoraan tai epäsuoraan muilla yhteisön välineillä ([59]). Yhteisön välineitä, joissa epäsuorasti säädetään lupamenettelyjen joistakin näkökohdista, olisi pidettävä samankaltaisina kuin yhteisön säädöksiä, joissa ei varsinaisesti säädetä lupamenettelyistä mutta kuitenkin nimenomaisesti viitataan jäsenvaltioiden mahdollisuuteen ottaa tällainen menettely käyttöön. Yhteisön välineiden, joihin ei sisälly tällaista nimenomaista viittausta, ei voida katsoa säätelevän epäsuorasti lupamenettelyjä.

Niihin lupamenettelyjen näkökohtiin, joista ei ole säädetty muissa yhteisön säädöksissä, sovelletaan palveludirektiivin säännöksiä. Esimerkiksi jätedirektiivissä ([60]) nimenomaisesti vaaditaan jäsenvaltioita tekemään joistakin jäteveden käsittelyyn liittyvistä toiminnoista luvanvaraisia. Näihin lupamenettelyihin ei näin ollen sovelleta 9 artiklan mukaista arviointia. Koska jätedirektiivissä ei kuitenkaan käsitellä yksityiskohtia, kuten luvan myöntämistä koskevia ehtoja, luvan kestoa ja varsinaista lupamenettelyä, näihin seikkoihin sovelletaan

([57]) Ks. "velvoitteen" määritelmä direktiivin 4 artiklan 7 kohdasta ja "toimivaltaisen viranomaisen" määritelmä saman artiklan 9 kohdasta. Ks. tästä aiheesta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö asiassa C-415/93, *Bosman*, tuomio annettu 15.12.1995 ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.
([58]) Asia C-390/99, *Canal Satélite*, tuomio annettu 22.1.2002.
([59]) Direktiivin 9–13 artiklaa ei esimerkiksi sovelleta säänneltyjen ammattien osalta niihin lupa-asioihin, jotka kuuluvat direktiivin 2005/36/EY soveltamisalaan.
([60]) Neuvoston direktiivi 75/442/ETY, annettu 15 päivänä heinäkuuta 1975, jätteistä, EYVL L 194, 25.7.1975, s. 47, koonnettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2006/12/EY, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2006, jätteistä, EUVL L 114, 27.4.2006, s. 9.

kuitenkin palveludirektiivin 10–13 artiklaa. Jäsenvaltioiden on näin ollen varmistettava, että lupajärjestelmät (ja niihin liittyvät menettelyt) ovat edellä mainituissa artikloissa esitettyjen sääntöjen mukaisia.

Direktiivin 9–13 artiklassa vahvistetaan useita yleisperiaatteita lupajärjestelmien tarkastamiseksi ja mukauttamiseksi. Jotta voidaan välttää täytäntöönpanon aukot ja varmistaa, että näitä periaatteita noudatetaan kaikilla tasoilla, jäsenvaltioiden on harkittava näiden periaatteiden sisällyttämistä direktiivin täytäntöön panevaan monialaiseen puitelainsäädäntöön tai, lupajärjestelmiä koskevan yleiseen lainsäädäntöön, kuten hallinnollisiin menettelysääntöihin, jos sellaisia on olemassa.

6.1.1 Lupajärjestelmien määrittäminen ja arviointi

Lupajärjestelmällä tarkoitetaan menettelyä, jonka mukaisesti palveluntarjoajan tai vastaanottajan on käännyttävä toimivaltaisen viranomaisen puoleen saadakseen virallisen päätöksen tai hiljaisen päätöksen, joka oikeuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen ([61]).

Tarkastellessaan lainsäädäntöään käytössä olevien lupajärjestelmien ilmoittamiseksi jäsenvaltioiden on tärkeää selvittää, edellytetäänkö tällaisessa lainsäädännössä toimivaltaisen viranomaisen virallista tai hiljaista päätöstä, ennen kuin palveluntarjoaja voi laillisesti harjoittaa toimintaansa. Lupajärjestelmien käsite kattaa muun muassa menettelyt, joissa palveluntarjoajan on tehtävä ilmoitus toimivaltaiselle viranomaiselle ja joissa palveluntarjoaja voi harjoittaa toimintaa vasta tietyn aikarajan umpeuduttua siinä tapauksessa, ettei toimivaltainen viranomainen ole vastannut ilmoitukseen. Lupajärjestelmät käsittävät myös tapaukset, joissa palveluntarjoaja on tehtävä ilmoituksia, joihin on saatava toimivaltaisen viranomaisen hyväksyntä, mikäli tämä hyväksyntä on tarpeen kyseessä olevan toiminnan aloittamiseksi tai se on edellytyksenä palveluntarjoajan lainmukaiselle toiminnalle.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön ([62]) ja palveludirektiivin 9 artiklan 1 kohdan nojalla lupajärjestelmiä voidaan soveltaa ainoastaan, jos ne ovat syrjimättömiä, perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin ja oikeasuhteisia.

Jäsenvaltion on näin ollen tarkistettava kunkin ilmoitettavan lupajärjestelmän osalta, ettei se ole syrjivä eli ettei se johda suoraan tai välillisesti kotimaisten ja muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palveluntarjoajien erilaiseen kohteluun. Lisäksi jäsenvaltion on arvioitava, onko lupajärjestelmällä yleisen edun mukainen tavoite (yleistä etua koskeva pakottava syy ([63])) ja onko lupajärjestelmä aidosti omiaan varmistamaan tämän tavoitteen saavuttamisen. Lopuksi jäsenvaltioiden on arvioitava, voitaisiin tähän tavoitteeseen pyrkiä tai voitaisiinko se saavuttaa vähemmän rajoittavin toimin.

Jäsenvaltioiden on hyvä panna merkille, että monissa tapauksissa lupajärjestelmät voidaan yksinkertaisesti kumota tai korvata vähemmän rajoittavilla toimilla, kuten sillä, että toimivaltaiset viranomaiset valvovat palveluntarjoajan toimintaa, tai pelkillä palveluntarjoajan tekemillä ilmoituksilla (jotka eivät ole luonteeltaan lupajärjestelmän kaltaisia). Tällaisissa tapauksissa olisi suhteetonta pitää edelleen voimassa aiemmin käytössä olleita lupajärjestelmiä.

Direktiivin 9 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on arvioitava lupajärjestelmiään ja kumottava tai muutettava perusteettomat järjestelmät sekä ilmoitettava komissiolle perusteet, miksi jäsenvaltiot katsovat voimassa pidettyjen lupajärjestelmien olevan yhteensopivia syrjimättömyysperiaatteen kanssa, perusteltuja yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä ja oikeasuhteisia.

6.1.2 Luvan myöntämisehdot

Direktiivin 9 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on arvioitava, onko lupajärjestelmien soveltamista tarpeen jatkaa sellaisenaan, kun taas direktiivin 10 artiklassa säädetään erityisvelvoitteista, jotka koskevat luvan myöntämisehtoja. Näillä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johdetuilla edellytyksillä varmistetaan ensinnäkin, että lupajärjestelmistä palveluntarjoajille aiheutuva taakka kevenee, ja toiseksi, että järjestelmistä tulee aiempaa ennakoitavampia ja niiden avoimuus on taattu. Kuten direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa säädetään tavoitteena on varmistaa, että palveluntarjoajat voivat luottaa siihen, etteivät päätökset ole mielivaltaisia.

Direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa vaaditaan, että lupien myöntämisen ehdot täyttävät tietyt kriteerit. Ensinnäkin varsinaisten ehtojen on oltava syrjimättömiä, perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin ja niiden on oltava oikeassa suhteessa mainittuun yleiseen etuun liittyvään pakottavaan syyhyn. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että luvan myöntämisehdot – kuten vakuutusehdot ja palveluntarjoajan maksukykyi-

([61]) Ks. lupajärjestelmän määritelmä direktiivin 4 artiklan 6 kohdasta.
([62]) Asia C-205/99, *Analir*, tuomio annettu 20.2.2001.
([63]) Ks. yleistä etua koskevan pakottavan syyn määritelmä direktiivin 4 artiklan 8 kohdasta.

syyden osoittamista tai henkilöstöä koskevat ehdot – täyttävät syrjimättömyyttä, tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevat kriteerit.

Direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa edellytetään lisäksi, että lupien myöntämisehdot ovat selviä ja yksiselitteisiä, objektiivisia, avoimia ja saatavilla sekä yleisesti ennalta tiedossa. Selvyydellä viitataan siihen, ettei ehtojen pidä olla ristiriitaisesti laadittuja, vaan niiden on oltava kaikkien helposti ymmärrettävissä. Objektiivisuutta koskevan kriteerin perusteella toimivaltaisilla viranomaisilla ei pidä olla harkintavaltaa, joka mahdollistaa mielivaltaisten päätösten tekemisen. Tämä on tarpeen sen varmistamiseksi, että eri toimijoiden hakemukset arvioidaan oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti niiden todellisen sisällön perusteella. Avoimuus, saatavuus ja julkisuus takaavat sen, että lupajärjestelmä on kaikkien toimijoiden ymmärrettävissä ja että kaikki menettelyn vaiheet ovat ennalta tiedossa.

Direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa vahvistettuja kriteerejä on sovellettava lupajärjestelmiin, joilla säädellään palvelutoiminnan aloittamista ja harjoittamista kaikilla tasoilla. Täytäntöönpanon aukkojen välttämiseksi jäsenvaltioiden on harkittava perusteiden sisällyttämistä yleisperiaatteisiin, joista säädetään direktiivin täytäntöön panevassa monialaisessa kansallisessa puitelainsäädännössä tai hallinnollisia menettelyjä koskevassa yleisessä lainsäädännössä.

6.1.3 Vaatimusten ja tarkastusten päällekkäisyyden estäminen

Johonkin jäsenvaltioon jo sijoittautuneet palveluntarjoajat ovat usein hankkineet luvan tältä jäsenvaltiolta ja ovat siten jo osoittaneet täyttävänsä lukuisat velvoitteet ja ehdot. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön ([64]) mukaan direktiivin 10 artiklan 3 kohdassa todetaan, ettei toiminnan aloittamista koskevan luvan myöntämisehdot saa olla päällekkäisiä vastaavien tai päämäärältään olennaisilta osin niihin verrattavissa olevien vaatimusten ja tarkastusten kanssa, joita palveluntarjoajaan jo sovelletaan toisessa tai samassa jäsenvaltiossa. Tämän perusteella toimivaltaisten viranomaisten on kansallisia ehtoja soveltaessaan otettava huomioon vastaavat tai päämäärältään olennaisilta osin verrattavissa olevat ehdot, jotka palveluntarjoaja on jo täyttänyt ([65]). Jotta direktiivin 10 artiklan 3 kohdan tehokas täytäntöönpano voidaan varmistaa, jäsenvaltioiden on säädettävä toimivaltaisten viranomaisten selkeästä velvollisuudesta ottaa huomioon muissa jäsenvaltioissa jo täytetyt tarkoitukseltaan vastaavat ehdot ([66]). Tämä voitaisiin tehdä direktiivin täytäntöön panevassa monialaisessa puitelainsäädännössä. Vaihtoehtoisesti tästä voitaisiin säätää hallinnollisia menettelyjä koskevassa kansallisessa lainsäädännössä.

6.1.4 Lupien kesto

Lupien rajallinen kesto haittaa palvelutoiminnan harjoittamista, koska se saattaa estää palveluntarjoajaa laatimasta pitkän aikavälin strategiaa, muun muassa investointien osalta, ja lisää yleisesti ottaen yritystoiminnan epävarmuutta. Kun palveluntarjoaja on osoittanut täyttävänsä palvelun tarjoamiselle asetetut ehdot, luvan kestoa ei ole yleensä tarpeen rajoittaa. Direktiivin 11 artiklassa säädetään näin ollen, että lupa myönnetään lähtökohtaisesti rajattomaksi ajaksi.

Direktiivin 11 artiklan nojalla tästä yleisestä luvan rajatonta kestoa koskevasta säännöstä voidaan poiketa muun muassa silloin, kun keston rajoittaminen on perusteltua yleisen edun mukaisin pakottavin syin tai kun saatavissa olevien lupien määrä on rajattu yleisen edun mukaisista pakottavista syistä.

Palveludirektiiviä täytäntöön pannessaan jäsenvaltioiden on vahvistettava lupien rajatonta kestoa koskeva yleinen periaate ja mahdolliset poikkeukset tästä periaatteesta. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin peruuttaa luvan, jollei palveluntarjoaja täytä enää ehtoja, kuten 11 artiklan 4 kohdassa nimenomaisesti säädetään.

Arvioidessaan tarvetta jatkaa lupien määräaikaisuutta yleisen edun mukaisesta pakottavasta syystä (esimerkiksi suojellakseen palvelujen vastaanottajia varmistamalla, että palveluntarjoajat täyttävät velvoitteet, jotka koskevat tiettyjen kurssien säännöllistä suorittamista) jäsenvaltioiden on ensin huolellisesti tutkittava, riittääkö palveluntarjoajan jatkuva valvonta yhdistettynä luvan peruuttamismahdollisuuteen saavuttamaan halutun tavoitteen (edellä mainitussa esimerkissä vähemmän rajoittava vaihtoehto on vaatia palveluntarjoajia toimittamaan todistus suoritetuista kursseista).

([64]) Asia C-390/99, *Canal Satélite*, tuomio annettu 22.1.2002, 36 kohta.
([65]) Ks. johdanto-osan 61 kappale.
([66]) Direktiivin 10 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että palveluntarjoaja ja hallinnollista yhteistyötä koskevassa luvussa tarkoitetut sen jäsenvaltion "yhteyspisteet", johon palveluntarjoaja on ensiksi sijoittautunut, avustavat toimivaltaisia viranomaisia sen selvittämisessä, mitkä vaatimukset ovat tarkoitukseltaan vastaavia tai keskeisiltä osin vertailukelpoisia tässä toisessa jäsenvaltiossa sovellettavien vaatimusten kanssa. Joissakin tapauksissa toimivaltaiset viranomaiset pystyvät varmistamaan vastaavuuden helpoiten direktiivillä perustetun hallinnollisen yhteistyön järjestelmän avulla ja ottamalla yhteyttä suoraan kollegoihinsa muissa jäsenvaltioissa.

Sen sijaan tapauksissa, joissa saatavissa olevien lupien määrä on rajattu, lupien ajallisen keston rajoittaminen voi olla tarpeen sen varmistamiseksi, että kaikilla palveluntarjoajilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä markkinoille. Kun yhteen toimintaan saatavilla olevien lupien määrä on rajattu luonnonvarojen vähäisyyden tai käytettävän teknisten valmiuksien vuoksi, jäsenvaltioiden on joka tapauksessa myönnettävä luvat ainoastaan määräajaksi direktiivin 12 artiklan nojalla.

6.1.5 Alueellinen soveltamisala

Luvat, joita ei myönnetä koko jäsenvaltion alueelle vaan ainoastaan tiettyyn jäsenvaltion osaan, saattavat haitata palvelutoiminnan harjoittamista ja muodostaa lisätaakan palveluntarjoajille. Useimmissa tapauksissa luvan alueellista soveltamisalaa ei ole tarpeen rajoittaa, jos palveluntarjoajalle on myönnetty lupa ja se voi näin ollen harjoittaa toimintaansa kyseisessä jäsenvaltiossa. Tämän vuoksi direktiivin 10 artiklan 4 kohdassa säädetään, että luvan saatuaan palveluntarjoajan on voitava aloittaa tai harjoittaa palvelutoimintaa koko valtion alueella esimerkiksi perustamalla sivuliikkeitä tai toimistoja.

Jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajoittaa luvan alueellista soveltamisalaa, jos kutakin toimipaikkaa koskeva erillinen lupa tai luvan rajoittaminen koskemaan tiettyä osaa alueesta ovat perusteltuja yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä ja nämä toimet ovat oikeasuhteisia ja syrjimättömiä. Kutakin toimipaikkaa koskevat yksittäislupajärjestelmät ovat lähtökohtaisesti perusteltuja, jos lupa liittyy fyysiseen rakenteeseen (esimerkiksi kauppaan), koska saattaa olla tarpeen arvioida kutakin tilaa erikseen.

Jos jäsenvaltion lainsäädännön nojalla luvan myöntäminen tiettyyn toimintaan kuuluu alueellisten tai paikallisten viranomaisten toimivaltaan, tätä tilannetta ei tarvitse direktiivin nojalla muuttaa. Kuitenkin pelkästään se seikka, että lupien myöntämisen toimivalta kuuluu paikallisille tai alueellisille viranomaisille, ei ole perusteltu syy rajoittaa lupien alueellista kelpoisuutta.

Kun toimivaltainen alueellinen tai paikallinen viranomainen (esimerkiksi sen paikan viranomainen, jonne palveluntarjoajan toimipaikka tulee) on kerran antanut luvan, jäsenvaltion kaikkien muiden viranomaisten on lähtökohtaisesti tunnustettava lupa. Näin ollen perusteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta luvan saanutta palveluntarjoajaa ei voida vaatia hankkimaan toista, eri viranomaisen myöntämää lupaa, jos se haluaa harjoittaa toimintaansa koko maan alueella. Esimerkiksi kun toimivaltainen paikallisviranomainen on antanut toimiluvan perintätoimintaa harjoittavalle palveluntarjoajalle, saman jäsenvaltion muut paikallisviranomaiset eivät voi vaatia sitä hakemaan muita lupia ([67]).

Jäsenvaltioiden olisi tässäkin tapauksessa harkittava tämän periaatteen (sekä seuraavassa mainittujen periaatteiden eli lupien määrän rajoittamista koskevien vaatimusten, perustelemiseen ja muutoksenhakuun liittyvän velvollisuuden sekä lupamenettelyä koskevan velvollisuuden) sisällyttämistä direktiivin täytäntöön panevaan monialaiseen puitelainsäädäntöön. Vaihtoehtoisesti periaate voidaan sisällyttää myös hallinnollisia menettelyjä koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön.

6.1.6 Lupien määrän rajoittaminen

Saatavissa olevien lupien määrää voidaan rajoittaa ainoastaan, jos rajoitukset ovat perusteltuja vähäisistä luonnonvaroista tai teknisistä valmiuksista johtuvista syistä taikka yleistä etua koskevista pakottavista syistä.

Direktiivin 12 artiklan nojalla silloin kun yhteen toimintaan saatavissa olevien lupien määrä on rajattu luonnonvarojen vähäisyyden tai käytettävän teknisten valmiuksien vuoksi, on sovellettava erityistä valintamenettelyä, jolla varmistetaan tasapuolisuus ja avoimuus sekä vapaa kilpailu ([68]). Tasapuolisuus edellyttää erityisesti kunkin hakemuksen sisällön arviointia ja sitä, etteivät toimivaltaiset viranomaiset aseta mitään hakemuksia etusijalle, edes *de facto*. Jäsenvaltion on esimerkiksi varmistettava, että käytössä on asianmukaiset säännöt eturistiriitojen välttämiseksi. Avoimuuden vaatimus merkitsee ennen kaikkea velvollisuutta saattaa valintamenettely riittävän laajalti tiedoksi. Hallinnon on eritoten julkaistava kaikki olennaiset tiedot menettelystä, myös lupamenettelyn sisällöstä, lupien määrän rajoittamisen perusteet, mahdolliset määräajat ja hyväksyttävien ehdokkaiden valintaperusteet.

Direktiivin 12 artiklassa säädetään myös, että tällaiset luvat on myönnettävä määräajaksi eikä niitä voida uusia automaattisesti. Myönnetyn luvan voimassaoloaika olisi oltava asianmukainen siten, että investoinnit ehditään poistaa kirjanpidossa ja sijoitetuille pääomille saadaan kohtuullinen tuotto ([69]).

([67]) Asia C-134/05, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 18.7.2007, 61 kohta.
([68]) Ks. johdanto-osan 62 kappale.
([69]) Ks. johdanto-osan 62 kappale.

6.1.7 Perusteluvelvollisuus ja muutoksenhakuoikeus

Kaikki toimivaltaisten viranomaisten mahdollisesti tekemät päätökset on direktiivin 10 artiklan 6 kohdan nojalla perusteltava luvan myöntämistä lukuun ottamatta. Näin ollen hallintoviranomaisten on ilmoitettava tosiasiallisesti ja oikeudellisesti kaikki perusteet, joihin toimivaltaisen viranomaisen tekemä päätös tukeutuu. Pelkät tautologiset lausekkeet tai vakiolausekkeet eivät riitä täyttämään tämän säännöksen vaatimuksia.

Tähän velvollisuuteen liittyy läheisesti niin ikään direktiivin 10 artiklan 6 kohdassa säädetty velvollisuus, jonka mukaan kaikkiin päätöksiin on voitava hakea muutosta oikeusteitse tai muissa muutoksenhakuelimissä. Perusteluja päätöksiä tarvitaan, jotta voidaan taata kattavan oikeudellisen näkemyksen muodostaminen asiasta.

6.1.8 Lupamenettelyt

Palveluntarjoajat voivat joutua osallistumaan pitkiin lupamenettelyihin, jotka eivät välttämättä ole avoimia ja jotka saattavat johtaa mielivaltaisiin ja syrjiviin päätöksiin. Tämän tilanteen korjaamiseksi menettelyjen on direktiivin 13 artiklan nojalla perustuttava tasapuolisiin ja avoimiin sääntöihin, joilla taataan hakemusten puolueeton käsittely. Jäsenvaltioiden on palveludirektiiviä täytäntöönpannessaan varmistettava, etteivät menettelyt vaikeuta toiminnan aloittamista, eivätkä ne tee palveluntoiminnasta mutkikkaampaa tai viivästytä sitä aiheettomasti. Lisäksi menettelyä koskevien sääntöjen on oltava helposti saatavilla ja ymmärrettäviä.

Lupahakemuksista on lähetettävä vastaanottotodistus viipymättä ja hakemukset on käsiteltävä mahdollisimman lyhyessä ajassa (direktiivin 13 artiklan 3 ja 5 kohta). Jos hakemuksessa on puutteita, hakijoille on ilmoitettava viipymättä siitä, että näiden on toimitettava lisäasiakirjoja tai lisätietoja. Lupa on myönnettävä, kun on selvitetty, että luvansaantia koskevat ehdot täyttyvät (10 artiklan 5 kohta). Jos hakemus hylätään sen vuoksi, että menettelyjä tai muodollisuuksia ei ole noudatettu, hakijalle on ilmoitettava hylkäämisestä viipymättä. Palveluntarjoajat voivat tällä tavoin päättää nopeasti, aikovatko ne ryhtyä oikeudellisiin toimiin.

Lupamenettelyt on vietävä joka tapauksessa päätökseen kohtuullisessa ajassa. Jäsenvaltioiden on vahvistettava määräaika, jossa viranomaisten on saatettava lupamenettely päätökseen, ja saatettava se ennalta yleiseen tietoon (13 artiklan 3 kohta). Se, millainen määräaika on kohtuullinen kussakin lupamenettelyssä, riippuu menettelyn monitahoisuudesta ja muista käsiteltävistä asioista, ja on selvää, että jäsenvaltiot voivat asettaa erilaisia määräaikoja erityyppisille lupamenettelyille.

Direktiivin 13 artiklan 4 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on säädettävä, että ellei hakemukseen ole vastausta ole saatu määräajan kuluttua, lupa on katsottava myönnetyksi palvelutarjoajalle. Monet jäsenvaltiot ovat jo ottaneet käyttöön tällaisen hiljaisen hyväksynnän menettelyn osana toimia, joilla yksinkertaistaan hallinnollisia menettelyjä sekä yritysten että kansalaisten eduksi. Hiljaisen hyväksynnän menettelyssä toimivaltaisille viranomaisille jää joka tapauksessa riittävästi aikaa tarkastella hakemusta, koska määräaika olisi asetettava suhteessa hakemuksen tarkasteluun tarvittavaan aikaan, ja vastausajan laskeminen alkaa vasta, kun kaikki asiakirjat on toimitettu (13 artiklan 3 kohta). Jäsenvaltiot voivat lisäksi säätää poikkeuksesta, jonka mukaan toimivaltainen viranomainen voi pidentää määräaikaa kerran rajoitetuksi ajaksi, jos se on perusteltua asian monitahoisuuden vuoksi. Määräajan pidentämisestä ja sen kestosta on ilmoitettava hakijalle perusteluineen ennen alkuperäisen vastausajan päättymistä.

Jäsenvaltiot voivat tietyissä tapauksissa – jos se on perusteltua yleistä etua koskevista pakottavista syistä – ottaa käyttöön hiljaisesta hyväksynnästä poikkeavia järjestelyjä. Näin voidaan toimia esimerkiksi sellaisten toimintojen tapauksissa, joilla voi olla pysyviä vaikutuksia ympäristöön. Kuitenkin myös siinä tapauksessa, että jäsenvaltiot päättävät ottaa käyttöön tällaisia erilaisia järjestelyjä, niiden on varmistettava, että päätökset ovat perusteltuja ja että niihin voidaan hakea muutosta oikeusteitse.

Lisäksi hakijoiden on voitava hoitaa menettelyt vaivatta (katso direktiivin 6–8 artikla). Hakijoille mahdollisesti aiheutuvien kulujen on oltava kohtuullisia (toisin sanoen niiden ei tule muodostaa merkittävää taloudellista estettä, kun otetaan huomioon toiminnan luonne ja sen yhteydessä tavanomaisesti toteutettavat investoinnit) ja oikeasuhteisia lupamenettelyjen kustannuksiin nähden.

6.2 Kielletyt sijoittautumista koskevat vaatimukset

Direktiivin 14 artiklassa luetellaan vaatimuksia, joita jäsenvaltiot eivät voi asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi. Kyseiset vaatimukset ovat joko syrjiviä tai muulla tavoin erityisen rajoittavia, minkä vuoksi niitä ei voida hyväksyä. Yhteisöjen tuomioistuin on jo tuominnut monet tällaiset vaatimukset yhteensopimattomiksi EY:n perustamissopimuksen 43 artiklan kanssa.

Asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi jäsenvaltioiden on tarkasteltava lainsäädäntöään ja järjestelmällisesti poistettava 14 artiklassa tarkoitetut vaatimukset kaikkien direktiivin kattamien palvelutoimintojen osalta. Jäsenvaltiot eivät voi myöhemminkään ottaa käyttöön tällaisia vaatimuksia. Kun otetaan huomioon 14 artiklassa lueteltujen vaatimusten erittäin rajoittava luonne ja se, että monet niistä on jo todettu yhteensopimattomiksi EY:n perustamissopimuksen kanssa, jäsenvaltioiden olisi harkittava niiden poistamista myös muilta kuin palveludirektiivin kattamilta aloilta.

6.2.1 Kielletyt vaatimukset, jotka perustuvat suoraan tai epäsuorasti kansalaisuuteen

Direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa kielletään kaikki suoraan tai epäsuorasti kansallisuuteen tai yhtiön kotipaikkaan perustuva syrjintä.

Suora syrjintä käsittää kansalaisuuteen tai yhtiön kotipaikkaan perustuvat vaatimukset. Epäsuora syrjintä käsittää erityisesti vaatimukset, jotka perustuvat asuinpaikkaan tai yhtiöiden päätoimipaikkaan ([70]). Muihin kriteereihin perustuva erilainen kohtelu voi myös johtaa kansalaisuuteen perustuvaan epäsuoraan syrjintään, jos käytännössä ainoastaan tai lähinnä vain vaatimukset asettaneen jäsenvaltion kansalaiset tai yhtiöt täyttävät ne. Tällaiset vaatimukset voivat liittyä esimerkiksi palvelutoiminnan ensisijaiseen harjoittamispaikkaan, lakiin, jonka nojalla yhtiö on perustettu, tai siihen, että yhtiön osakkeiden on oltava julkisessa tai valtion omistuksessa joko suoraan tai epäsuorasti ([71]).

Direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa mainitaan nimenomaisesti palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi asetettavat vaatimukset, jotka perustuvat palveluntarjoajan kansalaisuuteen tai yhtiön kotipaikkaan, tai palveluntarjoajan henkilöstön, osakkaiden tai hallinto- tai valvontaelinten jäsenten kansalaisuuteen. Esimerkiksi sääntö, jonka mukaan ainoastaan jäsenvaltion kansalaisten omistamat yhtiöt voivat harjoittaa tietynlaista palvelutoimintaa tai jonka mukaan yhtiön johdon on asuttava kyseisen jäsenvaltion alueella, on 14 artiklan 1 kohdan vastainen ([72]).

Direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa kielletään myös säännöt, joilla vaikeutetaan ulkomaisten palveluntarjoajien palvelutoiminnan aloittamista tai harjoittamista kotimaisiin palveluntarjoajiin nähden asettamalla syrjiviä rajoituksia, jotka koskevat palvelun tarjonnassa tarvittavan omaisuuden tai laitteiston saatavuutta tai käyttöä ([73]). Näin on muun muassa silloin, kun toimijoille asetetaan syrjiviä vaatimuksia, jotka koskevat kiinteän omaisuuden, laitteiden, välineiden ja apuvälineiden hankkimista tai käyttöä (esimerkiksi sääntö, jonka mukaan ainoastaan jäsenvaltion kansalaiset voivat hakea kunnan vuokraamia kalamajoja, joita käsityöläiset käyttävät myyntinäyttelyissään) ([74]). Direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa kiellettyjä epäsuorasti syrjiviä vaatimuksia ovat myös sellaiset, joilla asetetaan rajoituksia esimerkiksi toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan perustettujen yritysten oikeuskelpoisuudelle tai oikeudelliselle toimintakyvylle ([75]).

([70]) Ks. asia C-107/94, *Asscher*, tuomio annettu 27.6.1996; asia C-221/89, *Factortame I*, tuomio annettu 25.7.1991 (jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään asuinpaikkaa koskevasta vaatimuksesta, saattaa vaikuttaa epäedullisesti nimenomaan juuri muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, koska he, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä jäsenvaltiossa, ovat muita useammin muun jäsenvaltion kansalaisia) ja asia C-330/91, *Commerzbank*, tuomio annettu 13.7.1993.
([71]) Ks. asia 3/88, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 5.12.1989.
([72]) Yhteisöjen tuomioistuin on antanut tuomion tällaisista vaatimuksista jo useissa asioissa. Ks. asia 2/74, *Reyners*, tuomio annettu 21.6.1974; asia 38/87, *komissio vastaan Kreikka*, tuomio annettu 14.7.1988 ja asia C-145/99, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 7.3.1999 lainsäädännöstä, jossa edellytetään, että asianajajayhteisön jäseniksi kirjautuvilla asianajajilla on tietyn jäsenvaltion kansalaisuus; ks. asia C-114/97, *komissio vastaan Espanja*, tuomio annettu 29.10.1998 tietyissä yrityksistä sovelletusta henkilöstön kansalaisuusvaatimuksesta sekä hallintoelimien jäsenten ja johtajien asuinpaikkaa koskevasta vaatimuksesta; ks. asia C-355/98, *komissio vastaan Belgia*, tuomio annettu 9.3.2000 johdon ja työntekijöiden velvollisuudesta asua jäsenvaltion alueella; ks. asia C-335/94, *komissio vastaan Ranska*, tuomio annettu 7.3.1996; asia C-221/89, *Factortame I*, tuomio annettu 25.7.1991 ja asia C-62/96, *komissio vastaan Kreikka*, tuomio annettu 27.11.1997 kansallisesta lainsäädännöstä, jonka nojalla ainoastaan tietyn jäsenvaltion kansalaisten kokonaan tai osittain omistamat yhtiöt, joiden hallintoelimien jäsenten ja johtajien kotipaikka on tässä jäsenvaltiossa, voivat harjoittaa toimintaansa kyseisessä jäsenvaltiossa.
([73]) Ks. asia 63/86, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 14.1.1988 kiinteän omaisuuden käyttöoikeudesta. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomion 14 kohdassa, että sijoittautumisvapaus ei koske pelkästään ammatinharjoittamisesta annettuja erityissääntöjä vaan myös sääntöjä, jotka liittyvät moniin yleisiin välineisiin, jotka tukevat tämän toiminnan harjoittamista. Tällaisia ovat esimerkiksi oikeus ostaa, käyttää ja siirtää reaalista ja henkilökohtaista omaisuutta sekä oikeus saada lainaa ja erityisesti hyödyntää erilaisia luottomuotoja.
([74]) Yhteisöjen tuomioistuin analysoi vastaavaa vaatimusta asiassa 197/84, *Steinhauser vastaan City of Biarritz*, tuomio annettu 18.6.1985, joka koski säädöstä, jonka nojalla ainoastaan jäsenvaltion kansalaiset saattoivat hakea kunnalta julkista omaisuutta, vuokrattavia kalamajoja, joita käsityöläiset käyttivät myyntinäyttelyissään. Ks. palveluntarjoamisessa tarvittavien välineiden (mm. laitteiden ja apuvälineiden) syrjivästä rekisteröintivaatimuksesta asia C-62/96, *komissio vastaan Kreikka*, tuomio annettu 27.11.1997; asia C-334/94, *komissio vastaan Ranska*, tuomio annettu 7.3.1996 ja asia C-221/89, *Factortamel I*, tuomio annettu 25.7.1991. Ks. ilmavalokuvauspalveluissa käytettävän ilma-aluksen rekisteröintiin liittyvästä rekisteröintivaatimuksesta esim. asia C-203/98, *komissio vastaan Belgia*, tuomio annettu 8.6.1999; ks. myös asia 63/86, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 14.1.1998 ja asia 305/87, *komissio vastaan Kreikka*, tuomio annettu 30.5.1987. Ks. vaatimuksesta, jonka mukaan ainoastaan yhdistyksille, joissa on tietty vähimmäismäärä kyseisen jäsenvaltioiden kansalaisia, voidaan myöntää oikeushenkilöllisyys kyseisessä jäsenvaltiossa asia C-172/98, *komissio vastaan Belgia*, tuomio annettu 29.6.1999.
([75]) Ks. asia C-205/00, *Überseering*, tuomio annettu 5.11.2002.

6.2.2 Kielletyt vaatimukset, jotka koskevat palveluntarjoajien sijoittautumista jäsenvaltioon

Direktiivin 14 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on poistettava kaikki vaatimukset, joissa kielletään sijoittautuminen useaan jäsenvaltioon tai kirjoittautuminen usean jäsenvaltion rekisteriin tai ammattialajärjestön jäseneksi.

Tämänkaltaisten vaatimusten perusteella johonkin jäsenvaltioon jo sijoittautuneet palveluntarjoajat eivät voisi sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle, ja tällaiset vaatimukset ovatkin selvästi vastoin vapautta sijoittautua ja toimia useassa jäsenvaltiossa.

Jäsenvaltioiden on määriteltävä ja kumottava kaikki oikeusjärjestelmänsä säännöt, myös ammattialajärjestöjen asettamat säännöt, joiden perusteella palveluntarjoaja ei voi rekisteröityä ammattialajärjestöön, jos se on jo vastaavan järjestön jäsen toisessa jäsenvaltiossa ([76]). Lisäksi jäsenvaltioiden on kumottava vaatimukset, joiden perusteella palveluntarjoajien on luovuttava aiemmista muissa jäsenvaltiossa sijaitsevista toimipisteistään sijoittautuessaan uuden jäsenvaltion alueelle. Tällainen tilanne saattaisi seurata vaatimuksesta, joka koskee toisessa jäsenvaltiossa tehdyn yritysrekisterimerkinnän peruuttamista ([77]).

6.2.3 Kielletyt vaatimukset, joilla rajoitetaan palveluntarjoajan vapautta valita pääasiallisen ja toissijaisen toimipaikan välillä

Direktiivin 14 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on poistettava vaatimukset, jotka koskevat toiseen jäsenvaltioon jo sijoittautuneen palveluntarjoajan vapautta valita tapa, jolla ne sijoittautuvat toiseen jäsenvaltioon (esimerkiksi pääasiallinen tai toissijainen toimipaikka tai erityinen toissijainen toimipaikka, kuten sivuliike tai tytäryhtiö). Vaatimukset, joilla rajoitetaan palveluntarjoajan vapautta valita sijoittautumistapa, voivat teettää paljon työtä palveluntarjoajille ja saattavat – erityisesti kun palveluntarjoajan päätoimipaikan on oltava jäsenvaltion alueella – edellyttää yrityksen kotipaikan muuttamista ja johtaa siten tilanteeseen, joka on ristiriidassa sen oikeuden kanssa, jonka mukaan palveluntarjoajalla voi olla jäsenvaltiossa toissijainen toimipaikka ([78]).

Tämän säännöksen täytäntöönpanemiseksi jäsenvaltioiden on kumottava palveluntarjoajille asetetut vaatimukset, jotka koskevat pääasiallisen toimipaikan sijaintia jäsenvaltion alueella ja joiden mukaan esimerkiksi tietyn toiminnan harjoittaminen on sallittua vain oikeushenkilöille, joiden rekisteröity toimipaikka on kyseisessä jäsenvaltiossa ([79]). Jäsenvaltioiden on lisäksi poistettava vaatimukset, joilla rajoitetaan vapautta valita toissijaisen toimipaikan erilaisten muotojen välillä, kuten velvollisuus, jonka mukaan palveluntarjoajan on perustettava tytäryhtiö (sivuliikkeen tai muun toissijaisen toimipaikan sijasta) voidakseen harjoittaa toimintaa kyseisen jäsenvaltion alueella, tai velvollisuus, jonka mukaan joitakin toissijaisen päätoimipaikan muotoja kohdellaan edullisemmin kuin muita ([80]).

6.2.4 Kielletyt vastavuoroisuutta koskevat ehdot

Direktiivin 14 artiklan 4 kohdassa kielletään kaikki vaatimukset, joiden perusteella jäsenvaltio asettaa vastavuoroisuutta koskevia ehtoja muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajien toiminnan aloittamiselle tai harjoittamiselle (esim. ehto, jonka mukaan jäsenvaltion, josta palveluntarjoaja on peräisin, on myönnettävä toisen jäsenvaltion palveluntarjoajille samanlainen kohtelu). Vastavuoroisuus ei lähtökohtaisesti ole yhteensopiva sen ajatuksen kanssa, jonka mukaan sisämarkkinat perustuvat kaikkien yhteisön toimijoiden yhtäläiselle kohtelulle. Yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen todennut useassa yhteydessä, etteivät vastavuoroisuuslausekkeet ole yhteensopivia EY:n perustamissopimuksen kanssa ([81]).

([76]) Yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi asiassa 104/83, *Klopp*, 12. heinäkuuta 1984 antamassaan tuomiossa tuominnut kansallisen lainsäädännön, jonka nojalla toisessa jäsenvaltiossa asianajajayhteisön jäsenenä olevat eivät voi rekisteröityä yhteisön jäseneksi kyseisessä jäsenvaltiossa. Vastaavan, tilintarkastajien toimintaa koskevan vaatimuksen on todettu olevan vastoin EY:n perustamissopimuksen 43 artiklaa asiassa C-106/91, *Ramrath*, tuomio annettu 20.5.1992.
([77]) Ks. esim. asia 96/85, *komissio vastaan Ranska*, tuomio annettu 30.4.1986, järjestelmästä, jossa ammatinharjoittajat (tässä hammaslääkärit) joutuivat peruuttamaan toisessa jäsenvaltiossa tekemänsä kirjautumisen tai rekisteröitymisen, jotta ne saattoivat harjoittaa ammattiaan kyseisessä jäsenvaltiossa.
([78]) Asia C-162/99, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 18.1.2001 ja asia C-217/97, *Centros*, tuomio annettu 9.3.1999.
([79]) Ks. asia C-101/94, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 6.6.1996. Ks. myös alusten rekisteröinnistä asia C-62/96, *komissio vastaan Kreikka*, tuomio annettu 27.11.1997; asia C-334/94, *komissio vastaan Ranska*, tuomio annettu 7.3.1996 ja asia C-221/89, *Factortame I*, tuomio annettu 25.7.1991.
([80]) Ks. asia 270/83, *komissio vastaan Ranska*, tuomio annettu 28.1.1996; asia C-307/97, *Saint Gobain*, tuomio annettu 21.9.1999 ja asia C-1/93, *Halliburton*, tuomio annettu 12.4.1994.
([81]) Ks. oikeuskäytäntöesimerkki asia C-131/01, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 13.2.2003, patenttiasiamiehet. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä asiassa, että lainsäädäntö, jonka nojalla muualle kuin Italiaan sijoittautuneet patenttiasiamiehet voivat liittyä rekisteriin ainoastaan, jos se valtio, jonka kansalaisia he ovat, sallii italialaisten patenttiasiamiesten rekisteröityä samoin ehdoin, on vastoin sijoittautumisvapautta. Ks. myös asia C-101/94, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 6.6.1996, arvopaperivälitystoiminta.

Tämän säännöksen täytäntöönpanemiseksi jäsenvaltioiden on esimerkiksi kumottava vaatimukset, joiden nojalla muihin jäsenvaltioihin jo sijoittautuneet palveluntarjoajat eivät voi liittyä ammattirekistereihin sen alueella, ellei jäsenvaltio, johon palveluntarjoaja on ensiksi sijoittautunut, niin ikään salli sen jäsenvaltion, jossa rekisteriin liittymistä haetaan, kansalaisten liittymistä omaan rekisteriinsä.

6.2.5 Kielletyt taloudelliset testit

Direktiivin 14 artiklan 5 kohdassa jäsenvaltioita vaaditaan kumoamaan lainsäädäntöönsä mahdollisesti sisältyvät vaatimukset, joissa säädetään taloudellisten testien tapauskohtaisesta käytöstä. Jäsenvaltioiden on erityisesti tutkittava, asetetaanko niiden lainsäädännössä joidenkin lupien myöntämisen ehdoksi taloudellisen tarpeen tai markkinakysynnän osoittaminen, toiminnan mahdollisten tai toteutuneiden taloudellisten vaikutusten arviointi esimerkiksi kilpailijoiden osalta taikka toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointi toimivaltaisen viranomaisen vahvistaman talousohjelman tavoitteiden kannalta. Jos tällaisia säännöksiä on voimassa, ne on kumottava. Direktiivin 14 artiklan 5 kohdassa täsmennetään, että tämä kielto ei koske suunnitteluvaatimuksia, joilla ei ole taloudellisia tarkoitusperiä vaan jotka johtuvat pakottavista yleistä etua koskevista syistä, kuten ympäristönsuojelu, kaupunkiympäristö mukaan luettuna, ja tieliikenneturvallisuus.

Joidenkin jäsenvaltioiden erityisesti kaupan alalla käyttämät taloudelliset testit (esimerkiksi supermarkettien tai ostoskeskusten avaamisen yhteydessä käytetyt testit) edellyttävät usein palveluntarjoajia tekemään kalliita ja aikaa vieviä taloustutkimuksia, joiden tulokset ovat yleensä epäluotettavia ([82]). Tällaiset testit rasittavat merkittävästi palveluntarjoajia ja saattavat johtaa hyvin sattumanvaraisiin tuloksiin. Ne viivyttävät huomattavasti palveluntarjoajien sijoittautumista, tai estävät jopa kokonaan uusien tarjoajien tulon markkinoille. Käytännössä tällaisissa järjestelyissä palveluntarjoajat joutuvat usein toimittamaan arvioita muun muassa ennakoidusta tarjonnasta ja kysynnästä, uusien yritysten taloudellisista vaikutuksista paikallismarkkinoilla jo oleviin toimijoihin tai palveluntarjoajan hallussa jo olevasta markkinaosuudesta tietyllä alueella.

Tässä yhteydessä on syytä panna merkille, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan taloudelliset syyt (esimerkiksi tiettyjen taloudellisten toimijoiden suojelu ja markkinarakenteen säilyttäminen) eivät voi oikeuttaa sisämarkkinoiden perusvapauksien, sijoittautumisvapaus mukaan luettuna, rajoituksia ([83]).

6.2.6 Kielto, jonka mukaan kilpailevat toimijat eivät saa osallistua toimivaltaisten viranomaisten tekemiin päätöksiin

Direktiivin 14 artiklan 6 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on poistettava lainsäädäntöönsä mahdollisesti sisältyvät vaatimukset, joissa säädetään kilpailevien toimijoiden osallistumisesta toimivaltaisten viranomaisten päätöksentekoon. Kilpailevien toimijoiden osallistuminen yksittäistapauksia koskevaan päätöksentekoon on todellakin vastoin perusperiaatetta, joka koskee objektiivisia ja avoimia menettelyjä, ja saattaa estää uusien toimijoiden pääsyn markkinoille ([84]).

Jäsenvaltioiden on kumottava esimerkiksi kaikki säännöt, joissa säädetään kilpailevien toimijoiden osallistumisesta päätöksiin, jotka koskevat yksittäisiä lupahakemuksia. Niin ikään säännökset, jotka koskevat kilpailijoiden osallistumista joistakin muista yksittäistapauksista tehtävien päätösten tekemiseen, on kumottava. Direktiivin 14 artiklan 6 kohdassa säädetty kielto käsittää tapaukset, joissa kilpailijat kuuluvat johonkin päätöksentekoelimeen, esimerkiksi kauppakamariin, jota kuullaan yksittäisistä lupahakemuksista. On kuitenkin selvää, että jäsenvaltiot voivat edelleen soveltaa järjestelmiä, joissa mahdolliset kilpailijat saattavat osallistua tai niitä saatetaan kuulla asioissa, jotka eivät koske yksittäistapauksia. Esimerkki tällaisesta on yritysedustajien kuuleminen, jonka viranomaiset haluavat mahdollisesti järjestää valmistellessaan yleisiä sääntöjä, jotka koskevat kaupunkikehittämisen suunnittelua tai vastaavia toimia.

On myös selvää, kuten tässä säännöksessä nimenomaisesti todetaan, ettei 14 artiklan 6 kohdassa estetä ammattiala- tai ammatillisia järjestöjä tai muita laitoksia, jotka ovat toimivaltaisen viranomaisen asemassa, tekemästä yksittäisiä lupahakemuksia koskevia päätöksiä, kuten toisinaan tapahtuu säänneltyjen ammattien ammattialajärjestöissä.

([82]) Ks. asia C-255/04, *komissio vastaan Ranska*, tuomio annettu 15.6.2006, taiteilijoiden sijoittautuminen.
([83]) Ks. esim. asia C-367/98, *komissio vastaan Portugali*, tuomio annettu 4.6.2002.
([84]) Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että kilpailevien toimijoiden tämänkaltainen osallistuminen päätöksentekoon ei ole yhteensopivaa EY:n perustamissopimuksen 43 artiklan kanssa. Ks. asia C-439/99, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 15.1.2002, messujen järjestäminen. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä yhteydessä, että lupamenettelyyn osallistuvat kilpailijat saattavat esimerkiksi yrittää viivyttää tärkeiden päätösten tekemistä tai ehdottaa kohtuuttomia rajoituksia taikka ne voivat saada kilpailun kannalta hyödyllistä tietoa.

6.2.7 Kielletyt vaatimukset, jotka koskevat vakuuksien asettamista tai vakuutuksen ottamista kyseisen valtion alueelle sijoittautuneelta palveluntarjoajalta

Direktiivin 14 artiklan 7 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on kumottava oikeusjärjestyksestään säännökset, joissa kyseisen jäsenvaltion alueelle sijoittuvaa palveluntarjoajaa vaaditaan ottamaan vakuutus tai asettamaan vakuus jäsenvaltion alueelle sijoittautuneelta palveluntarjoajalta. Direktiivin 14 artiklan 7 kohdassa kiellettyjen vaatimusten soveltaminen saattaa helposti johtaa palveluntarjoajien vakuutuksien tarpeettomaan päällekkäisyyteen ja kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden rahoituslaitoksien suosimiseen. Tällaiset vaatimukset eivät ole perusteltuja, ja yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, etteivät ne ole yhteensopivia EY:n perustamissopimuksen kanssa ([85]).

On kuitenkin tehtävä selväksi, ettei 14 artiklan 7 kohta estä jäsenvaltioita asettamasta vakuutusvelvollisuuksia itsessään. Jäsenvaltiot voivat vapaasti säätää alueelleen sijoittautuneita palveluntarjoajia koskevista vakuutusvelvollisuuksista, kunhan ne ovat palveludirektiivin 23 artiklan ja muiden yhteisön oikeuden säännösten mukaisia.

Direktiivin 14 artiklan 7 kohdassa ei niin ikään estetä jäsenvaltioita asettamasta kollektiiviseen korvausjärjestöön osallistumista koskevia vaatimuksia esimerkiksi ammattiala- tai ammatillisten järjestöjen osalta. Tämä säännös ei koske esimerkiksi asianajajille asetettua velvollisuutta osallistua asianajajayhteisön perustamaan rahastoon, josta korvataan yhteisön jäsenten toiminnasta asiakkaille aiheutuneet vahingot.

6.2.8 Kielletyt velvollisuudet, jotka koskevat aiempaa kirjautumista kyseisen valtion rekistereihin tai toiminnan harjoittamista kyseisessä jäsenvaltiossa tietyllä aikavälillä

Direktiivin 14 artiklan 8 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on lisäksi kumottava vaatimukset, joissa alueelle sijoittautumisen ehdoksi asetetaan ennakolta rekisteröityminen tai toiminnan aiempi harjoittaminen kyseisen jäsenvaltion alueella. On selvää, että vaatimukset, joiden vuoksi ainoastaan kyseisessä jäsenvaltiossa toimintaa tiettyjen vuosien ajan harjoittaneet palveluntarjoajat voivat tarjota tietyn alan palveluja, sulkevat yleensä uudet palveluntarjoajat markkinoiden ulkopuolelle. Tällaiset vaatimukset on näin ollen kumottava.

Tällaisiin vaatimuksiin kuuluu esimerkiksi järjestely, jonka perusteella ainoastaan jäsenvaltiossa jo vuoden ajan toimineet toimijat voivat rekisteröidä ilmakuvauksessa käyttämänsä ilma-aluksen tässä valtiossa ([86]).

6.3 Arvioitavat vaatimukset

Direktiivin 15 artiklassa luetellut vaatimukset muodostavat vakavan esteen sijoittautumisvapauden toteutumiselle, ja ne voidaan usein korvata vähemmän rajoittavilla keinoilla. Yhteisöjen tuomioistuin onkin useissa tapauksissa todennut tällaisten vaatimusten olevan ristiriidassa sijoittautumisvapauden kanssa, vaikka ne voivatkin olla perusteltuja tietyssä tilanteessa ja tietyillä aloilla. Tästä syystä 15 artiklassa ei suoraan kielletä vaatimusten soveltamista vaan edellytetään, että jäsenvaltiot tutkivat lainsäädäntönsä ja tarvittaessa 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettujen ammattijärjestöjen ja muiden ammatillisten organisaatioiden säännöt, yksilöivät kaikki 15 artiklan 2 kohdassa luetellun kaltaiset vaatimukset sekä arvioivat ne 15 artiklan 3 kohdassa säädettyjen syrjimättömyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta koskevien edellytysten perusteella.

Jäsenvaltioiden on arvioitava jokainen lainsäädännössään asetettu vaatimus siltä osin, onko se syrjimätön, yleisen edun mukaisin pakottavin syin perusteltu ja oikeasuhteinen. Kuten 15 artiklan 3 kohdassa todetaan, vaatimus on syrjimätön, jos se ei ole suoraan tai välillisesti syrjivä kansalaisuuden (tai yrityksen tapauksessa sen kotipaikan) suhteen. Vaatimus on perusteltu yleisen edun mukaisin pakottavin syin ja oikeasuhteinen, jos se on omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen eikä ylitä sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Yleistä etua koskevan pakottavan syyn käsite (kuten 4 artiklan 8 kohdassa todetaan) viittaa jäsenvaltioiden esittämiin oikeutettuihin muihin kuin taloudellisiin syihin, jotka yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu sellaisiksi ja joihin kuuluvat muun muassa yleinen järjestys, kansanterveys, yleinen turvallisuus, ympäristönsuojelu, kuluttajien suojelu ja sosiaalipolitiikan tavoitteet. Kuten edellä on todettu, kilpailijoiden suojelemisen kaltaiset taloudelliset syyt eivät yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti ole yleistä etua koskevia pakottavia syitä, eikä niillä siksi voida perustella rajoittavia vaatimuksia. Jäsenvaltioiden on lisäksi arvioitava tapauskohtaisesti, voidaanko kyseisellä vaatimuksella tavoiteltu päämäärä saavuttaa vähemmän rajoittavin keinoin.

Arvioinnin tuloksesta riippuen jäsenvaltioiden on poistettava sellaiset vaatimukset, jotka eivät täytä 15 artiklan 3 kohdassa asetettuja edellytyksiä, tai korvattava ne vähemmän rajoittavilla keinoilla, jotka ovat palvelu-

([85]) Ks. esim. asia C-410/96, *Ambry*, tuomio annettu 1.12.1998, matkatoimistojen sijoittautuminen Ranskaan. Ks. myös asia C-279/00, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 7.2.2002.
([86]) Asia C-203/98, *komissio vastaan Belgia*, tuomio annettu 8.7.1999. Ks. toinen esimerkki velvollisuudesta rekisteröityä ennakolta jäsenvaltioon asia C-58/99, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 23.5.2000.

direktiivin säännösten mukaisia. Jäsenvaltiot voivat pitää voimassa 15 artiklan 3 kohdassa asetettujen edellytysten mukaiset vaatimukset. Arviointiprosessin jälkeen jäsenvaltioiden on ilmoitettava ne vaatimukset, jotka on pidetty voimassa ja jotka on poistettu tai joita on lievennetty direktiivin 39 artiklassa ([87]) säädetyn arvioinnin ja keskinäisen arviointiprosessin yhteydessä.

On tärkeää huomata, että 15 artiklan 6 kohdan nojalla direktiivin voimaantulosta (28. joulukuuta 2006) alkaen kaiken uuden lainsäädännön, jolla otetaan käyttöön 15 artiklan 2 kohdassa luetellun kaltaisia vaatimuksia, on täytettävä 15 artiklan 3 kohdassa asetetut edellytykset. Uusista vaatimuksista on 15 artiklan 7 kohdan nojalla ilmoitettava komissiolle ([88]).

6.3.1 Määrälliset tai alueelliset rajat

Direktiivin 15 artiklan 2 kohdan a alakohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot arvioivat määrällisiä tai alueellisia rajoja koskevat vaatimukset. Määrällisiä rajoja ovat esimerkiksi jäsenvaltioiden asettamat rajoitukset siitä, kuinka moni toimija saa harjoittaa toimintaansa niiden alueella tai tietyllä seudulla. Niihin kuuluvat myös vaatimukset, joiden mukaan toimintaluvan saavien toimijoiden määrä määräytyy väestömäärän mukaisesti, eli esimerkiksi vaatimus, jonka mukaan tiettyä asukasmäärää, kuten 2 000 asukasta, kohti saa olla ainoastaan yksi lehtikioski tai autokoulu. Alueellisiin rajoihin kuuluvat vaatimukset, joilla palveluntarjoajien määrä rajataan niiden välisen maantieteellisen vähimmäisetäisyyden muodossa esimerkiksi niin, että kahden bensiiniaseman välillä on oltava vähintään 5 kilometriä. Direktiivin 15 artiklan 2 kohta ei kata rajoituksia, jotka on asetettu syötölle, tuotannolle ja päästöille, esimerkiksi hiilidioksidi- tai muiden kaasujen päästöille.

Määrällisillä ja alueellisilla rajoilla rajoitetaan palveluntarjoajien kokonaismäärää ja haitataan näin uusien toimijoiden markkinoillepääsyä ja rajoitetaan selvästi sijoittautumisoikeuden toteutumista tai jopa estetään se kokonaan. Kun jäsenvaltiot tarkastelevat tämänkaltaisia vaatimuksiaan, niiden on muistettava, että vaatimukset voidaan usein poistaa tai korvata vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Tässä yhteydessä on muistettava myös, että taloudelliset tavoitteet, kuten tiettyjen palveluntarjoajien taloudellisen aseman varmistaminen, eivät ole yleisen edun mukaisia pakottavia syitä, eikä niihin siksi voida vedota määrällisten tai alueellisten rajojen perustelemiseksi.

6.3.2 Palveluntarjoajalle asetetut vaatimukset tietyn oikeudellisen muodon valitsemisesta

Direktiivin 15 artiklan 2 kohdan b alakohta koskee joissakin jäsenvaltioissa voimassa olevia vaatimuksia siitä, että palveluntarjoajien on valittava tietty oikeudellinen muoto, jos ne haluavat tarjota tiettyjä palveluja. On selvää, että tällaiset vaatimukset muodostavat vakavan esteen muista jäsenvaltioista peräisin olevien palveluntarjoajien sijoittautumiselle, sillä nämä saattavat joutua muuttamaan oikeudellista muotoaan.

Jäsenvaltioiden on esimerkiksi määriteltävä ja arvioitava vaatimukset, joiden mukaan niiden alueella saavat harjoittaa tiettyä taloudellista toimintaa ainoastaan ne taloudelliset toimijat, jotka ovat muodoltaan oikeushenkilöitä, jolloin luonnolliset henkilöt suljetaan pois markkinoilta ([89]). Tähän kategoriaan kuuluvat myös ne vaatimukset, joita joskus sovelletaan tiettyihin ammatteihin ja joilla tietyn oikeudellisen muodon valinneita tai yhteistyöhankkeessa toimivia palveluntarjoajia estetään tarjoamasta palvelujaan, ja myös ne on arvioitava.

Muita esimerkkejä 15 artiklan 2 kohdan b alakohdan kattamista vaatimuksista ovat sellaiset, joilla sallitaan tietyn taloudellisen toiminnan harjoittaminen ainoastaan henkilöyhtiöille tai ainoastaan luonnollisten henkilöiden omistamille yhtiöille tai joilla toiminnan harjoittamisen ulkopuolelle suljetaan tietynlaiset yhtiöt, esimerkiksi vaatimukset siitä, että julkisesti noteeratun yhtiön muodossa toimivat toimijat eivät saa tarjota tiettyjä palveluja ([90]). Kyseisessä säännöksessä tarkoitettu arviointi on suoritettava myös sellaisista vaatimuksista, joilla tietty toiminta varataan voittoa tavoittelemattomille yhteisöille ([91]).

Oikeudellista muotoa koskevat vaatimukset voidaan usein korvata vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, eivätkä ne siksi ole perusteltuja. Yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi todennut, että vaatimusta, jonka mukaan taloudellisten toimijoiden on oltava muodoltaan oikeushenkilöitä tiettyä toimintaa harjoittaakseen, ei voida pitää voimassa, jos velkojien suojelua koskevaan tavoitteeseen päästään vähemmän rajoittavilla keinoilla, kuten edellyttämällä, että toimijat antavat vakuuden tai ottavat vakuutuksen ([92]). Tietyn oikeusmuodon omaavilta toimijoilta ei yleensä voida perustellusti kieltää tietyn toiminnan harjoittamista myöskään sen ta-

([87]) Ks. tämän käsikirjan 10 kappale.
([88]) Ks. jälleen tämän käsikirjan 10 kappale.
([89]) Esimerkkejä oikeuskäytännöstä, ks. asia C-171/02, *komissio vastaan Portugali*, tuomio annettu 29.4.2004 ja asia C-514/03, *komissio vastaan Espanja*, tuomio annettu 26.1.2006.
([90]) Tästä oli kyse esimerkiksi asiassa C-243/01, *Gambelli*, tuomio annettu 6. marraskuuta 2003.
([91]) Ks. esim. asia 439/99, *komissio vastaan Italia* (messut), tuomio annettu 15.1.2002, ja asia C-70/95, *Sodemare*, tuomio annettu 17. kesäkuuta 1997.
([92]) Ks. asia 171/02, *komissio vastaan Portugali*, tuomio annettu 29. huhtikuuta 2004.

voitteen nojalla, että näin toimijoita estettäisiin osallistumasta rikolliseen tai vilpilliseen toimintaan ([93]). Myöskään sellaiset vaatimukset eivät useinkaan ole perusteltuja, joilla varataan tietty toiminta voittoa tavoittelemattomille yhteisöille ([94]).

6.3.3 Osakepääoman omistamista koskevat vaatimukset

Direktiivin 15 artiklan 2 kohdan c alakohdassa viitataan yrityksen osakepääoman omistamista koskeviin vaatimuksiin. Näihin kuuluvat muun muassa vaatimukset vähimmäispääomasta tai osakkeenomistajien erityisestä pätevyydestä. Jotkin jäsenvaltiot edellyttävät esimerkiksi joidenkin säännellyn ammatin harjoittajien tarjoamien ja yhtiön kautta toteuttamien palvelujen osalta, että yhtiön koko pääoma tai huomattava osa siitä on kyseisen ammatin harjoittajien suorassa omistuksessa.

Jäsenvaltioiden olisi useissa tapauksissa pystyttävä korvaamaan vähimmäispääomaa koskevat vaatimukset vähemmän rajoittavilla järjestelyillä. Yhteisöjen tuomioistuin on etenkin katsonut, ettei tällaista vaatimusta voida perustella velkojien suojeluun liittyvillä syillä, koska sama tavoite voidaan saavuttaa vähemmän rajoittavilla keinoilla, kuten edellyttämällä, että palveluntarjoaja antaa vakuuden tai ottaa vakuutuksen ([95]). Lisäksi velkojien suojeluun voidaan muissa tapauksissa katsoa riittävän se, että toimijoille asetetaan tiettyjä avoimuuteen ja tiedottamiseen liittyviä vaatimuksia.

Samalla tavoin vaatimukset osakkeenomistajien erityisestä pätevyydestä eivät ole perusteltuja joissakin tapauksissa siksi, että sama tavoite voidaan saavuttaa vähemmän rajoittavilla keinoilla. Optikkoliikkeen perustamista koskevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuin katsoikin, että asiassa kyseessä ollut optikkojen osakepääomaomistuksen määrää koskeva vaatimus ei ollut oikeasuhteinen kansanterveyden suojelua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi ([96]). Kuten yhteisöjen tuomioistuin tuolloin totesi, korkealaatuinen ja ammattimainen palvelu voidaan usein taata sijoittautumisoikeutta vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, kuten edellyttämällä tutkinnon suorittaneiden palkattujen tai osakkaina olevien optikkojen läsnäoloa kussakin optikkoliikkeessä, soveltamalla sääntöjä, jotka koskevat kolmansien teoista johtuvaa siviilioikeudellista vastuuta, tai kansallisilla säännöillä, jotka koskevat ammatillisen vastuuvakuutuksen ottamisvelvollisuutta.

6.3.4 Vaatimukset, joilla määrättyjen palvelujen tarjoaminen varataan vain tietyille palveluntarjoajille

Direktiivin 15 artiklan 2 kohdan d alakohta liittyy sääntöihin, joilla määrätyn palvelutoiminnan aloittaminen sallitaan vain tietyille palveluntarjoajille. Tämä artikla ei kuitenkaan kata toimintaa, jonka harjoittaminen on sallittu ainoastaan säänneltyjen ammattien jäsenille ja josta säädetään direktiivissä 2005/36/EY tai muissa yhteisön säädöksissä. Esimerkiksi oikeusavun tarjonta on joissakin jäsenvaltioissa sallittu ainoastaan tietyn ammattipätevyyden omaaville henkilöille, joten 15 artiklan 2 kohdan d alakohta ei kata sitä. On kuitenkin selvää, että näidenkin vaatimusten on oltava yhdenmukaisia muun yhteisön oikeuden kanssa, etenkin EY:n perustamissopimuksen 43 ja 49 artiklan kanssa.

6.3.5 Kiellot olla sijoittautuneena useaan paikkaan saman jäsenvaltion alueella

Direktiivin 15 artiklan 2 kohdan e alakohdan nojalla jäsenvaltioiden on arvioitava vaatimukset, joilla palveluntarjoajia estetään sijoittautumasta yhtä useampaan paikkaan saman jäsenvaltion alueella. Tässä yhteydessä on huomattava, että tämä säännös eroaa 14 artiklan 2 kohtaan sisältyvästä täydellisestä kiellosta siinä mielessä, että tässä säännöksessä käsitellään ainoastaan rajoitusta, joka koskee sijoittautumista yhtä useampaan paikkaan saman jäsenvaltion alueella ja joka ei vaikuta palveluntarjoajien mahdollisuuksiin sijoittautua muihin jäsenvaltioihin.

Useissa tapauksissa jäsenvaltioiden olisi pystyttävä määrittelemään myös yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen sopivia keinoja, jotka ovat vähemmän rajoittavia kuin kielto olla sijoittuneena yhtä useampaan paikkaan saman jäsenvaltion alueella. Jäsenvaltiot voivat usein erimerkiksi varmistaa korkealaatuisen palvelun tavoitteen saavuttamisen muilla vähemmän rajoittavilla keinoilla, kuten vaatimuksella siitä, että palvelun tarjoaa tutkinnon suorittanut henkilökunta.

([93]) Yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, *Placanica*, tuomio annettu 6. maaliskuuta 2007. Tuomioistuin totesi, että "tämä täydellinen poissulkeminen menee pidemmälle kuin on tarpeen" sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka mukaan on pyrittävä estämään se, että toimijat ovat mukana rikollisessa tai vilpillisessä toiminnassa, ja että on olemassa vähemmän rajoittavia keinoja valvoa kyseisten toimijoiden tilejä ja toimintaa, kuten tiedonkeruu niiden edustajista tai pääosakkeenomistajista.

([94]) Esimerkiksi asiassa C-439/99, *komissio vastaan Italia* (messut), 15.1.2002 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "on vaikea kuvitella yleistä etua koskevia syitä, joilla tällaisia rajoituksia voitaisiin perustella" (tuomion 32 kohta). Ei kuitenkaan voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tällaiset vaatimukset ovat perusteltuja tietyissä tapauksissa, etenkin sosiaalialalla, kuten käy ilmi asiassa C-70/95, *Sodemare*, 17.6.1997 annetusta tuomiosta.

([95]) Asia C-171/02, *komissio vastaan Portugali*, tuomio annettu 29.4.2004 ja asia C-514/03, *komissio vastaan Espanja*, tuomio annettu 26.1.2006. Ks. myös asia C-167/01, *Inspire Art*, tuomio annettu 30.9.2003.

([96]) Asia C-140/03, *komissio vastaan Kreikka*, tuomio annettu 21.4.2005.

Tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvä kielto, jonka mukaan toimijat eivät saa perustaa yhtä useampaa ajokoulua saman jäsenvaltion alueelle, on ristiriidassa sijoittautumisvapauden kanssa ([97]).

6.3.6 Työntekijöiden vähimmäismäärää koskevat vaatimukset

Direktiivin 15 artiklan 2 kohdan f alakohdassa viitataan palveluntarjoajien työntekijöiden vähimmäismäärää koskeviin vaatimuksiin. Joidenkin toimijoiden, etenkin pk-yritysten voi olla hyvin hankalaa täyttää tällainen vaatimus, sillä ne voivat joutua palkkaamaan lisää henkilöstöä voidakseen tarjota palvelujaan. Vaatimus voi jossain tapauksessa jopa sulkea ne pois markkinoilta, jos niillä ei ole varaa palkata lisää henkilöstöä.

Lainsäädäntöä arvioidessaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon, että vaatimukset työntekijöiden vähimmäismäärästä ovat perusteltuja vain tietyissä tapauksissa, kuten käy ilmi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Turva-alan palveluja koskevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuin totesi esimerkiksi, että työntekijöiden vähimmäismäärää koskeva velvoite on perusteltu turvallisuussyistä ainoastaan räjähteiden kuljetuksen erityisalalla (siksi, että vaarallisten aineiden käsittelyyn tarvitaan tietty määrä henkilökuntaa) muttei muissa turvallisuusalan tavanomaisemmissa toiminnoissa, joista ei koidu suurta vaaraa yleisölle, kuten vartijan työssä ([98]).

6.3.7 Vähimmäis- tai enimmäishintoja koskevat velvoitteet

Direktiivin 15 artiklan 2 kohdan g alakohdassa viitataan lainsäädännössä tai muissa ammatillisissa säännöissä tiettyjen palvelujen tarjoamiselle asetettuihin vähimmäis- ja/tai enimmäishintoihin. Toimijoiden on noudatettava näitä hintoja tarjotessaan palvelujaan markkinoilla.

Vähimmäis- tai enimmäishinnat muodostavat vakavan esteen sisämarkkinoiden toiminnalle, sillä ne vievät palveluntarjoajilta mahdollisuuden kilpailla hinnan tai laadun perusteella, mikä on olennaisen tärkeää kaikelle taloudelliselle toiminnalle, ja voivat vähentää jäsenvaltion houkuttelevuutta sijoittautumispaikkana. Jäsenvaltioiden olisi löydettävä asianmukaisempia keinoja suojella kyseessä olevia yleisen edun mukaisia tavoitteita, kuten kuluttajansuoja.

Jäsenvaltioiden on esimerkiksi tarkasteltava uudelleen ja tarvittaessa poistettava vähimmäis- tai enimmäishinnat, joita joskus määrätään tiettyjen säänneltyjen ammattien palveluille, kuten asianajajien palveluille. Niiden on otettava tässäkin tapauksessa huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Tuoreessa asianajajien palvelujen vähimmäishintoja koskevassa tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin huomautti, etteivät nämä hinnat useinkaan ole välttämättömiä, sillä organisaatiota, pätevyyttä, ammattietiikkaa, valvontaa ja vastuuta koskevilla säännöillä voidaan saavuttaa kuluttajansuojaa ja hyvän oikeudenkäytön suojaamista koskevat tavoitteet ([99]).

6.3.8 Palveluntarjoajalle asetettu velvoite toimittaa palvelunsa ohella muita erityispalveluja

Direktiivin 15 artiklan 2 kohdan h alakohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot arvioivat lainsäädäntöönsä mahdollisesti sisältyvät velvoitteet, joiden nojalla palveluntarjoajan on toimitettava palvelunsa ohella muita palveluja. Tällainen velvoite voi usein olla suhteeton. Esimerkiksi joissakin jäsenvaltioissa bensiiniaseman perustavien toimijoiden on tarjottava tiloissa muitakin palveluja, kuten autojen ylläpitoon liittyviä tarvikkeita, ruokaa ja juomaa. Jäsenvaltioiden on tutkittava, onko tällainen ehdoton vaatimus oikeasuhteinen siihen nähden, että samoja tuotteita voi jo olla tarjolla bensiiniaseman lähellä sijaitsevissa kaupoissa.

7 PALVELUJEN VAPAA LIIKKUVUUS

7.1 Palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva lauseke ja siihen liittyvät poikkeukset

7.1.1 Sijoittautumisen ja rajatylittävän palveluntarjonnan välinen ero

EY:n perustamissopimuksen 43 ja 49 artiklan sekä asiaa koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti palveludirektiivissä tehdään selvä ero sijoittautumiseen ja rajatylittävään palveluntarjontaan sovellettavien sääntöjen välillä. Direktiivin 9–15 artiklat liittyvät palveluntarjoajien sijoittautumiseen, kun taas 16–21 artikloissa käsitellään rajatylittävää palveluntarjontaa eli tapauksia, joissa palveluntarjoaja ei ole sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, jossa se tarjoaa palvelujaan. Onkin olennaisen tärkeää tehdä ero sijoittautumisen ja rajatylittävän palveluntarjonnan välille, jotta voidaan päätellä, mitä direktiivin säännöksiä palveluntarjoajaan sovelletaan.

([97]) Asia C-117/05, *Seidl*, määräys annettu 2.12.2005.
([98]) Asia C-514/03, *komissio vastaan Espanja*, tuomio annettu 26.1.2006.
([99]) Yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, *Cipolla*, tuomio annettu 5.12.2006.

Sijoittautuminen tarkoittaa pysyväisluonteista taloudellisen toiminnan tosiasiallista harjoittamista kiinteästä toimipaikasta käsin ([100]). Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti palvelujen tarjoamisen vapaudelle on sen sijaan olennaista se, ettei asianomaisen palveluntarjoajan osallistuminen vastaanottavan jäsenvaltion taloudelliseen elämään ole luonteeltaan pysyvää ja jatkuvaa ([101]). Kuten yhteisöjen tuomioistuin on johdonmukaisesti todennut, sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen välinen ero on määriteltävä tapauskohtaisesti ottamalla huomioon palveluntarjonnan keston lisäksi sen määrä, toistuvuus ja jatkuvuus ([102]). Tästä seuraa, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, ettei sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen välistä eroa voida määritellä minkään yleisen aikarajan mukaisesti ([103]). Ratkaisevaa ei myöskään ole se, että palveluntarjoaja käyttää tiettyä infrastruktuuria, sillä tämä voi käyttää vastaanottavan jäsenvaltion infrastruktuuria rajatylittävään palveluntarjontaan vaikkei olekaan sijoittautunut kyseiseen jäsenvaltioon ([104]). Asiassa *Schnitzer* yhteisöjen tuomioistuin selvensi, että EY:n perustamissopimuksen 49 artiklassa tarkoitetuksi palvelujen tarjoamiseksi voidaan katsoa tilanteen mukaan jopa sellainen toiminta, jota on harjoitettu usean vuoden ajan toisessa jäsenvaltiossa, sekä pitkällä ajanjaksolla tapahtunut toistuva palvelujen tarjonta, kuten konsultointi- tai neuvontapalvelujen tarjonta. Sijoittautuminen edellyttää integroitumista jäsenvaltion talouselämään ja asiakkaiden hankintaa kyseisessä jäsenvaltiossa pysyvästä ammatin harjoittamiseen tarkoitetusta toimipaikasta ([105]).

7.1.2 Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan lausekkeen soveltamisala ja vaikutus

Direktiivin 16 artiklassa säädetään vapaudesta tarjota rajatylittäviä palveluja ilman perusteettomia rajoituksia. Se on yksi palveludirektiivin kulmakivistä, ja sitä sovelletaan kaikkiin palveluihin, jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalaan, lukuun ottamatta 17 artiklassa lueteltuja palveluja tai asioita.

Direktiivin 16 artiklassa jäsenvaltioiden edellytetään pidättyvän omien vaatimustensa soveltamisesta muista jäsenvaltioista peräisin oleviin palveluntarjoajiin, elleivät ne ole perusteltuja 16 artiklan 1 ja 3 kohdassa luetelluista neljästä syystä ([106]). Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltiot voivat asettaa näille palveluntarjoajille vain joitakin rajoituksia. Tämä koskee kaikenlaisia vaatimuksia riippumatta kyseessä olevan lainsäädännön tyypistä tai tasosta tai niistä maantieteellisistä rajoista, joiden sisällä kansallista sääntöä sovelletaan. Tämän ansiosta palveluntarjoajat tietävät, ettei niihin sovelleta vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä muuten kuin siinä tapauksessa, että sen soveltaminen on perusteltua 16 artiklan 1 ja 3 kohdassa luetelluista neljästä syystä (tai että kyseiseen lainsäädäntöön sovelletaan 17 artiklassa säädettyä poikkeusta).

Toisin kuin direktiivin muissa artikloissa, kuten 14 artiklassa, 16 artiklassa ei periaatteessa edellytetä, että jäsenvaltiot poistavat nykyiset vaatimukset, vaan ne ainoastaan velvoitetaan pidättymään omien vaatimustensa soveltamisesta muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin. Direktiivin 16 artiklassa jäsenvaltioita ei estetä pitämästä voimassa kansallisia toimijoita koskevia vaatimuksia. Ne saattavat kuitenkin joutua muuttamaan kansallisia sääntöjään sellaisten vaatimusten poistamiseksi, jotka on erityisesti kohdistettu muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin.

Täytäntöönpanosäädösten aukkojen välttämiseksi 16 artikla voi olla parasta panna täytäntöön monialaisen säädöksen avulla sen sijaan, että siihen käytettäisiin ala- tai aihekohtaisia toimenpiteitä. Näin voidaan varmistaa sekä palveluntarjoajien ja vastaanottajien että asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten oikeusvarmuus.

7.1.3 Vaatimukset, joita jäsenvaltiot voivat asettaa rajatylittäville palveluille

Direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioita kielletään asettamasta palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi vaatimuksia, jotka eivät ole perusteltuja 16 artiklan 1 ja 3 kohdassa luetelluista neljästä syystä. Vaatimusten on lisäksi oltava syrjimättömyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta koskevien periaatteiden mukaisia.

([100]) Asia C-221/89, *Factortame*, tuomio annettu 25.7.1991, 20 kohta. Ks. myös käsitteen "sijoittautuminen" määritelmä 4 artiklan 5 kohdassa.
([101]) Asia C-131/01, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 13.2.2003, 23 kohta.
([102]) Asia C-55/94, *Gebhard*, tuomio annettu 30.11.1995, 39 kohta ja asia C-215/01, *Schnitzer*, tuomio annettu 11.12.2003, 28 kohta.
([103]) Asia C-215/01, *Schnitzer*, tuomio annettu 11.12.2003, 31 kohta.
([104]) Asia C-55/94, *Gebhard*, tuomio annettu 30.11.1995, 27 kohta ja asia C-215/01, *Schnitzer*, tuomio annettu 11.12.2003, 28 kohta.
([105]) Asia C-215/01, *Schnitzer*, tuomio annettu 11.12.2003, 29 kohta.
([106]) Palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva lauseke perustuu palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä kehiteltyyn periaatteeseen, ks. asia 33/74, *van Binsbergen*, tuomio annettu 3.12.1974. Ks. tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta myös asia 120/78, *Cassis de Dijon*, tuomio annettu 20.2.1979.

7.1.3.1 Direktiivin 16 artiklan 1 ja 3 kohdassa luetellut neljä syytä

Direktiivin 16 artiklan mukaan kansallisten vaatimusten soveltaminen on perusteltua ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden, kansanterveyden tai ympäristön suojelun perusteella. Jäsenvaltiot eivät näin ollen voi vedota muihin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin ([107]).

On huomattava, että käsitteet "yleinen järjestys", "yleinen turvallisuus ja "kansanterveys" ovat yhteisön oikeuden käsitteitä, jotka juontuvat suoraan EY:n perustamissopimuksen 46 artiklasta. Yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut näitä käsitteitä johdonmukaisen suppeasti, mikä tarkoittaa, että on oltava kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta ja että yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin vetoavan jäsenvaltion on näytettävä toteen olemassa oleva uhka ([108]). Yhteisöjen tuomioistuin on myös selvästi todennut, etteivät jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määritellä näiden käsitteiden ulottuvuutta: "… yleisen järjestyksen käsite yhteisön oikeudessa ja erityisesti yhteen yhteisön oikeuden perusperiaatteeseen kohdistuvan poikkeuksen perusteluna on ymmärrettävä suppeasti, joten jäsenvaltiot eivät voi yksipuolisesti määritellä sen ulottuvuutta ilman yhteisön toimielinten valvontaa" ([109]).

Oikeuskäytännöstä johtuu myös, että jäsenvaltiot eivät voi näiden yleisen edun mukaisten tavoitteiden suojaamisen perusteella sulkea kokonaisia talouselämän aloja tai ammatteja perusvapauksien, ja etenkään palvelujen tarjoamisen vapauden, soveltamisalan ulkopuolelle ([110]).

❍ **Yleinen järjestys:** Kuten edellä on todettu, yleinen järjestys on yhteisön oikeuden käsite, ja yhteisön oikeudessa edellytetään, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta. Näin ollen yleisen järjestyksen käsitettä ei voida tulkita sanan laajassa merkityksessä sellaisena kuin se voi sisältyä joidenkin jäsenvaltioiden oikeusjärjestykseen ja kattaa useita erilaisia politiikan aiheita tai jopa jäsenvaltion koko oikeus- tai yhteiskuntajärjestyksen. Sanottu ei kuitenkaan vaikuta siihen, että yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut, että yhteiskunnan perusarvot voivat olla erilaiset eri jäsenvaltioissa ([111]). Yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt yleiseen järjestykseen vetoamisen vain harvoissa tapauksissa. Näin tapahtui esimerkiksi asiassa, jossa oli kyse henkilön omasta käyttäytymisestä, johon liittyi huumausaineiden väärinkäyttö ja jossa käyttäytyminen muodosti yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran ([112]), asiassa, jossa jäsenvaltio katsoi ihmisten tappamista jäljittelevien pelien loukkaavan ihmisarvoa ([113]), ja asiassa, jossa oli kyse yhteiskuntajärjestyksen perusarvoihin kohdistuvista vaaroista, joita voi aiheutua rahapelien johdosta ([114]). Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksynyt yleiseen järjestykseen vetoamista sellaisen kansallisen lainsäädännön voimassa pitämiseksi, jossa tietyiltä yhtiöiltä vaadittiin vähimmäispääoma velkojien suojaamiseksi ([115]), tai sellaisen vaatimuksen ylläpitämiseksi, jossa yrityksen johtajan on asuttava sen maan alueella, jossa yrityksellä on kotipaikka, jotta hänelle voidaan määrätä sakkoja ([116]). Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi hylännyt "ilmeisen perusteettomana" väitteen siitä, että jokainen vartioimisyritys voi periaatteessa uhata todellisuudessa ja riittävän vakavasti yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta ([117]). Lisäksi se on todennut, että jos jäsenvaltion kansalainen jättää täyttämättä ulkomaalaisten maahanpääsyä, maassa liikkumista ja oleskelua koskevia lakisääteiset muodollisuudet, tällaisen käyttäytymisen ei voida sinänsä katsoa vaarantavan yleistä järjestystä ([118]).

❍ **Yleinen turvallisuus:** Yleistä järjestystä koskevan käsitteen tavoin yleinen turvallisuus on yhteisön oikeuden käsite, ja yhteisön oikeudessa edellytetään, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta. Yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut yleistä turvallisuutta koskeviksi tavoitteiksi muun muassa seuraavat: jäsenvaltion pyrkimykset varmistaa raakaöljyn saatavuus siksi, että öljytuotteet ovat "äärimmäisen tärkeitä valtion olemassaololle sen vuoksi, että valtion talouden toiminnan lisäksi erityisesti valtion toimielimet ja sen julkiset peruspalvelut ja jopa sen väestön hengissä pysyminen ovat niistä riippuvaisia" ([119]), ja jäsenvaltion pyrkimykset estää suuronnettomuudet satamissa ([120]).

([107]) Lukuun ottamatta 18 artiklassa säädettyä yksittäistapauksissa tehtävää poikkeusta, ks. tämän käsikirjan 7.1.5 kohta.
([108]) Yleisestä järjestyksestä ks. asia C-36/02, *Omega*, tuomio annettu 14.10.2004. Yleisestä järjestyksestä ja yleisestä turvallisuudesta ks. asia C-54/99, *Église de Scientologie*, tuomio annettu 14.3.2000, 17 kohta. Yleisestä turvallisuudesta ja kansanterveydestä ks. asia C-257/05, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 14.12.2006, 25 kohta.
([109]) Asia 41/74, *Van Duyn*, tuomio annettu 4.12.1974. Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta ks. tuomion 18 kohta, ks. myös asia 30/77, *Bouchereau*, tuomio annettu 27.10.1977, 33 kohta.
([110]) Asia C-355/98, *komissio vastaan Belgia*, tuomio annettu 9.3.2000.
([111]) Asia C-36/02, *Omega*, tuomio annettu 14.10.2004.
([112]) Asia C-348/96, *Calfa*, tuomio annettu 19.1.1999. Tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan pitänyt kyseessä ollutta toimea – maastakarkoitus rikostuomion vuoksi – perusteltuna.
([113]) Asia C-36/02, *Omega*, tuomio annettu 14.10.2004.
([114]) Asia C-124/97, *Läärä*, tuomio annettu 21.9.1999.
([115]) Asia C-212/97, *Centros*, tuomio annettu 9.3.1999, 32–34 kohta.
([116]) Asia C-350/96, *Clean Car Services*, tuomio annettu 7.5.1998, EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 3 kohdasta ks. tuomion 40–42 kohta.
([117]) Asia C-355/98, *komissio vastaan Belgia*, tuomio annettu 9.3.2000, 30 kohta.
([118]) Asia 48/75, *Royer*, tuomio annettu 8.4.1976, 38 ja 39 kohta.
([119]) Asia 72/83, *Campus Oil*, tuomio annettu 10.7.1984, 34 kohta.
([120]) Asia C-266/96, *Corsica Ferries*, tuomio annettu 18.6.1998.

Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti vastikään asiassa, jossa tähän käsitteeseen vedottiin, antamassaan tuomiossa, että vaikka vakavan ruumiinvamman estäminen on yhteiskunnan perustavanlaatuisen edun mukaista, EY:n perustamissopimuksen 46 artiklaa, joka muodostaa poikkeuksen perussopimuksen perusperiaatteesta, on tulkittava suppeasti, ja siihen voidaan vedota ainoastaan, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta ([121]).

❍ **Kansanterveys:** Yhteisöjen tuomioistuin ei ole tähän mennessä määritellyt täsmällisesti kansanterveyden käsitettä ([122]). Asiaan liittyvässä oikeuskäytännössä on kuitenkin vahvistettu, että kansanterveyteen voidaan, kuten muihinkin, EY:n perustamissopimuksen 46 artiklassa tarkoitettuihin syihin, vedota ainoastaan, kun on kyse todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta ([123]). Kansanterveyteen on viitattu tapauksissa, joissa jäsenvaltiot ovat väittäneet, että joitakin rajoituksia voitaisiin perustella "monipuolisten ja kaikkien saatavilla olevien sairaanhoito- ja sairaalapalvelujen turvaamisen" tarpeella ja "väestön eloonjäämisellä" ([124]).

❍ **Ympäristönsuojelu:** Jäsenvaltioilla on mahdollisuus varmistaa, että palveluntarjoajat noudattavat niiden omia kansallisia, alueellisia tai paikallisia ympäristönsuojelua koskevia sääntöjä. Ne voivat ottaa huomioon sen alueen erityispiirteet, jolla palvelu tarjotaan, ja estää palvelun kielteiset vaikutukset tämän alueen ympäristöön. Asianmukaiset säännöt voivat koskea muun muassa melusaasteelta suojautumista (tiettyjen koneiden enimmäismelutasot), ympäristölle haitallisten vaarallisten aineiden käytön kieltämistä ja palvelutoiminnan yhteydessä syntyvän jätteen hävittämistä. Kaikissa näissä tapauksissa on tarkkaan tutkittava, ovatko vastaanottavan jäsenvaltion vaatimukset välttämättömiä ja oikeasuhteisia. Palveluntarjoaja saattaa esimerkiksi olla jo käynyt läpi ympäristöauditoinnin siinä jäsenvaltiossa, jossa sen kotipaikka sijaitsee, jolloin sen toiminnan, toimintatapojen ja toimintaedellytysten ympäristöystävällisyys on tutkittu, eikä vastaanottavan jäsenvaltion pidä toistaa tätä auditointia.

7.1.3.2 Syrjimättömyys

Direktiivin 16 artiklan nojalla sellaisia kansallisia vaatimuksia ei voida soveltaa, jotka syrjivät muista jäsenvaltioista peräisin olevia palveluntarjoajia, vaikka vaatimukset liittyisivätkin johonkin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista neljästä yleisen edun mukaisesta tavoitteesta. Esimerkiksi muista jäsenvaltioista peräisin olevia palveluntarjoajia varten perustetut lupajärjestelmät ovat yleensä syrjiviä. Sama pätee muihin sääntöihin, joiden erityistarkoituksena on säännellä muista jäsenvaltioista peräisin olevien palveluntarjoajien palvelujen tarjontaa ja joita ei sovelleta samalla tavoin kansallisiin palveluntarjoajiin. Esimerkkejä ovat säännöt, joilla muista jäsenvaltioista peräisin olevilta palveluntarjoajilta kielletään tarvittava infrastruktuuri tai edellytetään henkilöllisyysasiakirjaa, jota ei edellytetä kyseisen maan kansalaisilta.

7.1.3.3 Oikeasuhteisuus

Vaikka vaatimus olisi syrjimätön ja perustuisi johonkin edellä mainituista neljästä yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä, vaatimuksen yhteensopivuus 16 artiklan 1 ja 3 kohdan kanssa riippuu loppujen lopuksi sen oikeasuhteisuudesta, mikä tarkoittaa, että vaatimuksen on oltava omiaan takaamaan sillä tavoiteltavan päämäärän toteutuminen, eikä se saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi ([125]).

Ensimmäinen vaihe tässä arvioinnissa on sen määrittäminen, onko kansallinen vaatimus omiaan tavoitellun päämäärän saavuttamiseen. Sellaisen lainsäädännön soveltaminen, jolla ei pystytä tehokkaasti suojelemaan yhtä 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista neljästä yleisen edun mukaisesta tavoitteesta, ei ole perusteltua. Lisäksi kyseisen vaatimuksen on oltava vähiten rajoittava keino tavoitteen saavuttamiseksi. Erityisesti on arvioitava, onko yleisen edun mukainen tavoite jo saavutettu vaatimuksilla, joita palveluntarjoajaan sovelletaan sijoittautumisjäsenvaltiossa. Vaikka näin ei olisikaan (siksi, ettei palveluntarjoajan sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädännössä ole tällaisia vaatimuksia tai siihen sisältyvät vaatimukset ovat vähemmän suojelevia) vastaanottavan jäsenvaltion on arvioitava, voidaanko tavoiteltu päämäärä saavuttaa muilla, vähemmän ra-

([121]) Asia C-257/05, *komissio vastaan Itävalta*, tuomio annettu 14.12.2006, oikeuskäytäntöviittauksineen.
([122]) Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29 päivänä huhtikuuta 2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY (*EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77) kansanterveyden käsite, joka on yksi liikkumisvapauden rajoittamisen perusteista, selitetään kuitenkin seuraavasti: "Vain sellaisen taudin perusteella, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaankuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti tai tarttuva loistauti, ovat vapaata liikkuvuutta rajoittavat toimenpiteet oikeutettuja, edellyttäen, että näistä taudeista säädetään suojaa koskevissa säännöksissä, joita sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin."*
([123]) Ks. asia C-257/05, *komissio vastaan Itävalta*, tuomio annettu 14.12.2006, 25 kohta.
([124]) Asia C-372/04, *Watts*, tuomio annettu 16.5.2006, 105 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin on viitannut aiemmassa oikeuskäytännössään yleisesti "kansanterveyttä" koskeviin perusteluihin, mutta tässä konkreettisessa tapauksessa, joka koski luvan antamista sairaalahoidolle muissa jäsenvaltioissa, se hyväksyi turvallisuuden suunnitteluun perustuvan perustelun viittaamatta erityisesti "kansanterveyteen" sellaisenaan.
([125]) Asia C-76/90, *Säger*, tuomio annettu 25.7.1991, 15 kohta; yhdistetyt asiat C-369/96 ja C-376/96, *Arblade ym.*, tuomio annettu 23.11.1999, 35 kohta; asia C-58/98, *Corsten*, tuomio annettu 3.10.2000, 39 kohta ja asia C-390/99, *Canal Satélite*, tuomio annettu 22.1.2002, 33 kohta.

joittavilla keinoilla (esimerkiksi toiminnan valvominen sen toteuttamisvaiheessa voi olla vähemmän rajoittavaa kuin ennakkolupavelvoite mutta silti riittävä keino tavoitteen saavuttamiseksi). Tämä on usein arvioitava tapauskohtaisesti.

7.1.3.4 Direktiivin 16 artiklan 2 kohdassa luetellut vaatimukset

Direktiivin 16 artiklan 2 kohtaan sisältyvä luettelo käsittää esimerkkejä vaatimuksista, joita jäsenvaltio ei periaatteessa voi asettaa palveluille, joita toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palveluntarjoaja tarjoaa sen alueella. Se koskee myös vaatimuksia, joita ei tavanomaisesti voida asettaa palvelujen vastaanottajille.

Yhteisöjen tuomioistuin on jo suurelta osin käsitellyt oikeuskäytännössään tämän artiklan 2 kohdassa mainittuja esimerkkejä vaatimuksista ja todennut niiden olevan ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 49 artiklan kanssa. Tästä syystä voidaan perustellusti olettaa, ettei tällaisia vaatimuksia voida perustella jollakin 16 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuilla neljällä yleisen edun mukaisella tavoitteella, sillä ne ovat todennäköisesti suhteettomia.

❍ **Velvoite perustaa toimipaikka sen jäsenvaltion alueelle, jossa palvelu tarjotaan**

Direktiivin 16 artiklan 2 kohdan a alakohta koskee vaatimuksia, joilla muista jäsenvaltioista peräisin olevat palveluntarjoajat velvoitetaan perustamaan toimipaikka sen jäsenvaltion alueelle, jossa niillä on tarkoitus tarjota rajatylittäviä palveluja. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, tällaisilla vaatimuksilla kielletään EY:n perustamissopimuksen 49 artiklassa varjeltu oikeus tarjota rajatylittäviä palveluita, koska niillä tehdään rajatylittävästä palveluntarjonnasta mahdotonta edellyttämällä, että palveluntarjoajalla on pysyvä infrastruktuuri vastaanottavassa jäsenvaltiossa ([126]).

❍ **Velvoite hankkia lupa tai kirjautua rekisteriin**

Direktiivin 16 artiklan 2 kohdan b alakohdassa käsitellään vaatimuksia, joilla muista jäsenvaltioista peräisin olevat palveluntarjoajat velvoitetaan käymään läpi hallinnollinen menettely luvan saamiseksi tai rekisteriin kirjautumiseksi ennen kuin ne voivat ryhtyä tarjoamaan palveluitaan. Yhteisöjen tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että tällainen etukäteisvalvonta on perusteltua ainoastaan erityistapauksissa, jos osoitetaan, että jälkikäteen tapahtuva valvonta tai tarkastus on tehoton tai tapahtuu liian myöhään, jotta vakava haitta ehdittäisiin estää ([127]). Direktiivin 16 artiklan 2 kohdan b alakohta ei koske muissa yhteisön säädöksissä, kuten ammattipätevyyden tunnustamisesta annetussa direktiivissä 2005/36/EY, säädettyjä lupa- tai rekisteröintijärjestelmiä.

❍ **Infrastruktuurin perustamiskielto**

Direktiivin 16 artiklan 2 kohdan c alakohdassa käsitellään vastaanottavan jäsenvaltion asettamaa kieltoa perustaa infrastruktuuria, kuten toimipaikkoja tai toimistoja, joita muista jäsenvaltioista peräisin olevat palveluntarjoajat voivat tarvita palvelujensa tarjoamiseen. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, palveluntarjoajaa ei voida pakottaa perustamaan toimipaikkaa, mutta hänellä on oltava mahdollisuus käyttää jonkinlaista infrastruktuuria, kuten toimistoa, rajatylittävän palvelutoiminnan harjoittamiseen, esimerkiksi asiakkaiden vastaanottamiseen tai palvelujen tarjonnassa käytettyjen laitteiden varastointiin ([128]).

❍ **Erityisen sopimusjärjestelyn soveltaminen palveluntarjoajan ja vastaanottajan välillä siten, että kyseisellä järjestelyllä rajoitetaan itsenäistä palvelun tarjontaa**

Direktiivin 16 artiklan 2 kohdan d alakohta koskee vaatimuksia, joilla määrätään tiettyjen palvelujen tarjontaa koskevista erityisistä sopimusjärjestelyistä ja jotka vaikuttavat palveluntarjoajan ja tämän asiakkaan väliseen suhteeseen ja etenkin palveluntarjoajan mahdollisuuksiin tehdä sopimussuhteita koskevia palvelusopimuksia. Näin on esimerkiksi silloin, jos jäsenvaltio kieltää lainsäädännön nojalla itsenäisiltä ammatinharjoittajilta mahdollisuuden harjoittaa tiettyä toimintaa vaatimalla esimerkiksi, että toimintaa harjoitetaan aina työsuhteessa. Tähän kuuluvat muun muassa tapaukset, joissa matkaoppaan tarjoamia palveluja ei tunnusteta palveluiksi sen vuoksi, että kansallisen lainsäädännön nojalla matkaoppaiden ja matkailuohjelmia järjestävien matkatoimistojen välillä on oltava työsuhde ([129]).

([126]) Asia 76/81, *Transporoute*, tuomio annettu 10.2.1982; asia C-439/99, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 15.1.2002 ja asia C-279/00, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 7.2.2002.
([127]) Asia C-264/99, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 8.6.2000; asia C-390/99, *Canal Satélite*, tuomio annettu 22.1.2002 ja asia C-131/01, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 13.2.2003.
([128]) Kuten edellä on selitetty, on muistettava, että se, että palveluntarjoaja käyttää tiettyä infrastruktuuria, ei tarkoita, että hän olisi sijoittautunut kyseiseen jäsenvaltioon ja ettei sen tarjoamia palveluita voitaisi enää pitää rajatylittävinä palveluina. Ks. asia C-55/94, *Gebhard*, tuomio annettu 30.11.1995 ja asia C-298/99, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 21.3.2002.
([129]) Asia C-398/95, *Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion*, tuomio annettu 5.6.1997.

❍ **Velvoite esittää erityinen henkilöllisyysasiakirja**

Direktiivin 16 artiklan 2 kohdan e alakohta liittyy vaatimuksiin, joiden mukaan palveluntarjoajien on esitettävä sen jäsenvaltion myöntämä erityinen henkilöllisyysasiakirja, jossa palvelua tarjotaan. Tällaiset vaatimukset johtavat siihen, ettei tiettyä palvelua voida tarjota ennen kuin vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisilta on saatu kyseinen asiakirja. Ne aiheuttavat näin ollen viivästyksiä ja hankaluuksia, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuin on katsonut tällaisten vaatimusten olevan suhteettomia ([130]).

❍ **Välineiden käyttöön vaikuttavat vaatimukset**

Direktiivin 16 artiklan 2 kohdan f alakohta koskee välineiden käyttöä rajoittavia vaatimuksia. Ne voivat estää muista jäsenvaltioista peräisin olevia palveluntarjoajia käyttämästä heille tavanomaisia välineitä, vaikka ne olisivat teknisesti sopivia tarkoitukseen. Esimerkkejä ovat velvoitteet käyttää tietyntyyppisiä tai -merkkisiä teknisiä laitteita (esimerkiksi tiettyjä mittauslaitteita) tai vaatimukset, joiden mukaan tiettyjen laitteiden käyttöön on saatava lupa tai käytävä läpi joitakin muita samankaltaisia hallinnollisia menettelyjä ([131]). Välineiden käsitteen on katsottava kattavan muun muassa työkalut, koneet ja laitteet, joita palveluntarjoaja käyttää palvelua tarjotessaan, kuten rakennusyrityksen käyttämät nosturit. Se ei kata palveluntarjoajan tarjoamaa materiaalia, joka kulutetaan tai joka jää palvelun vastaanottajalle sen jälkeen, kun palvelu on suoritettu, kuten rakennusmateriaalia, joka jää osaksi rakennusta. Lisäksi on huomattava, ettei 16 artiklan 2 kohdan f alakohta koske vaatimuksia, jotka ovat välttämättömiä työterveyden tai työturvallisuuden suojelemiseksi, ja ettei siinä estetä jäsenvaltioita soveltamasta tällä alalla omia vaatimuksiaan, kuten tiettyjä vaarallisten koneiden tai turvalaitteiden käyttöä koskevia vaatimuksia. Tähän ei vaikuta se, käyttävätkö laitteita lähetetyt työntekijät ([132]) vai itsenäiset ammatinharjoittajat.

❍ **Palvelujen vastaanottajia koskevat rajoitukset**

Direktiivin 16 artiklan 2 kohdan g alakohdassa viitataan direktiivin 19 artiklaan, joka koskee palvelujen vastaanottajia koskevia rajoituksia. Tällaiset rajoitukset vaikuttavat myös niihin palveluntarjoajiin, jotka haluavat tarjota palveluja muiden jäsenvaltioiden asiakkaille. Vaikka näitä vaatimuksia ei ole asetettu suoraan palveluntarjoajalle vaan pikemminkin (mahdollisille) asiakkaille, ne voivat heikentää muista jäsenvaltioista peräisin olevien palveluntarjoajien tarjoamien palvelujen houkuttelevuutta mahdollisten vastaanottajien silmissä ja joissakin tapauksissa jopa estävät toisesta jäsenvaltiosta tarjottujen palvelujen käytön kokonaan ([133]).

7.1.4 Direktiivin 17 artiklaan sisältyvät poikkeukset

Direktiivin 17 artikla sisältää luettelon 16 artiklaa koskevista poikkeuksista. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti poikkeuksia direktiivissä vahvistetusta säännöstä, jonka tarkoituksena on taata EY:n perustamissopimuksessa myönnettyjen oikeuksien tehokkuus, kuten palvelujen tarjoamisen vapaus, on tulkittava suppeasti ([134]).

Vaikka jokin 17 artiklaan sisältyvistä poikkeuksista kattaa tietyt asiat tai palvelut, sen jäsenvaltion, jossa palvelu tarjotaan, koko säännöstöä ei välttämättä voida soveltaa niihin. Näihin asioihin tai palveluihin sovelletaan joka tapauksessa EY:n perustamissopimuksen 49 artiklaa, minkä johdosta tietyt sen jäsenvaltion vaatimukset, jossa palvelu tarjotaan, eivät välttämättä ole perusteltuja.

❍ **Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut**

Direktiivin 17 artiklan 1 kohta sisältää poikkeuksen 16 artiklasta toisessa jäsenvaltiossa tarjottavien yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen osalta. Kuten direktiivin johdanto-osan 70 kappaleessa todetaan, ”tätä direktiiviä sovellettaessa ja rajoittamatta perustamissopimuksen 16 artiklan soveltamista palveluja voidaan pitää yleistä taloudellista etua koskevina palveluina vain siinä tapauksessa, että palveluntarjoaja tarjoaa niitä jäsenvaltion sille uskoman yleiseen etuun liittyvän erityistehtävän suorittamiseksi. Toimeksianto olisi tehtävä yhdellä tai useammalla säädöksellä, joiden muodosta kyseinen jäsenvaltio päättää, ja siinä olisi määriteltävä erityistehtävän täsmällinen luonne.” Direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa mainitaan nimenomaisesti niin sanotut verkkopalvelut, myös yhteisön lainsäädännössä katetut palvelut (postipalvelut sekä tietyt kaasu- ja sähköalaan liittyvät palvelut). Viittaus näihin palveluihin ei tarkoita sitä, että niitä on pidettävä automaattisesti yleistä taloudellista etua koskevina palveluina, vaan 70 perustelukohdassa selitettyjä periaatteita soveltamalla on arvioitava tapauskohtaisesti, onko jokin palvelu yleistä taloudellista etua koskeva palvelu.

([130]) Asia C-355/98, *komissio vastaan Belgia*, tuomio annettu 9.3.2000.
([131]) Asia C-390/99, *Canal Satélite*, tuomio annettu 22.1.2002 ja EY:n perustamissopimuksen 43 artiklasta ks. asia C-203/98, *komissio vastaan Belgia*, tuomio annettu 8.7.1999.
([132]) Tässä tapauksessa 17 artiklan 2 kohdassa säädetään jo 16 artiklaa koskevasta poikkeuksesta.
([133]) Lisätietoja 19 artiklasta ks. tämän käsikirjan 7.2.1 kohta.
([134]) Ks. asia C-57/94, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 18.5.1995.

❍ **Työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin 96/71/EY soveltamisalaan kuuluvat asiat**

Direktiivin 17 artiklan 2 kohdassa selvennetään, että 16 artikla ei vaikuta työntekijöiden lähettämistä koskevaan direktiiviin ([135]). Johdanto-osan 86 ja 87 kappaleessa selvitetään yksityiskohtaisesti, mitä tämä poikkeus käsittää. Työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi kattaa seuraavat säännöt, joihin 16 artiklaa ei siten sovelleta: enimmäistyöajat ja vähimmäislepoajat, palkallisten vuosilomien vähimmäiskesto, vähimmäispalkat ja ylityökorvaukset, työntekijöiden vuokraamista koskevat ehdot ja erityisesti työvoimanvuokrausyritysten käyttöön asettamien työntekijöiden suojelu, työturvallisuus, työterveys ja työhygienia, raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden naisten sekä lasten ja nuorten työehtoihin ja -oloihin sovellettavat suojatoimenpiteet, miesten ja naisten tasa-arvoinen kohtelu sekä muut syrjintäkieltoa koskevat säännökset.

❍ **Henkilötietojen käsittelyä koskevan direktiivin 95/46/EY soveltamisalaan kuuluvat asiat**

Direktiivin 17 artiklan 3 kohtaan sisältyvä poikkeus käsittää asiat, joita käsitellään yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetussa direktiivissä, jossa vahvistetaan erityissäännöt rajatylittävälle tietojensiirrolle.

❍ **Asianajajien palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamisesta annetun direktiivin 77/249/ETY soveltamisalaan kuuluvat asiat**

Direktiivin 17 artiklan 4 kohtaan sisältyvällä poikkeuksella varmistetaan, että edellä mainittua direktiiviä sovelletaan edelleen täysimääräisesti siltä osin kuin se sisältää yksityiskohtaisempia sääntöjä rajatylittävästä asianajajien palvelujen tarjonnasta. Poikkeuksen nojalla 16 artiklaa sovelletaan asianajajiin siis ainoastaan niiden asioiden osalta, joita mainittu direktiivi ei kata. Direktiivin 77/249/ETY nojalla etenkin oikeudellisessa toiminnassa ja kun asiakasta edustetaan suhteessa viranomaisiin tietyssä jäsenvaltiossa, on noudatettava kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita asianajajia koskevia ehtoja. Muun kuin oikeudellisen toiminnan osalta 16 artikla täydentää direktiiviä 77/249/ETY siltä osin kuin kyseisessä direktiivissä ei nimenomaisesti sallita sen jäsenvaltion sääntöjen soveltamista, jossa palvelut tarjotaan.

❍ **Saatavien oikeudellinen perintätoiminta**

Direktiivin 17 artiklan 5 kohtaan sisältyvä saatavien oikeudellisen perintätoiminnan poissulkeminen käsittää saatavien perimisen oikeustoimin. Se ei kata saatavien perintäpalveluja, joita palveluntarjoajat tarjoavat muuten kuin oikeudellisten menettelyjen osana.

❍ **Ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin 2005/36/EY II osaston soveltamisalaan kuuluvat asiat ja kansalliset vaatimukset, joilla jonkin toiminnan harjoittaminen sallitaan vain säänneltynä ammattina**

Direktiivin 17 artiklan 6 kohtaan sisältyvällä poikkeuksella varmistetaan ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin II osaston täysimääräinen soveltaminen rajatylittävän palveluntarjonnan yhteydessä ([136]). Poikkeuksen mukaisesti 16 artiklaa sovelletaan säänneltyjen ammattien osalta ainoastaan niihin asioihin, jotka eivät liity ammatilliseen pätevyyteen, kuten kaupalliseen viestintään, monialayhteistyöhön ja hintoihin. Poikkeuksella 16 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle suljetaan myös vaatimukset, joilla jonkin toiminnan harjoittaminen sallitaan vain säänneltyjen ammattien harjoittajille. Jos esimerkiksi oikeusapu on jossakin jäsenvaltiossa varattu asianajajille, palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaa säännöstä ei sovelleta. Näin ollen henkilö, joka voi tarjota oikeusapupalveluja sijoittautumisjäsenvaltiossaan mutta jolla ei ole asianajajan pätevyyttä, ei voi vedota 16 artiklaan tarjotakseen oikeusapupalveluja sellaisessa jäsenvaltiossa, jossa näiden palvelujen tarjoaminen on varattu asianajajille. Tällaisen säännön yhdenmukaisuutta yhteisön oikeuden kanssa ei voida tutkia palveludirektiivin, ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin tai asianajajia koskevien direktiivien perusteella, vaan sitä on tutkittava EY:n perustamissopimuksen valossa.

❍ **Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan asetuksen (ETY) N:o 1408/71 soveltamisalaan kuuluvat asiat**

Direktiivin 17 artiklan 7 kohtaan sisältyvällä poikkeuksella varmistetaan, ettei 16 artiklaa sovelleta kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan asetuksen säännöksiin. Näiden säännösten pe-

([135]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1996, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon, EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1.
([136]) Näin ollen on selvää, että ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin II osastoon sisältyviä säännöksiä sovelletaan täysimääräisesti. Vastaanottava jäsenvaltio voi esimerkiksi vaatia vuosittain tehtävän ennakkoilmoituksen, ja palveluntarjoajaan sovelletaan niitä ammatillisia, lakisääteisiä tai hallinnollisia käytännesääntöjä, jotka koskevat välittömästi ammattipätevyyttä.

rusteella määritellään esimerkiksi, mihin kansalliseen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvat toisessa jäsenvaltiossa joko itsenäisenä ammatinharjoittajana tai työntekijänä väliaikaisesti työskentelevät henkilöt.

❍ **Direktiivin 2004/38/EY soveltamisalaan kuuluvat asiat henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja heidän asuinpaikkaansa koskevien hallinnollisten muodollisuuksien osalta**

Direktiivi 2004/38/EY koskee niitä hallinnollisia muodollisuuksia, joita jäsenvaltiot voivat edellyttää EU:n kansalaisilta ja joiltakin kolmansien maiden kansalaisilta, jotka muuttavat jäsenvaltiosta toiseen. Direktiivin 17 artiklan 8 kohtaan sisältyvän poikkeuksen perusteella 16 artiklaa ei sovelleta sellaiseen palveluntarjontaan, joka edellyttää EU:n tai kolmansien maiden kansalaisten väliaikaista muuttamista.

❍ **Kolmansien maiden kansalaisia koskevat viisumi- tai oleskelulupavaatimukset**

Direktiivin 17 artiklan 9 kohtaan sisältyvällä poikkeuksella varmistetaan, että 16 artiklaa ei sovelleta Schengenin säännöstöön kuuluviin viisumivaatimuksia koskeviin sääntöihin. Sillä varmistetaan myös, ettei 16 artikla vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin soveltaa viisumivaatimuksia niihin kolmansien maiden kansalaisiin, joihin ei sovelleta Schengenin säännöstöä (pääasiassa ne kolmansien maiden kansalaiset, jotka liikkuvat Schengen-alueen maan ja muun kuin Schengen-alueen maan välillä tai jotka muuttavat toiseen jäsenvaltioon yli kolmen kuukauden ajaksi).

❍ **Asetuksen (ETY) N:o 259/93 soveltamisalaan kuuluvat asiat jätteiden siirron osalta**

Jätteiden siirtoa koskeva asetus sisältää joitakin säännöksiä velvoitteista, joita on noudatettava määränpää- tai kauttakulkujäsenvaltiossa. Direktiivin 17 artiklan 10 kohtaan sisältyvällä poikkeuksella varmistetaan, ettei asetukseen sovelleta 16 artiklaa.

❍ **Teollis- ja tekijänoikeudet**

Direktiivin 17 artiklan 11 kohtaan sisältyvä teollis- ja tekijänoikeuksia koskeva poikkeus kattaa kyseiset oikeudet sellaisinaan (muun muassa oikeuksien olemassaolo, laajuus ja poikkeukset sekä voimassaolo). Se ei sen sijaan kata oikeuksien hallinnointiin liittyviä palveluja, kuten yhteisvalvontajärjestöjen tai patenttiasiamiesten tarjoamia palveluja.

❍ **Toimet, jotka edellyttävät lain nojalla notaarin toimia**

Direktiivin 17 artiklan 12 kohtaan sisältyvä poikkeus koskee kansalliseen lainsäädäntöön kuuluvia vaatimuksia, joiden mukaan jotkin toimet edellyttävät notaarin toimia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kiinteistökaupat, yhtiön sääntöjen vahvistaminen tai yhtiön rekisteröinti.

❍ **Lakisääteisiä tilintarkastuksia koskevan direktiivin 2006/43/EY soveltamisalaan kuuluvat asiat**

Direktiivin 17 artiklan 13 kohtaan sisältyvä poikkeus kattaa kyseisessä direktiivissä vahvistetut lakisääteistä tilintarkastusta koskevat erityissäännökset. Sillä varmistetaan, ettei 16 artikla vaikuta direktiivin säännöksiin, joita sovelletaan muista jäsenvaltioista kotoisin olevien tarkastajien tarjoamien lakisääteistä tilintarkastusta koskevien palvelujen tarjontaan, kuten siihen, että tarkastajan on oltava lakisääteistä tilintarkastusta edellyttävän jäsenvaltion hyväksymä. Direktiivin 16 artiklaa sovelletaan ainoastaan tarkastajiin, jotka tarkastavat muita kuin direktiivin 2006/43/EY soveltamisalaan kuuluvia asioita.

❍ **Toisessa jäsenvaltiossa leasingvuokrattujen ajoneuvojen rekisteröinti**

Tässä 17 artiklan 14 kohtaan sisältyvässä poikkeuksessa otetaan huomioon jäsenvaltioiden väliset merkittävät erot ajoneuvojen verotuksessa ja ajoneuvojen rekisteröinnin mahdolliset vaikutukset ajoneuvojen verotusjärjestelmään ([137]). Siinä jäsenvaltioille sallitaan edelleen mahdollisuus vaatia, että maan kansallisilla teillä liikennöivät autot on rekisteröity kyseisessä maassa. Poikkeusta sovelletaan pitkäaikaiseen leasingvuokraukseen muttei lyhytaikaiseen autonvuokraustoimintaan.

❍ **Sopimusvelvoitteita ja sopimuksenulkoisia velvoitteita koskevat säännökset, jotka on määritelty kansainvälisen yksityisoikeuden perusteella**

Direktiivin 17 artiklan 15 kohdassa käsitellään 16 artiklan sekä sopimusvelvoitteita ja sopimuksenulkoisia velvoitteita koskevan kansainvälisen yksityisoikeuden välistä suhdetta. Direktiivin 16 artikla ei vaikuta kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöihin, mikä tarkoittaa, että kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjen perusteella määräytyy, mitä kansallista siviilioikeutta sovelletaan sopimusvelvoitteisiin ja sopimuksenulkoisiin velvoitteisiin.

([137]) Ks. asia C-451/99, *Cura-Anlagen*, tuomio annettu 21.3.2002.

7.1.5 Direktiivin 18 artiklan mukaiset poikkeukset yksittäistapauksissa

Direktiivin 18 artiklassa sallitaan poikkeukset 16 artiklasta tietyin ehdoin palvelujen turvallisuuteen liittyvissä erityistapauksissa. Tässä artiklassa täsmennettyjen ehtojen mukaan vastaanottava jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti soveltaa vaatimuksia tiettyyn muusta jäsenvaltiosta peräisin olevaan palveluntarjoajaan. Tähän artiklaan voidaan vedota ainoastaan konkreettisissa erityistilanteissa, kun kyse on tietyn palveluntarjoajan tarjoamasta tietystä palvelusta. Sen nojalla ei voi yleisesti poiketa 16 artiklasta tietyntyyppisten palvelujen tai tiettyjen palveluntarjoajien kohdalla.

Direktiivin 18 artiklassa sallitaan ehkäisevät tai kieltävät toimet kyseessä olevan palvelun turvallisuuden varmistamiseksi. Palvelun on aiheutettava vaara, jota ei voida poistaa hallinnollista yhteistyötä koskevien säännösten mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä eli kyseisten jäsenvaltioiden hallintojen välisellä keskinäisellä avunantomenettelyllä. Toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä palvelun tai palveluntarjoajan jo aiheuttamalta tai tulevaisuudessa aiheuttamalta vaaralta suojautumiseksi. Toimenpiteiden on oltava palveluntarjoajan sijoittautumisjäsenvaltion toteuttamia toimenpiteitä tehokkaampia. Tämä edellyttää, että palvelun vastaanottava jäsenvaltio arvioi jokaisessa yksittäistapauksessa sen, onko sen suunnittelemista toimenpiteistä saatava todellinen lisäarvo suurempi kuin palveluntarjoajan sijoittautumisjäsenvaltion toteuttamista toimenpiteistä saatava lisäarvo.

Menettelyllisesti se jäsenvaltio, jossa palvelu tarjotaan, voi toteuttaa oma-aloitteisia toimenpiteitä vasta sen jälkeen, kun se on pyytänyt apua siltä jäsenvaltiolta, johon palveluntarjoaja on sijoittautunut ja kun se on käynyt läpi 35 artiklan 2–6 kohdassa esitetyt vaiheet, joihin kuuluu velvoite ilmoittaa sijoittautumisjäsenvaltiolle ja komissiolle aikomuksesta toteuttaa toimenpiteitä sekä toimenpiteiden syyt ([138]).

Direktiivin 18 artiklan 3 kohdassa selvennetään, ettei tämä menettely vaikuta muihin yhteisön säädöksiin, joissa taataan palvelujen tarjoamisen vapaus ja sallitaan tapauskohtaiset poikkeukset. Tämä koskee muun muassa sähköisestä kaupankäynnistä annettua direktiiviä ([139]).

7.2 Palvelujen vastaanottajien oikeuksia koskevat velvoitteet

Todellisten palvelujen sisämarkkinoiden luomiseksi on välttämätöntä lisätä palveluntarjoajien vapautta tarjota palveluja, mutta yhtä tärkeää on varmistaa, että palvelujen vastaanottajat voivat harjoittaa vaivatta oikeuttaan käyttää niitä. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä todetaan, palvelujen vastaanottajien vapaus käyttää palveluja on olennainen osa EY:n perustamissopimuksen 49 artiklalla varjeltua perusvapautta ([140]).

Palveludirektiivin IV luvun 2 jaksossa keskitytään palvelujen vastaanottajien, etenkin kuluttajien, oikeuksien lujittamiseen. Jakson tarkoituksena on raivata tieltä esteitä, joita palvelujen vastaanottajat voivat kohdata halutessaan käyttää muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palveluntarjoajien tarjoamia palveluja ja poistaa syrjiviä vaatimuksia, jotka perustuvat vastaanottajan kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan. Siinä pyritään lisäksi varmistamaan, että palvelujen vastaanottajien saatavilla on yleistä tietoa vaatimuksista, joita muista jäsenvaltioista peräisin olevien palveluntarjoajien on noudatettava, jotta he pystyvät tekemään tietoon perustuvia ratkaisuja valitessaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan palveluja.

Direktiivin 19–21 artiklaa sovelletaan kaikkiin 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin palvelujen vastaanottajiin. Nämä artiklat koskevat siis kaikkia jonkin jäsenvaltion kansalaisia tai EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitettuja jäsenvaltioon sijoittautuneita oikeushenkilöitä. Lisäksi, kuten 4 artiklan 3 kohdassa ja johdanto-osan 36 kappaleessa todetaan, ”vastaanottajan” käsite kattaa myös ne luonnolliset henkilöt, jotka eivät ole jonkin jäsenvaltion kansalaisia, mutta joille on jo myönnetty oikeuksia yhteisön säädöksillä. Näin ollen nämäkin henkilöt hyötyvät 19–21 artiklassa myönnetyistä oikeuksista ([141]).

7.2.1 Vaatimukset, joita ei voida asettaa vastaanottajille

Palvelujen vastaanottajat ja etenkin kuluttajat eivät nykyisin aina pysty hyödyntämään toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevan palveluntarjoajan tarjoamia palveluja. Rajoituksia ja jopa syrjintää saattaa esiintyä eri tilanteissa, kun palveluntarjoaja muuttaa toisen jäsenvaltion alueelle tai kun palvelua tarjotaan etäsuorituksena, mutta myös silloin, kun vastaanottaja muuttaa toiseen jäsenvaltioon saadakseen palveluja siellä.

([138]) Ks. tämän käsikirjan 9.4.2 kohta.
([139]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2000, tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista, EYVL L *178, 17.7.2000, s. 1*.
([140]) Ks. esim. asia 186/87, *Cowan vastaan Trésor Public*, tuomio annettu 2.2.1989; asia C-68/89, *komissio vastaan Alankomaat*, tuomio annettu 30.5.1991 ja asia C-43/93, *Van der Elst*, tuomio annettu 9.8.1994.
([141]) Sanotun vaikuttamatta Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Tanskan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitettyjen, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemaa koskevan pöytäkirjan 1 ja 2 artiklan sekä Tanskan asemaa koskevan pöytäkirjan 1 ja 2 artiklan mukaisesti tekemään päätökseen olla osallistumatta pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25 päivänä marraskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL L 16, 23.1.2004, s. 44) antamiseen.

Direktiivin 19 artiklassa jäsenvaltioita kielletään asettamasta vastaanottajille vaatimuksia, jotka rajoittavat sellaisen palveluntarjoajan toteuttaman palvelun käyttöä, jolla on toimipaikka toisessa jäsenvaltiossa. Siinä kielletään erityisesti sellaiset syrjivät vaatimukset, jotka perustuvat palveluntarjoajan sijoittautumispaikkaan eli siihen, onko palveluntarjoaja sijoittautunut samaan jäsenvaltioon kuin jossa vastaanottaja asuu, vai johonkin toiseen jäsenvaltioon, tai jotka perustuvat palvelun tarjontapaikkaan. Säännöksen täytäntöönpanemiseksi jäsenvaltioiden on tutkittava lainsäädäntönsä siltä varalta, että se sisältää 19 artiklassa kiellettyjä vaatimuksia, ja jos näin on, sen on poistettava tällaiset vaatimukset.

Direktiivin 19 artiklan a kohdan nojalla jäsenvaltioiden, jotka ovat asettaneet palvelujen vastaanottajille ilmoitus- tai lupavelvoitteita heidän halutessaan käyttää muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palveluntarjoajien palveluja, on poistettava ne ([142]). Tämä ei kuitenkaan koske yleisiä lupajärjestelmiä, joita sovelletaan säännönmukaisesti tietyn palvelun käyttöön ([143]) tai ainoastaan toisesta jäsenvaltiosta tarjottavan palvelun käyttöön.

Lisäksi jäsenvaltioiden, jotka myöntävät taloudellista tukea tietyn palvelun käyttöön, on 19 artiklan b kohdan nojalla poistettava tällaista tukea koskevat syrjivät rajoitukset, jotka perustuvat siihen, että palveluntarjoajan toimipaikka on toisessa jäsenvaltiossa tai että palvelu tarjotaan toisessa jäsenvaltiossa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että rahoitus, jota myönnetään työntekijöille kielikursseja tai koulutusta varten sillä ehdolla, että kurssit järjestetään kotimaassa, ei ole yhdenmukainen 19 artiklan kanssa, ja se on näin ollen lakkautettava. On kuitenkin tehtävä selväksi, että 19 artiklan b kohta koskee ainoastaan taloudellista tukea, jota myönnetään tietyn palvelun käyttöön. Muuhun kuin tietyn palvelun käyttöön liittyvä rahoitus, kuten opiskelijoille elämiseen myönnetty taloudellinen tuki, ei kuulu 19 artiklan soveltamisalaan ([144]).

7.2.2 Syrjimättömyysperiaate

Palvelujen vastaanottajat kohtaavat joskus syrjintää, joka perustuu heidän kansalaisuuteensa tai asuinpaikkaansa, esimerkiksi museoiden ja puistojen korkeampien pääsymaksujen muodossa. Direktiivin 20 artiklassa jäsenvaltiot ja palveluntarjoajat velvoitetaan noudattamaan yleistä syrjimättömyysperiaatetta.

7.2.2.1 Jäsenvaltioita koskeva syrjimättömyysvelvoite

Direktiivin 20 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, ettei palvelujen vastaanottajalle aseteta syrjiviä vaatimuksia, jotka perustuvat tämän kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan. Näin ollen on lakkautettava kaikenlainen valtion viranomaisten tai alue- ja paikallisviranomaisten harjoittama syrjintä, joka perustuu vastaanottajan kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan, kuten syrjivät hinnat tai vaatimukset, joita sovelletaan ainoastaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin (esimerkiksi velvoite toimittaa erityisiä asiakirjoja palvelun käytöstä).

Erilainen kohtelu ei kuitenkaan ole välttämättä aina syrjintää. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on selvennetty, syrjintää on erilaisten sääntöjen soveltaminen samankaltaisissa tilanteissa tai saman säännön soveltaminen erilaisissa tilanteissa ([145]). Vaikka asuinpaikkaan perustuva erilainen kohtelu yleensä siis on syrjintää, poikkeustapauksissa näin ei välttämättä ole, jos kohtelu määräytyy vastaanottajien tilanteen asiaankuuluvien ja objektiivisten erojen perusteella ([146]) (näin voi olla muun muassa tietyn kaupungin asukkaita koskevien, esimerkiksi paikallisviranomaisen ylläpitämän ja paikallisin verovaroin rahoitetun julkisen uimahallin käytöstä perittävien alhaisempien hintojen tapauksessa).

Täytäntöönpanon erojen välttämiseksi jäsenvaltioiden voi olla tarpeen pohtia, sisällyttävätkö ne direktiivin täytäntöönpanevaan puitelainsäädäntöönsä yleisen lausekkeen, joka käsittää 20 artiklan 1 kohdassa mainitut periaatteet. Tämä voi olla erityisen tärkeää hallintokäytännöissä paikallisesti ilmenevän syrjinnän välttämiseksi.

7.2.2.2 Palveluntarjonnan yleisiä edellytyksiä koskeva syrjimättömyysvelvoite

Direktiivin 20 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että palvelun käytön yleiset edellytykset, jotka palveluntarjoaja saattaa yleiseen tietoon, eivät sisällä palvelujen vastaanottajien kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan perustuvia syrjiviä ehtoja.

([142]) Direktiivin 16 artiklan nojalla palveluntarjoajia (pikemminkin kuin vastaanottajia) koskevia lupajärjestelmiä ei pidä enää asettaa muista jäsenvaltioista peräisin oleville palveluntarjoajille. Direktiivin 19 artikla täydentää 16 artiklaa vastaanottajan näkökulmasta.
([143]) Ks. johdanto-osan 92 kappale.
([144]) Ks. johdanto-osan 93 kappale.
([145]) Ks. asia C-311/97, *Royal Bank of Scotland*, tuomio annettu 29.4.1999.
([146]) Ks. johdanto-osan 94 kappale.

On kuitenkin selvää, ettei direktiivin tarkoituksena ole estää objektiivisista liiketaloudellisista näkökohdista johtuvia yleisiä edellytyksiä koskevaa erilaista kohtelua. Tässä yhteydessä 2 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että syrjintäkielto ei estä palveluntarjoajia soveltamasta erilaisia käytön edellytyksiä, kun ne ovat perusteltavissa objektiivisin perustein. Kuten johdanto-osan 95 kappaleessa selvennetään, objektiivisia näkökohtia, joilla tariffi- ja hintaerot tai muut ehdot voidaan perustella, voivat olla esimerkiksi lisäkustannukset, jotka johtuvat pitkistä välimatkoista tai palveluntarjonnan teknisistä piirteistä.

Jäsenvaltioiden voi olla tarpeen tämänkin säännöksen täytäntöön panemiseksi sisällyttää 20 artiklan 2 kohtaan sisältyvä yleissäännös monialaiseen puitelainsäädäntöönsä, jolla direktiivi pannaan täytäntöön. Tämä on tärkeää, jotta vastaanottajat voivat luottaa syrjimättömyysperiaatteen pätevän niiden suhteissa palveluntarjoajiin.

7.2.3 Vastaanottajien neuvontavelvoite

Useat vastaanottajat epäröivät vielä nykyisinkin käyttää ulkomaisia palveluita, koska niillä ei ole tietoa niistä säännöistä, joita muista jäsenvaltioista peräisin olevien palveluntarjoajien on noudatettava, etenkin kuluttajansuojaa koskevista säännöistä, ja koska tietoa on vaikea saada. Tiedonpuute vaikeuttaa tarjousten vertailua ja sitä kautta palveluntarjoajan valintaa kaiken asiaankuuluvan tiedon perusteella. Direktiivin 21 artiklan tavoite onkin lisätä palvelujen vastaanottajien luottamusta antamalla niille keinot tehdä tietoon perustuvia valintoja ja vertailua rajatylittävän kaupankäynnin yhteydessä. Säännöksessä vahvistetaan vastaanottajien oikeus saada omassa jäsenvaltiossaan yleistä tietoa ja neuvontaa etenkin kuluttajansuojaa koskevista oikeudellisista velvoitteista sekä muiden jäsenvaltioiden oikeussuojakeinoista.

Direktiivin 21 artikla täydentää 7 artiklaa, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan antamaan vastaanottajien saataville tiedot omasta kansallisesta lainsäädännöstään ([147]).

7.2.3.1 Saataville annettavat tiedot

Direktiivin 21 artiklan mukaan palvelujen vastaanottajille tarjottavien tietojen on sisällettävä muun muassa yleiset tiedot muissa jäsenvaltioissa palveluntarjoajiin sovellettavista vaatimuksista. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea tietoa lupavaatimuksista ja muista palvelutoiminnan aloittamista ja harjoittamista koskevista säännöistä, etenkin kuluttajansuojasäännöistä. Toisin kuin 7 artiklassa, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan antamaan vastaanottajille tietoa omasta kansallisesta lainsäädännöstään, 21 artiklan nojalla jäsenvaltioiden ei tarvitse toimittaa yksityiskohtaisia tietoja, kuten tietoja vaiheista, jotka palveluntarjoajan on käytävä läpi luvan saamiseksi. Jäsenvaltioita ei velvoiteta antamaan oikeudellista neuvontaa tai muuta yksityiskohtaista tietoa yksittäisten vastaanottajien tarpeisiin ([148]).

Yleistä tietoa koskevien vaatimusten lisäksi on välttämätöntä tarjota yleistä tietoa oikeussuojakeinoista, jotka ovat käytettävissä palveluntarjoajan ja vastaanottajan välisissä riitatapauksissa, sekä niiden yhdistysten ja järjestöjen yhteystiedot, joista vastaanottaja voi saada käytännön neuvontaa.

Tietojen on oltava saatavilla selkeässä ja yksiselitteisessä muodossa, ja ne on esitettävä johdonmukaisesti ja jäsennellysti. Vastaanottajia ei voida ainoastaan pyytää tutustumaan oikeudellisiin teksteihin. Direktiivin 7 artiklan tavoin tässäkään artiklassa ei käsitellä vastuuasioita, kuten vastuuta väärien tai harhaanjohtavien tietojen antamisesta. Direktiivin 21 artiklassa ei vaadita, että tiedotuselimillä olisi tarjottavanaan kaikki se asiaankuuluva tieto muiden jäsenvaltioiden lainsäädännöstä, jota palvelujen vastaanottajat voivat heiltä pyytää, tai että niillä olisi yksityiskohtaiset tiedot muiden jäsenvaltioiden lainsäädännöstä tai että ne perustaisivat uusia tietokantoja. Riittää, että jäsenvaltiot keräävät vastaanottajan pyytämät tiedot tarvittaessa ottamalla yhteyttä sen jäsenvaltion asianomaiseen elimeen, jota tietopyyntö koskee. Jäsenvaltioiden välisellä yhteistyöllä olisi myös edistettävä ajantasaisen ja laadukkaan tiedon tarjontaa. Tiedot on toimitettava kohtuullisessa ajassa, ja ne toimittavat se jäsenvaltio, jossa vastaanottaja asuu. Ei riitä, että vastaanottajaa pyydetään ottamaan yhteyttä toisen jäsenvaltion asiointipisteeseen, mutta vastaanottajat voivat luonnollisesti halutessaan ottaa suoraan yhteyttä toisen jäsenvaltion asianomaiseen elimeen.

Toimivaltaisten elinten välinen yhteistyö on välttämätöntä 21 artiklassa säädettyjen velvoitteiden noudattamiseksi. artiklan 3 kohdassa säädetäänkin vastavuoroisesta avustamisesta ja tehokkaasta yhteistyöstä.

7.2.3.2 Tietoa tarjoavat elimet

Jäsenvaltiot voivat 21 artiklan nojalla vapaasti nimetä ne elimet, jotka niiden mielestä sopivat parhaiten 21 artiklassa säädettyjen tehtävien suorittamiseen. Kuten artiklan 2 kohdassa todetaan, jäsenvaltiot voivat antaa tiedotustehtävät ”keskitetyille asiointipisteille”, jotka tarjoavat jo tietoa kansallisista vaatimuksista. Jä-

([147]) Ks. tämän käsikirjan 5.3 kohta.
([148]) Riitatapauksissa henkilökohtaista neuvontaa voidaan saada myös muuta kautta, kuten EU-kuluttajaneuvontakeskusten verkosta tai Fin-Netistä.

senvaltiot voivat valita myös jonkin muun elimen, esimerkiksi jonkin euroneuvontakeskuksen, ammattipätevyyden tunnustamisesta annetussa direktiivissä mainitun yhteyspisteen, EU-kuluttajaneuvontakeskusten verkon tai muun kuluttajajärjestön.

8 PALVELUJEN LAATU

Direktiivin V luvussa (22–27 artiklassa) ja yhteisön tason käytännesääntöjä koskevassa 37 artiklassa vahvistetaan toimenpiteet, joilla edistetään korkealaatuisia palveluita sekä lisätään palveluntarjoajia ja näiden palveluja koskevaa tiedottamista ja avoimuutta. Palvelujen laatupolitiikan kehittäminen on olennaisen tärkeää sisämarkkinoiden sujuvan toiminnan ja EU:n palveluteollisuuden kilpailukyvyn kannalta. Palvelujen vastaanottajat, etenkin kuluttajat, hyötyvät laadunvalvontatoimista. Ennen kaikkea parempi tiedottaminen ja avoimuus auttavat heitä tekemään tietoon perustuvia valintoja varsinkin muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palveluntarjoajien palvelujen osalta. Suurempi avoimuus johtaa myös tasapuolisten toimintaedellytysten syntymiseen eri jäsenvaltioista peräisin olevien palveluntarjoajien välille.

Direktiivin V luvussa säädetään toisaalta joistakin palveluntarjoajia sitovista velvoitteista ja toisaalta edistetään tiettyjen vapaaehtoisten toimenpiteiden toteuttamista. Direktiivin tämän luvun täytäntöönpano jäsenvaltioissa edellyttääkin samanaikaisesti useita eri toimia.

Ensinnäkin tarvitaan lainsäädäntöä, jolla varmistetaan, että palveluntarjoajat noudattavat tiettyjä velvoitteita, kuten 22 ja 27 artiklaan sisältyvää vaatimusta tarjota tietoa tai 27 artiklassa vahvistettua velvoitetta vastata nopeasti valituksiin ja pyrkiä ratkaisemaan riitatilanteet mahdollisimman tehokkaasti. Ammatillisen vastuun ja vakuuksien alalla jäsenvaltiot voivat myös harkita vaatimusten asettamista alueelleen sijoittautuneille palveluntarjoajille, mutta tämä on kuitenkin 23 artiklan nojalla vapaaehtoista.

Toiseksi jäsenvaltioiden on tarkasteltava ja tarvittaessa muutettava lainsäädäntöään päällekkäisten vakuutusvelvoitteiden välttämiseksi (kuten 23 artiklan 2 kohdassa edellytetään), kaikkien säänneltyjä ammatteja koskevan kaupallisen viestinnän täyskieltojen sekä monialatoimintaa koskevien rajoitusten poistamiseksi (kuten 24 ja 25 artiklassa edellytetään) tai vakuuksien hyväksymiseksi (kuten 27 artiklassa edellytetään). Jäsenvaltioiden on tarvittaessa varmistettava, että lainsäädännön lisäksi mukautetaan myös 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitetut ammattijärjestöjen ja muiden ammatillisten organisaatioiden säännöt. Monialatoimintaa koskevien rajoitusten osalta jäsenvaltioiden on tarkasteltava ja mukautettava lainsäädäntöään, minkä lisäksi niiden on laadittava kertomus direktiivissä tarkoitetun keskinäisen arviointiprosessin yhteydessä ([149]).

Jäsenvaltioiden on lisäksi aktiivisesti kannustettava palveluntarjoajia toteuttamaan vapaaehtoisia laadunparannustoimia. Palveludirektiivissä jäsenvaltioille jätetään mahdollisuus päättää, millä konkreettisilla toimenpiteillä ne kannustavat näihin toimiin. Toimenpiteitä voivat esimerkiksi olla tiedotuskampanjoiden järjestäminen, laatumerkkien, käytännesääntöjen ja vapaaehtoisten standardien edistäminen, ohjelmien käynnistäminen ja rahoituksen tarjoaminen niitä varten sekä seminaarien ja konferenssien järjestäminen. Direktiivin 26 ja 37 artiklassa luetellaan jo useita toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa yhteistyössä komission ja useimmissa tapauksissa palveluntarjoajien edustajien (esimerkiksi ammattijärjestöjen ja kauppakamarien) sekä kuluttajajärjestöjen kanssa. Näiden säännösten olisi tarjottava perusta palvelujen pitkän aikavälin laatupolitiikalle, jota jäsenvaltioiden ja komission on tarkoitus kehittää EU:n tasolla.

8.1 Palveluntarjoajia ja tarjottavia palveluja koskevat tiedot

Palvelujen vastaanottajilla, etenkin kuluttajilla, ei useinkaan ole perustietoja palveluntarjoajista ja näiden palveluista. Direktiivin 22 artiklalla parannetaan vastaanottajien mahdollisuuksia saada näitä tietoja ilman, että siitä koituu palveluntarjoajille liiallinen rasite.

Direktiivin 22 artiklassa erotetaan toisistaan välttämätön tieto, jonka on aina oltava vastaanottajan saatavilla, ja muu tieto, joka on toimitettava ainoastaan vastaanottajan pyynnöstä. Tietojen on oltava selkeitä ja yksiselitteisiä, ja ne on toimitettava ennen sopimuksen tekoa, ja jos kirjallista sopimusta ei tehdä, ennen palvelun suorittamista.

Palveluntarjoajat voivat itse päättää, millä keinolla tai missä muodossa ne tiedot tarjoavat, ja valita vapaasti tarkoituksenmukaisimman ja tehokkaimman tiedotuskanavan sen perusteella, mitä tietoja ne tavanomaisesti toimittavat ja mitä tiedotuskanavia ne tavanomaisesti käyttävät. Todennäköisesti valinta määräytyy pääasiassa kyseisen palvelun luonteen mukaisesti ja sen perusteella, kuinka palvelu tavanomaisesti suoritetaan. Useat palveluntarjoajat tarjoavat tietoa potentiaalisille asiakkailleen omilla Internet-sivuillaan, kun taas jotkin niistä voivat esittää tiedot paikassa, jossa palvelu tarjotaan, tai asiakirjoissa ja esitteissä.

([149]) Ks. direktiivin 25 artiklan 3 kohta.

On huomattava, että 22 artiklan tietoja koskevat velvoitteet täydentävät muissa yhteisön säädöksissä, kuten sähköistä kaupankäyntiä koskevassa direktiivissä ([150]), matkapakettidirektiivissä ([151]) ja etämyyntidirektiivissä ([152]), vahvistettuja tietovelvoitteita. Jäsenvaltiot voivat lisäksi asettaa muita tietovelvoitteita alueelleen sijoittautuneille palveluntarjoajille.

8.1.1 Palveluntarjoajan oma-aloitteisesti toimittamat tiedot

Toimitettavat tiedot käsittävät joitakin perustietoja palveluntarjoajasta (kuten nimi, oikeusasema ja oikeudellinen muoto), yhteystiedot sekä tarvittaessa rekisteritiedot ja alv-tunnistenumeron. Kun toimintaan sovelletaan lupajärjestelmää, on annettava luvan myöntäneen toimivaltaisen viranomaisen tai keskitetyn asiointipisteen yhteystiedot. Säänneltyjen ammattien osalta on lisäksi kerrottava ammattinimike, jäsenvaltio, jossa nimike on annettu, ja ammattialajärjestö tai vastaava elin, jonka rekisteriin palveluntarjoaja on merkitty.

Muut toimitettavat tiedot liittyvät palvelun ominaispiirteisiin ja ehtoihin. Näihin kuuluvat yleiset ehdot (jos niitä on), sovellettavaa lainsäädäntöä koskevat sopimuslausekkeet, vapaaehtoinen kaupan jälkeinen takuu, palvelun hinta (jos määritelty ennakolta) sekä vakuutuksia ja vakuuksia koskevat tiedot.

8.1.2 Vastaanottajan pyynnöstä annettavat tiedot

Direktiivin 22 artikla sisältää luettelon tiedoista, jotka on toimitettava ainoastaan vastaanottajan pyynnöstä. Näihin kuuluvat palvelun hinta, kun sitä ei ole määritelty ennakolta, tai hinnan laskentatapa, jos täsmällistä hintaa ei voida antaa. Muut tiedot, joita vastaanottaja voi pyytää, liittyvät palveluntarjoajan monialatoimintaan ja yhteistyöhankkeisiin, eturistiriitojen välttämiseksi toteutettuihin toimenpiteisiin sekä mahdollisiin asiaankuuluviin käytännesääntöihin tai tuomioistuimen ulkopuolisiin riitojenratkaisumenettelyihin.

8.2 Ammatilliset vastuuvakuutukset ja vakuudet

Direktiivin 23 artiklan tavoitteena on lujittaa kuluttajien luottamusta muista jäsenvaltioista tarjottaviin palveluihin kannustamalla kaikkia niitä palveluntarjoajia ottamaan vakuutus, joiden palveluihin voi sisältyä riski kuluttajan kannalta.

8.2.1 Sellaisten palvelujen tarjoajia koskeva vakuutus- tai vakuusvelvoite, joihin sisältyy erityinen riski

Direktiivin 23 artiklassa jäsenvaltioita kehotetaan vaatimaan ammatillinen vastuuvakuutus tai muu rahallinen vakuus sellaisilta alueelleen sijoittautuneilta palveluntarjoajilta, joiden palveluihin sisältyy välitön ja erityinen terveys- tai turvallisuusriski vastaanottajan tai kolmannen henkilön kannalta tai vastaanottajan taloudelliseen turvallisuuteen kohdistuva riski. Vakuutuksen on oltava asianmukainen riskin luonteeseen ja laajuuteen nähden, ja sen kattavuuden on oltava rajatylittävä ainoastaan, jos palveluntarjoaja tosiasiallisesti tarjoaa rajatylittäviä palveluja.

8.2.2 Vakuutus- tai vakuusvelvoitteiden päällekkäisyyden estäminen

Direktiivin 23 artiklan 2 kohta koskee jäsenvaltioon jo sijoittautuneita palveluntarjoajia, jotka haluavat perustaa toimipaikan toiseen jäsenvaltioon. Viimeksi mainitun jäsenvaltion on otettava huomioon vastaavat tai keskeisiltä osin vertailukelpoiset vakuutus- tai vakuusvelvoitteet, joita palveluntarjoajaan jo mahdollisesti sovelletaan siinä jäsenvaltiossa, johon palveluntarjoaja on jo sijoittautunut, eikä se voi vaatia palveluntarjoajaa ottamaan ylimääräistä vakuutusta tai antamaan vakuutta, jos voimassa oleva vakuutus tai annettu vakuus kattaa jo sen jäsenvaltion alueen, johon palveluntarjoaja haluaa perustaa toimipaikan. Toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava, onko vakuutus tai vakuus vastaava tai keskeisiltä osin tarkoitukseltaan ja kattavuudeltaan vertailukelpoinen siltä osin kuin on kyse vakuutetusta riskistä, vakuutusmäärästä tai vakuuden enimmäismäärästä sekä kattavuuteen mahdollisesti sovellettavista poikkeuksista. Lisäjärjestelyjä voidaan vaatia, jos vakuutus on kattavuudeltaan ainoastaan osittain vertailukelpoinen. Jäsenvaltioiden olisi pohdittava mahdollisuutta täsmentää näitä seikkoja lailla, joko monialaisessa lainsäädännössä tai asiaankuuluvassa erityislainsäädännössä.

Jäsenvaltioiden on joka tapauksessa hyväksyttävä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen luottolaitoksen tai vakuutuksenantajan antama todistus riittäväksi todisteeksi siitä, että sen alueella voimassa oleva vakuutusvelvoite on täytetty.

([150]) Sähköistä kaupankäyntiä koskeva direktiivi 2000/31/EY, EYVL L *178, 17.7.2000, s. 1*.
([151]) Neuvoston direktiivi 90/314/ETY, annettu 13 päivänä kesäkuuta 1990, matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista, EYVL L 158, 23.6.1990.
([152]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/7/EY, annettu 20 päivänä toukokuuta 1997, kuluttajansuojasta etäsopimuksissa, EYVL L 144, 4.6.1997, s. 19.

8.3 Säänneltyjä ammatteja koskeva kaupallinen viestintä

Kaupallisen viestinnän käsite, sellaisena kuin se on määritelty direktiivin 4 artiklan 12 kohdassa, kattaa kaikki viestinnän muodot, joiden tarkoituksena on edistää palveluja tai palveluntarjoajan imagoa. Näin ollen se käsittää mainostuksen sekä muut kaupallisen viestinnän muodot, kuten käyntikortit, joissa mainitaan palveluntarjoajan nimike ja erityisala ([153]).

Jäsenvaltioiden on poistettava kaupallista viestintää koskevat tarpeettomat rajoitukset niin, että ne samalla varmistavat säänneltyjen ammattien riippumattomuuden ja luotettavuuden. Direktiivin 24 artiklaa sovelletaan kaikkiin tällaisiin rajoituksiin riippumatta siitä, perustuvatko ne kansalliseen lainsäädäntöön vai ammattijärjestöjen tai muiden ammatillisten organisaatioiden sääntöihin. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden on kartoitettava lainsäädäntönsä, mukautettava sitä tarvittaessa ja toteutettava riittävät toimenpiteet sen varmistamiseksi, että myös ammattijärjestöjen ja muiden ammatillisten organisaatioiden sääntöjä mukautetaan tarvittaessa.

Jäsenvaltioiden on ensinnäkin poistettava kaikki säänneltyjä ammatteja koskevan kaupallisen viestinnän täydelliset kiellot, esimerkiksi kiellot, joiden mukaan palveluntarjoajasta tai tämän toiminnasta ei saa tiedottaa missään tiedotusvälineissä.

Näin on esimerkiksi, jos ammatillisissa säännöissä kielletään jotakin säänneltyä ammattia koskeva kaupallinen viestintä kaikissa tiedotusvälineissä (muun muassa lehdistössä, televisiossa, radiossa ja Internetissä). Mainostuksen ja muun kaupallisen viestinnän sisältöä ja ehtoja koskevat syyt voivat sen sijaan olla perusteltuja deontologisista syistä joidenkin säänneltyjen ammattien ja tietyntyyppisen kaupallisen viestinnän tapauksessa.

Toiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että säänneltyjä ammatteja koskeva kaupallinen viestintä noudattaa ammatillisia sääntöjä, joiden päätarkoituksena on yhteisön oikeuden mukaisesti taata ammattikunnan riippumattomuus, arvokkuus ja luotettavuus sekä ammatillinen salassapitovelvollisuus. Esimerkiksi ammatillista salassapitovelvollisuutta koskevan velvoitteen noudattaminen estää yleensä palveluntarjoajia mainitsemasta asiakkaitaan kaupallisessa viestinnässä ilman näiltä saatua suostumusta.

Palveludirektiivissä tunnustetaan nimenomaisesti kaupallisen viestinnän sisältöön liittyvät tietyt rajoitukset ja voidaan jopa edellyttää niitä, mutta näiden sääntöjen on oltava syrjimättömiä, yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä perusteltuja sekä oikeasuhteisia. Säänneltyjä ammatteja koskevan vertailevan kaupallisen viestinnän kieltävää kansallista lakia voidaan pitää perusteltuna ja oikeasuhteisena ainoastaan, jos sen tarkoituksena on varmistaa ammattikunnan arvokkuus ja ammattietiikka ja jos kyseistä tavoitetta ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä.

8.4 Monialatoiminta

Monialatoimintaa koskevat rajoitukset rajoittavat tarjottavien palvelujen määrää ja estävät uusien liiketoimintamallien kehittämisen. Direktiivin 25 artiklan tavoitteena on poistaa perusteettomat rajoitukset, joilla rajoitetaan erilaisten toimintamuotojen harjoittamista yhdessä tai osana yhteistyöhanketta, ja varmistaa samalla, että eturistiriidat ja yhteensopimattomuudet estetään ja että tiettyjen toimintojen edellyttämä riippumattomuus ja puolueettomuus taataan ([154]).

Direktiivin 25 artiklaa sovelletaan kaikkiin tällaisiin vaatimuksiin riippumatta siitä, säädetäänkö niistä kansallisessa lainsäädännössä vai 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettujen ammattijärjestöjen ja muiden ammatillisten organisaatioiden säännöissä.

8.4.1 Monialatoimintaa koskevien rajoitusten poistaminen

Direktiivin 25 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on poistettava vaatimukset, joilla palveluntarjoajat velvoitetaan harjoittamaan yksinomaan tiettyä toimintaa tai joilla rajoitetaan erilaisten toimintamuotojen harjoittamista yhdessä tai osana yhteistyöhanketta. Siinä vahvistetaan kuitenkin edellytykset, joiden nojalla rajoitukset voidaan pitää voimassa säänneltyjen ammattien sekä sertifiointi- ja akkreditointipalvelujen, teknisten tarkastuspalvelujen ja testaukseen tai kokeisiin liittyvien palvelujen osalta.

Monialatoimintaa koskevat rajoitukset, joiden tarkoituksena on varmistaa säänneltyjen ammattien edellyttämä riippumattomuus ja puolueettomuus, voivat olla perusteltuja, jos ne ovat välttämättömiä kunkin ammatin erityispiirteisiin mukautettujen erilaisten ammattietiikkaan ja -toimintatapoihin liittyvien vaatimusten

([153]) Direktiivin 2005/36/EY 7 artiklan 3 kohta, 52 artikla ja 54 artikla sisältävät sääntöjä, joita sovelletaan ammatti- ja tutkintonimikkeiden käyttöön, jos palveluntarjoaja tarjoaa palveluitaan jossain muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa hänen ammattipätevyytensä on hankittu.
([154]) Asianajajien tapauksessa tällainen säännös ei vaikuta direktiivin 98/5/EY 11 artiklan 5 kohdan soveltamiseen.

noudattamiseksi. Jäsenvaltio voi esimerkiksi pitää monialatoimintaa koskevat asianajajien ja tilintarkastajien yhteistyöhankkeet kieltävää kansallista lainsäädäntöä perusteltuna ja oikeasuhteisena, koska toisiinsa verrattavissa oleva vaitiolovelvollisuus ei sido näitä kahta säänneltyä ammattia ([155]). Samalla tavoin sertifiointi- ja akkreditointipalvelujen, teknisten tarkastuspalvelujen ja testaukseen tai kokeisiin liittyvien palvelujen tarjoajien monialatoimintaa koskevat rajoitukset voidaan pitää voimassa, jos ne ovat perusteltuja palveluntarjoajien riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

8.4.2 Eturistiriitojen välttäminen sekä palveluntarjoajien riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaaminen

Rajoitusten poistamisen yhteydessä on tärkeää välttää eturistiriidat ja varmistaa tiettyjen palvelutoimintojen edellyttämä riippumattomuus ja puolueettomuus.

Tämän vuoksi niiden jäsenvaltioiden, jotka sallivat monialatoiminnan, on varmistettava, että eturistiriidat vältetään, että tiettyjen toimintojen edellyttämä riippumattomuus ja puolueettomuus taataan ja että eri toimintojen ammattietiikkaan liittyvien vaatimusten yhteensopivuus taataan.

8.4.3 Lainsäädännön tarkastelu ja arviointikertomuksen sisältö

Jäsenvaltioiden on tarkasteltava lainsäädäntöään määritelläkseen voimassa olevat rajoitukset ja arvioidakseen, ovatko ne perusteltuja 25 artiklan nojalla. Niiden on arvioitava, onko olemassa vähemmän rajoittavia keinoja varmistaa esimerkiksi palveluntarjoajien riippumattomuus ja puolueettomuus tai ammattietiikkaan liittyvien vaatimusten noudattaminen. Jäsenvaltioiden on arvioitava etenkin sitä, voidaanko kahden säännellyn ammatin välisiä monialatoiminnan yhteistyöhankkeita koskevat voimassa olevat kiellot korvata vähemmän rajoittavilla keinoilla, esimerkiksi varmistamalla kyseisten kahden toiminnan harjoittamisen riippumattomuus erityisillä sisäistä organisaatiota koskevilla säännöillä tai käytännesäännöillä. Tässä mielessä keskinäinen arviointimenettely antaa mahdollisuuden kokemusten vaihtoon ja parhaiden käytäntöjen levittämiseen jäsenvaltioiden kesken.

8.5 Laatupolitiikka

Direktiivin 26 artiklassa vahvistetaan suuntaviivat vapaaehtoisille laadunvarmistustoimenpiteille, joiden toteuttamista jäsenvaltioiden on tuettava yhteistyössä komission kanssa.

Palvelujen laatu ja vastaanottajia koskeva avoimuus voidaan varmistaa eri keinoin, sillä on selvää, että näiden keinojen sopivuus ja tehokkuus määräytyy kyseisen palvelualan ja palvelutyypin mukaan. Direktiivin 26 artiklassa viitataan erityisesti riippumattomien tai akkreditoitujen elinten tekemiin palveluntarjoajan toimintojen sertifiointiin ja arviointiin, ammatillisten järjestöjen laatimiin laatusopimuksiin tai -merkintöihin sekä vapaaehtoisten eurooppalaisten standardien kehittämiseen. Jäsenvaltiot voivat eri keinoin edistää tällaisia toimenpiteitä, esimerkiksi tiedotuskampanjoilla, järjestämällä seminaareja ja konferensseja sekä rahoittamalla ohjelmia ja hankkeita. Komissio pyrkii kaikin keinoin tukemaan näitä toimia ja levittämään parhaita käytäntöjä jäsenvaltioiden kesken.

Jotta kuluttajat pystyisivät helpommin vertailemaan eri jäsenvaltioiden palvelutoimintojen ominaispiirteitä, 26 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että palveluntarjoajat ja vastaanottajat voivat helposti saada merkintöjen ja muiden laatumerkkien merkitystä ja myöntämisperusteita koskevat tiedot. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi perustaa Internet-sivuston, jolla annetaan tietoa merkinnöistä, tai vaatia, että ammattijärjestöt tai muut organisaatiot antavat tietoa jäsentensä käyttämistä merkinnöistä. Ammattijärjestöjen, joiden jäsenet käyttävät yhteistä merkintää, on lisäksi varmistettava, että niitä käytetään asianmukaisesti ja että ne eivät johda harhaan palvelujen vastaanottajia.

Kuluttajajärjestöjä ja riippumattomia elimiä, jotka arvioivat ja testaavat palveluja, olisi kannustettava tarjoamaan eri jäsenvaltioissa tarjottavien palvelujen laadusta enemmän vertailevaa tietoa. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa tämän tiedotuskampanjoilla, seminaareilla ja konferensseilla tai tarjoamalla rahoitusta ohjelmia ja hankkeita varten, mihin ne saavat komissiolta tukea.

8.6 Riitojen ratkaiseminen

8.6.1 Palveluntarjoajien keinot tehostaa valitusten käsittelyä

Tehokas valitusten käsittely on tärkeä osa luottamuksen lisäämistä rajatylittäviin palveluihin, ja käsittelyn tehostamiseksi 27 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että palveluntarjoajat antavat saataville

([155]) Ks. asia C-309/99, *Wouters*, tuomio annettu 19.2.2002, 104 kohta.

yhteystietonsa, etenkin osoitteen, johon vastaanottajat voivat osoittaa valituksensa tai josta he voivat pyytää tietoja. Jäsenvaltioiden on lisäksi varmistettava, että palveluntarjoajat vastaavat valituksiin mahdollisimman nopeasti, pyrkivät parhaansa mukaan löytämään tyydyttävän ratkaisun ja ilmoittavat vastaanottajille mahdollisuudesta hyödyntää mahdollisia tuomioistuinten ulkopuolisia riitojenratkaisumenettelyjä. Jäsenvaltioiden on sisällytettävä tällainen palveluntarjoajia koskeva velvoite täytäntöönpanevaan lainsäädäntöönsä.

8.6.2 Vakuudet tuomioistuimen päätöksen yhteydessä

Tapauksessa, jossa vakuus on tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanon kannalta välttämätön, jäsenvaltioiden on 27 artiklan 3 kohdan nojalla hyväksyttävä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden luottolaitosten vastaavat vakuudet. Säännöksen tarkoituksena on ratkaista mahdolliset tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanoon liittyvät ongelmat. Yhteisöjen tuomioistuin on muussa yhteydessä jo todennut, että jäsenvaltion asettama vaatimus siitä, että vakuudet asetetaan luottolaitokseen, jolla on kotipaikka tai sivuliike sen alueella, on muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita luottolaitoksia syrjivä ja näin ollen kielletty EY:n perustamissopimuksen 49 artiklan nojalla ([156]). Palveludirektiivissä täsmennetään, että tällaisilla luottolaitoksilla ja vakuutuksenantajilla on oltava jäsenvaltioiden hyväksyntä asiaankuuluvan yhteisön oikeuden mukaisesti ([157]).

8.7 Käytännesäännöt

8.7.1 Yhteisön tason yhteisten sääntöjen kehittäminen

Rajatylittävän toiminnan lisääntymisen ja todellisten palvelujen sisämarkkinoiden kehittymisen vuoksi ammatillisia sääntöjä on lähennettävä EU:n tasolla. Siksi on tärkeää, että ammattijärjestöt pääsevät keskenään EU:n tasolla sopuun kyseistä ammattikuntaa tai palvelualaa koskevista yhteisistä säännöistä, joilla varmistetaan vastaanottajien yhtäläinen suoja ja palvelujen korkea laatu kaikkialla EU:ssa.

Eurooppalaiset käytännesäännöt voivat toisaalta edistää palveluntarjoajien vapaata liikkuvuutta ja toisaalta lisätä vastaanottajien luottamusta muista jäsenvaltioista peräisin olevien palveluntarjoajien tarjoamiin palveluihin. Käytännesääntöjen tarkoituksena on vahvistaa yhteisön yhteiset vähimmäistason käytännesäännöt, jotka laaditaan kunkin ammattikunnan tai palvelualan ominaispiirteiden mukaisesti. Niistä huolimatta jäsenvaltiot ja kansalliset ammattijärjestöt voivat määrätä yksityiskohtaisemmista säännöistä, joilla pyritään suojelemaan tehokkaammin kansallista lainsäädäntöä tai kansallisia käytännesääntöjä.

8.7.2 Käytännesääntöjen sisältö

Säänneltyjä ammatteja koskevissa käytännesäännöissä olisi vahvistettava vähimmäissäännöt ammattietiikasta ja -toimintatavoista, joilla pyritään ennen kaikkea takaamaan riippumattomuus, puolueettomuus ja ammatillinen salassapitovelvollisuus, sekä kaupallista viestintää ja tarvittaessa myös vakuutusvaatimuksia koskevat säännöt. Tällaisiin käytännesääntöihin olisi sisällyttävä ne periaatteet, joihin säänneltyjen ammattien harjoittaminen Euroopassa perustuu, kuten ammattikunnan riippumattomuus, luottamuksellisuus, rehellisyys, luotettavuus ja arvokkuus.

Käytännesääntöihin sisältyviä sääntöjä olisi tavanomaisesti sovellettava sekä rajatylittävään palveluntarjontaan että sillä alueella tapahtuvaan palveluntarjontaan, johon palveluntarjoaja on sijoittautunut, ja niiden tarkoituksena olisi oltava yhteisten Euroopan-laajuisten sääntöjen vahvistaminen eikä kotimaisen ja rajatylittävän palveluntarjonnan erottaminen toisistaan.

Ammattijärjestöjen on noudatettava osallisuuden, avoimuuden, tehokkuuden ja vastuuvelvollisuuden periaatteita sen varmistamiseksi, että käytännesäännöt ovat laadukkaat, että palveluntarjoajat ja vastaanottajat hyväksyvät ne ja että niissä noudatetaan kilpailusääntöjä ja sisämarkkinaperiaatteita. Yksi käytännesääntöjen haasteista on niiden täytäntöönpano etenkin vähimmäissääntöjen soveltamisen valvonnan kannalta.

([156]) Asia C-279/00, *komissio vastaan Italia*, tuomio annettu 7.2.2002.
([157]) Ensimmäinen neuvoston direktiivi 73/239/ETY, annettu 24 päivänä heinäkuuta 1973, muun ensivakuutusliikkeen kuin henkivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, EYVL L 228, 16.8.1973, s. 3, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/83/EY, annettu 5 päivänä marraskuuta 2002, henkivakuutuksesta, EYVL L 345, 19.12.2002, s. 1 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/48/EY, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2006, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (uudelleenlaadittu teksti), EUVL L 177, 30.6.2006, s. 1.

9 HALLINNOLLINEN YHTEISTYÖ

9.1 Hallinnollisen yhteistyön perusteet

Jäsenvaltioiden välinen hallinnollinen yhteistyö on olennaisen tärkeä tekijä palvelujen sisämarkkinoiden sujuvan toiminnan kannalta. Kuten palvelujen sisämarkkinatilannetta koskevassa komission kertomuksessa ([158]) korostettiin, luottamuksen puute muiden jäsenvaltioiden oikeuskehyksen ja valvonnan toimivuuteen on johtanut siihen, että rajatylittävään toimintaan sovelletaan moninkertaisia sääntöjä ja päällekkäistä valvontaa, ja tämä on yksi syy siihen, ettei palvelujen sisämarkkinoita ole vielä tähän mennessä saatu toimimaan moitteettomasti. Palveludirektiivin hallinnollista yhteistyötä koskevissa säännöissä puututaan näihin vaikeuksiin, ja niillä luodaan perusta jäsenvaltioiden viranomaisten tehokkaalle yhteistyölle. Toimivaltaisten viranomaisten yhteistyön tarkoituksena on varmistaa palveluntarjoajien tehokas valvonta, joka perustuu oikeisiin ja täydellisiin tietoihin, jotta vilpillisesti toimivien elinkeinonharjoittajien olisi entistä vaikeampaa välttää valvontaa ja kiertää sovellettavia kansallisia sääntöjä. Hallinnollisella yhteistyöllä olisi samalla pyrittävä välttämään palveluntarjoajien päällekkäistä valvontaa.

Direktiivin hallinnollista yhteistyötä koskevien velvoitteiden täytäntöönpano edellyttää tarpeellisia oikeudellisia ja hallinnollisia järjestelyjä. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että keskinäistä avunantoa koskevat velvoitteet sitovat oikeudellisesti niitä kansallisia toimivaltaisia viranomaisia, jotka osallistuvat päivittäin hallinnolliseen yhteistyöhön muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa, ja että ne noudattavat velvoitteitaan. Jäsenvaltioiden on lisäksi varmistettava, että niiden alueelle sijoittautuneet palveluntarjoajat antavat toimivaltaisille viranomaisille niiden pyynnöstä kaikki tiedot, joita ne tarvitsevat valvoakseen kansallisen lainsäädännön noudattamista. Joissakin jäsenvaltioissa tämä voi edellyttää velvoitteiden vahvistamista lainsäädännössä.

9.2 Peruspiirteet

10.2.1 Keskinäinen avunanto

Direktiivin 28–36 artiklassa jäsenvaltioille asetetaan oikeudellinen velvoite antaa toisilleen apua, etenkin vastata tietopyyntöihin ja toteuttaa tarvittaessa tosiasiallisia tarkistuksia, tarkastuksia ja tutkimuksia. Tämä tarkoittaa, etteivät jäsenvaltiot voi kieltäytyä tekemästä yhteistyötä keskenään. Ne eivät esimerkiksi voi pidättyä toteuttamasta tarkastuksia tai antamasta palveluntarjoajaa koskevia tietoja sillä perusteella, että riskejä ja ongelmia ei ole ilmennyt niiden omalla alueellaan vaan ainoastaan toisen jäsenvaltion alueella.

Keskinäistä avunantoa koskeva velvoite on kaikenkattava ja käsittää velvollisuuden toteuttaa kaikki mahdolliset tehokkaan yhteistyön edellyttämät toimet, joihin kuuluvat esimerkiksi tietojen kerääminen kaikin tarvittavin keinoin, jos niitä ei vielä ole saatavilla, ja havaituista vaikeuksista ilmoittaminen.

Hallinnollisen yhteistyön olisi tavanomaisesti tapahduttava suoraan eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kesken sen varmistamiseksi, että apua annetaan mahdollisimman pikaisesti ja tehokkaasti. Tästä muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa tehtävästä hallinnollisesta yhteistyöstä olisikin tultava tavanomainen hallintokäytäntö. Yhteyspisteiden, joita jäsenvaltioiden on nimettävä 28 artiklan 2 kohdan nojalla, olisi puututtava asiaan ainoastaan poikkeustapauksissa, kun ongelmia ilmenee (johdanto-osan 107 kappale). Niiden on siis vastattava koordinoinnista tai valvonnasta kyseisessä jäsenvaltiossa.

9.2.2 Sisämarkkinoiden tiedotusjärjestelmän (IMI) tarjoama tekninen tuki

Hallinnollisen yhteistyön asianmukaista toimintaa on tuettava teknisin keinoin, joilla tehdään mahdolliseksi eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten suora ja nopea yhteydenpito. Tästä syystä komissio on sitoutunut perustamaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa sähköisen järjestelmän jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa varten (34 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan 112 kappale).

IMI on suunniteltu monialaiseksi välineeksi ja hallinnollista yhteistyötä koskevia velvoitteita sisältävän sisämarkkinalainsäädännön tueksi ([159]). IMIä kehitetään parhaillaan, ja sen tarkoituksena on mahdollistaa toimivaltaisten viranomaisten sähköinen tietojenvaihto. Sen avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat helposti löytää muiden jäsenvaltioiden vastuulliset tahot ja kommunikoida keskenään nopeasti ja tehokkaasti. Mahdollisten kielivaikeuksien välttämiseksi IMI sisältää eri kieliversioita. Tämän lisäksi siihen kuuluu lisämekanismeja, joilla edistetään sujuvaa hallinnollista yhteistyötä, kuten sähköisten tiedostojen, asiakirjojen ja todis-

([158]) Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille: "Palvelujen sisämarkkinatilanne – Palvelujen sisämarkkinastrategian ensimmäisessä vaiheessa esitetty kertomus", KOM(2002) 441 lopullinen.
([159]) IMI sisältää ammattipätevyyden tunnustamisesta 7 päivänä syyskuuta 2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY (EUVL L 255, 30.9.2005, s. 22) nojalla myös erityisen sovelluksen hallinnollista yhteistyötä koskevia velvoitteita varten.

tusten vaihtoa. IMIin sisältyy myös toimintoja, joiden avulla tietopyyntöön voidaan tarvittaessa liittää myös muita toimivaltaisia viranomaisia. Lisäksi siinä on ominaisuuksia, joilla varmistetaan pikaiset vastaukset, kuten automaattiset sähköpostimuistutukset, vastauksia koskevien määräaikojen asettaminen ja ilmoittaminen sekä ongelmanratkaisumekanismit toimivaltaisten viranomaisten välisten ristiriitojen varalle (esimerkiksi, jos jokin toimivaltainen viranomainen ei toimita tarvittavia tietoja).

IMIn toimintakuntoon saattaminen edellyttää aktiivisia toimia komissiolta ja jäsenvaltioilta koko täytäntöönpanovaiheen ajan. Tämä johtuu etenkin siitä, että palveludirektiivi kattaa useita taloudellisia toimintoja, minkä vuoksi IMIin rekisteröityy ja sitä käyttää useita kansallisen, alueellisen ja joissakin jäsenvaltioissa myös paikallisen tason toimivaltaisia viranomaisia. Komission ja jäsenvaltioiden on tehtävä tiivistä yhteistyötä IMIn palvelusovelluksen, etenkin erityisten kysymyssarjojen ja teknisten toimintojen kehittämiseksi. Jäsenvaltioiden olisi komission avustuksella lisäksi tarjottava koulutusta järjestelmän loppukäyttäjille ja varmistettava, että heillä on riittävät tiedot sen käytännön toiminnasta.

9.3 Tietojenvaihto

9.3.1 Velvoite toimittaa tietoja pyynnöstä

Keskinäistä avunantoa koskevat pyynnöt ovat useimmissa tapauksissa tietopyyntöjä, jotka voivat liittyä sijoittautumisvapauteen. Jäsenvaltio voi esimerkiksi haluta tietoa siitä, onko sen alueelle sijoittautuva palveluntarjoaja jo laillisesti sijoittautunut johonkin muuhun jäsenvaltioon ja ovatko sen toimittamat vakuutustodistukset aitoja. Useat tietopyynnöt liittyvät myös palvelujen rajatylittävään tarjontaan, kuten siihen, että jäsenvaltio, johon palveluja tarjotaan, haluaa tietää, onko palveluntarjoajalla lainmukainen oikeus tarjota tiettyjä palveluja vai onko se harjoittanut toimintaansa laittomasti sijoittautumisjäsenvaltiossaan.

9.3.1.1 Palveluntarjoajia ja niiden palveluja koskevan tiedon vaihto

Muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa tapahtuvan tietojenvaihdon on yleisesti ottaen oltava nopeaa ilman turhaa byrokratiaa.

Tietopyynnöissä on täsmennettävä, millaista tietoa pyydetään, ja niiden on oltava asianmukaisesti perusteltuja: erityisesti on ilmoitettava syyt, joiden vuoksi tietoa tarvitaan asianmukaisen valvonnan varmistamiseksi (28 artiklan 3 kohta). Kun toimivaltainen viranomainen on saanut tietopyynnön, sen on toimitettava tiedot sähköisesti mahdollisimman pian (28 artiklan 6 kohta). Toimivaltainen viranomainen, jolle pyyntö on osoitettu, on vastuussa palveluntarjoajan valvonnasta, joten sillä on jo yleensä hallussaan pyydetyt tiedot, minkä vuoksi se pystyy toimittamaan nämä tiedot nopeasti niitä pyytäneelle toimivaltaiselle viranomaiselle. Jos toimivaltaisella viranomaisella ei ole pyydettyjä tietoja esimerkiksi siksi, ettei palveluntarjoaja ole rekisteröitynyt tai kyseisiä tietoja ei ole ennen kerätty, sen on pyrittävä kansallisessa laissa sille myönnettyjen keinojen avulla saamaan pyydetyt tiedot mahdollisimman pian. Se voi esimerkiksi pyytää tietoja muilta toimivaltaisilta viranomaisilta, ottaa yhteyttä palveluntarjoajaan ja mahdollisesti suorittaa tarkistuksia ja tarkastuksia. Kun tiedot on saatu, niitä voidaan käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten niitä on pyydetty (28 artiklan 3 kohta).

Joskus pyydetyt tiedot eivät ole saatavilla, niiden kerääminen ei ole mahdollista tai se vie aikaa. Tällaisissa tapauksissa toimivaltaisen viranomaisen on otettava yhteyttä tietoja pyytäneeseen toisen jäsenvaltion viranomaiseen ja ilmoitettava sille tilanteesta viipymättä ratkaisun löytämiseksi (28 artiklan 5 kohta). Jos tietojen toimitus viivästyy esimerkiksi siksi, että tiedot on ensin kerättävä palveluntarjoajalta, tietopyynnön vastaanottaneen toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava viiveestä mahdollisimman pian tietoja pyytäneelle toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja ilmoitettava, milloin pyydetyt tiedot ovat todennäköisesti saatavilla. Samalla tavoin tietoja pyytäneen toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava mahdollisimman nopeasti, jos se on saanut ainoastaan puutteellisia tai vääriä tietoja, ja selitettävä, miksi nämä tiedot eivät riitä ja millaisia lisätietoja se tarvitsee. Tällä tavoin toimivaltaiset viranomaiset pääsevät yleensä molempia tyydyttävään ratkaisuun. Jos ne eivät kuitenkaan saa ongelmia ratkaistuksi, kyseisten jäsenvaltioiden yhteyspisteiden olisi puututtava asiaan ratkaisun löytämiseksi. Asiasta on tarvittaessa ilmoitettava komissiolle 28 artiklan 8 kohdan nojalla, ja se voi toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet varmistaakseen, että jäsenvaltiot täyttävät keskinäiseen avunantoon liittyvät velvoitteensa. Se voi esimerkiksi käynnistää rikkomisesta johtuvan menettelyn.

9.3.1.2 Palveluntarjoajien hyvää mainetta koskeva tietojenvaihto

Hyvää mainetta koskevien tietojen arkaluonteisuuden vuoksi 33 artiklassa vahvistetaan erityiset säännöt sellaisten rikosoikeudellisia, kurinpidollisia ja hallinnollisia seuraamuksia koskevien tietojen vaihdosta, jotka koskevat suoraan palveluntarjoajan pätevyyttä tai ammatillista luotettavuutta, sekä maksukyvyttömyys- tai

konkurssipäätöksiä koskevien tietojen vaihdosta. Direktiivin 33 artiklan 3 kohdan mukaisesti tällaisten hyvää mainetta koskevien tietojen vaihdossa on noudatettava henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä ja otettava huomioon asianomaisissa jäsenvaltioissa tuomituille tai henkilöille, joille on määrätty seuraamuksia, taatut oikeudet. Lisäksi 33 artiklan 2 kohdan nojalla rikosoikeudellisia, kurinpidollisia ja hallinnollisia seuraamuksia koskevat tiedot, jotka liittyvät suoraan palveluntarjoajan pätevyyteen tai ammatilliseen luotettavuuteen, voidaan toimittaa ainoastaan siinä tapauksessa, että niistä on lainvoimainen päätös eli muutoksenhakumahdollisuutta ei enää ole. Kuten edellä on todettu, näitä tietoja voidaan käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten niitä on pyydetty (28 artiklan 3 kohta).

9.3.2 Velvoite suorittaa tarkastuksia pyynnöstä

Joissakin tapauksissa tietopyynnöt edellyttävät tarkastusten, tarkistusten tai tutkimusten suorittamista. Tällaiset tosiasialliset tarkastukset voivat olla välttämättömiä rajatylittävän palveluntarjonnan tapauksessa esimerkiksi, jos jäsenvaltio, johon palveluntarjoaja muuttaa tarjoamaan palveluja perustamatta kuitenkaan toimipaikkaansa sinne, epäilee, ettei palveluntarjoaja ole välttämättä noudattanut sijoittautumisjäsenvaltionsa lakeja.

Pyynnöt, joissa edellytetään tosiasiallisten tarkastusten suorittamista, on rajoitettava tapauksiin, joissa tarkastukset ovat välttämättömiä valvonnan kannalta, niiden on oltava selkeitä ja täsmällisiä ja ne on perusteltava (28 artiklan 3 kohta). Pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat päättää, mitkä ovat asianmukaisimmat keinot suorittaa tarkastukset ja tarkistukset ja kuinka pyydetyt tiedot kerätään (29 artiklan 2 kohta ja 31 artiklan 3 kohta). Ne voivat esimerkiksi suorittaa tarkistuksen paikalla palveluntarjoajan tiloissa, pyytää tietoja palveluntarjoajalta tai käyttää jotain muuta keinoa.

Jos toimivaltaisella viranomaisella on vaikeuksia noudattaa toisen jäsenvaltion pyyntöä esimerkiksi siksi, ettei palveluntarjoajaa saada tunnistettua tai pyydettyjä tietoja ei ole mahdollista saada, sen on tiedotettava asiasta välittömästi pyynnön esittäneen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja pyrittävä löytämään molempia osapuolia tyydyttävä ratkaisu (28 artiklan 5 kohta). Asiasta on tarvittaessa ilmoitettava komissiolle 28 artiklan 8 kohdan nojalla, jotta se voi ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

9.4 Rajatylittävää palveluntarjontaa koskeva keskinäinen avunanto

9.4.1 Valvontatehtävien jakautuminen jäsenvaltioiden kesken

Direktiivin 30 ja 31 artiklassa säädetään tehtävänjaosta asianosaisten jäsenvaltioiden kesken. artikloista käy ilmi, minkä jäsenvaltion vaatimuksia sovelletaan 16 ja 17 artiklan nojalla. Direktiivin 16 artiklan nojalla se jäsenvaltio, jossa palvelu tarjotaan, ei tietyissä tapauksissa voi soveltaa omia vaatimuksiaan muista jäsenvaltioista peräisin oleviin palveluntarjoajiin. Joissakin tapauksissa se kuitenkin voi soveltaa vaatimuksiaan muista jäsenvaltioista peräisin oleviin palveluntarjoajiin (mikäli se on yhteisön oikeuden mukaista). Tämä selviää 30 ja 31 artiklasta, joissa valvontatehtävät jaetaan sijoittautumisjäsenvaltion ja sen jäsenvaltion kesken, jossa palvelu tarjotaan. Näiden artiklojen perusteella kukin jäsenvaltio on periaatteessa vastuussa omien vaatimustensa noudattamisen valvonnasta ja täytäntöönpanosta, ja muiden jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä tehokkaan valvonnan varmistamiseksi.

Näin ollen 31 artiklan 1 kohdassa todetaan sen jäsenvaltion, jossa palvelu tarjotaan, säännöistä, joita voidaan 16 ja 17 artiklan ja yhteisön oikeuden mukaisesti soveltaa muista jäsenvaltioista peräisin oleviin palveluntarjoajiin, että se jäsenvaltio, jonka alueella palvelu tarjotaan, vastaa palveluntarjoajan toiminnan valvonnasta ja voi toteuttaa toimia esimerkiksi tarkistaakseen, että palveluntarjoaja noudattaa ympäristönsuojelun kannalta välttämättömiä sääntöjä, ja pannakseen säännöt täytäntöön.

Toisaalta sellaisissa tapauksissa, joissa se jäsenvaltio, jossa palvelu tarjotaan, ei voi 16 ja 17 artiklan nojalla soveltaa omia vaatimuksiaan muista jäsenvaltioista peräisin oleviin palveluntarjoajiin, palveluntarjoajan sijoittautumisjäsenvaltion on varmistettava, että sen omia kansallisia vaatimuksia noudatetaan (30 artiklan 1 kohta), ja sen on esimerkiksi taattava, että palveluntarjoajalla on vaaditut luvat. Kuten edellä on todettu, sijoittautumisjäsenvaltio ei voi pidättyä toteuttamasta valvontatoimenpiteitä sillä perusteella, että palvelua tarjotaan (ja mahdollista haittaa aiheutuu) ainoastaan toisen jäsenvaltion alueella. Se jäsenvaltio, jossa palvelua tarjotaan, on puolestaan velvollinen tarjoamaan tarvittaessa apua, mutta se voi suorittaa tosiasiallisia tarkastuksia myös omasta aloitteestaan 31 artiklan 4 kohdassa esitetyin ehdoin.

9.4.2 Keskinäinen avunanto yksittäistapauksissa tehtävien poikkeusten yhteydessä

Palvelun tarjoamisen vapautta koskevasta lausekkeesta poiketen jäsenvaltiolle annetaan 18 artiklassa ([160]) mahdollisuus toteuttaa erityistapauksissa palvelujen turvallisuuteen liittyvän oman lainsäädäntönsä perus-

([160]) Ks. tämän käsikirjan 7.1.5 kohta.

teella toimenpiteitä, jotka koskevat niiden alueelle toisesta jäsenvaltiosta palvelujaan tarjoavia yksittäisiä palveluntarjoajia. Direktiivin 35 artiklassa säädetään yksittäistapauksissa tehtävien poikkeusten osalta erityisestä hallinnollisesta yhteistyömenettelystä, joka antaa menettelylliset takeet siitä, että yksittäistapauksia koskevia poikkeuksia sovelletaan ainoastaan, jos 18 artiklassa tarkoitetut sisällölliset edellytykset täyttyvät. Direktiivin 35 artiklassa vahvistetaan erityisesti, että se jäsenvaltio, jossa palvelu tarjotaan, voi toteuttaa toimenpiteitä ainoastaan siinä tapauksessa, että palveluntarjoajan sijoittautumisjäsenvaltioon on otettu yhteyttä, mutta se ei ole toteuttanut riittäviä toimenpiteitä. Edellyttäen että 18 artiklassa esitetyt vaatimukset täyttyvät ja 35 artiklassa vahvistettua menettelyä on noudatettu, jäsenvaltio voi vedota yksittäistapauksessa tehtävään poikkeukseen esimerkiksi tapauksessa, jossa sen alueella keskuslämmitysjärjestelmien ylläpito- ja puhtaanapitopalveluja tarjoava, toisesta jäsenvaltiosta peräisin oleva toimija ei suorita työtänsä asianmukaisesti vaan aiheuttaa turvallisuusriskejä.

Kuten edellä mainitaan, jäsenvaltion, joka aikoo toteuttaa toimenpiteitä 18 artiklan nojalla, on ensiksi pyydettävä palveluntarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiota toteuttamaan toimenpiteitä ja toimittamaan tietoja. Tämän jälkeen sijoittautumisjäsenvaltion on tutkittava, voidaanko toimenpiteitä toteuttaa sen oman lainsäädännön perusteella, ja ilmoitettava pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle mahdollisimman pian toimenpiteistä, joita se on toteuttanut tai aikoo toteuttaa, tai mahdollisesti syyt siihen, miksi se ei aio toteuttaa toimenpiteitä. Jos jäsenvaltio, jossa palvelu tarjotaan, aikoo edelleen sijoittautumisjäsenvaltiota kuultuaan toteuttaa toimenpiteitä 18 artiklan nojalla, sen on seuraavaksi ilmoitettava komissiolle ja sijoittautumisjäsenvaltiolle aikomuksestaan ja perusteltava, miksi sijoittautumisjäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet eivät ole riittäviä ja millä perusteella toimenpiteet, joita se itse aikoo toteuttaa, täyttävät 18 artiklassa asetetut edellytykset. Jäsenvaltio, jossa palvelu tarjotaan, voi toteuttaa ne toimenpiteet, joista on ilmoitettu, 15 päivän kuluttua niistä ilmoittamisesta, ellei komissio ole toisin päättänyt.

Kiireellisissä tapauksissa, joissa on olemassa perusteltu riski ihmisten tai omaisuuden turvallisuuteen kohdistuvasta välittömästä ja vakavasta vaarasta, se jäsenvaltio, jossa palvelu tarjotaan, voi toteuttaa toimenpiteitä oman palvelujen turvallisuuteen liittyvän lainsäädäntönsä nojalla jopa siinä tapauksessa, ettei 35 artiklan 2–4 kohdassa tarkoitettua menettelyä ole saatettu loppuun (35 artiklan 5 kohta). On kuitenkin selvää, että tällaisia toimenpiteitä voidaan toteuttaa ainoastaan, jos 18 artiklassa vahvistetut edellytykset täyttyvät eli jos kansallisia säännöksiä, joiden nojalla toimenpide toteutetaan, ei ole yhdenmukaistettu yhteisön laajuisesti palvelujen turvallisuuden alalla, jos toimenpide on vastaanottajan kannalta suojaavampi tai jos sijoittautumisjäsenvaltio ei ole toteuttanut toimenpiteitä ja jos toimenpide on oikeasuhteinen. Näistä toimenpiteistä on ilmoitettava komissiolle ja sijoittautumisjäsenvaltiolle mahdollisimman pian ja niiden kiireellisyys on perusteltava.

9.5 Varoitusjärjestelmä

Tehokkaan valvonnan ja ennen kaikkea palvelujen vastaanottajien riittävän suojelun varmistamiseksi on tärkeää, että jäsenvaltiot saavat välittömästi tietoa palvelutoiminnasta, joka voi aiheuttaa vakavaa vahinkoa ihmisten terveydelle tai turvallisuudelle taikka ympäristölle. Tästä syystä 32 artiklassa säädetään järjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot ilmoittavat kaikille muille asianomaisille jäsenvaltioille ja komissiolle mahdollisimman nopeasti, jos niiden tietoon tulee palveluntarjoajan toimia tai palvelutoimintaan liittyviä nimenomaisia olosuhteita, jotka voivat aiheuttaa vakavaa vahinkoa ihmisten terveydelle tai turvallisuudelle taikka ympäristölle. Muiden jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat näiden tietojen ansiosta reagoida nopeasti, ryhtyä valvomaan tarkkaan kyseistä palveluntarjoajaa ja mahdollisesti toteuttaa tarvittavia ehkäiseviä toimia palveludirektiivin sääntöjen, ennen kaikkea 16–18 artiklan sekä 30 ja 31 artiklan, mukaisesti.

10 LAINSÄÄDÄNNÖN TARKASTELU JA KESKINÄINEN ARVIOINTI

10.1 Tavoitteet ja lähestymistapa

Palveludirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita tarkastelemaan useiden alojen lainsäädäntöään. Direktiivin 39 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan laatimaan komissiolle kertomus tarkastelun tuloksista, ja sillä perustetaan "keskinäinen arviointiprosessi", jolla varmistetaan avoimuus ja vertaisarviointi. Arviointiprosessi tarjoaa jäsenvaltioille loistavan mahdollisuuden nykyaikaistaa omia oikeudellisia ja hallinnollisia toimintamallejaan.

Direktiivissä edellytetään kansallisen lainsäädännön tarkastelua ja arviointia kahdessa eri yhteydessä ja kahden eri tavoitteen saavuttamiseksi. Toisaalta direktiiviin sisältyy velvoite tutkia lupajärjestelmät ja tietyt sijoittautumiseen liittyvät vaatimukset (9, 15 ja 25 artikla). Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden on arvioitava voimassa olevaa lainsäädäntöään direktiivin valossa ja muuttaa perusteettomia tai suhteettomia lupajärjestelmiään

ja muita kyseessä olevia vaatimuksia tai poistaa ne kokonaan. Toisaalta jäsenvaltioiden on 39 artiklan 5 kohdan nojalla tarkasteltava vaatimuksia, joita sovelletaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin, jotka tarjoavat palvelujaan ensin mainittujen alueella. Tarkoituksena on arvioida, täyttääkö vaatimusten soveltaminen 16 artiklassa asetetut edellytykset. Lupajärjestelmiä ja muita sijoittautumiseen liittyviä vaatimuksia koskevan raportoinnin (39 artiklan 1 kohta) sekä 16 artiklaan liittyvän raportoinnin (39 artiklan 5 kohta) välillä on eroja.

Direktiivin 39 artiklan 1 kohdan nojalla tapahtuva raportointi on periaatteessa kertaluontoista (vaikka sitä täydentää 15 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu ilmoitusmenettely, jonka mukaan 15 artiklan 2 kohdassa luetteloitujen kaltaisia vaatimuksia sisältävästä tulevasta lainsäädännöstä on ilmoitettava). Sen jälkeen käynnistetään keskinäinen arviointiprosessi, johon osallistuvat komissio, muut jäsenvaltiot, asianomaiset osapuolet ja direktiivin 40 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu komitea. Tämän prosessin jälkeen ja joka tapauksessa viimeistään siihen mennessä, kun täytäntöönpanon määräajasta on kulunut vuosi, komissio ”esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 28 päivänä joulukuuta 2010 tiivistelmäkertomuksen ja tarvittaessa siihen liittyviä täydentäviä ehdotuksia” ([161]).

Direktiivin 39 artiklan 5 kohdan nojalla tapahtuva raportointi on sen sijaan jatkuva prosessi, sillä jäsenvaltiot ovat aina velvollisia ilmoittamaan muutoksista, joita tehdään muista jäsenvaltioista tarjottaviin palveluihin sovellettaviin vaatimuksiin, myös uusista vaatimuksista. Tarkoituksena on lisätä avoimuutta ja oikeusvarmuutta niiden palveluntarjoajien ja etenkin pk-yritysten näkökulmasta, jotka haluavat tarjota rajatylittäviä palveluja. Ensimmäinen 39 artiklan 5 kohdan nojalla laadittava kertomus ja sitä seuraavat päivitykset toimitetaan muille jäsenvaltioille, ja komissio laatii vuosittain ”analyyseja ja suuntaviivoja, jotka koskevat kyseisten säännösten soveltamista tämän direktiivin yhteydessä” ([162]).

Sääntelykehyksen asianmukainen ja johdonmukainen tarkastelu on melkoinen haaste jäsenvaltioille. Syynä tähän on palveludirektiivin kattamien palvelualojen moninaisuus ja se, että tarkasteltavia vaatimuksia sisältyy näitä aloja koskevan lainsäädännön lisäksi monialaiseen lainsäädäntöön (esimerkiksi kauppaa yleensä sääntelevii säädöksiin tai kaupallista viestintää koskeviin sääntöihin).

On selvää, että prosessi edellyttää kansallisten hallintoelinten eri yksikköjen tiivistä yhteistyötä niin asiaankuuluvien vaatimusten yksilöimisvaiheessa kuin niiden sisällön arviointivaiheessakin. Asianmukaisella tasolla tapahtuva tarkka koordinointi on olennaisen tärkeää, kun otetaan huomioon tehtävän laajuus ja siihen osallistuvien valtionhallinnon yksiköiden ja viranomaisten suuri määrä.

Jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää sisäisistä tarkastelujärjestelyistä. Niiden olisi kuitenkin suositeltavaa antaa prosessin koordinointi- ja ohjaustehtävä jollekin erilliselle elimelle, jotta kaikki asiaankuuluvat vaatimukset tulevat yksilöityä ja arvioitua johdonmukaisesti. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi hyvä pohtia mahdollisuutta ottaa käyttöön sisäisiä suuntaviivoja sekä erityyppisiä lupajärjestelmiä ja vaatimuksia koskevia määrittely- ja arviointilomakkeita, joilla voitaisiin varmistaa yksilöityjen säännösten koko tarkastelun ja arvioinnin johdonmukaisuus. Komission yksiköt kehittävät kansallisten kertomusten laadintaa ja rakennetta koskevan menetelmän ja esittelevät sen jäsenvaltioille sekä vastaavat sähköistä raportointia koskevista järjestelyistä tukeakseen jäsenvaltioita lainsäädännön tarkastelun ja arvioinnin raportoinnissa ([163]).

10.2 Direktiivin 39 artiklan 1–4 kohdassa säädetty menettely

10.2.1 Lainsäädännön tarkastelu ja arviointi

Jäsenvaltioiden on ensiksi tarkasteltava lainsäädäntöään ja määriteltävä asiaankuuluvat vaatimukset (kaikki 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut lupajärjestelmät, kaikki 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut vaatimukset sekä kaikki 25 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut monialatoimintaa koskevat rajoitukset) ja arvioitava, täyttävätkö ne direktiivissä esitetyt asiaankuuluvat edellytykset.

Kuten johdanto-osan 9 kappaleessa selitetään, direktiiviä ei sovelleta vaatimuksiin, joilla ei nimenomaisesti säännellä palvelutoimintaa tai jotka eivät nimenomaisesti vaikuta siihen, mutta joita palveluntarjoajien on noudatettava taloudellisen toimintansa harjoittamisessa samalla tavoin kuin yksityishenkilöinä toimivien ihmisten. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa sulkea tarkastelun ulkopuolelle liian heppoisin perustein vaatimuksia, jotka nimenomaisesti vaikuttavat palvelutoimintaan, vaikka ne eivät sisällykään yleiseen lainsäädäntökehykseen ([164]). Niiden ei myöskään tarvitse tarkastella lainsäädäntöä, joka ei selvästi liity palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen, kuten tuotemerkintöjä ja tuoteturvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä. Jä-

([161]) Ks. 39 artiklan 4 kohta.
([162]) Ks. 39 artiklan 5 kohta.
([163]) Ks. tämän käsikirjan 10.2.2 ja 10.3 kohta.
([164]) Lisätietoja direktiivin soveltamisalasta ja sen kattamista vaatimuksista, ks. tämän käsikirjan 2 kappale.

senvaltioiden on kuitenkin oltava tarkkoina, sillä tähänkin lainsäädäntöön saattaa sisältyä palvelutoimintaa koskevia säännöksiä (kuten palveluntarjoajien käyttämiä laitteita koskevia sääntöjä).

Huomiota on lisäksi kiinnitettävä palveludirektiivin 4 artiklan 7 kohdassa määritellyn käsitteen "vaatimus" tarkoitukseen ([165]), sillä se kattaa lakeihin, asetuksiin ja hallinnollisiin määräyksiin sisältyvät vaatimukset. Lisäksi vaatimuksiin kuuluvat ammattialasäännöt tai ammattijärjestöjen tai muiden ammatillisten organisaatioiden yhteiset säännöt, jotka ne ovat vahvistaneet itsemääräämisoikeutensa puitteissa ([166]), ja ne on tutkittava, jos ne sääntelevät palvelutoimintaa tai vaikuttavat siihen. Näin on esimerkiksi, jos säännellyn ammatin palvelujen tarjonnalle on määritelty vähimmäis- tai enimmäishinnat, joita tällaisen ammatin harjoittamista sääntelevä ammattijärjestö soveltaa kollektiivisesti.

Tarkistamista vaativia vaatimuksia voi sisältyä yhtä hyvin keskitettyyn lainsäädäntöön kuin aluetason ja joissakin tapauksissa myös paikallistason lainsäädäntöönkin.

Kun jäsenvaltiot ovat yksilöineet asiaankuuluvat vaatimukset, niiden on arvioitava tapauskohtaisesti, täyttävätkö ne direktiivin eri artikloissa vahvistetut edellytykset ([167]) ja tarvittaessa poistettava vaatimukset tai korvattava ne vähemmän rajoittavilla toimilla.

10.2.2 Toimitettavat kertomukset

Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kertomuksensa kansallisen lainsäädännön tarkastelusta viimeistään 28. joulukuuta 2009. Kunkin jäsenvaltion on täsmennettävä, mitkä vaatimukset se aikoo säilyttää, ja perusteltava tämä 9 artiklan 1 kohdassa ([168]), 15 artiklan 3 kohdassa ja 25 artiklan 1 kohdassa esitettyjen edellytysten mukaisesti. Direktiivin 15 artiklan nojalla on lisäksi ilmoitettava vaatimuksista, jotka on poistettu tai joita on lievennetty.

Komissio pyrkii kaikin keinoin määrittämään käytännön järjestelyjä auttaakseen jäsenvaltiota täyttämään raportointia koskeva velvoitteensa ja helpottaakseen kertomusten toimittamista ja hyödyntämistä. Tavoitteena on löytää jäsennelty tapa toimittaa tietoja ja luoda sähköinen väline kertomusten toimittamista varten. Näin voidaan varmistaa, että kertomukset ovat laadultaan samantasoisia ja että jäsenvaltioiden toimittamat tiedot ovat helppoja käsitellä (rakenteeltaan selkeitä ja helppotajuisia) sekä vertailukelpoisia. Sähköinen raportointijärjestelmä auttaa myös käännösongelmien ratkaisemisessa ja lisää raportoinnin yleistä avoimuutta.

10.2.3 Keskinäinen arviointiprosessi

Komissio toimittaa kertomukset muille jäsenvaltioille, joilla on kuusi kuukautta aikaa esittää niitä koskevat huomautuksensa, ja se kuulee asianomaisia osapuolia ja direktiivin 40 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua komiteaa. Komissio laatii yhteenvetokertomuksen näiden kertomusten ja esitettyjen huomautusten perusteella ja toimittaa sen Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

10.2.4 Direktiivin 15 artiklan 2 kohdassa lueteltujen vaatimusten tarkastelu ja arviointi sekä yleistä taloudellista etua koskevat palvelut

Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan siltä osin kuin niihin ei sovelleta mitään nimenomaista poikkeusta. Jäsenvaltioiden on siis tutkittava yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin sovellettavat vaatimukset ja arvioitava, täyttävätkö ne syrjimättömyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta koskevat edellytykset.

Direktiivin 15 artiklan 4 kohdassa täsmennetään kuitenkin, ettei 15 artiklan 1–3 kohdan soveltaminen saa oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estää yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä, jotka liittyvät yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin. Tämä vahvistetaan johdanto-osan 72 kappaleessa, jossa selvennetään edelleen, että "kyseinen prosessi ei saa vaikuttaa tällaisten tehtävien suorittamista koskeviin tarpeellisiin vaatimuksiin, mutta samalla olisi puututtava sijoittautumisvapauden perusteettomiin rajoituksiin". Käytännössä tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden on tutkittava yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen alalla sovellettavat vaatimukset, mutta ne voivat säilyttää ne vaatimukset, jotka ovat oikeasuhteisia ja välttämättömiä palveluntarjoajalle uskottujen erityistehtävien hoitamisen kannalta. Arvioinnissa on nouda-

([165]) Ks. tämän käsikirjan 2.3.1 kohta.
([166]) Ks. asia 36/74, *Walrave*, tuomio annettu 12.12.1974, 17, 23 ja 24 kohta; asia 13/76, *Donà*, tuomio annettu 14.7.1976, 17 ja 18 kohta; asia C-415/93, *Bosman*, tuomio annettu 15.12.1995, 83 ja 84 kohta ja asia C-309/99, *Wouters*, 19.2.2002, 120 kohta.
([167]) Ks. tämän käsikirjan 6.1 kohta luvista, 6.3 kohta arvioitavista vaatimuksista ja 8.4 kohta monialatoimintaa koskevista rajoituksista.
([168]) Jäsenvaltioiden ei tarvitse ilmoittaa kaikista lupaedellytyksistä, mutta niiden on kuitenkin varmistettava, että edellytykset täyttävät 10–13 artiklassa luetellut kriteerit, ja niiden on tutkittava lupajärjestelmät sen selvittämiseksi, ovatko lupaedellytykset direktiivin mukaiset.

tettava yleistä taloudellista etua koskevista palveluista annettua yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ([169]).

10.2.5 Direktiivin 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tyyppisistä vaatimuksista ilmoittaminen

Direktiivin 15 artiklan 6 kohdassa jäsenvaltioita kielletään asettamasta direktiivin voimaantulon jälkeen (28. joulukuuta 2006) 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tyyppisiä uusia vaatimuksia, elleivät ne ole syrjimättömiä, perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin ja oikeasuhteisia ([170]). Näistä vaatimuksista on ilmoitettava komissiolle sääntelyn avoimuuden ja palveluntarjoajien oikeusvarmuuden lisäämiseksi. Jos vaatimusten yhdenmukaisuudesta direktiivin kanssa on epäilystä, jäsenvaltioiden on suositeltavaa ilmoittaa vaatimuksista ennen niiden virallista hyväksymistä, sillä ilmoittaminen ei estä jäsenvaltioita hyväksymästä kyseisiä säännöksiä. Kuten 15 artiklan 7 kohdassa selvennetään, direktiivin 98/34/EY ([171]) mukaisesti ilmoitetusta vaatimuksesta ei tarvitse ilmoittaa uudelleen palveludirektiivin nojalla.

Kun uudesta vaatimuksesta on ilmoitettu, komissio ilmoittaa siitä muille jäsenvaltioille ja tutkii kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen tekemisestä, onko uusi vaatimus yhteensopiva yhteisön säännöstön kanssa. Komissio tekee tarvittaessa päätöksen, jossa kyseistä jäsenvaltiota kehotetaan jättämään vaatimus hyväksymättä tai kumoamaan se.

10.3 Direktiivin 39 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu menettely

Direktiivin 39 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua asiaankuuluvien vaatimusten tarkastelua ja niistä ilmoittamista koskeva yleinen lähestymistapa on usealla tapaa samanlainen kuin 39 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu prosessi. Näin ollen jäsenvaltioiden olisi järkevää käyttää periaatteessa samaa menetelmää. Tämä tarkoittaa, että tarkasteltavien vaatimusten määrittelemiseksi jäsenvaltioiden on suurelta osin pystyttävä nojaamaan 39 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä varten tehtyyn työhön ja käytettävä sitä tulevien toimiensa perustana, tai päinvastoin.

Jäsenvaltioiden on arvioitava, vastaavatko niiden määrittelemät vaatimukset, joita voidaan mahdollisesti soveltaa muista jäsenvaltioista peräisin oleviin palveluntarjoajiin, 16 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa ja 16 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä vahvistettuja edellytyksiä. Vaatimusten on toisin sanoen oltava syrjimättömiä ja perusteltuja yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyden tai ympäristön suojeluun liittyvin syin, eivätkä ne saa ylittää sitä mikä on välttämätöntä ([172]).

Jos vaatimus ei ole 16 artiklassa vahvistettujen edellytysten mukainen, jäsenvaltioiden on varmistettava, ettei sitä sovelleta muista jäsenvaltioista peräisin oleviin palveluntarjoajiin ([173]).

Vaatimusten tarkastelun ja arvioinnin perusteella jäsenvaltioiden on esitettävä komissiolle viimeistään 28. joulukuuta 2009 kertomus, jossa täsmennetään ne vaatimukset, jotka voivat kuulua 16 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja 16 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen soveltamisalaan, ja perusteltava se, miksi niiden soveltamien muista jäsenvaltioista peräisin oleviin palveluntarjoajiin voi olla tarpeellista ja yhdenmukaista 16 artiklan kanssa. Jos jäsenvaltio esimerkiksi katsoo, että sen on sovellettava kansallista sääntöä tiettyjen toimintojen melutason rajoittamiseksi ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä, on täsmennettävä kyseinen sääntö ja perusteltava sen mahdollinen soveltaminen. Ensimmäisen kertomuksen toimittamisen jälkeen jäsenvaltioiden on ilmoitettava kaikista asiaankuuluvien vaatimusten tai niiden soveltamisen muutok-

([169]) Yhteisöjen tuomioistuin on selventänyt EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan soveltamista koskevassa oikeuskäytännössään, että yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tarjoajalle uskottuun erityistehtävään liittyvän, jäsenvaltion toteuttaman toimenpiteen perustelemiseksi "ei riitä, että julkinen valta on uskonut kyseisen yrityksen hoidettaviksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja" (asia C-179/90, *Port of Genova*, tuomio annettu 10.12.1991, 26 kohta). Lisäksi on osoitettava, että vaatimuksen soveltaminen on välttämätöntä kyseiselle toimijalle uskotun erityistehtävän hoitamiseksi (esimerkiksi yleiskatteisuusperiaatteen noudattaminen). Ks. asia C-320/91, *Corbeau*, tuomio annettu 19.5.1993, 14 ja 16 kohta.

([170]) Vaikka jäsenvaltiot eivät ole velvollisia varmistamaan täytäntöönpanoa ennen kuin täytäntöönpanon määräaika on umpeutunut, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että niiden on tämän määräajan kuluessa pidätyttävä antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen (ks. asia C-129/96, *Inter-environnement Wallonie*, tuomio annettu 18.12.1997, 45 kohta). Näkemys perustuu EY:n perustamissopimuksen 10 artiklaan, jonka nojalla jäsenvaltioiden on helpotettava yhteisön päämäärän toteuttamista ja pidätyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa EY:n perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamisen.

([171]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/34/EY, annettu 22 päivänä kesäkuuta 1998, teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä, EYVL L *204, 21.7.1998, s. 37*. Heinäkuun 20. päivänä 1998 annetulla direktiivillä 98/48/EY (niin sanottu avoimuusdirektiivi, EYVL L *217, 5.8.1998, s. 18) tehtyjen muutosten jälkeen direktiiviä* 98/34/EY sovelletaan palvelualalla tietoyhteiskunnan palveluja eli sähköisessä muodossa tarjottuja etäpalveluja koskeviin säännöksiin ja määräyksiin.

([172]) Lisätietoja edellytyksistä ks. tämän käsikirjan 7.1.3 kohta.

([173]) Ks. tämän käsikirjan 7.1.2 kohta.

sista, myös uusista vaatimuksista, ja täsmennettävä, mistä syystä niiden soveltaminen voi olla perusteltua 16 artiklan nojalla.

Raportointivelvoitteen helpottamiseksi ja tietojen järjestämiseksi komission yksiköt laativat menetelmän ja rakenteen sähköistä raportointia varten ja ehdottavat niitä jäsenvaltioille, kuten 39 artiklan 1 kohdan nojalla tehtävän raportoinnin tapauksessa.

Komissio toimittaa jäsenvaltioiden kertomukset sekä myöhemmät ilmoitukset muutetuista tai uusista vaatimuksista muille jäsenvaltioille ja esittää vuosittain analyysejä ja suuntaviivoja, jotka koskevat kyseisten säännösten soveltamista tämän direktiivin yhteydessä, avoimuuden ja palveluntarjoajien oikeusvarmuuden lisäämiseksi.

Euroopan komissio

Käsikirja palveludirektiivin täytäntöönpanosta

Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

2007 — 58 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-79-05995-7