



KÄSIKIRJA PALVELUDIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA



EUROOPAN KOMISSIO

Sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto
Osasto E – Sisämarkkinoiden täytäntöönpano
Yksikkö E.1 – Täytäntöönpano I

Yhteydenotot: GROW.E.1

Sähköposti: GROW-E1@ec.europa.eu

Euroopan komissio

B-1049 Bryssel

OIKEUDELLINEN HUOMAUTUS

Tämä asiakirja on laadittu Euroopan komissiolle, mutta se kuvastaa vain tekijöidensä mielipiteitä, eikä Euroopan komissio ole vastuussa tämän julkaisun käytön mahdollisista seurauksista. Lisätietoa Euroopan unionista on saatavilla internetissä (<http://www.europa.eu>).

Painettu versio	ISBN 978-92-76-57239-8	doi: 10.2873/999	ET-05-22-317-FI-C
PDF	ISBN 978-92-76-57235-0	doi: 10.2873/579790	ET-05-22-317-FI-N

Käsikirjoitus valmistui syyskuussa 2022.

1. painos

Euroopan komissio ei vastaa tämän julkaisun uudelleenkäytön seurauksista.

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2022

© Euroopan unioni, 2022



Euroopan komission noudattamasta asiakirjojen uudelleenkäyttöpolitiikasta säädetään 12. joulukuuta 2011 annetussa komission päätöksessä 2011/833/EU (EUVL L 330, 14.12.2011, s. 39). Jollei toisin mainita, tämän asiakirjan uudelleenkäyttö on sallittua Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) -lisenssin mukaisesti (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Tämä tarkoittaa sitä, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos lähde mainitaan asianmukaisesti ja mahdollisesti tehdyt muutokset merkitään.

Sisällysluettelo

1. Direktiivin soveltamisala	6
1.1 SOVELTAMISALAAN KUULUVAT PALVELUT	6
1.1.1 'Palvelun' käsite	6
1.1.2 Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätetyt palvelut	7
1.2 PALVELUDIREKTIIVIN KATTAMAT VAATIMUKSET	14
1.2.1 'Vaatimuksen' käsite	14
1.2.2 Yleiset vaatimukset, jotka eivät vaikuta palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen	14
1.2.3 Julkisen rahoituksen saamiselle asetetut vaatimukset	15
2. DIREKTIIVIN JA EU:N PRIMAARIOIKEUDEN VÄLINEN SUHDE	15
2.1 YLEISET PERIAATTEET	15
2.2 SIJOITTAUTUMISVAPAAUS	16
2.3 PALVELUJEN TARJOAMISEN VAPAAUS	16
2.4 PÄÄOMIEN VAPAA LIIKKUVUUS	17
2.5 TAVAROIDEN VAPAA LIIKKUVUUS	17
2.6 TYÖNTEKIJÖIDEN VAPAA LIIKKUVUUS	18
2.7 RIKOSLAINSÄÄDÄNTÖ	18
2.8 VEROLAINSÄÄDÄNTÖ	19
2.9 TYÖOIKEUS	19
2.10 EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSKIRJA	20
2.11 KANSAINVÄLINEN YKSITYISOIKEUS	21
2.12 KILPAILUOIKEUS	21
3. DIREKTIIVIN JA ALAKOHTAISEN JOHDETUN OIKEUDEN VÄLINEN SUHDE	22
3.1 YLEISET PERIAATTEET	22
3.2 TYÖNTEKIJÖIDEN LÄHETTÄMINEN	23
3.3 SOSIAALITURVA	23
3.4 AMMATTIPÄTEVYYSDIREKTIIVI	23
3.5 SÄHKÖISTÄ KAUPANKÄYNTIÄ KOSKEVA DIREKTIIVI	24
3.6 SUHTEELLISUUSARVIOINTIA KOSKEVA DIREKTIIVI	24
3.7 ASIANAJAJIA KOSKEVAT DIREKTIIVIT 77/249/ETY JA 98/5/EY	25
3.8 KÄYTTÖOIKEUSSOPIMUKSIA JA JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVAT DIREKTIIVIT	25
3.9 UUSIUTUVAN ENERGIAN DIREKTIIVI JA ENERGIA TEHO KUUSI DIREKTIIVI	27
3.10 MAARAJOITUSSÄTUS	27

4. HALLINNOLLINEN YKSINKERTAISTAMINEN	28
4.1 YLEISET PERIAATTEET	28
4.2 PALVELUNTARJOAJIIN SOVELLETTAVIEN MENETTELYJEN JA MUODOLLISUUKSIEN YKSINKERTAISTAMINEN	30
4.3 KESKITETYT ASIOINTIPISTEET	31
4.3.1 Keskitettyjen asiointipisteiden perustaminen	31
4.3.2 Menettelyjen ja muodollisuuksien suorittaminen keskitettyjen asiointipisteiden kautta	34
4.4 KESKITETTYJEN ASIOINTIPISTEIDEN KAUTTA ANNETTAVAT TIEDOT JA APU	35
4.5 SÄHKÖISET MENETTELYT	36
4.5.1 Sähköisten menettelyjen tarjoamista koskevan veloitteen soveltamisala	36
4.5.2 Sähköisten menettelyjen käyttöönotto	39
5. SIJOITTAUTUMISVAPAAUS	41
5.1 YLEISET PERIAATTEET	41
5.2 LUPAJÄRJESTELMÄT JA -MENETTELYT	42
5.2.1 Lupajärjestelmien määritelmä	42
5.2.2 Lupajärjestelmien perustelut	43
5.2.3 Vaatimusten ja tarkastusten päällekkäisyyden välttäminen	44
5.2.4 Lupien voimassaoloaika	45
5.2.5 Alueellinen soveltamisala	46
5.2.6 Lupien määrää koskevat rajoitukset	46
5.2.7 Perusteluveto ja muutoksenhakuoikeus	47
5.2.8 Lupamenettelyt	47
5.3 KIELLETTY SIJOITTAUTUMISTA KOSKEVAT VAATIMUKSET	48
5.3.1 Suoraan tai epäsuorasti kansallisuuteen perustuvien vaatimusten kieltä	49
5.3.2 Vaatimuksia, joilla palveluntarjoajien sijoittautuminen rajoitetaan yhteen jäsenvaltioon, koskeva kieltä	50
5.3.3 Palveluntarjoajan vapautta valita pääasiallisen ja toissijaisen toimipaikan välillä rajoittavien vaatimusten kieltä	51
5.3.4 Vastavuoroisuutta koskevien ehtojen kieltä	51
5.3.5 Taloudellisia tarpeita koskevien testien kieltä	52
5.3.6 Kilpailevien toimijoiden osallistumista toimivaltaisten viranomaisten tekemiin päätöksiin koskeva kieltä	52
5.3.7 Kieltä, joka koskee vaatimuksia ottaa vakuus tai vakuutus samaan jäsenvaltioon sijoittautuneelta toimijalta	53
5.3.8 Kieltä, joka koskee veloitetta kirjoittautua ennakolta kyseisen jäsenvaltion alueella pidettäviin rekistereihin tai edellytystä, jonka mukaan palveluntarjoajan	

on täytynyt harjoittaa aikaisemmin toimintaa kyseisen valtion alueella tietyn ajan	54
5.4 ARVIOITAVAT VAATIMUKSET	54
5.4.1 Määrälliset tai alueelliset rajat	55
5.4.2 Palveluntarjoajalle asetettu velvoite valita tietty oikeudellinen muoto	56
5.4.3 Osakepääoman omistamista koskevat vaatimukset	56
5.4.4 Vaatimukset, joilla määrättyjen palvelujen tarjoaminen varataan vain tietyille palveluntarjoajille	58
5.4.5 Kielto olla sijoittautuneena useaan paikkaan saman jäsenvaltion alueella	58
5.4.6 Työntekijöiden vähimmäismäärää koskeva vaatimus	59
5.4.7 Velvoite noudattaa pakollisia vähimmäis- tai enimmäishintoja	59
5.4.8 Palveluntarjoajalle asetettu velvoite toimittaa palvelunsa ohella muita erityispalveluja	60
6. PALVELUJEN VAPAA LIIKKUVUUS	61
6.1 PALVELUJEN TARJOAMISEN VAPAUS JA SIIHEN LIITTYVÄT POIKKEUKSET	61
6.1.1 Sijoittautumisen ja rajatylittävän palvelujen tarjoamisen välinen ero	61
6.1.2 Palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamisala ja vaikutus	62
6.1.3 Vaatimukset, joita jäsenvaltiot voivat asettaa rajatylittävälle palveluille	63
6.1.4 17 artiklassa säädetyt poikkeukset	66
6.1.5 18 artiklan mukaiset poikkeukset yksittäistapauksissa	71
6.2 PALVELUJEN VASTAANOTTAJIEN OIKEUKSIIN LIITTYVÄT VELVOITTEET	71
6.2.1 Rajoitukset, joita ei voida asettaa palvelun vastaanottajille	72
6.2.2 Syrjimättömyysperiaate	73
6.3 VASTAANOTTAJIEN NEUVONTAA KOSKEVA VELVOITE	76
7. KANSALLISTEN TOIMENPITEIDEN ARVIOINTI	77
7.1 SYRJIMÄTTÖMYYS	78
7.2 PERUSTELU YLEISTÄ ETUA KOSKEVALLA PAKOTTAVALLA SYLLÄ	78
7.3 TOIMENPITEEN OIKEASUHTEISUUS	83
7.3.1 Toimenpiteen soveltuvuus	84
7.3.2 Toimenpide ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen	85
8. PALVELUJEN LAATU	86
8.1 PALVELUNTARJOAJIA JA TARJOTTAVIA PALVELUJA KOSKEVAT TIEDOT	86
8.1.1 Tiedot, jotka palveluntarjoajan on asetettava saataville oma-aloitteisesti	87
8.1.2 Vastaanottajan pyynnöstä saataville asetettavat tiedot	87
8.2 AMMATILLISET VASTUUVAKUUTUKSET JA VAKUUDET	87
8.2.1 Sellaisten palvelujen tarjoajille, joihin liittyy erityinen riski, asetettavat vakuutusta tai vakuutta koskevat velvoitteet	87

8.2.2	Vakuutusta tai vakuutta koskevien vaatimusten päällekkäisyyden estäminen	88
8.3	SÄÄNNELTYJÄ AMMATTEJA KOSKEVA KAUPALLINEN VIESTINTÄ	88
8.4	MONIALATOIMINTA	90
8.5	LAATUPOLITIikka	91
8.6	RIITOJEN RATKAISEMINEN	91
8.6.1	Palveluntarjoajien suorittaman valitusten käsittelyn parantaminen	91
8.6.2	Tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanon edellyttämä vakuus	92
8.7	KÄYTÄNNESÄÄNNÖT	92
8.7.1	Yhteisten sääntöjen laatiminen EU:n tasolla	92
8.7.2	Käytännesääntöjen sisältö	92
9.	HALLINNOLLINEN YHTEISTYÖ	93
9.1	HALLINNOLLISEN YHTEISTYÖN PERUSTEET	93
9.2	PERUSPIIRTEET	93
9.2.1	Keskinäinen avunanto	93
9.2.2	Sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä (IMI)	94
9.3	TIETOJEN VAIHTO	94
9.3.1	Velvoite antaa pyynnöstä tietoja	94
9.3.2	Velvoite suorittaa tarkastuksia pyynnöstä	95
9.4	KESKINÄINEN AVUNANTO RAJATYLITTÄVÄÄ PALVELUJEN TARJOAMISTA KOSKEVISSA TAPAUKSISSA	96
9.4.1	Valvontatehtävien jakaminen jäsenvaltioiden kesken	96
9.4.2	Keskinäinen avunanto yksittäistapauksissa tehtävien poikkeusten yhteydessä	96
9.5	HÄLYTYSMEKANISMI	97
10.	ILMOITUKSET	97
10.1	ILMOITUSVELVOITTEIDEN SOVELTAMISALA	98
10.1.1	Palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdan mukainen ilmoitusvelvoite	98
10.1.2	Palveludirektiivin 39 artiklan 5 kohdan mukainen ilmoitusvelvoite	98
10.1.3	Ilmoittaminen paikallistason toimenpiteistä	99
10.2	ILMOITUSMENETTELYT	99
10.2.1	Jäsenvaltion tekemä ilmoitus	100
10.2.2	Ilmoitusten jakelu ja niiden tutkiminen komissiossa	100
10.2.3	Huomautukset	100
10.2.4	Komission päätökset	100
10.2.5	Avoimuus	101
10.2.6	Käännökset	101

10.3	SUHDE RIKKOMUSMENETTELYIHIN	101
10.4	SUHDE MUIHIN ILMOITUS- TAI RAPORTOINTIMENETTELYIHIN	101
10.4.1	Sisämarkkinoiden avoimuutta koskevan direktiivin mukaiset ilmoitukset.....	101
10.4.2	Ammattipätevyysdirektiivin ja suhteellisuusarviointia koskevan direktiivin mukaiset raportointivelvoitteet.....	102
10.5	ILMOITUKSIA KOSKEVA KOMISSION RAPORTOINTI	103

1. Direktiivin soveltamisala

1.1 SOVELTAMISALAAN KUULUVAT PALVELUT

1.1.1 'Palvelun' käsite

Palveludirektiiviä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin palveluihin, joita ei nimenomaisesti ole jätetty sen soveltamisalan ulkopuolelle.

Ensinnäkin on tärkeää ymmärtää 'palvelun' käsite ja sen kattamien toimintojen laajuus. Palvelun käsite määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä SEUT-sopimus, 57 artiklassa. Euroopan unionin tuomioistuimen, jäljempänä 'unionin tuomioistuin' tai 'tuomioistuin', asiaan liittyvän oikeuskäytännön mukaisesti palvelun käsite on ymmärrettävä laajasti.¹ Se kattaa kaiken itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavan taloudellisen toiminnan, josta yleensä saadaan korvaus.

Näin ollen SEUT-sopimuksen ja palveludirektiivin mukaan palvelun on oltava itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa toimintaa. Palveluntarjoajan (joka voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö) on suoritettava se muutoin kuin työsopimuksen perusteella.² Työsuhteelle ominaista on se, että henkilö tekee suorituksia tietyn ajanjakson ajan toisen henkilön hyväksi tämän johdon alaisena ja saa tästä vastikkeena korvauksen.³ Sen selvittäminen, onko asia näin, edellyttää aina kulloistenkin olosuhteiden arviointia. Esimerkiksi yhtiöiden johtajien osalta unionin tuomioistuin on todennut, että osakkeenomistajien yleiset ohjeet – kuten myöskään osakkeenomistajilla oleva määräysvalta ja valta irtisanoa johtajia – eivät riitä osoittamaan alisteisuussuhteen olemassaoloa.⁴

Lisäksi toiminnasta on yleensä saatava korvaus, eli sen on oltava luonteeltaan taloudellista. Tämäkin on arvioitava tapauskohtaisesti. Pelkästään se, että toimintaa harjoittaa valtio, valtiollinen elin tai voittoa tavoittelematon organisaatio, ei merkitse sitä, että kyseessä ei ole SEUT-sopimuksessa ja palveludirektiivissä tarkoitettu palvelu.⁵ Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan korvauksen olennainen piirre on se, että se on kyseisen suorituksen taloudellinen vastike. Tämä tarkoittaa, että on oltava olemassa jokin taloudellinen vastasuoritus.⁶ Sillä, onko korvauksen maksajana palvelun vastaanottaja vai jokin kolmas osapuoli, ei ole merkitystä.⁷ On kuitenkin huomattava, että tuomioistuin on todennut kansallisessa koulutusjärjestelmässä tarjottavista koulutuspalveluista, että opetus- tai ilmoittautumismaksu, jonka oppilaat tai heidän vanhempansa joutuvat toisinaan maksamaan kansallisessa koulutusjärjestelmässä osallistuakseen tietyssä määrin järjestelmän toimintakuluihin, ei sinänsä ole korvaus, jos järjestelmä rahoitetaan edelleen olennaisilta osin julkisista varoista.⁸ Sitä vastoin korkea-asteen koulutuspalvelut, jotka rahoitetaan pääasiassa yksityisistä varoista ja joilla tavoitellaan voittoa, ovat taloudellista toimintaa.⁹

Tästä syystä jäsenvaltioiden on varmistettava, että palveludirektiivin säännöksiä sovelletaan hyvin monenlaiseseen toimintaan riippumatta siitä, tarjotaanko palveluja yrityksille vai kuluttajille.

¹ Ks. yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohta.

² Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.12.1974, Walrave, C-36/74.

³ Unionin tuomioistuimen tuomio 11.11.2010, Danosa, C-232/09.

⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 11.4.2019, Bosworth ja Hurley, C-603/17.

⁵ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.4.2000, Deliège, yhdistetyt asiat C-51/96 ja C-191/97.

⁶ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 26.4.1988, Bond van Adverteerders, C-352/85; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.9.1988, Humbel, C-263/86.

⁷ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 26.4.1988, Bond van Adverteerders, C-352/85; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.5.2003, Müller Fauré, C-385/99; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.7.2001, Smits ja Peerbooms, C-157/99.

⁸ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.12.1993, Wirth, C-109/92.

⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2018, Kirschstein, C-393/17.

Esimerkkeinä direktiivin soveltamisalaan kuuluvista palveluista voidaan mainita seuraavat (luettelo ei ole tyhjentävä):

- useimpien säänneltyjen ammattien (kuten oikeudellisten neuvonantajien ja veroneuvojen, arkkitehtien, insinöörien, kirjanpitäjien ja maanmittarien) toiminta¹⁰
- käsityöläisten toiminta
- liiketoimintaan liittyvät palvelut (kuten kiinteistöjen huolto, liikkeenjohdon konsultointi, tapahtumien järjestäminen, velkojen perintä, mainospalvelut ja rekrytointipalvelut)
- jakelu (mukaan lukien vähittäiskaupan palvelut, tukkukaupan palvelut ja tavaroiden varastointi)
- matkailualan palvelut (kuten matkatoimistojen palvelut ja majoitustilojen vuokraus)
- vapaa-ajan palvelut (kuten urheilukeskusten ja huvipuistojen palvelut) ja rakennusalan palvelut
- energian tuotantoon ja jakeluun liittyvät palvelut
- laitteiden asennus- ja ylläpitopalvelut
- tietopalvelut (kuten verkkoportaalit, uutistoimistojen toiminta, julkaisutoiminta ja tietokoneohjelmointipalvelut)
- majoitus- ja ravitsemispalvelut (kuten hotellit, ravintolat ja ateriapalvelut)
- koulutuspalvelut
- vuokrauspalvelut (myös autonvuokraus) ja leasingpalvelut
- kiinteistöalan palvelut
- sertifiointi- ja testauspalvelut
- kotipalvelut (kuten siivouspalvelut, yksityiset lastenhoitajat tai puutarhanhoitopalvelut) jne.

1.1.2 Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätetyt palvelut

Palveludirektiivi on palveluja koskeva horisontaalinen väline, joka kattaa periaatteessa kaikki perussopimuksessa tarkoitetut palvelut, kuten edellä olevassa jaksossa on selitetty. Palveludirektiivin 2 artiklassa mainitaan joitakin yleisiä poikkeuksia, jotka on jätetty direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Niitä kerrotaan tarkemmin jäljempänä. Lisäksi palveludirektiivin tietyistä erityissäännöksistä on säädetty poikkeuksia. Esimerkiksi 9 artiklan 3 kohtaan sisältyy lupajärjestelmiä koskeva poikkeus ja 17 artikla sisältää poikkeuksia palvelujen tarjoamisen vapautta koskevista säännöksistä.

1.1.2.1 Muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut

Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetty poikkeus liittyy läheisesti edellä selitettyyn palvelun käsitteeseen. Termillä 'muut kuin taloudelliset palvelut' tarkoitetaan palveluja, joita ei suoriteta taloudelliselle vastapuolelle. Nämä toiminnot eivät ole SEUT-sopimuksen 57 artiklassa tarkoitettuja palveluja, joten ne eivät kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan. Tämän vuoksi muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut, kuten kansallisessa ensimmäisen ja toisen asteen koulutuksessa tarjottavat palvelut, joista ei makseta korvausta, eivät kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan.

Sitä vastoin yleistä taloudellista etua koskevat palvelut, kuten sähkö- ja kaasualan palvelut, ovat taloudellista vastiketta vastaan suoritettavia palveluja, joten ne kuuluvat periaatteessa palveludirektiivin soveltamisalaan.¹¹ Tämä koskee myös kansallisia

¹⁰ Tässä yhteydessä olisi oltava selvää, että voimassa olevia yhteisön säädöksiä sovelletaan edelleen. Niihin kuuluu säänneltyjen ammattien osalta muun muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY, annettu 7 päivänä syyskuuta 2005, ammattipätevyyden tunnustamisesta (EUVL L 255, 30.9.2005, s. 22). Ks. tämän käsikirjan 3.4 jakso.

mobiilimaksujärjestelmiä.¹² Se, onko jäsenvaltion yleishyödylliseksi katsoma palvelu luonteeltaan taloudellinen vai ei, on määritettävä edellä mainitun tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella.¹³ Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi pitää kaikkia tietyn alan palveluja – esimerkiksi kaikkia koulutuspalveluja – muina kuin taloudellisina yleishyödyllisinä palveluina.

1.1.2.2 Rahoituspalvelut

Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetty poikkeus kattaa kaikki rahoituspalvelut, mukaan lukien pankki-, luotto-, arvopaperi-, sijoitusrahasto-, vakuutus- ja eläkepalvelut. Tähän sisältyvät oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU¹⁴ liitteessä I luetellut palvelut, kuten kuluttajaluotot, kiinnelainapalvelut, rahoitusleasing sekä maksuvälineiden liikkeeseenlasku ja hoitaminen. Tämä poikkeus ei koske muita kuin rahoituspalveluja. Palveluja, jotka eivät ole rahoituspalveluja, ovat esimerkiksi i) käyttöleasingpalvelut, jotka muodostuvat tavaroiden vuokraamisesta, ii) yrityspalvelut (yrityksen johtaminen) sekä iii) yrityksille annettava neuvonta pääomarakenteesta ja teollisuusstrategiasta, jos sitä ei anneta sijoituspalvelujen ja rahoitusvälineisiin liittyvän toiminnan yhteydessä. Jäsenvaltioiden on näin ollen varmistettava, että tällaisen palvelutoiminnan aloittamista ja harjoittamista koskevat säännöt ovat palveludirektiivin mukaisia.

1.1.2.3 Sähköiset viestintäpalvelut ja -verkot

Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetty poikkeus koskee eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä 11 päivänä joulukuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/1972¹⁵ (jolla korvataan direktiivit 2002/19/EY, 2002/20/EY, 2002/21/EY ja 2002/22/EY) 2 artiklassa määritellyjä sähköisiä viestintäpalveluja ja -verkkoja sekä niiden liitännäistoimintoja ja -palveluja. Tällaisia palveluja ja verkkoja ovat esimerkiksi puhelinpalvelut ja sähköpostin siirtopalvelut. Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että tämä poikkeus kattaa tietyt sähköisten viestintäverkkojen tarjoajien tarjoamat palvelut. Unionin tuomioistuin on todennut erityisesti, että ”sellaisten maksujen määrääminen, joiden peruste on sidoksissa sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoamiseen luvan saaneiden yritysten oikeuksiin asentaa yleistä sähköistä viestintäverkkoa varten tarkoitettuja kaapeleita”, kuuluu 2 artiklan 2 kohdan c alakohdan soveltamisalaan.¹⁶ Nämä palvelut on kuitenkin jätetty palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännöstön ja direktiivin 2002/58¹⁷ soveltamisalaan kuuluvien seikkojen osalta. Seikkoihin, jotka eivät kuulu näiden

¹¹ Näitä palveluja koskevien voimassa olevien direktiivien erityissäännöksiä sovelletaan kuitenkin ensisijaisesti, jos ne ovat ristiriidassa jonkin palveludirektiivin säännöksen kanssa. Ks. tämän käsikirjan 3.9 jakso.

¹² Unionin tuomioistuimen tuomio 7.11.2018, komissio v. Unkari, C-171/17.

¹³ Ks. tämän käsikirjan 1.1.1 jakso.

¹⁴ EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338.

¹⁵ EUVL L 321, 17.12.2018, s. 36.

¹⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 30.1.2018, Visser, yhdistetyt asiat C-360/15 ja C-31/16, 80 kohta.

¹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2002, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) (EUVL L 201, 31.7.2002, s. 37), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2006/24/EY (EUVL L 105, 13.4.2006, s. 54) ja yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla annetun direktiivin 2002/22/EY, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annetun direktiivin 2002/58/EY ja kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta 25 päivänä marraskuuta 2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/136/EY (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 337, 18.12.2009, s. 11).

kahden direktiivin soveltamisalaan, kuten keskitettyihin asiointipisteisiin tai sähköisiin menettelyihin, sovelletaan palveludirektiiviä. Jäsenvaltioiden on näin ollen varmistettava, että sekä näiden palvelujen tarjoajiin että niiden vastaanottajiin sovelletaan palveludirektiivin asiaa koskevia säännöksiä.

1.1.2.4 Kuljetusalan palvelut

Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa säädetty poikkeus kattaa SEUT-sopimuksen V osaston soveltamisalaan kuuluvat kuljetuspalvelut. Näin ollen se kattaa i) lentoliikenteen, ii) meri- ja sisävesiliikenteen, satamapalvelut mukaan luettuina, ja iii) maantie- ja rautatieliikenteen, mukaan luettuina erityisesti kaupunkiliikenne sekä taksi- ja ambulanssikuljetukset.¹⁸

Kuljetuspalvelujen jättäminen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ei koske palveluja, jotka eivät sinänsä ole kuljetuspalveluja. Niitä ovat esimerkiksi autokoulupalvelut, muuttopalvelut, autonvuokrauspalvelut, hautauspalvelut ja ilmakeinonpalvelut. Kyseinen poikkeus ei myöskään kata kauppojen ja ravintoloiden kaltaista kaupallista toimintaa satamissa tai lentoasemilla. Näin ollen tällaiseen palvelutoimintaan sovelletaan palveludirektiivin säännöksiä.

Kuljetuspalveluilla tarkoitetaan yleisesti fyysisiä toimia, joilla ihmisiä tai tavaroita siirretään paikasta toiseen ajoneuvon tai aluksen avulla. Tällaiseen toimintaan liittyy kuitenkin usein muita osatekijöitä, jotka eivät välttämättä liity olennaisesti liikenteeseen ja jotka siksi voivat kuulua palveludirektiivin soveltamisalaan. Tällaisissa tapauksissa on selvitettävä, mikä on kyseisen palvelun päätarkoitus. Jos palvelun päätarkoituksena on esimerkiksi kuljettaa matkustajia veneellä vesiteitse tapahtuvalle kaupungin tutustumiskierrokselle osana järjestettyä tapahtumaa, kyseistä palvelua ei pidetä kuljetusalan palveluna.¹⁹

Kuljetusalan palveluihin kuuluvat kuljetuspalvelujen lisäksi kaikki muut palvelut, jotka liittyvät luonnostaan fyysiseen toimeen, jolla henkilöitä tai tavaroita siirretään paikasta toiseen kuljetusvälineen avulla.²⁰ Esimerkiksi ajoneuvojen katsastus tai lentoyhtiön velvoite täyttää julkisen palvelun velvoitteet sekä pitää yllä ja kehittää yhtiön lentoliikenteen kansallista solmukohtaa kuuluvat tämän poikkeuksen piiriin.²¹ Seuraavat palvelut eivät sitä vastoin ole kuljetusalan palveluja: i) ilma-alusten korjaus- ja huoltopalvelut, jotka edellyttävät ilma-aluksen poistamista käytöstä, ii) lentoliikennepalvelujen myynti ja markkinointi, sekä iii) tietokonepohjaisen varausjärjestelmän palvelut.²² Poikkeus ei koske myöskään kansainvälisten junien matkustaja-, siivous- tai ravintolapalveluja.²³

Välityspalvelujen, joilla luodaan yhteys omia ajoneuvojaan käyttävien ei-ammattimaisten kuljettajien ja matkustajien välille, on unionin tuomioistuimen mukaan ”katsottava olevan erottamattomasti yhteydessä kuljetuspalveluun [...] Tällainen palvelu ei täten voi kuulua [...] direktiivin 2006/123 [...] soveltamisalan piiriin.”²⁴ Jos välityspalvelua ei olisi, ei-ammattimaiset kuljettajat eivät tarjoaisi palvelujaan, joten välitys liittyy olennaisesti matkustajien kuljetukseen. Jos taas välityssovelluksen tarjoavalla yrityksellä on ratkaisevaa vaikutusvaltaa edellytyksiin, joilla kyseiset kuljettajat suorittavat kyseisen palvelun, kyseinen yritys ja palvelu liittyvät erottamattomasti toisiinsa. Verkossa toimivat välityspalvelut, joilla luodaan yhteys

¹⁸ Ks. johdanto-osan 21 kappale.

¹⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio 1.10.2015, *Trijber*, yhdistetyt asiat C-340/14 ja C-341/14.

²⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio 15.10.2015, *Grupo Itevelesa ym.*, C-168/14, 46 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 27.2.2019, *Associação Peço a Palavra ym.*, C-563/17, 30 kohta.

²¹ Unionin tuomioistuimen tuomio 15.10.2015, *Grupo Itevelesa ym.*, C-168/14.

²² Unionin tuomioistuimen lausunto 2/15, 16.5.2017, Euroopan unionin ja Singaporen tasavallan välinen vapaakauppasopimus.

²³ Unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2019, *Dobersberger*, C-16/18, 26 ja 27 kohta.

²⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 20.12.2017, *Asociación Profesional Elite Taxi*, C-434/15.

ammattimaisten taksinkuljettajien ja heidän asiakkaidensa välille, voidaan sitä vastoin erottaa kuljetuspalvelusta, johon ne liittyvät. Ne muodostavat siten tietoyhteiskunnan palvelun, mikäli välityspalvelun tarjoaja i) ei määritä matkan hintaa tai takaa, että tämä hinta peritään asiakkailta, ii) eikä valvo ajoneuvojen ja niiden kuljettajien laatua tai kuljettajien käyttäytymistä. Tällainen palvelu voi näin ollen kuulua direktiivin 2000/31 sekä palveludirektiivin soveltamisalaan, koska sitä ei luokitella kuljetusalan palveluksi eikä jätetä palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla.²⁵

1.1.2.5 Työvoimanvuokrausyritysten palvelut

Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan e alakohdassa säädetty poikkeus koskee työvoimanvuokrausyritysten tarjoamaa työntekijöiden vuokraamista. Poikkeus ei kata työvoiman vuokrauspalvelujen lisäksi muita palveluita, joita sama palveluntarjoaja toisinaan tarjoaa, kuten työnvälitys- tai rekrytointipalveluja (esimerkiksi merenkulkijoiden työnvälityspalveluja tai aupairsijoituksia hoitavia toimistoja), vaan ne on katettava täytäntöönpanotoimenpiteillä.

1.1.2.6 Terveystenhuolto

Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa säädetty terveydenhuoltopalveluja koskeva poikkeus kattaa ”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”²⁶. Tämä tarkoittaa, että palvelut, joita ei tarjota potilaalle vaan terveydenhuollon ammattilaiselle itselleen tai sairaalalle (kuten kirjanpito- ja puhtaanapito- ja hallintopalvelut, lääkinnällisten laitteiden toimittaminen ja huolto sekä lääketieteellisten tutkimuskeskusten palvelut) eivät kuulu tämän poikkeuksen piiriin. Poikkeus ei kata myöskään toimintaa, jonka tarkoituksena ei ole ylläpitää, arvioida tai palauttaa potilaiden terveydentilaa. Esimerkiksi toiminta, jolla pyritään hyvinvoinnin parantamiseen tai rentoutumisen mahdollistamiseen (kuten urheilu- tai kuntoiluseurat), kuuluu palveludirektiivin soveltamisalaan. Lisäksi terveydenhuoltopalveluja koskevan poikkeuksen piiriin kuuluvat ainoastaan ne palvelut, joiden tarjoaminen jäsenvaltiossa, jossa palvelu tarjotaan, on sallittu vain säänneltynä terveydenhuollon ammattien harjoittajille. Palveludirektiivi kattaa näin ollen palvelut, joita voidaan tarjota ilman erityistä ammattipätevyyttä. Lisäksi olisi oltava selvää, että terveydenhuoltopalveluja koskeva poikkeus koskee ihmisten terveyteen liittyviä palveluja, ei eläinlääkäripalveluja.

1.1.2.7 Audiovisuaaliset ja radiolähetyspalvelut

Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan g alakohdassa säädetty poikkeus kattaa audiovisuaaliset palvelut. Ne ovat palveluja, joiden pääasiallisena tarkoituksena on liikkuvan kuvan tarjoaminen äänen kanssa tai ilman ääntä – kuten televisio, tilausvideopalvelut ja elokuvien näyttäminen elokuvateattereissa – riippumatta tavasta, jolla niitä tuotetaan, jaellaan tai lähetetään. Poikkeus kattaa myös radiolähetyspalvelut. Muut audiovisuaalisiin palveluihin tai radiolähetyspalveluihin liittyvät palvelut (kuten juomien ja elintarvikkeiden myynti elokuvateattereissa) eivät kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan. Mainospalvelut kuuluvat yleensä palveludirektiivin soveltamisalaan. Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin 2010/13/EU nojalla yhdenmukaistettujen seikkojen (kuten i) audiovisuaalisten palvelujen ja videonjakoalustojen avulla levitettävää mainontaa koskevien erityisten laadullisten sääntöjen

²⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 3.12.2020, Star Taxi, C-62/19, 53 kohta.

²⁶ Ks. johdanto-osan 22 kappale.

tai ii) lähetyshyönteiden levittämää mainontaa koskevien määrällisten rajoitusten) osalta niihin sovelletaan kuitenkin audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaa direktiiviä.

1.1.2.8 Rahapeli-toiminta

Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan h alakohdassa säädetty poikkeus koskee kaikkia palveluja, joihin liittyy rahallista arvoa omaavia panoksia sattumaan perustuvissa peleissä, kuten erityisesti seuraavissa: i) numeropelit, kuten arpajaiset, ii) raaputusarvat, iii) kasinoissa tai toimiluvan saaneissa tiloissa tarjottavat rahapeli-palvelut, iv) vedonlyöntipalvelut, v) bingo-peli-palvelut ja vi) rahapeli-palvelut, joita järjestävät hyväntekeväisyysjärjestöt tai voittoa tavoittelemattomat järjestöt tai joita järjestetään tällaisten järjestöjen hyväksi. Seuraavat palvelut sitä vastoin kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan, ja näin ollen niihin sovelletaan sen säännöksiä: i) taitopelit, ii) peliautomaatit, joista ei saa palkintoja tai joista saatavat palkinnot ovat ainoastaan maksuttomia pelejä, ja iii) myynninedistämistarkoituksissa järjestetyt pelit, joiden yksinomaaisena tarkoituksena on edistää tavaroiden tai palvelujen myyntiä. Poikkeus ei kata myöskään muita kasinoissa tarjottavia palveluja (esimerkiksi elintarvikkeiden ja juomien myyntiä), jotka siten kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan.

1.1.2.9 Toiminta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön

Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan i alakohdassa säädetty poikkeus vastaa SEUT-sopimuksen 51 ja 62 artiklan²⁷ mukaista julkisen vallan käyttöä koskevaa poikkeusta. Näistä SEUT-sopimuksen määräyksistä seuraa, että sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat säännökset eivät kata toimintaa, joka jatkuvasti tai tilapäisesti liittyy julkisen vallan käyttöön kyseisessä jäsenvaltiossa.

Julkisen vallan käyttöä koskeva poikkeus koskee ainoastaan toimintaa, ”johon sellaisenaan kuuluu välitön ja nimenomainen osallistuminen julkisen vallan käyttöön”²⁸. Tähän toimintaan liittyvän vallan käytön on oltava tavanomaista – ei pelkästään erittäin pieni osa kyseisen henkilön toiminnasta.²⁹ Lisäksi toiminnan on oltava aidosti osa julkisen vallan käyttöä eikä vain sitä avustavaa³⁰ tai valmistavaa toimintaa³¹. Tuomioistuimien on todennut, että SEUT-sopimuksen 51 artiklaan vetoaminen ”ei voi tulla kysymykseen silloin, kun toimivaltainen viranomainen asiassa sovellettavan lainsäädännön mukaan valvoo [...] yksityisten laitosten toimintaa”.³² Tässä yhteydessä on katsottu merkitykselliseksi, että vaikka tietyt toimet voivat edistää viranomaisten toimintaa, niillä ei puututa viranomaisten harkinta- eikä päätöksentekovaltaan.³³ Se, että toiminta on valtion viranomaisten valvonnassa, viittaa myös yleensä siihen, että sitä ei sinänsä harjoiteta julkisen vallan käyttämiseksi.³⁴ Tämä pätee myös

²⁷ SEUT-sopimuksen 51 artiklassa määrätään julkisen vallan käyttöä koskevasta poikkeuksesta sijoittautumisvapauteen, ja SEUT-sopimuksen 62 artiklassa tämä poikkeus laajennetaan koskemaan palvelujen tarjoamisen vapautta.

²⁸ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.6.1974, Reyners, C-2/74, 45 kohta. Tämä on toistettu yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Thijssen, C-42/92, 13.7.1993 antaman tuomion 8 kohdassa ja asiassa komissio v. Italia, C-283/99, 31.5.2001 antaman tuomion 20 kohdassa.

²⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio 10.9.2014, Haralambidis, C-270/13, 58 kohta.

³⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio 17.3.2011, Peñarroja Fa, C-372/09, 43 ja 44 kohta.

³¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.7.1993, Thijssen, C-42/92; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.11.2007, komissio v. Saksa, C-404/05, 44 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 12.12.2013, Soa Nazionale Costruttori, C-327/12, 53 kohta.

³² Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.11.2007, komissio v. Itävalta, C-393/05, 41 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.11.2007, komissio v. Saksa, C-404/05, 43 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.10.2009, komissio v. Portugali, C-438/08, 37 kohta.

³³ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.6.1974, Reyners, C-2/74, 51 ja 53 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.10.2009, komissio v. Portugali, C-438/08, 36 ja 41 kohta.

³⁴ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.10.2009, komissio v. Portugali, C-438/08, 41 kohta.

silloin, kun tällaisia toimia toteutetaan kansallisen lainsäädännön säännösten täytäntöönpanemiseksi (esimerkiksi tarkastusten avulla), mukaan lukien tiettyjen täytäntöönpanosta aiheutuvia seurauksia koskevien valtuuksien käyttäminen.³⁵ Yleisemmällä tasolla on myös korostettava, että SEUT-sopimuksen 51 artikla ei kata luonteeltaan puhtaasti teknisiä toimia.³⁶

Lisäksi tämä poikkeus koskee tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti vain tiettyjä toimintoja, ei kokonaisia ammatteja.³⁷

On useita palvelutoimintoja, joiden tuomioistuin ei ole katsonut liittyvän SEUT-sopimuksen 51 artiklan mukaiseen julkisen vallan käyttöön. Tällaisia toimintoja ovat muun muassa seuraavat:

- asianajajien³⁸, notaarien³⁹ ja turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten⁴⁰ toiminta
- vakuutusyhtiöissä työskentelevien hyväksytyjen tilintarkastajien toiminta
- tietojenkäsittelyjärjestelmien suunnitteluun, ohjelmointiin ja käyttöön liittyvä toiminta⁴¹
- toiminta, joka toteutetaan osana arpajaisten suorittamiseksi tarvittavia tiloja, tavaroita, laitteistoja, kunnossapitoa, käyttöä ja tietojen toimittamista koskevia sopimuksia⁴²
- ajoneuvoja katsastavien yksityisten elinten toiminta⁴³
- tietyn arvon ylittäviä julkisia rakennusurakoita tekevien yritysten teknisen ja taloudellisen kapasiteetin varmentaminen⁴⁴
- yksityinen opetustoiminta, johon kuuluu oppiarvojen antaminen⁴⁵.

Toisaalta unionin tuomioistuin on katsonut esimerkiksi, että jos kansallisia akkreditointielimiä on vain yksi, sen akkreditointitoiminta liittyy välittömästi ja nimenomaisesti SEUT-sopimuksen 51 artiklassa tarkoitettuun julkisen vallan käyttöön.⁴⁶

Jäsenvaltio ei voi yksipuolisesti määrittää, liittyykö tietty toiminta välittömästi tai nimenomaisesti julkisen vallan käyttöön. Se on arvioitava unionin tuomioistuimen vahvistamien yleisten kriteerien perusteella. Näin ollen pelkästään se, että jäsenvaltio pitää toimintaa julkisen vallan käyttönä tai että toimintaa harjoittaa valtio, valtiollinen elin tai elin, jolle on osoitettu julkisia tehtäviä, ei tarkoita, että kyseinen toiminta kuuluisi SEUT-sopimuksen 51 ja 62 artiklan soveltamisalaan. Arvioidessaan, kuuluuko jokin palvelutoiminta näiden määräysten soveltamisalaan – jolloin se ei kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan –, jäsenvaltioiden olisi pidettävä mielessä unionin tuomioistuimen tälle artiklalle määrittämä

³⁵ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.11.2007, komissio v. Saksa, C-404/05, 38 ja 44 kohta.

³⁶ Esimerkiksi tietojenkäsittelyjärjestelmien suunnitteluun, ohjelmointiin ja käyttöön liittyvät toimet – ks. asiassa komissio v. Italia, C-3/88, 5.12.1989 annettu tuomio.

³⁷ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.3.2000, komissio v. Belgia, C-355/98; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.10.1998, komissio v. Espanja, C-114/97; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.7.1993, Thijssen, C-42/92; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.6.1974, Reyners, asia C-2/74. Tätä kysymystä on käsitelty myös vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten akkreditoinnin ja palveluntarjoajien sertifiointin yhteydessä asiassa Caracciolo, C-142/20, annettussa ennakkoratkaisussa.

³⁸ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.6.1974, Reyners, C-2/74.

³⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio 24.5.2011, komissio v. Kreikka, C-61/08; unionin tuomioistuimen tuomio 24.5.2011, komissio v. Belgia, C-47/08; unionin tuomioistuimen tuomio 24.5.2011, komissio v. Ranska, C-50/08; unionin tuomioistuimen tuomio 1.2.2017, komissio v. Unkari, C-392/15.

⁴⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 31.5.2001, komissio v. Italia, C-283/99; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.3.2000, komissio v. Belgia, C-355/98; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 26.1.2006, komissio v. Espanja, C-514/03.

⁴¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.12.1989, komissio v. Italia, C-3/88.

⁴² Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 26.4.1994, komissio v. Italia, C-272/91.

⁴³ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.10.2009, komissio v. Portugali, C-438/08, 45 kohta.

⁴⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 12.12.2013, Soa Nazionale Costruttori, C-327/12, 52–54 kohta.

⁴⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2018, Kirschstein, C-393/17, 60 kohta.

⁴⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 6.5.2021, Caracciolo, C-142/20, 52 kohta.

kapea soveltamisala. Tätä poikkeusta olisi tulkittava suppeasti ja sen soveltamisen olisi rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen turvaamiseksi, joita jäsenvaltiot voivat näiden määräysten nojalla suojella.

1.1.2.10 Sosiaalipalvelut, jotka liittyvät sosiaaliseen asumiseen, lastenhoitoon ja pysyvästi tai tilapäisesti avun tarpeessa olevien perheiden ja yksittäisten henkilöiden tukemiseen

Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa jätetään sosiaalipalvelut direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos niiden tarjoamisesta huolehtivat i) valtio itse, ii) valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat, joilla on näin ollen velvollisuus tarjota tällaisia palveluja, tai iii) valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt. 'Valtion tunnustamien hyväntekeväisyysjärjestöjen' käsite kattaa kirkot ja kirkolliset organisaatiot, jotka toimivat yleishyödyllisissä ja avustuksellisissa tarkoituksissa. Tämä poikkeus kattaa myös sosiaaliseen asumiseen liittyvät toimet. Unionin tuomioistuin on katsonut esimerkiksi, että tonttijaon hakijoiden tai rakennuttajien velvoittaminen rakentamaan tietty määrä sosiaalisia asuntoja ei kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan.⁴⁷

Tämän poikkeuksen sanamuodon ja johdanto-osan 27 kappaleessa esitettyjen selitysten perusteella on selvää, että tällaisia palveluja ei jätetä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos niitä tarjoavat muun tyyppiset palveluntarjoajat, kuten ilman valtion toimeksiantoa toimivat yksityiset toimijat. Esimerkiksi yksityisten lastenhoitajien tarjoamaa lastenhoitoa tai muita yksityisten toimijoiden tarjoamia lastenhoitopalveluja (kuten kesäleirejä) ei jätetä palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Poikkeus ei koske myöskään yksityisten toimijoiden tarjoamia vammaisten henkilöiden tai vanhusten kotihoitopalveluita. Vastaavasti seuraavat palvelut eivät kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan: i) sosiaalipalvelut sellaisten perheiden ja henkilöiden tukemiseksi, jotka ovat pysyvästi tai tilapäisesti erityisesti avun tarpeessa perheensä riittämättömien tulojen vuoksi tai siksi, että he ovat täysin tai osittain riippuvaisia muista, ja ii) sosiaalipalvelut syrjäytymisvaarassa olevien perheiden ja henkilöiden tukemiseksi, kuten vanhustenhoitopalvelut tai työttömille tarkoitettut palvelut. Nämä kaksi palvelutyyppiä jätetään palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle vain siltä osin kuin niitä tarjoaa jokin edellä mainituista palveluntarjoajista (eli valtio itse, valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat tai valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt). Näin ollen esimerkiksi yksityiset kotipalvelut kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan.

1.1.2.11 Yksityiset turvallisuuspalvelut

Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan k alakohdassa direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätetään muun muassa seuraavat palvelut: i) omaisuuden ja tilojen valvonta, ii) henkilöiden suojelu (henkivartijat), iii) kiertovartiointi tai rakennusten valvonta sekä iv) käteisvarojen ja arvoesineiden tallettaminen, säilyttäminen ja jakelu. Soveltamisalan ulkopuolelle ei suljeta palveluja, jotka eivät sinänsä ole turvallisuuspalveluja (esimerkiksi teknisten turvalaitteiden – kuten videovalvonnan – myynti, toimittaminen, asennus ja huolto tai yksityisen turvallisuushenkilöstön koulutus). Ne kuuluvat näin ollen palveludirektiivin soveltamisalaan.

1.1.2.12 Hallituksen virallisella säädöksellä nimitettyjen notaarien ja haastemiesten tarjoamat palvelut

Hallituksen virallisella säädöksellä nimitettyjen notaarien ja haastemiesten tarjoamat palvelut jätetään palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan l alakohdan nojalla direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle riippumatta siitä, voidaanko niiden katsoa liittyvän SEUT-sopimuksen

⁴⁷

Unionin tuomioistuimen tuomio 8.5.2013, Libert ym., yhdistetyt asiat C-197/11 ja C-203/11, 104–107 kohta.

51 artiklassa tarkoitettuun julkisen vallan käyttöön. Tämä poikkeus kattaa hallituksen virallisella säädöksellä nimitettyjen notaarien ja haastemiesten tarjoamat palvelut. Sen piiriin kuuluvat esimerkiksi notaarien todentamispalvelut ja haastemiesten suorittama omaisuuden takavarikoiminen.

1.2 PALVELUDIREKTIIVIN KATTAMAT VAATIMUKSET

1.2.1 'Vaatimuksen' käsite

Palveludirektiiviä sovelletaan vaatimuksiin, jotka vaikuttavat palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen. Kuten direktiivin 4 artiklan 7 kohdassa todetaan, vaatimuksella tarkoitetaan palveluntarjoajille (tai palvelujen vastaanottajille) asetettua velvoitetta, kieltoa, ehtoa tai muuta rajoitusta, kuten velvoitetta hankkia lupa tai toimilupa toimivaltaisilta viranomaisilta tai antaa toimivaltaisille viranomaisille ilmoitus. Käsite kattaa kaikki tällaiset velvoitteet, kiellot, ehdot tai rajoitukset katsomatta siihen, i) onko niistä säädetty lailla, asetuksella vai hallinnollisella määräyksillä, ja ii) onko niistä säädetty kansallisella, alueellisella vai paikallisella tasolla. Esimerkiksi kuntien yleiskaavoihin⁴⁸ tai kaupunginvaltuuston hyväksymiin sääntöihin⁴⁹ sisältyvät vaatimukset kuuluvat palveludirektiivin piiriin. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön⁵⁰ lisäksi – ja sen mukaisesti – palveludirektiiviä sovelletaan myös tällaisiin määräyksiin, jotka sisältyvät i) ammatialasääntöihin, ii) ammatillisten järjestöjen yhteisiin sääntöihin tai iii) muiden ammatillisten organisaatioiden yhteisiin sääntöihin, jotka nämä elimet ovat vahvistaneet itsemääräämis-oikeutensa puitteissa. 'Vaatimuksen' käsite ei näin ollen rajoitu vain itse valtion hyväksymiin sääntöihin. Se kattaa myös sellaisten toimijoiden, joille on annettu valtion yleensä käyttämää toimivaltaa, tätä toimivaltaa käyttäessään laatimat säännöt.

1.2.2 Yleiset vaatimukset, jotka eivät vaikuta palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen

Kuten johdanto-osan 9 kappaleessa selitetään, palveludirektiiviä 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. Tämä tarkoittaa, että palveludirektiivi ei yleensä koske esimerkiksi seuraavia sääntöjä: i) tieliikennesäännöt, ii) maan kehittämistä ja käyttöä koskevat säännöt, iii) kaavoitusta koskevat säännöt ja iv) rakennuksia koskevat standardit. On kuitenkin selvää, että pelkästään se, että säännöt on nimetty tietyn tyyppisiksi säännöiksi (esimerkiksi kaavoitusta koskeviksi säännöiksi) tai että vaatimukset on muotoiltu yleisluontoisesti (eli niitä ei ole osoitettu erityisesti palveluntarjoajille), ei riitä sulkemaan niitä palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Kyseisten vaatimusten tosiasiallinen vaikutus on arvioitava sen määrittämiseksi, ovatko ne luonteeltaan yleisiä vai eivät. Näin ollen jäsenvaltioiden on otettava huomioon, että kaavoituslainsäädäntöön tai rakennuksia koskevista standardeista annettuun lainsäädäntöön saattaa nimestään huolimatta sisältyä vaatimuksia, joilla säännellään nimenomaisesti palvelutoimintaa ja jotka näin ollen kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan. Esimerkiksi

⁴⁸ Unionin tuomioistuimen tuomio 30.1.2018, Visser, C-360/15.

⁴⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio 1.10.2015, Tjibber, C-340/14.

⁵⁰ Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan valtion toimeen perustuvien esteiden poistamisen vaikutusta ei saa tehdä tyhjäksi rajoituksilla, jotka aiheutuvat yhdistysten ja yhteenliittymien oikeudellisen itsemääräämisvaltansa käyttämisen yhteydessä vahvistamista säännöistä. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.12.1974, Walrave, C-36/74, 17, 23 ja 24 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.7.1976, Donà, C-13/76, 17 ja 18 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.12.1995, Bosman, C-415/93, 83 ja 84 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.2.2002, Wouters, C-309/99, 120 kohta.

tietyjen kaupallisten laitosten enimmäispinta-alaa koskevat säännöt⁵¹ kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan, vaikka ne sisältyvät yleistä kaupunkisuunnittelua koskevaan lainsäädäntöön. Sen vuoksi direktiivin sijoittautumista koskevassa luvussa säädetyt velvoitteet koskevat myös niitä. Palveludirektiivin kyseinen luku kattaa myös kuntien yleiskaavoihin sisältyvät vaatimukset, joilla kielletään tietyn tyyppisten tavaroiden vähittäismyynti tietyillä maantieteellisillä vyöhykkeillä.⁵²

1.2.3 Julkisen rahoituksen saamiselle asetetut vaatimukset

Palveludirektiivin 1 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivissä ei käsitellä jäsenvaltioiden myöntämää tukea, jota koskevat EU:n kilpailusäännöt.

Kuten johdanto-osan 10 kappaleessa selitetään, palveludirektiivi ei koske vaatimuksia, jotka on täytettävä julkisen rahoituksen saamiseksi ja jotka liittyvät esimerkiksi laatuvaatimuksiin tai tiettyjä yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen erityisiin sopimusehtoihin. Palveludirektiivin täytäntöönpano ei vaikuta näihin vaatimuksiin. Palveludirektiivillä ei etenäkään veloiteta jäsenvaltioita myöntämään muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille palveluntarjoajille oikeutta saada rahoitusta samoin ehdoin kuin niiden alueelle sijoittautuneet palveluntarjoajat. On kuitenkin selvää, että palveluntarjoajien saamaa julkista rahoitusta ja kaikkea muuta jäsenvaltioiden myöntämää (tai valtion varoista myönnettyä) tukea koskevien vaatimusten on oltava muiden EU:n sääntöjen, erityisesti SEUT-sopimuksen 107 artiklan, mukaisia.

2. DIREKTIIVIN JA EU:N PRIMAARIOIKEUDEN VÄLINEN SUHDE

2.1 YLEISET PERIAATTEET

Palveludirektiiviä – kuten kaikkia johdetun oikeuden säädöksiä – tarkasteltaessa on otettava huomioon primaarioikeus eli SEUT-sopimus ja erityisesti sisämarkkinavapaudet. Unionin tuomioistuin on myös selventänyt oikeuskäytännössään, että palveludirektiivin tietyissä säännöksissä säädetään niiden soveltamisalaan kuuluvien palvelujen kattavasta yhdenmukaistamisesta.⁵³ Tällöin on arvioitava, ovatko jäsenvaltioiden säännöt näiden säännösten – eikä perustamissopimuksen määräysten – mukaisia. Olisi myös oltava selvää, että palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätettyihin asioihin sovelletaan edelleen SEUT-sopimusta kokonaisuudessaan, erityisesti sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia sääntöjä. Näitä palvelutoimintoja sääntelevän kansallisen lainsäädännön on oltava sopusoinnussa SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artiklan sekä unionin tuomioistuimen näiden artiklojen soveltamisen perusteella määrittelemien periaatteiden kanssa.

Käytännössä jäsenvaltioiden palvelujen alalla toteuttamat toimenpiteet voivat vaikuttaa samanaikaisesti useisiin perusvapauksiin, kuten sijoittautumisvapauteen, palvelujen tarjoamisen vapauteen ja pääoman vapaaseen liikkuvuuteen. Näin ollen näiden vapauksien välillä voi olla tiettyä päällekkäisyyttä. Palveludirektiiviä sovelletaan aina, kun on kyse

⁵¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan vähittäiskaupan alan päivittäisestä 2000-luvulle (COM(2018) 219 final, 19.4.2018, s. 7).

⁵² Unionin tuomioistuimen tuomio 30.1.2018, Visser, C-360/15, 124–126 kohta.

⁵³ Unionin tuomioistuimen tuomio 16.6.2015, Rina Services ym., C-593/13, 37 kohta.

sijoittautumisvapaudesta ja palvelujen tarjoamisen vapaudesta, edellyttäen, että kyseisiä palveluja ei ole jätetty sen soveltamisalan ulkopuolelle.⁵⁴

Vapauksien välillä ei ole etusijajärjestystä. Tuomioistuin onkin toistuvasti todennut, että sen määrittämiseksi, kumpaa vapautta sovelletaan, ”on tutkittava, missä määrin näiden perusvapauksien käyttämiseen vaikutetaan ja meneekö pääasian olosuhteissa yksi perusvapauksista toisen edelle”. Tämän jälkeen tuomioistuin tutkii toimenpiteen laillisuuden vain suhteessa toiseen näistä perusvapauksista, jos voidaan todeta, että jompikumpi perusvapauksista on täysin toissijainen toiseen perusvapauteen nähden.⁵⁵

2.2 SIOITTAUTUMISVAPAAUS

Palveludirektiivissä vahvistetaan yleissäännökset, joiden avulla edistetään sijoittautumisvapautta (1 artiklan 1 kohta). Direktiivin III luku ”Palveluntarjoajien sijoittautumisvapaus” sisältää tältä osin erityisiä sääntöjä.

Unionin tuomioistuin on katsonut, että kiellettyjä vaatimuksia koskevat 14 artiklan säännökset ovat yhdenmukaistamissääntöjä.⁵⁶ Tässä yhteydessä kyseisen säännöksen soveltamisalaan kuuluvia vaatimuksia arvioidaan palveludirektiivin eikä perustamissopimuksen määräysten mukaisesti, eikä niitä voida oikeuttaa primaarioikeuteen vedoten.⁵⁷

Palveludirektiivin III luvun säännöksiä sovelletaan myös puhtaasti kansallisiin tilanteisiin eli tilanteisiin, joissa kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat pelkästään yhden jäsenvaltion sisälle.⁵⁸ Tältä osin unionin tuomioistuin on selventänyt palveludirektiivin III luvun soveltamista ja lisännyt siihen liittyvää varmuutta, koska kyseistä lukua sovelletaan sen soveltamisalaan kuuluviin vaatimuksiin silloinkin, kun niihin ei liity mitään rajatylittäviä seikkoja.

2.3 PALVELUJEN TARJOAMISEN VAPAAUS

Palveludirektiivissä vahvistetaan yleissäännökset, joiden avulla edistetään palvelujen vapaata liikkuvuutta (1 artiklan 1 kohta). Palveludirektiivin 16 artiklaa sovelletaan SEUT-sopimuksen 56 artiklan tavoin silloin, kun kotijäsenvaltioonsa sijoittautuneet palveluntarjoajat tarjoavat palveluja toisessa jäsenvaltiossa ilman, että ne ovat sijoittautuneet sinne.⁵⁹

Kysymykseen siitä, olisiko toimenpiteitä arvioitava palveludirektiivin 16 artiklan vai SEUT-sopimuksen 56 artiklan perusteella, olisi sovellettava samanlaista lähestymistapaa kuin SEUT-sopimuksen 49 artiklan osalta. Tämä tarkoittaa, että jos toimenpide kuuluu palveludirektiivin 16 artiklan soveltamisalaan, sitä olisi arvioitava kyseisen artiklan perusteella ilman, että sitä on tarpeen tutkia SEUT-sopimuksen 56 artiklan valossa.⁶⁰

⁵⁴ Ks. tämän käsikirjan 1.1.2 jakso.

⁵⁵ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.10.2006, Fidium Finanz, C-452/04, 34 kohta.

⁵⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 16.6.2015, Rina Services ym., C-593/13, 37 kohta.

⁵⁷ Unionin tuomioistuimen tuomio 16.6.2015, Rina Services ym., C-593/13, 38 kohta.

⁵⁸ Unionin tuomioistuimen tuomio 30.1.2018, Visser, C-360/15, 110 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2018, Kirschstein, C-393/17, 24 kohta.

⁵⁹ Tarkempia tietoja sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen vapauden välisestä erosta on tämän käsikirjan 6.1.1 jaksossa.

⁶⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio 6.10.2020, komissio v. Unkari, C-66/18, 206 kohta.

2.4 PÄÄOMIEN VAPAA LIKKUVUUS

SEUT-sopimuksen 63 artiklan 1 kohdan mukaan ”kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä”. Jäsenvaltioiden toimenpiteet voivat samanaikaisesti vaikuttaa toisaalta sijoittautumisvapauteen ja palvelujen vapaaseen tarjoamiseen sekä toisaalta pääoman vapaaseen liikkuvuuteen.⁶¹

Unionin tuomioistuin on todennut useissa asioissa, että jäsenvaltion toimenpidettä olisi arvioitava sijoittautumisvapauden eikä pääoman vapaan liikkuvuuden perusteella. Esimerkiksi jäsenvaltion kaupallisille yhtiöille myöntämää lupaa hankkia maatalousmaata maataloustoimintaa varten olisi tutkittava yksinomaan sijoittautumisvapauden kannalta.⁶² Omistussuosuuksia koskevien vaatimusten osalta voidaan todeta, että oikeuskäytännön mukaan omistussuodet, jotka antavat selvän vaikutusvallan yhtiön päätöksiin ja mahdollisuuden määrätä sen toiminnasta, kuuluvat SEUT-sopimuksen 49 artiklan soveltamisalaan.⁶³

Poikkeustapauksissa tiettyyn toimenpiteeseen voidaan soveltaa sekä sijoittautumisvapautta että pääoman vapaata liikkuvuutta. Unionin tuomioistuin on esimerkiksi katsonut, että SEUT-sopimuksen 49 ja 63 artikla eivät ole este lainsäädännölle, jossa sovelletaan i) erilaisia verotusta koskevia laskentamenetelmiä kotimaisiin osinkoihin ja ii) hyvitysjärjestelmää ulkomaisiin osinkoihin.⁶⁴

Palvelujen tarjoamisen vapauden ja pääoman vapaan liikkuvuuden välisen yhteyden osalta tuomioistuimen oikeuskäytännössä todetaan, että molempia vapauksia ei voida soveltaa samanaikaisesti.⁶⁵

2.5 TAVAROIDEN VAPAA LIKKUVUUS

SEUT-sopimuksen 34 artikla koskee EU:n sisäistä tuontia, ja siinä kielletään jäsenvaltioiden väliset ”määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet”. SEUT-sopimuksen 35 artikla koskee jäsenvaltioiden välistä vientiä, ja myös siinä kielletään ”määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet”.

Käytännössä palvelun suorittamiseen voi liittyä myös tavaroita. Tämä koskee esimerkiksi tavaroiden jakelua (tavaroiden kuljetusta ja tukku- ja vähittäiskauppaa) sekä tavarain käyttämistä palvelutoiminnan suorittamiseen joko laitteena tai toimitettavan palvelun olennaisena osana (esimerkiksi rakentajien käyttämät rakennustuotteet). Näin ollen jäsenvaltioiden toimenpiteet voivat vaikuttaa samanaikaisesti toisaalta sijoittautumisvapauteen ja palvelujen vapaaseen tarjoamiseen sekä toisaalta tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen.

Kuten johdanto-osan 76 kappaleessa todetaan, palveludirektiivi ei periaatteessa koske SEUT-sopimuksen 34–36 artiklan soveltamisalaan kuuluvaa eli tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää toimintaa. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen tältä osin antamat selvennykset, palveludirektiiviä ei sovelleta sellaisiin itse tavaroita koskeviin vaatimuksiin, jotka eivät vaikuta palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen. Sitä vastoin

⁶¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.10.2006, Fidium Finanz, C-452/04, 30 kohta.

⁶² Unionin tuomioistuimen tuomio 11.6.2020, ”KOB” SIA, C-206/19, 27 ja 28 kohta.

⁶³ Unionin tuomioistuimen tuomio 3.9.2020, Vivendi SA, C-719/18, 40 kohta.

⁶⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 13.11.2012, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-35/11.

⁶⁵ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.10.2006, Fidium Finanz, C-452/04, 34 kohta.

palveludirektiiviä sovelletaan niihin vaatimuksiin, jotka liittyvät palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen.⁶⁶

Näin ollen palveludirektiiviä sovelletaan esimerkiksi i) tiettyjen tavaroiden myyntitoiminnan maantieteelliselle sijoittamiselle asetettuihin ehtoihin⁶⁷ sekä ii) palvelujen tarjoamiseksi tarvittavien laitteiden ja materiaalien käytön rajoittamista koskeviin vaatimuksiin⁶⁸. On kuitenkin katsottu, ettei palveludirektiiviä sovelleta vaatimukseen noudattaa vähimmäisetäisyyttä tuulivoimaloiden ja asuinkäytössä olevien rakennusten välillä, koska tuulivoimala liittyy yksinomaan tuotteen eli sähkön tuotantotoimintaan⁶⁹.

On muistettava, että vaikka tavaroiden tuotanto ei ole palvelutoimintaa⁷⁰ eikä siten kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan, on olemassa monia tuotantoon liittyviä toimintoja (esimerkiksi vähittäismyynti-, asennus-, huolto- ja jälkimyyntipalvelut), jotka ovat palvelutoimintaa ja kuuluvat näin ollen palveludirektiivin soveltamisalaan.

2.6 TYÖNTEKIJÖIDEN VAPAA LIKKUVUUS

SEUT-sopimuksen 45 artiklan 1 kohdan nojalla ”turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus unionissa”.

Käytännössä jäsenvaltioiden toteuttamat työntekijöihin liittyvät toimenpiteet voivat samalla vaikuttaa muihin perusvapauksiin, kuten sijoittautumisvapauteen ja palvelujen vapaaseen tarjoamiseen. Näin ollen näiden vapauksien välillä voi olla tiettyä päällekkäisyyttä.⁷¹

2.7 RIKOSLAINSÄÄDÄNTÖ

Kuten johdanto-osan 12 kappaleessa selitetään, palveludirektiivillä pyritään luomaan oikeudellinen kehys, jolla varmistetaan sijoittautumisvapaus ja palvelujen vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä. Palveludirektiivillä – kuten sen 1 artiklan 5 kohdassa todetaan – ei kuitenkaan yhdenmukaisteta jäsenvaltioiden rikosoikeudellisia säännöksiä, eikä direktiivi vaikuta niihin. On esimerkiksi selvää, että jos toisen jäsenvaltion palveluntarjoaja syyllistyy rikokseen (kuten kunnianloukkaukseen tai petokseen) tarjotessaan palvelujaan, tämä ei kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan.

On kuitenkin yhtä lailla selvää, että i) rikosoikeudellisia säännöksiä ei voida käyttää EU:n lainsäädännössä taattujen perusvapauksien rajoittamiseen⁷² ja ii) jäsenvaltiot eivät saa kiertää tai estää palveludirektiivin säännösten soveltamista rikoslainsäädäntöä hyödyntämällä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jäsenvaltio, joka ei voi – palveludirektiivin 9 artiklan mukaisesti – pitää lupajärjestelmää voimassa, koska se on syrjivä tai suhteeton, ei voi kiertää tätä määräämällä rikosoikeudellisia seuraamuksia kyseisen lupajärjestelmän noudattamatta jättämisestä. Vastaavasti jos jäsenvaltio ei voi soveltaa tiettyjä kansallisia vaatimuksia saapuviin palveluihin, koska vaatimukset eivät täytä palveludirektiivin 16 artiklassa säädettyjä edellytyksiä, kyseinen jäsenvaltio ei voi kiertää sitä, ettei se voi soveltaa näitä kansallisia

⁶⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 30.1.2018, Visser, C-360/15, 90 kohta.

⁶⁷ Ks. edellinen alaviite.

⁶⁸ Ks. palveludirektiivin 16 artiklan 2 kohdan f alakohtaa koskeva tämän käsikirjan 6.1.2.2 jakso.

⁶⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio 28.5.2020, ECO-WIND Construction, C-727/17, 58 kohta.

⁷⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.5.1985, komissio v. Ranska, C-18/84; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.7.1985, Cinéthèque, yhdistetyt asiat C-60/84 ja C-61/84.

⁷¹ Unionin tuomioistuimen tuomio 11.3.2010, Attanasio Group, C-384/08, 39 kohta.

⁷² Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.1.1999, Calfa, C-348/96; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.3.2007, Placanica, yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04.

vaatimuksia, määräämällä rikosoikeudellisia seuraamuksia tällaisten vaatimusten noudattamatta jättämisestä.

2.8 VEROLAINSÄÄDÄNTÖ

Kuten palveludirektiivin 2 artiklan 3 kohdassa todetaan, direktiiviä ei sovelleta verotusta koskeviin asioihin. Niihin sisältyy aineellinen verolainsäädäntö sekä verolainsäädännön täytäntöönpanon edellyttämät hallinnolliset vaatimukset, kuten arvonlisäverotunnisteiden antaminen tai vaatimus nimetä veroedustaja siinä jäsenvaltiossa, jossa palveluja tarjotaan.

Jos palveludirektiiviä ei sovelleta, voidaan kuitenkin soveltaa perustamissopimuksen asiaa koskevia määräyksiä (kuten SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artiklaa). Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on välitöntä verotusta koskevaa toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta, erityisesti SEUT-sopimuksessa taattuja perusvapauksia.⁷³

Jotta voidaan päättää, kuuluuko jokin palvelun tarjoamista koskevan sääntelyvaatimuksen näkökohta palveludirektiivin soveltamisalaan vai onko kyseessä verotukseen liittyvä kysymys, joka ei kuulu direktiivin soveltamisalaan, kyseisistä säännöksistä on tehtävä aineellisoikeudellinen arviointi. Osana tätä arviointia olisi selvitettävä, säännelläänkö kyseisellä vaatimuksella palvelutoimintaa tai vaikuttaako se nimenomaisesti siihen ja onko palveluntarjoajien noudatettava vaatimusta samalla tavalla kuin yksityishenkilöinä toimivien. Olisi myös otettava huomioon, onko verotusta koskeva näkökohta toimenpiteen tärkein näkökohta vai onko se täysin toisarvoinen.⁷⁴

2.9 TYÖOIKEUS

Palveludirektiivin 1 artiklan 6 kohdan mukaan direktiivi ei vaikuta työoikeuteen eikä jäsenvaltioiden kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamiseen. Direktiivi ei sisällä työoikeuden tai sosiaaliturvan alaan kuuluvia säännöksiä eikä velvoita jäsenvaltioita muuttamaan työlainsäädäntöään tai sosiaaliturvalainsäädäntöään. Koska EU:n lainsäädännössä ei ole yhteistä työlainsäädännön määritelmää, direktiivin 1 artiklan 6 kohdassa selvennetään, että työlainsäädännöllä tarkoitetaan jäsenvaltioiden yhteisön oikeuden mukaisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti soveltamia lakisääteisiä tai sopimusperusteisia työehtoja, mukaan luettuna työterveys ja työturvallisuus ja työnantajien ja työntekijöiden väliset suhteet. Tämä kattaa kaikki säännöt, jotka koskevat yksittäisten työntekijöiden työehtoja sekä työntekijän ja työnantajan välisiä suhteita. Se sisältää palkkaa, työaikaa ja vuosilomaa koskevat säännöt sekä kaiken työnantajan ja tämän työntekijöiden välisiä sopimusvelvoitteita koskevan lainsäädännön.

Palveludirektiivin 1 artiklan 7 kohdassa täsmennetään, että palveludirektiivi ei vaikuta työmarkkinaosapuolten välisiin suhteisiin, kuten oikeuteen neuvotella ja tehdä työehtosopimuksia, lakko-oikeuteen eikä oikeuteen työtaistelutoimenpiteisiin unionin oikeuden mukaisia kansallisia sääntöjä ja käytäntöjä noudattaen. Palveludirektiivin 2 artiklan

⁷³ Unionin tuomioistuimen tuomio 25.7.2018, "TTL" EOOD, C-553/16, 44 kohta.

⁷⁴ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.3.1994, Schindler, C-275/92; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.10.2004, Omega, C-36/02; sovellettavan vapauden määrittämisestä koskevien sääntöjen mukaisesti: ks. tämän käsikirjan 2.1 jakso.

2 kohdan e alakohdassa suljetaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle työvoimanvuokrausyritysten tarjoamat palvelut.

Unionin tuomioistuimien on selventänyt, että velvoite, jonka mukaan palveluntarjoajan on maksettava etukäteen rahallinen vakuus sellaisen mahdollisen sakon maksamisen takaamiseksi, jonka viranomaiset saattavat määrätä myöhemmin toimitettavassa oikeudenkäynnissä työoikeudellisten velvoitteiden täyttämättä jättämisestä, on palveludirektiivin 1 artiklan 6 kohdan mukainen direktiivin soveltamisalaan kuulumaton seikka.⁷⁵ Tuomioistuimien totesi tässä asiassa, ettei työoikeuden aineellisia sääntöjä ja sääntöjä, jotka koskevat näiden aineellisten sääntöjen noudattamisen takaamiseksi toteutettavia toimenpiteitä, eroteta toisistaan 1 artiklan 6 kohdassa säädetyn työoikeutta koskevan poikkeuksen osalta.⁷⁶

Palveludirektiivin 1 artiklan 6 kohta merkitsee myös sitä, että kansallista lainsäädäntöä on sovellettava unionin oikeuden mukaisesti. Näin ollen vastaanottavaa jäsenvaltiota sitovat työntekijöiden lähettämisen yhteydessä perussopimuksessa taattu asiaan liittyvä perusvapaus ja erityinen EU:n lainsäädäntö, kuten lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi⁷⁷ ja sitä koskeva täytäntöönpanodirektiivi⁷⁸.

2.10 EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSKIRJA

Palveludirektiivin 1 artiklan 7 kohdan mukaan direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioissa ja unionin oikeudessa tunnustettujen perusoikeuksien harjoittamiseen, kuten oikeuteen neuvotella, tehdä ja panna täytäntöön työehtosopimuksia sekä oikeuteen työtaistelutoimenpiteisiin kansallisia sääntöjä ja käytäntöjä noudattaen. Säännös on tulkittava siten, että se heijastaa EU:n lainsäätäjän tilannetta, sillä tämän oli direktiivin hyväksyessään myös itse kunnioitettava perusoikeuksia.⁷⁹ Lisäksi, vaikka tätä ei erikseen mainita, olisi oltava selvää, että mainituilla perusoikeuksilla tarkoitetaan erityisesti EU:n perusoikeuskirjaan, jäljempänä 'perusoikeuskirja', kirjattuja perusoikeuksia.

Perusoikeuskirjaa, joka on ollut oikeudellisesti sitova vuodesta 2009 alkaen, sovelletaan sen 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioihin niiden soveltaessa unionin oikeutta. Tämä kattaa tilanteet, joissa jäsenvaltiot hyväksyvät toimenpiteitä palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluvien palvelujen alalla.⁸⁰ Näin ollen kansallisten ja paikallisten viranomaisten, parlamenttien ja lainvalvontaviranomaisten on noudatettava perusoikeuskirjan määräyksiä,

⁷⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 13.11.2018, Čepelnik d.o.o., C-33/17.

⁷⁶ Jos palveludirektiiviä ei sovelleta, sovelletaan perussopimuksen ja muun asiaa koskevan EU:n johdetun oikeuden määräyksiä. EU:n johdetun oikeuden säännöksiä on sovellettava perussopimuksessa taattuja perusvapauksia kunnioittaen.

⁷⁷ 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).

⁷⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/67/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 159, 28.5.2014, s. 11).

⁷⁹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.12.1979, C-44/79, Hauer, 14–16 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk, yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, 68 kohta ja sitä seuraavat kohdat; unionin tuomioistuimen tuomio 9.11.2010, Schecke, yhdistetyt asiat C-92/09 ja C-93/09, 46 kohta.

⁸⁰ Tältä osin unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että sitä, että jäsenvaltio turvautuu unionin oikeudessa säädettyihin poikkeuksiin oikeuttaakseen perussopimuksessa taatun perusvapauden rajoittamisen, on pidettävä perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin oikeuden soveltamisena. Ks. esimerkiksi unionin tuomioistuimen tuomio 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, 64 kohta.

jos kansallinen toimenpide kuuluu palveludirektiivin ja siten perusoikeuskirjan soveltamisalaan.

Palveludirektiivin johdanto-osan 15 kappale on tältä osin hyödyllinen, koska siinä muistutetaan perusperiaatteesta, jonka mukaan perusoikeuksien harjoittamisen ja SEUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien välillä ei ole luontaista ristiriitaa ja että kumpikaan niistä ei ole etusijalla toiseen nähden.⁸¹ Kansallisen toimenpiteen, jolla rajoitetaan vapaata liikkuvuutta koskevia perussopimuksen määräyksiä, on luonnollisesti oltava myös perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määrättyjen perusoikeuksien mukainen⁸², jos perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla. Toimenpiteen on myös kunnioitettava kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä ja vastattava tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia⁸³.

2.11 KANSAINVÄLINEN YKSITYISOIKEUS

Kuten palveludirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa todetaan, direktiivi ei koske kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjen soveltamista. Näissä säännöissä, Rooman yleissopimus sekä Rooma I- ja Rooma II -asetukset⁸⁴ mukaan luettuina, määritetään, mitä yksityisoikeudellisia sääntöjä sovelletaan erityisesti sopimusvelvoitteisiin ja sopimuksenulkoisiin velvoitteisiin palveluntarjoajien ja palvelujen vastaanottajien välisissä tai palveluntarjoajien keskinäisissä riita-asioissa. Palveludirektiivin 17 artiklan 15 kohdassa säädetään erityisestä poikkeuksesta palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaan lausekkeeseen. Näin varmistetaan, että palveludirektiivin täytäntöönpano ei vaikuta kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjen soveltamiseen.

2.12 KILPAILUOIKEUS

Palveludirektiivin 1 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivissä ei käsitellä palveluja tarjoavien monopoliin purkamista, jota koskevat EU:n kilpailusäännöt.

Kuten johdanto-osan 8 kappaleessa todetaan, direktiivin sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä on syytä soveltaa ainoastaan siltä osin kuin

⁸¹ Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Schmidberger, C-112/0012, 12.6.2003 antamassa tuomiossa ja asiassa komissio v. Ranska (Strawberries), C-265/95, 9.12.1995 antamassa tuomiossa esittämän päättelyn mukaisesti perusoikeuksien harjoittaminen voidaan ja se täytyy sovittaa yhteen EU-sopimuksessa määrättyjen perusvapauksien harjoittamisen kanssa.

⁸² Tuomioistuin totesi, että kun jäsenvaltio vetoaa yleistä etua koskevien pakottavien syiden ja SEUT-sopimuksen 65 artiklassa tarkoitettujen perusteiden olemassaoloon perusvapauden rajoituksen oikeuttamiseksi, kiistanalaisen säännöksen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa on tarkasteltava sekä perussopimuksessa määrättyjen poikkeusten ja unionin oikeuskäytännön että perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien kannalta. Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (maatalousmaiden käyttö- ja tuotto-oikeudet), C-235/17, 66 kohta.

⁸³ Ks. esimerkiksi unionin tuomioistuimen perustelut asiassa komissio v. Unkari, C-66/18, 6.10.2020 annetussa tuomiossa. Siinä tuomioistuin tutki rajoitusta, jonka mukaan ulkomaisten korkeakoulujen on tarjottava korkea-asteen koulutusta alkuperävaltioissaan. Sen lisäksi, että tuomioistuin tarkasteli kansallisen toimenpiteen palveludirektiivin 16 artiklaan perustuvaa yhteensopivuutta, se katsoi toimenpiteen olevan ristiriidassa perusoikeuskirjan 13, 14 artiklan 3 kohdan ja 16 artiklan kanssa.

⁸⁴ Sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskeva Rooman yleissopimus (EYVL C 27, 26.1.1998, s. 34), jota tällä hetkellä nykyaikaistetaan ja muutetaan yhteisön säädökseksi, ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I) (KOM(2005) 650 lopullinen, 17.12.2019). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta sopimuksenulkoisiin velvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma II) (komission ehdotus KOM(2006) 83 lopullinen, 21.2.2006), sellaisena kuin Euroopan parlamentti hyväksyi sen 10. heinäkuuta 2007.

asianomainen toiminta on avointa kilpailulle. Tämä tarkoittaa, että kyseisillä säännöksillä ei velvoiteta jäsenvaltioita i) vapauttamaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja, ii) yksityistämään kyseisiä palveluja tarjoavia julkisyhteisöjä eikä iii) poistamaan nykyisiä monopoleja muiden toiminta-alojen tai tiettyjen jakelupalvelujen osalta.

Palveludirektiivin säännöksiä voidaan kuitenkin soveltaa, jos kansallinen toimenpide johtaa suoraan monopolin syntymiseen tai jos sillä on tällainen vaikutus. Jäsenvaltioiden on erityisesti arvioitava 15 artiklan mukaisesti kansallista lainsäädäntöä, joka johtaa monopolin syntymiseen. Direktiivin 15 artikla ei ole este kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan 15 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettu vaatimus, jos vaatimus on välttämätön kyseisen julkisen palvelun tehtävän suorittamiseksi kustannustehokkaasti. Kyseisen jäsenvaltion on perusteltava näkemyksensä, jonka mukaan palvelun vastuulle annettavan erityistehtävän hoitaminen edellyttää monopolin luomista, erityisesti jos on olemassa toimenpiteitä, jotka ovat vähemmän rajoittavia kuin kyseisen monopolin perustaminen ja jotka mahdollistaisivat kyseisen erityistehtävän hoitamisen.⁸⁵

Lisäksi palveludirektiivin 1 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivissä ei käsitellä jäsenvaltioiden myöntämää tukea, jota koskevat EU:n kilpailusäännöt.⁸⁶

3. DIREKTIIVIN JA ALAKOHTAISEN JOHDETUN OIKEUDEN VÄLINEN SUHDE

3.1 YLEISET PERIAATTEET

Perussääntö on, että jos palveludirektiivin ja toisen EU:n säädöksen säännösten välillä ei ole ristiriitaa, molempia säädöksiä sovelletaan toisiaan täydentävästi. Palveludirektiivin ja muiden EU:n johdetun oikeuden säädösten väliset mahdolliset ristiriidat on direktiivissä yleensä nimenomaisesti otettu huomioon ennen kaikkea tekemällä poikkeuksia kyseisistä direktiivin säännöksistä.⁸⁷ Tästä huolimatta ja erityisesti EU:n lainsäädännön jatkuvan kehityksen vuoksi jonkin palveludirektiivin säännöksen ja toisen EU:n johdetun oikeuden välineen säännöksen välillä saattaa syntyä ristiriita. Tällöin sovelletaan palveludirektiivin 3 artiklassa säädettyjä sääntöjä.

Palveludirektiivin 3 artiklassa säädetään, että jos palveludirektiivin säännöksen ja EU:n johdetun oikeuden toisen, tarkemman säädöksen säännöksen välillä on ristiriita, tarkemmalla säännöksellä on etusija. Tämä tarkoittaa, että palveludirektiivin säännöstä ei tällaisissa tapauksissa sovelleta. On syytä huomata, että tämä koskee vain kyseistä ristiriidassa olevaa säännöstä – ei palveludirektiivin muita säännöksiä, joita sovelletaan edelleen.

Se, onko palveludirektiivin säännöksen ja toisen EU:n säädöksen säännöksen välillä ristiriita, on arvioitava huolellisesti kussakin yksittäisessä tapauksessa. Pelkästään se, että tietyn palvelun tiettyjä näkökohtia tai tietyn palvelutoiminnan aloittamista ja harjoittamista koskevaa menettelyä koskevat säännöt on vahvistettu toisessa EU:n säädöksessä (3 artiklassa mainitut säädökset mukaan luettuina), ei ole riittävä peruste katsoa säännösten olevan keskenään ristiriidassa. Palveludirektiiviä sovelletaan edelleen kokonaisuudessaan, ellei osoiteta, että

⁸⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.11.2018, komissio v. Unkari, C-171/17, 86 kohta.

⁸⁶ Ks. tämän käsikirjan 1.2.3 jakso.

⁸⁷ Ks. esimerkiksi 5 artiklan 3 kohta, 9 artiklan 3 kohta tai 15 artiklan 2 kohdan d alakohhta.

i) palvelun samaa erityistä näkökohtaa sääntelevien erityissäännösten välillä on ristiriita ja/tai ii) asiaan liittyvää menettelyä säännellään tosiasiallisesti molemmilla säädöksillä.

Jos palveludirektiiviä ei sovelleta, jäsenvaltioiden tällä alalla toteuttamien toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa EU:n perusvapauksien, erityisesti SEUT-sopimuksen sijoittautumisvapautta koskevan 49 artiklan ja SEUT-sopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan 56 artiklan, kanssa.

3.2 TYÖNTEKIJÖIDEN LÄHETTÄMINEN

Palveludirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan edellä 3.1 jaksossa kuvattua ristiriitasääntöä sovelletaan erityisesti sekä i) direktiiviin 96/71/EY (lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2018/957, että ii) direktiiviin 2014/67/EU (täytöntöönpanodirektiivi).

Jos palveludirektiivin säännöksen ja lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin tai täytöntöönpanodirektiivin säännöksen välillä ei ole ristiriitaa, palveludirektiivin säännöksiä voidaan soveltaa, mikäli perusteita jättää työlainsäädäntöön ja sosiaaliturvaan liittyvät kysymykset palveludirektiivin 1 artiklan 6 kohdan mukaisesti soveltamisalan ulkopuolelle ei ole.

Tällöin on mahdollista soveltaa lähetettyjä työntekijöitä koskevaa direktiiviä ja täytöntöönpanodirektiiviä sekä lähetettyjen työntekijöiden keskeisiin työoloihin ja -ehtoihin että lähetettyjen työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojeluun. Palveludirektiiviä voidaan soveltaa palvelujen tarjoamisen helpottamiseksi EU:n sisämarkkinoilla kaikkiin muihin palvelujen tarjoamisen näkökohtiin, joita ei säännellä lähetettyjä työntekijöitä koskevalla direktiivillä tai täytöntöönpanodirektiivillä.

Palveludirektiivin 17 artiklan 2 kohdassa selvennetään direktiivin 16 artiklan säännösten osalta, että 16 artikla ei vaikuta lähetettyjä työntekijöitä koskevaan direktiiviin.⁸⁸

3.3 SOSIAALITURVA

Palveludirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan edellä 3.1 jaksossa kuvattua ristiriitasääntöä sovelletaan erityisesti asetukseen (ETY) N:o 1408/71. Jos palveludirektiivin säännöksen ja asetuksen (ETY) N:o 1408/71 säännöksen välillä ei ole ristiriitaa, palveludirektiivin säännöksiä voidaan soveltaa, mikäli perusteita jättää työlainsäädäntöön ja sosiaaliturvaan liittyvät kysymykset palveludirektiivin 1 artiklan 6 kohdan nojalla soveltamisalan ulkopuolelle ei ole.

3.4 AMMATTIPÄTEVYYS DIREKTIIVI

Palveludirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan edellä 3.1 jaksossa kuvattua ristiriitasääntöä sovelletaan erityisesti ammattipätevyysdirektiiviin 2005/36/EY. Ammattipätevyysdirektiivi ja palveludirektiivi täydentävät toisiaan palvelujen vapaan liikkuvuuden varmistamiseksi säänneltyjen ammattien osalta.

Palveludirektiivin johdanto-osan 31 kappaleessa todetaan, että palveludirektiivi on johdonmukainen ammattipätevyysdirektiivin kanssa eikä vaikuta siihen. Palveludirektiivissä

⁸⁸ Ks. tämän käsikirjan 6.1.4 jakso. Jos palveludirektiiviä ei sovelleta, sovelletaan perussopimuksen ja muun asiaa koskevan EU:n johdetun oikeuden määräyksiä. EU:n johdetun oikeuden säännöksiä on sovellettava perussopimuksessa taattuja perusvapauksia kunnioittaen.

käsitellään yleensä muita kuin ammattipätevyyteen liittyviä kysymyksiä, kuten ammatillista vastuuvakuutusta, kaupallista viestintää, monialatoimintaa ja hallinnon yksinkertaistamista. Kun kyse on vaatimuksista, joilla palvelutoiminnan aloittaminen varataan tietyille palveluntarjoajille, ja rajatylittävästä väliaikaisesta palvelujen tarjoamisesta, jotka voisivat kuulua kummankin direktiivin soveltamisalaan – mikä aiheuttaa ristiriidan mahdollisuuden –, asia ratkaistaan 15 artiklan 2 kohdan d alakohdassa ja 17 artiklan 6 kohdassa säädetyillä poikkeuksilla palveludirektiivistä.

Palveludirektiivin 15 artiklassa esitetty vaatimus täytetään ammattipätevyysdirektiivin 59 artiklalla. Palveludirektiivin 15 artiklan tavoin ammattipätevyysdirektiivin 59 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot tutkimaan, ovatko niiden oikeusjärjestelmän mukaiset vaatimukset, joilla johonkin ammattiin pääsy tai sen harjoittaminen (mukaan lukien ammattinimikkeiden käyttö ja tällaisten ammattinimikkeiden nojalla sallittu ammatillinen toiminta) rajoitetaan tietyn ammattipätevyyden omaaviin henkilöihin, syrjimättömyyden, välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteiden mukaisia. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle (säännettyjä ammatteja koskevan EU:n tietokannan kautta) tiedot säänneltyyn ammattiin pääsyä ja sen harjoittamista koskevien voimassa olevien vaatimusten perusteista ja oikeasuhteisuudesta.

3.5 SÄHKÖISTÄ KAUPANKÄYNTIÄ KOSKEVA DIREKTIIVI

Palveludirektiivin 3 artiklan 1 kohdan ristiriitasääntö ei koske vain kyseisessä artiklassa nimenomaisesti mainittuja EU:n johdetun oikeuden säädöksiä. Sitä sovelletaan yleisemmin kaikkiin EU:n johdetun oikeuden säädöksiin, jotka koskevat tiettyjä palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen liittyviä näkökohtia. Näin ollen ristiriitasääntöä sovelletaan sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 2000/31/EY⁸⁹ tietoyhteiskunnan palveluja koskeviin säännöksiin. Jos ristiriitaa ei ole, palveludirektiivin säännöksiä voidaan soveltaa sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin soveltamisalaan kuuluviin seikkoihin, jos ne kuuluvat myös palveludirektiivin soveltamisalaan.

Unionin tuomioistuin on tarkastellut palveludirektiivin ja sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin välistä suhdetta kuljetusalan välityspalveluja tarjoavia palveluntarjoajia koskevassa oikeuskäytännössään. Tuomioistuin katsoi asiassa *Star Taxi* antamassaan tuomiossa⁹⁰, että välityspalvelu, jossa henkilöt, jotka haluavat tehdä taksimatkan, ja luvan saaneet taksinkuljettajat saatettiin yhteyteen älypuhelinsovelluksen avulla, on sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin mukainen tietoyhteiskunnan palvelu. Tässä tapauksessa unionin tuomioistuin katsoi kuitenkin, että lupajärjestelmään olisi sovellettava palveludirektiivin 9 ja 10 artiklaa. Tämä johtui siitä, että sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 4 artiklassa säädettyä ennakkoluvan vaatimista koskevaa kieltoa sovelletaan ainoastaan toisesta jäsenvaltiosta tarjottaviin tietoyhteiskunnan palveluihin. Näin ollen tätä kieltoa ei voitu soveltaa kyseisessä asiassa, jossa palvelua tarjottiin pelkästään jäsenvaltion sisäisesti. On myös korostettava, että palveludirektiiviä sovelletaan vain, jos välityspalvelu ei ole erottamaton osa kokonaispalvelua, jonka pääasiallinen osatekijä on kuljetuspalvelu.⁹¹

3.6 SUHTEELLISUUSARVIOINTIA KOSKEVA DIREKTIIVI

Palveludirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä ristiriitasääntöä sovelletaan myös uuden ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista annetun

⁸⁹ Tietoyhteiskunnan palvelut määritellään direktiivin (EU) 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa etäpalveluina sähköisessä muodossa palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä toimitettaviksi palveluiksi.

⁹⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio 3.12.2020, *Star Taxi App SRL*, C-62/19, 84 kohta.

⁹¹ Ks. tämän käsikirjan 1.1.2.4 jakso.

direktiivin (EU) 2018/958, jäljempänä 'suhteellisuusarviointia koskeva direktiivi', säännöksiin. Tällä direktiivillä jäsenvaltiot veloitetaan arvioimaan uuden kansallisen ammatteja koskevan sääntelyn oikeasuhteisuus ennen sääntelyn hyväksymistä.

Myös tietyt suhteellisuusarviointia koskevan direktiivin soveltamisalaan kuuluvat vaatimukset (jotka koskevat muun muassa osakkeenomistusta, äänioikeuksia ja hintoja) voivat kuulua palveludirektiivin soveltamisalaan. Tällaisissa tapauksissa suhteellisuusarviointia koskevaa direktiiviä ja palveludirektiiviä sovelletaan rinnakkain, elleivät niiden säännökset ole ristiriitaisia. Myös kummankin direktiivin mukaisia avoimuusvelvoitteita sovelletaan edelleen rinnakkain.

3.7 ASIANAJAJIA KOSKEVAT DIREKTIIVIT 77/249/ETY JA 98/5/EY

Palveludirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä ristiriitoja koskevaa sääntöä sovelletaan myös direktiivin 98/5/EY säännöksiin (joka on toinen niin kutsutuista asianajajia koskevista direktiiveistä). On korostettava, että direktiivillä 98/5/EY ja palveludirektiivillä pyritään varmistamaan asianajajien vapaa liikkuvuus EU:ssa siten, että direktiivit täydentävät toisiaan.

Direktiivissä 98/5/EY säädetään järjestelmästä, jolla toisessa EU:n jäsenvaltiossa kotijäsenvaltionsa ammattinimikettä käyttäen toimivien asianajajien ammattinimikkeet tunnustetaan vastavuoroisesti. Kyseisellä direktiivillä yhdenmukaistetaan sijoittautumisoikeuden käyttämisen edellytykset säätämällä, että asianajaja voi rekisteröityä ja harjoittaa ammattiaan toisessa jäsenvaltiossa vain esittämällä todistuksen siitä, että hänet on merkitty sen jäsenvaltion, josta hän on peräisin, toimivaltaisen viranomaisen pitämään luetteloon⁹².

Direktiivin 98/5/EY 11 artiklassa säädetään erityisistä ammatin harjoittamista ryhmänä koskevista säännöistä, jotka koskevat EU:n asianajajia, jotka haluavat perustaa asianajotoimiston tai harjoittaa asianajajan ammattia asianajotoimistossa vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tällä säännöksellä taataan, että heillä on samat oikeudet kuin asianajajilla, jotka toimivat vastaanottavan jäsenvaltion ammattinimikkeitä käyttäen.

Palveludirektiivillä täydennetään direktiiviä 98/5/EY kotijäsenvaltionsa ulkopuolelle sijoittautuneiden asianajajien osalta sääntelemällä muita kysymyksiä, kuten i) 15 artiklan mukaisia arvioitavia vaatimuksia (hintoja, oikeudellista muotoa ja osakepääoman omistamista koskevat vaatimukset), ii) kaupallista viestintää (24 artikla) ja iii) kysymystä asianajajien monialatoimintaa rajoittavien vaatimusten oikeasuhteisuudesta (25 artikla).

Direktiivissä 77/249/ETY (joka on toinen niin kutsutuista asianajajia koskevista direktiiveistä) säädetään kattavista säännöistä, jotka kattavat asianajajien palvelujen tilapäisen tarjoamisen. Tästä syystä palveludirektiivin 17 artiklan 4 kohdassa säädetään 16 artiklaa koskevasta poikkeuksesta. Palveludirektiivin IV luvun I jaksoa ei näin ollen sovelleta asianajajiin, jotka tarjoavat palveluja tilapäisesti rajojen yli.

3.8 KÄYTTÖOIKEUSSOPIMUKSIA JA JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVAT DIREKTIIVIT

Direktiiveissä 2014/23/EU (käyttöoikeussopimuksia koskeva direktiivi), 2014/24/EU (julkisia hankintoja koskeva direktiivi) ja 2014/25/EU (yleishyödyllisten palvelujen alan hankintoja koskeva direktiivi) säädetään käyttöoikeussopimusten ja julkisten hankintasopimusten

⁹²

Unionin tuomioistuimen tuomio 7.5.2019, Monachos Eirinaios, C-431/17, 26 kohta.

tekemistä koskevasta EU:n oikeudellisesta kehyksestä. On tärkeää selventää mahdollisesti sovellettavien eri sääntöjen välistä vuorovaikutusta. Periaatteessa tällaista vuorovaikutusta ei todennäköisesti ole palveludirektiivin ja direktiivien 2014/24/EU ja 2014/25/EU välillä, koska palveludirektiivissä tarkoitettu lupa ja näissä julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä tarkoitettu hankintasopimus on yleensä helppo erottaa toisistaan. Sitä vastoin käyttöoikeussopimusdirektiivin ja palveludirektiivin välinen vuorovaikutus on yleisempää, koska käyttöoikeussopimusten tekemisen saattaa vaikuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen.

Yleisesti ottaen on erotettava toisistaan palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluvat luvat ja käyttöoikeussopimusdirektiivin soveltamisalaan kuuluvat käyttöoikeussopimukset. Kulloisenkin oikeussuhteen ominaispiirteiden mukaan voidaan soveltaa palveludirektiiviä tai käyttöoikeussopimuksia koskevaa direktiiviä. Tässä yhteydessä on kuitenkin merkittävää, että unionin tuomioistuimen mukaan palveludirektiivin lupajärjestelmiä koskevia säännöksiä ei voida soveltaa käyttöoikeussopimuksia koskevan direktiivin soveltamisalaan kuuluvien julkisia palveluja koskevien käyttöoikeussopimusten tekemiseen⁹³.

Sovellettavan oikeudellisen kehyksen määrittämiseksi (eli sen määrittämiseksi, kuuluuko toimenpide palveludirektiivin lupia koskevien säännösten⁹⁴ vai käyttöoikeussopimuksia koskevan direktiivin säännösten⁹⁵ soveltamisalaan) on tarpeen tutkia kyseessä olevaa toimenpidettä. Näin voidaan määrittää sekä i) viranomaisen ja yrityksen välisen oikeudellisen suhteen erityispiirteet että ii) luvan myöntämiseen tai käyttöoikeussopimuksen tekemiseen johtavan menettelyn ominaispiirteet.

Tarkemmin sanottuna arviointi oikeasta luokittelusta (onko kyseessä käyttöoikeussopimuksia koskevan direktiivin soveltamisalaan kuuluva käyttöoikeussopimus vai palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluva lupa) on tehtävä tapauskohtaisesti. Se riippuu kyseessä olevan oikeussuhteen erityispiirteistä sekä ehdoista, joilla yritys voi hyödyntää julkisia varoja. On korostettava, että 'käyttöoikeussopimusten' ja 'lupien' määritelmät perustuvat EU:n lainsäädäntöön eivätkä kansalliseen lainsäädäntöön.

Tässä arvioinnissa voidaan tehdä johtopäätöksiä vain kussakin tapauksessa saatavan näytön perusteella. EU:n lainsäädäntökehys sisältää kuitenkin joitakin kriteerejä, joita voidaan käyttää ohjeina käyttöoikeussopimusten ja lupien erottamiseksi toisistaan. Lupien osalta i) viranomaiset määrittelevät taloudellisen toiminnan aloittamisen ja harjoittamisen edellytykset ja ii) lupa myönnetään yleensä yrityksen pyynnöstä eikä hankintaviranomaisen aloitteesta. Lisäksi lupajärjestelmissä yrityksillä säilyy vapaus peruuttaa urakoiden tai palvelujen tarjoaminen. Käyttöoikeussopimuksissa sitä vastoin määrätään keskinäisesti sitovista velvoitteista, joiden mukaan urakoiden tai palvelujen toteuttamiseen sovelletaan erityisiä hankintaviranomaisen määrittelemiä vaatimuksia, jotka ovat oikeudellisesti täytäntöönpanokelpoisia (ks. erityisesti direktiivin 2014/23/EU johdanto-osan 14 kappale). Unionin tuomioistuin on lisäksi selittänyt, että palveluhankintoja koskeville käyttöoikeussopimuksille ovat ominaisia muun muassa tilanteet, joissa "hankintaviranomainen siirtää tietyn palvelun hyödyntämisoikeuden konsessionhaltijalle, jolla on tehdyn sopimuksen puitteissa tietty taloudellinen vapaus määrittää tämän oikeuden hyödyntämisedellytykset, jolloin siihen kohdistuvat samalla suuressa määrin tähän hyödyntämiseen liittyvät riskit"⁹⁶.

On huomattava, että termin 'käyttöoikeus' arkikielinen käyttö tai jopa jonkin sopimuksen luokittelu kansallisessa lainsäädännössä käyttöoikeussopimukseksi ei tarkoita, että kyseessä olisi käyttöoikeussopimuksia koskevassa direktiivissä tarkoitettu käyttöoikeussopimus. Unionin tuomioistuin on esimerkiksi katsonut, että niin kutsutut uimarantoja koskevat

⁹³ Unionin tuomioistuimen tuomio 14.7.2016, *Promoiimpresa*, yhdistetyt asiat C-458/14 ja C-67/15, 44 ja 45 kohta.

⁹⁴ Palveludirektiivin 9–13 artikla.

⁹⁵ Direktiivin 2014/23/EU 5 artiklan 1 kohta, 43 ja 44 artikla sekä johdanto-osan 11–16 kappale.

⁹⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 14.7.2016, *Promoiimpresa*, yhdistetyt asiat C-458/14 ja C-67/15, 46 kohta.

käyttöoikeudet (viranomaisten myöntämät julkisomisteista meri- tai järvioluetta koskevat käyttöoikeudet julkisomisteisen alueen hyödyntämiseksi matkailu- ja virkistystarkoituksessa) voitaisiin katsoa palveludirektiivissä tarkoitetuiksi luviksi, ”koska ne ovat niihin kansallisessa oikeudessa sovelletusta luokittelusta riippumatta virallisia päätöksiä, jotka palveluntarjoajien on saatava kansallisilta viranomaisilta voidakseen harjoittaa liiketoimintaansa”⁹⁷. Unionin tuomioistuimien katsoi tämän perusteella, että palveludirektiivin lupia koskevia säännöksiä (palveludirektiivin 9–13 artikla) sovelletaan siltä osin kuin nämä käyttöoikeudet eivät koske hankintayksikön suorittamaa tietyn palvelun tarjoamista vaan lupaa aloittaa taloudellinen toiminta tai harjoittaa sitä. Tällaisissa tapauksissa kyseinen käyttöoikeus ei kuulu käyttöoikeussopimuksia koskevan direktiivin soveltamisalaan.⁹⁸

3.9 UUSIUTUVAN ENERGIAN DIREKTIIVI JA ENERGIATEHOKKUUSDIREKTIIVI

Palveludirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä ristiriitasääntöä sovelletaan myös direktiivin (EU) 2018/2001, jäljempänä ’uusiutuvan energian direktiivi’, ja direktiivin 2012/27/EU, jäljempänä ’energiatehokkuusdirektiivi’, säännöksiin. Molemmat ovat keskeisiä välineitä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi ja EU:n primaarienergian kulutuksen vähentämiseksi. Kyseisten direktiivien mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tällaiset toimenpiteet voivat vaikuttaa palvelujen tarjoamiseen, jolloin niihin sovelletaan mahdollisesti palveludirektiiviä.

Jos ristiriitaa ei ole, palveludirektiivin säännöksiä voidaan soveltaa palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluvien seikkoihin rinnakkaisesti direktiivien (EU) 2018/2001 ja 2012/27/EU säännösten kanssa.

Esimerkiksi direktiivien (EU) 2018/2001 ja 2012/27/EU soveltamisalaan kuuluvilla aloilla toimivien palveluntarjoajien pakollisten sertifiointijärjestelmien osalta näiden kahden direktiivin ja palveludirektiivin rinnakkaisella soveltamisella varmistetaan, että tällaisilla järjestelmillä, joilla pyritään edistämään uusiutuvaa energiaa ja parantamaan energiatehokkuutta EU:ssa, ei luoda perusteettomia esteitä EU:n sisämarkkinoilla.

3.10 MAARAJOITUSSÄTUS

Palveludirektiivin 3 artiklan 1 kohdan ristiriitasääntöä sovelletaan myös asetuksen (EU) 2018/302⁹⁹, jäljempänä ’maarajoitusasetus’, säännöksiin. Asetus (EU) 2018/302 annettiin tiettyjen palvelujen vastaanottamisen vapauden esteiden eli perusteettomien maarajoitusten poistamiseksi (maarajoituksilla viitataan yleisesti käytäntöihin, joissa i) yhdessä jäsenvaltiossa toimivat elinkeinonharjoittajat estävät sellaisten toisten jäsenvaltioiden asiakkaiden, jotka haluavat toteuttaa rajatylittäviä liiketoimia, pääsyn verkkorajapintoihinsa, kuten verkkosivuille ja sovelluksiin, tai rajoittavat sitä tai ii) elinkeinonharjoittajat soveltavat erilaisia tavaroidensa ja palvelujensa saatavuutta koskevia yleisiä käyttöehtoja toisista jäsenvaltioista tuleviin asiakkaisiin sekä verkossa että verkon ulkopuolella)¹⁰⁰. Maarajoitusasetuksen tarkoitus on määriteltä viittaamalla nimenomaisesti palveludirektiiviin. Pyrkimyksenä oli selvästi varmistaa asetuksen ja direktiivin välinen

⁹⁷ Unionin tuomioistuimen tuomio 14.7.2016, *Promoimpresa*, yhdistetyt asiat C-458/14 ja C-67/15, 41 kohta.

⁹⁸ Ks. edellinen alaviite.

⁹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/302, annettu 28 päivänä helmikuuta 2018, perusteettomien maarajoitusten ja muiden asiakkaiden kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta sisämarkkinoilla ja asetusten (EY) N:o 2006/2004 ja (EU) 2017/2394 sekä direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 60, 2.3.2018, s. 1–15).

¹⁰⁰ Ks. asetuksen (EU) 2018/302 johdanto-osan 1 kappale.

johdonmukaisuus. Sen vuoksi monet palvelut, jotka eivät kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan, on jätetty myös maarajoitusasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

On syytä huomata, että maarajoitusasetuksen maantieteellinen soveltamisala on palveludirektiivin soveltamisalaa laajempi. Perusteettomia maarajoituksia ja muita kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvia syrjinnän muotoja voi syntyä myös sellaisten toimien seurauksena, joita toteuttavat Euroopan unionissa toimivat kolmansien maihin sijoittautuneet elinkeinonharjoittajat, sillä nämä eivät kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan (koska palveludirektiivi koskee vain jäsenvaltioihin sijoittautuneita palveluntarjoajia).

Maarajoitusasetuksella pyritään täsmentämään edelleen palveludirektiivin 20 artiklan 2 kohtaa määrittelemällä tietyt tilanteet, joissa kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvaa erilaista kohtelua ei voida perustella kyseisen säännöksen nojalla.¹⁰¹ Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka palveludirektiivin 20 artiklan 2 kohdassa annetaan elinkeinonharjoittajille mahdollisuus soveltaa eriytettyjä palvelun käytön edellytyksiä vastaanottajan asuinpaikan tai kansallisuuden perusteella, jos ne ovat objektiivisesti perusteltavissa, niitä ei ole mahdollista perustella millään syillä tilanteissa, joissa käytön edellytysten eriyttäminen on maarajoitusasetuksen nojalla nimenomaisesti kielletty.

Maarajoitusasetuksen 1 artiklan 7 kohdassa selvennetään myös, että palveludirektiivin 20 artiklan 2 kohtaa sovelletaan edelleen siltä osin kuin asetuksessa ei säädetä tarkempia säännöksiä. Tämä koskee tilanteita, jotka eivät kuulu maarajoitusasetuksen 3–5 artiklan soveltamisalaan mutta jotka kuuluvat edelleen palveludirektiivin aineelliseen ja maantieteelliseen soveltamisalaan ja ovat merkityksellisiä direktiivin 20 artiklan 2 kohdan soveltamiseksi. Tällaisia tilanteita aiheuttavat esimerkiksi i) saman tuotteen erilaiset myyntiehdot saman elinkeinonharjoittajan hallinnoiman verkkorajapinnan kahdessa eri versiossa¹⁰² tai ii) sellaisten muiden kuin audiovisuaalisten, sähköisesti suoritettavien palvelujen tarjoaminen, joiden keskeinen piirre on pääsyn tarjoaminen tekijänoikeudella suojattuun sisältöön ja sen käytön mahdollistaminen¹⁰³. Tällaisissa tilanteissa elinkeinonharjoittaja voi päättää vastaanottajan kansallisuuden tai asuinpaikan mukaan eriytetyistä palvelun käytön yleisistä edellytyksistä, jos erot ovat objektiivisin perustein suoraan perusteltavissa.¹⁰⁴

4. HALLINNOLLINEN YKSINKERTAISTAMINEN

4.1 YLEISET PERIAATTEET

Palveludirektiivin II luvussa (5–8 artikla) esitetään hallinnollista yksinkertaistamista ja nykyaikaistamista koskeva kunnianhimoinen ohjelma. Jäsenvaltioiden on i) yksinkertaistavat hallinnollisia menettelyjä, ii) perustavat keskitettyjä asiointipisteitä palveluntarjoajien yhdeksi yhteystahoksi, iii) säätävät mahdollisuudesta hoitaa menettelyt etäyhteyden avulla ja

¹⁰¹ Tilanteista, joissa sovelletaan maarajoitusasetusta, ks. komission laatima kysymys- ja vastausasiakirja, joka on saatavilla osoitteessa <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/geo-blocking-regulation-questions-and-answers>

¹⁰² Esimerkiksi elinkeinonharjoittaja, joka käyttää erilaisia verkkorajapinnan versioita ja tarjoaa toimitusvaihtoehtoja, jotka on rajattu maantieteellisesti koskemaan kunkin rajapinnan kohteena olevia alueita. Tässä tapauksessa tiettyjä tuotteita ei välttämättä ole lainkaan saatavilla tietyissä jäsenvaltioissa tai ne voivat olla saatavilla hyvin erilaisin ehdoin, vaikka elinkeinonharjoittaja toimisi näissä jäsenvaltioissa (mutta käyttää verkkorajapinnan eri versioita). Ks. tältä osin tämän käsikirjan 6.2.2 jakso.

¹⁰³ Esimerkiksi mahdollisuus lukea verkkolehtiä.

¹⁰⁴ Lisätietoja ja esimerkkejä on tämän käsikirjan 6.2.2 jaksossa.

sähköisesti sekä iv) varmistavat, että palveluntarjoajien ja palvelun vastaanottajien on helppo saada tietoja kansallisista vaatimuksista ja menettelyistä.

Palveludirektiivin 5–8 artiklaa sovelletaan kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvien palvelujen osalta kaikkiin menettelyihin ja muodollisuuksiin, jotka ovat tarpeen palvelutoiminnan aloittamiseksi ja harjoittamiseksi, riippumatta siitä, onko niistä määrätty keskus-, alue- vai paikallishallinnon tasolla. Kyseisissä artikloissa ei tehdä eroa kotimaisten ja ulkomaisten palveluntarjoajien välillä.

Näin ollen 5–8 artiklaa sovelletaan samalla tavalla tiettyyn jäsenvaltioon sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin kuin johonkin muuhun jäsenvaltioon sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin. Ne koskevat myös henkilöitä, jotka haluavat toimia palveluntarjoajina tietyssä jäsenvaltiossa, ja henkilöitä, jotka haluavat tarjota palveluja yli rajojen (siltä osin kuin menettelyjä ja muodollisuuksia voidaan soveltaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin, jotka tarjoavat palvelujaan yli rajojen)¹⁰⁵.

Palveludirektiivissä säädetyn hallinnollisen yksinkertaistamisen tarkoituksena on auttaa lisäämään Euroopan talouden kilpailukykyä.¹⁰⁶ Jäsenvaltiot voivat sen vuoksi harkita II luvun joidenkin tai kaikkien säännösten, erityisesti keskitettyjen asiointipisteiden, soveltamisen laajentamista palveluihin ja asioihin, jotka eivät kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan.

Vaikka palveludirektiivillä tasoitetaan tietä hallinnon yksinkertaistamiselle, asetuksen (EU) 2018/1724¹⁰⁷, jäljempänä 'yhteistä digitaalista palveluväylää koskeva asetus', tavoite on kunnianhimoisempi. Se perustuu erilaisiin keskitettyihin asiointipisteisiin, joihin sisältyvät myös palveludirektiivin nojalla luodut keskitetyt asiointipisteet. Sillä luodaan keskitettynä yhteyspisteenä toimiva yhteinen digitaalinen palveluväylä, jonka kautta yritykset ja kansalaiset, jotka haluavat käyttää oikeuksiaan sisämarkkinoilla, voivat saada tietoa noudatettavista säännöistä ja vaatimuksista. Yhteinen digitaalinen palveluväylä helpottaa pääsyä sähköisiin menettelyihin ja niiden hoitamista. Lisäksi se yksinkertaistaa yritysten ja kansalaisten yhteydenpitoa EU:n ja kansallisella tasolla perustettuihin avustus- ja ongelmanratkaisupalveluihin.¹⁰⁸

Yhteistä digitaalista palveluväylää koskevalla asetuksella täydennetään palveludirektiivin säännöksiä, jotka koskevat i) tietojen antamista palveluntarjoajille (palveludirektiivin 7 artikla), ii) mahdollisuutta hoitaa menettelyjä etäyhteyden avulla ja sähköisesti (palveludirektiivin 6 ja 8 artikla) ja iii) toisen jäsenvaltion palveluntarjoajien mahdollisuuksia käyttää sähköisiä menettelyjä (palveludirektiivin 6 ja 8 artikla).

Vuonna 2020 julkaistussa sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista koskevassa pitkän aikavälin toimintasuunnitelmassa¹⁰⁹ keskitytään sääntelyyn ja hallintoon liittyviin esteisiin. Toimintasuunnitelmassa annetaan yhteiselle digitaaliselle palveluväylälle tärkeä rooli i) keinona antaa kattavaa tietoa sisämarkkinasäännöistä ja hallinnollisista menettelyistä sekä ii) keinona ohjata käyttäjät tarkoituksenmukaisimpiin neuvontapalveluihin.

¹⁰⁵ Tältä osin ja 16 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat asettaa vaatimuksia muista jäsenvaltioista käsin tarjottavien palvelujen tarjoajille vain rajoitetuissa tapauksissa. Ks. tämän käsikirjan 6.1.3 jakso.

¹⁰⁶ Lissabonin uudistetun kasvu- ja työllisyysstrategian ja sääntelyn parantamista koskevien aloitteiden mukaisesti, ks. komission tiedonanto *Kasvu ja työtä Euroopan tulevaisuuden hyväksi – Uusi alku Lissabonin strategialle* (KOM(2005) 24 lopullinen, 2.2.2005), ja komission tiedonanto *Strateginen katsaus: sääntelyn parantaminen Euroopan unionissa* (KOM(2006) 689 lopullinen, 14.11.2006).

¹⁰⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1724, annettu 2 päivänä lokakuuta 2018, tietoja, menettelyjä sekä neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluja saataville tarjoavan yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta (EUVL L 295, 21.11.2018, s. 1–38).

¹⁰⁸ Ks. johdanto-osan 4, 10 ja 12 kappale.

¹⁰⁹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista koskevasta pitkän aikavälin toimintasuunnitelmasta (COM(2020) 94, 10.3.2020, s. 7).

4.2 PALVELUNTARJOAJIIN SOVELLETTAVIEN MENETTELYJEN JA MUODOLLISUUKSIEN YKSINKERTAISTAMINEN

Palveludirektiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tutkittava kaikki menettelyt ja muodollisuudet, jotka ovat tarpeen sekä palvelutoiminnan aloittamiseksi että sen harjoittamiseksi, ja tarvittaessa yksinkertaistettava niitä. Tämä edellyttää, että jäsenvaltiot todella pyrkivät yksinkertaistamaan hallintoa. Yksinkertaistamisen yhteydessä jäsenvaltioiden olisi ensin tutkittava ja arvioitava menettelyjä ja muodollisuuksia palveluntarjoajan näkökulmasta. Menettelyjen yksinkertaistamisella on puolestaan tarkoitus vähentää itse hallintoon kohdistuvaa hallinnollista raskautta. Jäsenvaltioita kannustetaan ottamaan mallia muissa jäsenvaltioissa käytettävistä yksinkertaistetuista hallinnollisista menettelyistä. Komission roolina on edistää parhaiden käytäntöjen vaihtoa.

Menettelyn tyypistä riippuen yrityksiä voidaan pyytää suorittamaan tietyt muodollisuudet. Niitä voidaan pyytää esimerkiksi i) tunnistautumaan (todentaminen tai sähköinen tunnistaminen) sähköisten menettelyjen käyttöä varten, ii) täyttämään hakemuslomake, iii) toimittamaan tietoja tai todisteita, iv) toimittamaan ilmoitus tai v) rekisteröitymään toimivaltaisen viranomaisen rekisteriin. 'Menettelyjen ja muodollisuuksien' käsite on laaja. Se sisältää kaikki hallinnolliset toimet, jotka yritysten on toteutettava. Se kattaa palvelutoiminnan aloittamisen ja harjoittamisen edellyttämien menettelyjen ja muodollisuuksien lisäksi myöhemmässä vaiheessa, toiminnan harjoittamisen aikana tai jopa sen päätyttyä määrättävät menettelyt ja muodollisuudet (esimerkiksi velvoite toimittaa vuosittain tiedot toteutetuista liiketoimista).

Käytännössä jäsenvaltioiden on arvioitava, ovatko niiden hallinnolliset vaatimukset todella tarpeellisia vai voitaisiinko jotkin menettelyt tai niiden osat poistaa tai korvata palveluntarjoajien kannalta vähemmän rasittavilla vaihtoehdoilla. Jäsenvaltioiden on myös arvioitava i) niiden hallinnollisten menettelyjen määrä, joita palveluntarjoajan on noudatettava, ii) menettelyn mahdollisista päällekkäisyyksistä aiheutuvat kustannukset; iii) menettelyn selkeys, iv) menettelyn saatavuus ja v) menettelyistä asianomaisille palveluntarjoajille mahdollisesti aiheutuvat viiveet ja käytännön ongelmat.¹¹⁰

Jäsenvaltioiden on erityisesti arvioitava, i) ovatko kaikki pyydetyt todisteet ja asiakirjat tarpeellisia ja ii) onko tarpeen vaatia, että palveluntarjoaja toimittaa kaikki todisteet itse, vai onko tiettyjä tietoja jo ehkä saatavilla muista lähteistä (esimerkiksi muilta toimivaltaisilta viranomaisilta). Esimerkiksi säännöt, joiden mukaan palveluntarjoajan on toimitettava täydellinen asiakirja-aineisto ilman mahdollisuutta saada vapautusta joistakin hallinnon hallussa jo olevista asiakirjoista tai todisteista, ovat yleensä tarpeettomia, ja niitä olisi tarkistettava. Vastaavasti menettelyjä, jotka edellyttävät asiakirjojen toimittamista erikseen eri vaatimusten osalta, voitaisiin yksinkertaistaa siten, että sallitaan kaikkien asiakirjojen toimittaminen yhdellä kertaa.

Vaadittujen todisteiden muodon osalta palveludirektiivin 5 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat vaatia asiakirjojen toimittamista alkuperäisenä tai oikeaksi todistettuna jäljennöksenä tai niihin liitettävää oikeaksi todistettua käännöstä ainoastaan siinä tapauksessa, että i) tähän on yleistä etua koskeva pakottava syy tai ii) sitä edellytetään EU:n lainsäädännössä. On syytä korostaa, että jos tietyn asiakirjan aitoudesta tai sen tarkasta sisällöstä on epäselvyyttä, asia voidaan ratkaista erityisesti hallinnollisen yhteistyön puitteissa tapahtuvalla toimivaltaisten viranomaisten välisellä yhteydenpidolla (varsinkin ottamalla yhteyttä asiakirjan antaneeseen viranomaiseen). Sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän (IMI) avulla asiakirjoja on helppo ladata ja tarkastaa etäyhteyden avulla.

¹¹⁰ Ks. johdanto-osan 45 kappale.

Yhteistä digitaalista palveluväylää koskevassa asetuksessa komissiolle annetaan tehtäväksi perustaa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tekninen järjestelmä eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä automaattista todistusmateriaalin vaihtoa varten. Näin ollen palveluntarjoajien olisi 12. joulukuuta 2023 alkaen voitava pyytää, että asiaankuuluvat todisteet toimitetaan tämän teknisen järjestelmän kautta suoraan tällaisen todistusmateriaalin antavilta toimivaltaisilta viranomaisilta menettelystä vastaavalle ja tällaista todistusmateriaalia pyytäneelle toimivaltaiselle viranomaiselle. Palveluntarjoajat voivat halutessaan kuitenkin edelleen toimittaa todisteet itse. Yhteistä digitaalista palveluväylää koskevan asetuksen 14 artiklan 8 kohdan mukaan rajatylittävää automaattista todistusmateriaalin vaihtoa koskevan teknisen järjestelmän kautta lähetetty todistusmateriaali katsotaan aidoksi.

Palveludirektiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on hyväksyttävä muiden jäsenvaltioiden asiakirjat, joilla on vastaava tarkoitus tai joista seuraa, että kyseinen vaatimus on täytetty. Tämä edellyttää, että kansalliset viranomaiset pyrkivät arvioimaan muiden jäsenvaltioiden antamien asiakirjojen sisällön eivätkä vain niiden muotoa. Jäsenvaltiot eivät esimerkiksi saa vaatia kansallisuutta tai asuinpaikkaa koskevan todistuksen toimittamista, jos nämä tiedot käyvät jo ilmi muista virallisista henkilöasiakirjoista (esimerkiksi passista tai henkilökortista). Palveludirektiivin 5 artiklan 3 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta useisiin ammattipätevyysdirektiivissä¹¹¹, julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä¹¹², asianajajien sijoittautumista koskevassa direktiivissä¹¹³ ja ensimmäisessä ja yhdennessätoista yhtiöoikeusdirektiivissä¹¹⁴ tarkoitettuihin asiakirjoihin.

Palveludirektiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi lisäksi 40 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla menettelyllä, jäljempänä 'komiteamenettely', ottaa käyttöön yhtenäistettyjä lomakkeita, jotka vastaavat "sertifikaatteja, todistuksia tai muita asiakirjoja, joita palveluntarjoajalta vaaditaan". Tämä saattaa olla tarkoituksenmukaista, jos i) toimivaltaisten viranomaisten on vaikea selvittää todistuksen sisältöä tai merkitystä vastaaviin tarkoituksiin tarkoitettujen kansallisten asiakirjojen välisten erojen vuoksi ja ii) palveluntarjoaja kohtaa esteitä menettelyssä tai sillä on vaikeuksia saada asiakirjansa hyväksytyksi todisteeksi kyseisen vaatimuksen täyttämiseksi. Esimerkiksi todiste sijoittautumisesta jäsenvaltioon voidaan saada useista erilaisista oikeudellisista asiakirjoista, jotka vaihtelevat jäsenvaltion mukaan viranomaisen antamasta perustamistodistuksesta todistukseen jonkin kauppa- tai teollisuuskamarin jäsenyydestä.

4.3 KESKITETYT ASIOINTIPISTEET

4.3.1 Keskitettyjen asiointipisteiden perustaminen

Kukin jäsenvaltio voi vapaasti päättää, miten keskitetyt asiointipisteet organisoidaan sen alueella. Jäsenvaltioiden on kuitenkin myös varmistettava, että nämä keskitetyt asiointipisteet ovat kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvien palveluntarjoajien saatavilla. Näin ne voivat hoitaa kaikki direktiivin soveltamisalaan kuuluviin palveluihin ja asioihin liittyvät menettelyt ja muodollisuudet.

¹¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY, annettu 7 päivänä syyskuuta 2005, ammattipätevyyden tunnustamisesta (EUVL L 255, 30.9.2005, s. 22).

¹¹² 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).

¹¹³ 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).

¹¹⁴ Ensimmäinen neuvoston direktiivi 68/151/ETY, annettu 9 päivänä maaliskuuta 1968, ja yhdestoista neuvoston direktiivi 89/666/ETY, annettu 21 päivänä joulukuuta 1989, korvattiin tietyistä yhtiöoikeuden näkökohdista (kodifikaatio) 14 päivänä kesäkuuta 2017 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2017/1132 (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 169, 30.6.2017, s. 46).

Jotta keskitetyt asiointipisteet vastaisivat paremmin yritysten tarpeita, komissio ja jäsenvaltiot sopivat keskitettyjä asiointipisteitä koskevasta peruskirjasta. Siinä jäsenvaltioita kannustetaan kehittämään käyttäjäystävällisiä, helposti saavutettavissa olevia keskitettyjä asiointipisteitä. Tässä vuonna 2013 hyväksytyssä elektronisia keskitettyjä asiointipisteitä koskevassa peruskirjassa¹¹⁵ korostetaan, että vastataksaan yritysten tarpeita keskitettyjen asiointipisteiden olisi paitsi täytettävä palveludirektiivin vaatimukset myös mentävä niitä pidemmälle sekä soveltamisalansa että toimintojensa osalta. Peruskirjassa suositellaan¹¹⁶, että keskitetyt asiointipisteet ottaisivat mahdollisimman tarkasti huomioon yritysten tarpeet ja että niistä olisi tultava aidosti yritysystävällisiä sähköisen hallinnon välineitä.

Keskitetyillä asiointipisteillä on tärkeä tehtävä pyrittäessä helpottamaan i) luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden mahdollisuuksia aloittaa palvelutoiminta, mukaan lukien ammattilaisten tarjoamat palvelut, ja ii) tällaisen palvelutoiminnan harjoittamista sisämarkkinoilla¹¹⁷. Palveludirektiivin 6–8 artiklassa ja ammattipätevyysdirektiivin 57 ja 57 a artiklassa säädettyt velvoitteet, jotka koskevat keskitetyn asiointipisteen perustamista ja ylläpitoa, ovat tietyn tuloksen saavuttamiseen liittyviä velvoitteita. Niissä jätetään jäsenvaltioille harkintavaraa valita keskitetylle asiointipisteelle muoto ja rakenne, joka sopii parhaiten kunkin jäsenvaltion hallinnolliseen organisaatioon ja olemassa oleviin sähköisen hallinnon rakenteisiin.

Keskitetyn asiointipisteen käsite ei edellytä, että jäsenvaltioiden olisi perustettava alueelleen vain yksi keskitetty elin. Jäsenvaltiot voivat päättää perustaa alueelleen useita keskitettyjä asiointipisteitä. Keskitetyn asiointipisteen on kuitenkin oltava keskitetty yksittäisen palveluntarjoajan näkökulmasta (eli palveluntarjoajan olisi voitava suorittaa kaikki menettelyt vain yhden tällaisen yhteyspisteen avulla).

Jäsenvaltiot voivat halutessaan perustaa erillisiä keskitettyjä asiointipisteitä eri aloja varten, esimerkiksi säänneltyjen ammattien keskitetyn asiointipisteen ja kaupallisen toiminnan, kuten vähittäiskaupan, keskitetyn asiointipisteen. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että asiointipisteet kattavat kaikki alat aukottomasti. Jos jäsenvaltiot päättävät perustaa keskitettyjä asiointipisteitä tietyille aloille, ne tarvitsevat (lisäksi) keskitetyn asiointipisteen, joka vastaa kaikista palveluista, jotka eivät ehkä kuulu alakohtaisten keskitettyjen asiointipisteiden piiriin. Jos jäsenvaltio päättää perustaa useita eri keskitettyjä asiointipisteitä, palveluntarjoajan olisi joka tapauksessa voitava tunnistaa helposti, mitä aloja ne kattavat. Tämä edellyttää todennäköisesti keskitettyä verkkosivustoa, jonka avulla palveluntarjoajat voivat helposti selvittää, mikä keskitetty asiointipiste koskee juuri niitä, ja ottaa siihen yhteyttä. Jos keskitettyjä asiointipisteitä on useita ja palveluntarjoaja on ottanut yhteyttä sellaiseen keskitettyyn asiointipisteeseen, jolla ei ole toimivaltaa kyseisen palveluntarjoajan toiminnan osalta, tämän olisi autettava palveluntarjoajaa löytämään oikea keskitetty asiointipiste.

Keskitetyt asiointipisteet perustetaan palvelemaan sekä ulkomaisia että kotimaisia palveluntarjoajia. Tämä tarkoittaa, että yhden tai useamman keskitetyn asiointipisteen kautta saatavilla olevien tietojen ja menettelyjen olisi katettava sijoittautumiseen ja rajatylittävien palvelujen tarjoamiseen liittyvät kysymykset. Jäsenvaltioiden tehtävänä on päättää, voitaisiinko ulkomaisia ja kotimaisia palveluntarjoajia varten perustaa omat keskitetyt asiointipisteet¹¹⁸. Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltioiden on kuitenkin varmistettava, että

¹¹⁵ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14950?locale=en>

¹¹⁶ Keskitettyjä asiointipisteitä koskeva peruskirja hyväksyttiin 2. joulukuuta 2013 annetuissa kilpailukykyneuvoston sisämarkkinapolitiikkaa koskevissa päätelmissä (https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/139846.pdf).

¹¹⁷ Ks. myös *The role of Points of Single Contact and other information services in the Single Market* (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2d04a105-3a98-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-236737546>).

¹¹⁸ Komissio on havainnut, että eräät jäsenvaltiot ovat päättäneet koota yhteen sähköisen hallinnon portaalin ja luoda näin yleisen ja yhtenäisen alustan, jolla tarjotaan kaikki sähköiset palvelut yrityksille ja yleisölle, myös ulkomaisille palveluntarjoajille.

ulkomaisia palveluntarjoajia ei syrjitä. Jäsenvaltiot voivat tehdä tämän varmistamalla, että sekä sijoittautumista että rajatylittävää palvelujen tarjoamista koskevat tiedot ovat helposti ja yhtäläisesti saatavilla. Tältä osin eräät jäsenvaltiot ovat jo ottaneet käyttöön ohjattuja toimintoja, jotka ohjaavat käyttäjän yksinkertaisten kysymysten avulla asiaankuuluviin tietoihin tai oikeaan keskitettyyn asiointipisteeseen.

Palveludirektiivissä todetaan selvästi, että keskitetyt asiointipisteet eivät vaikuta toimivaltaisten viranomaisten tehtävien ja toimivallan jakoon.¹¹⁹ Jäsenvaltiot voivat näin ollen päättää, että keskitetyillä asiointipisteillä on ainoastaan koordinoiva tehtävä. Tällöin lopulliset päätökset jäävät edelleen nykyisten toimivaltaisten viranomaisten tehtäviksi. Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltioiden olisi järjestettävä keskitettyjen asiointipisteiden ja toimivaltaisten viranomaisten välinen viestintä nopean ja luotettavan tietojenvaihdon varmistamiseksi. Jäsenvaltiot voivat myös päättää antaa keskitetyille asiointipisteille tiettyä päätösvaltaa. Jäsenvaltiot voisivat esimerkiksi harkita sitä, että keskitetyt asiointipisteet vastaisivat suoraan yritysten rekisteröinnistä tai tiettyjen lupien myöntämisestä. Jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää, minkä tahon ne asettavat hoitamaan keskitettyjen asiointipisteiden tehtävää. Tällaisia tahoja ovat muun muassa i) kansallisen, alueellisen tai paikallisen tason toimivaltaiset viranomaiset, ii) ammattikamarit, iii) muut ammattialajärjestöt tai jopa iv) yksityiset toimijat. Julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, erityisesti säännöksiä julkisia palveluhankintoja koskevista sopimuksista, on tietenkin noudatettava tapauksen mukaan.¹²⁰

Jäsenvaltiot voivat halutessaan perustaa keskitettyjä asiointipisteitä vain sähköisessä muodossa, jolloin ne eivät ota käyttöön erillisiä fyysisiä asiointipisteitä, joissa palveluntarjoajat voisivat asioida henkilökohtaisesti. Tällöin on huolehdittava erityisesti siitä, että verkkosivuilla tai vastaavissa sähköisissä välineissä annettavat tiedot ja niissä saatavilla olevat menettelyt on jäsennelty selkeästi. Näiden tietojen on sisällettävä helposti ymmärrettäviä ohjeita kaikista palvelutoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvistä menettelyistä ja muodollisuuksista. Palveluntarjoajien olisi voitava tunnistaa helposti kaikki niiden pyyntöjen kannalta merkitykselliset menettelyt ja muodollisuudet, esimerkiksi se, voidaanko niitä pyytää toimittamaan lisätodisteita, tai miten ja milloin päätöksestä (jos sellainen tehdään) ilmoitetaan niille. Kun palveluntarjoaja on aloittanut sähköisen menettelyn, sen olisi voitava tarkistaa hakemustensa tai pyyntöjensä käsittelyn tilanne.

Se, että jäsenvaltiot toimittavat pelkän linkkiluettelon tai -koosteen keskitetyllä verkkosivustolla, ei kuitenkaan riitä. Erityisesti on tarpeen tarjota tukea käyttäjille, joilla voi olla vaikeuksia käyttää verkkopalveluja. Tästä syystä jäsenvaltioiden olisi perustettava neuvontapuhelimia, jotka antavat apua mahdollisissa tietoteknisissä ongelmissa ja ohjaavat käyttäjiä näiden kannalta merkityksellisiin palveluihin.

Jäsenvaltiot voivat myös vapaasti valita, miten keskitetyt asiointipisteet rahoitetaan. Kuten palveludirektiivin johdanto-osan 49 kappaleessa todetaan, keskitetyt asiointipisteet voivat periä käyttäjiltä maksun tarjoamistaan palveluista. Maksujen on kuitenkin oltava oikeasuhteisia keskitettyjen asiointipisteiden käsittelemien menettelyjen ja muodollisuuksien tosiasiallisiin kustannuksiin nähden. Maksut eivät saisi missään tapauksessa olla niin korkeita, että ne estäisivät palveluntarjoajia käyttämästä keskitettyjä asiointipisteitä. Johdanto-osan 49 kappaleessa todetaan myös, että jäsenvaltiot voivat valtuuttaa keskitetyt asiointipisteet keräämään myös muita hallinnollisia maksuja, kuten valvontaelimille suoritettavia maksuja.

¹¹⁹ Ks. 6 artiklan 2 kohta.

¹²⁰ Ks. etenkin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65).

4.3.2 Menettelyjen ja muodollisuuksien suorittaminen keskitettyjen asiointipisteiden kautta

Kuten edellä todettiin, palveluntarjoajien käytettävissä on oltava keskitettyjä asiointipisteitä, jotta nämä voivat suorittaa jäsenvaltiossa palvelutoiminnan aloittamiseksi tai harjoittamiseksi edellytetyt menettelyt ja muodollisuudet. Tämä velvoite liittyy jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan tai palvelua toisesta jäsenvaltiosta rajan yli tarjoavan palveluntarjoajan harjoittamaan toimintaan (siltä osin kuin menettelyjä ja muodollisuuksia sovelletaan rajatylittäviin palveluihin). Näihin menettelyihin ja muodollisuuksiin sisältyvät esimerkiksi luvat, ilmoitukset, tiedonannot ja yritysrekisteritunnuksen antaminen. Keskitettyjen asiointipisteiden ei tarvitse käsitellä myöhempiä muutoksenhakumenettelyjä, olivatpa ne luonteeltaan oikeudellisia tai hallinnollisia (esimerkiksi valituksia tai kanteita päätöksen kumoamiseksi). Hakijoiden on kuitenkin voitava saada keskitetystä asiointipisteestä selkeät tiedot oikeudestaan hakea muutosta sekä muutoksenhakumenettelystä.

Suorittaakseen kaikki menettelyt keskitettyjen asiointipisteiden kautta palveluntarjoajien on voitava i) hankkia kaikki menettelyjen kannalta olennaiset tiedot, lomakkeet ja asiakirjat keskitettyjen asiointipisteiden kautta, ii) toimittaa asiakirjat ja hakemukset keskitettyjen asiointipisteiden kautta sekä iii) saada päätökset ja muut hakemuksiin liittyvät vastaukset keskitettyjen asiointipisteiden kautta.

Jotkin keskitettyjen asiointipisteiden kautta suoritettavat menettelyt voivat olla monimutkaisia (kuten tietyt menettelyt suurten vähittäiskauppojen perustamista varten), ja/tai niihin voi liittyä useita eri lupia. Kuten edellä mainittiin, keskitetyillä asiointipisteillä voi kuitenkin olla ainoastaan koordinoiva tehtävä, jolloin päätösvalta säilyy toimivaltaisilla viranomaisilla. Joka tapauksessa keskitetyillä asiointipisteillä on erityinen velvollisuus antaa palveluntarjoajille selkeä yleiskuva kaikista toimista, joita niiden on toteutettava, sekä menettelyihin liittyvää apua ja palautetta käynnissä olevista menettelyistä.

Palveluntarjoajilla ei ole velvollisuutta käyttää keskitettyjä asiointipisteitä. Ne voivat vapaasti käyttää tätä mahdollisuutta tai olla käyttämättä sitä. Palveluntarjoajat voivat myös ottaa suoraan yhteyttä mihin tahansa toimivaltaiseen viranomaiseen ja toimittaa suoraan sille tai vastaanottaa siltä esimerkiksi asiakirjoja ja lupia, jos se on mahdollista. Jos keskitettyjen asiointipisteiden kautta suoritettuihin menettelyihin ja muodollisuuksiin liittyy määräaikoja (esimerkiksi asiakirjan toimittamisen määräaika tai määräaika lupapäätöksen tekemiselle), merkityksellinen ajankohta laskettaessa määräajan noudattamista on se ajankohta, jona keskitetty asiointipiste on saanut kaikki vaaditut asiakirjat.

Pyynnön esittämisen jälkeen keskitetyn asiointipisteen on vastattava asiointipisteitä koskevista menettelysäännöissä vahvistettujen määräaikojen kuluessa. Jos toimitetuissa tiedoissa tai hakemuksessa on puutteita, hakijalle olisi ilmoitettava viipymättä toimista, jotka sen on toteutettava puutteiden korjaamiseksi. Jos tiedot tai hakemus jostakin syystä osoitetaan väärälle viranomaiselle, ne olisi toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle menettelysääntöjen mukaisesti. Joka tapauksessa hakijalle olisi ainakin ilmoitettava, että sen on toimitettava hakemus uudelleen.

Ammattipätevyysdirektiivin 57 ja 57 a artiklassa (ks. myös direktiivin 2013/55/EU johdanto-osan 30 kappale) selvennetään erityisesti kyseisen direktiivin viimeisimmän, direktiivillä 2013/55/EU toteutetun muuttamisen jälkeen, että palveludirektiivin 6–8 artikla kattavat jo tietovaatimukset ja sähköisten menettelyjen saatavuuden palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluvien ammattien ammattipätevyyden tunnustamiseksi. Ammattipätevyysdirektiivillä täydennetään palveludirektiiviä edellyttämällä jäsenvaltioiden toimittavan tiettyjä tietoja. Lisäksi siinä laajennetaan palveludirektiivissä säädetyt velvoitteet koskemaan i) ammatteja, jotka eivät kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan, kuten terveydenhuollon ammatteja, ja ii) työntekijöiden tunnustamismenettelyjä.

Ammattipätevyysdirektiivin 57 a artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki direktiivin soveltamisalaan kuuluviin asioihin liittyvät vaatimukset, menettelyt ja muodollisuudet voidaan hoitaa vaivatta etäyhteyden avulla ja sähköisesti asianomaisen keskitetyn asiointipisteen kautta tai asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Ammattipätevyysdirektiivin 57 a artiklan 4 kohdan mukaan kaikki menettelyt on suoritettava palveludirektiivin 8 artiklan keskitettyjä asiointipisteitä koskevien säännösten mukaisesti.

4.4 KESKITETTYJEN ASIOINTIPISTEIDEN KAUTTA ANNETTAVAT TIEDOT JA APU

Palveludirektiivin 7 artiklan 1 kohdassa on luettelo olennaisista tiedoista, jotka jäsenvaltioiden on keskitettyjen asiointipisteiden kautta asetettava palvelujentarjoajien ja palvelujen vastaanottajien helposti saataville. Näiden tietojen on oltava saatavilla etäyhteyden avulla ja sähköisesti. Tiedot on myös pidettävä ajan tasalla.

Ammattipätevyysdirektiivin 57 artiklan 1 kohdassa täydennetään palveludirektiivin 7 artiklan 1 kohtaa erityisellä luettelolla muista tiedoista, jotka on asetettava saataville verkossa keskitettyjen asiointipisteiden kautta ja joita on päivitettävä säännöllisesti. Nämä muut tiedot liittyvät ammattipätevyysdirektiivin kohteeseen. Sen vuoksi näihin tietoihin liittyvät velvoitteet eivät kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan, ja ne koskevat esimerkiksi terveydenhuollon ammatteja.¹²¹

Palveludirektiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti toimitettaviin tietoihin sisältyvät vaatimukset, joita palveluntarjoajien on noudatettava, kun ne haluavat tarjota palveluja jäsenvaltiossa. Kyseinen kohta kattaa myös keinot ja ehdot, jotka koskevat pääsyä palveluntarjoajien ja palvelujen julkisiin rekistereihin ja tietokantoihin, kuten i) kaupparekistereihin, ii) säänneltyjä ammatteja koskeviin tietokantoihin tai iii) palvelutilastoja koskeviin julkisiin tietokantoihin. Jäsenvaltioiden on toimitettava keskitettyjen asiointipisteiden kautta myös muun muassa seuraavat tiedot: i) toimivaltaisten viranomaisten (myös palvelutoiminnan harjoittamisen valvonnasta vastaavien viranomaisten) yhteystiedot ja ii) palveluntarjoajille tai vastaanottajille käytännön apua tai lisätietoja tarjoavien yhdistysten ja järjestöjen yhteystiedot. Jäsenvaltioiden olisi myös asetettava saataville tietoja riita-asioissa yleisesti käytettävissä olevista muutoksenhakekeinoista.

Palveludirektiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetty velvoite, jonka mukaan tietojen on oltava helposti saatavilla keskitetyn asiointipisteen kautta, tarkoittaa sitä, että tietojen olisi oltava saatavilla keskitetyn asiointipisteen verkkosivustolla tai verkkosivuston pitäisi ohjata käyttäjät suoraan ulkoiselle verkkosivustolle (esimerkiksi toimivaltaisen viranomaisen verkkosivustolle, jolla tiedot julkaistaan). Linkittäminen muille verkkosivustoille, joilla on edelleen haettava tarvittavia tietoja sisältäviä verkkosivuja, ei riitä palveludirektiivin 7 artiklan noudattamiseksi. Tällaisissa tapauksissa tietojen ei voida katsoa olevan ”helposti saatavilla keskitetyn asiointipisteen kautta”. Tämän velvoitteen täyttämiseksi jäsenvaltioiden on järjestettävä tietty määrä tietoja. Olemassa olevat tietokannat tai verkossa olevat tietovälineet (kuten ministeriöiden tai alueviranomaisten verkkosivustot) helpottanevat tätä tehtävää, mutta jäsenvaltioiden on silti pyrittävä aktiivisesti järjestämään tiedot selkeästi (esimerkiksi toimialakohtaisesti ja eriyttämällä vaatimukset, jotka koskevat toisaalta niitä, jotka haluavat sijoittautua jäsenvaltioon, ja toisaalta niitä, jotka haluavat ainoastaan tarjota palveluja yli rajojen). Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että nämä tiedot annetaan yksinkertaisella ja selkeällä kielellä ja esitetään johdonmukaisesti, ymmärrettävästi ja jäsennellysti. Pelkkä viittaus asiaa koskeviin säädöksiin tai niiden jäljentäminen ei luonnollisestikaan riitä. Jäsenvaltioiden on myös tarkistettava ja päivitettävä tiedot säännöllisesti. Palveludirektiivissä

¹²¹

Ne koskevat yleisemmin ottaen myös työntekijöiden (jotka eivät itse harjoita liiketoimintaa) tunnustamismenettelyjä.

ei käsitellä keskitettyjen asiointipisteiden toimista tai laiminlyönneistä johtuvaan vastuuseen liittyviä kysymyksiä, kuten vastuuta virheellisistä tai harhaanjohtavista tiedoista. Tällaiset kysymykset ratkaistaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.¹²²

Jos keskitetyn asiointipisteen verkkosivustolla olevat tiedot eivät ole palveluntarjoajien tai vastaanottajien kannalta selkeitä tai riittäviä, näiden olisi voitava pyytää apua keskitettyjen asiointipisteiden kautta. Keskitettyjen asiointipisteiden on vastattava mahdollisimman nopeasti kaikkiin tietopyyntöihin. Jos kysymys tai tietopyyntö ei ole riittävän selkeä eikä sitä voida sen vuoksi käsitellä viipymättä, keskitetyn asiointipisteen olisi otettava yhteyttä käyttäjään ja tarjottava sille apua ongelman tunnistamisessa. Koska keskitetyt asiointipisteet katsotaan yhteistä digitaalista palveluväylää koskevan asetuksen mukaisiksi neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluiksi, myös niihin sovelletaan yhteisen digitaalisen palveluväylän asetuksen 16 artiklassa säädettyjä laatuvaatimuksia.¹²³

4.5 SÄHKÖISET MENETTELYT

Kaikilta osin toimivien ja yhteentoimivien sähköisten menettelyjen saatavuus on keskeinen osa hallinnon yksinkertaistamista. Sähköiset menettelyt ovat olennainen väline, jolla hallinnollisten menettelyjen sekä palveluntarjoajille että viranomaisille aiheuttamaa rasitusta voidaan vähentää huomattavasti. Mahdollisuus suorittaa hallinnolliset menettelyt etäyhteyden avulla on erityisen tärkeä muista jäsenvaltioista tuleville palveluntarjoajille. Lisäksi sähköiset menettelyt auttavat nykyaikaistamaan julkishallintoja tehostamalla niitä. Alkuinvestoinnin jälkeen sähköisten menettelyjen käytön pitäisi auttaa hallintoviranomaisia säästämään rahaa ja aikaa.

Sellaisten sähköisten menettelyjen luominen, joita voidaan käyttää rajojen yli, on ollut jo jonkin aikaa yksi sekä jäsenvaltioiden että EU:n sähköistä hallintoa koskevista tavoitteista.¹²⁴ Nykyisin on lakisääteisenä vaatimuksena, että palveluntarjoajien on voitava suorittaa kaikki tietyn palvelun tarjoamiseen tarvittavat menettelyt ja muodollisuudet sähköisesti ja etäyhteyden avulla. Tätä vaatimusta olisi tarkasteltava myös EU:n digitalisaation laajemmassa kontekstissa.¹²⁵

4.5.1 Sähköisten menettelyjen tarjoamista koskevan veloitteen soveltamisala

Palveludirektiivin 8 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on "varmistettava, että kaikki palvelutoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvät menettelyt ja muodollisuudet voidaan hoitaa vaivatta etäältä ja sähköisesti asianomaisten keskitetyn asiointipisteen kautta ja asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa".

Palveludirektiivin 8 artikla kattaa i) sijoittautumisen edellyttämät menettelyt ja muodollisuudet sekä ii) rajatylittävän palvelujen tarjoamisen mahdollisesti edellyttämät menettelyt ja muodollisuudet. Sen vuoksi sähköisten menettelyjen on oltava siinä jäsenvaltiossa, jossa kyseinen keskitetty asiointipiste on perustettu, asuvien tai sinne sijoittautuneiden palveluntarjoajien lisäksi muissa jäsenvaltioissa asuvien tai niihin sijoittautuneiden

¹²² Ks. johdanto-osan 51 kappale.

¹²³ Tätä koskevia lisätietoja on 4.6 jaksossa.

¹²⁴ Ks. erityisesti kaikkien EU:n jäsenvaltioiden asiasta vastaavien ministerien 8. joulukuuta 2020 allekirjoittama Berliinin julistus digitaaliyhteiskunnasta ja arvopohjaisesta digitaalihallinnosta. Julistus perustuu sähköisestä hallinnosta annettuun Tallinnan julkilausumaan, jossa hyväksyttiin sähköisen hallinnon toimintaohjelmassa 2016–2020 esitetyt digitaalisten julkisten palvelujen keskeiset periaatteet (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/berlin-declaration-digital-society-and-value-based-digital-government>).

¹²⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_21_4630

palveluntarjoajien käytettävissä. Tämä tarkoittaa, että palveluntarjoajien on voitava hoitaa menettelyt ja muodollisuudet sähköisesti yli rajojen.¹²⁶

Palveludirektiivin 8 artiklassa käytetään ilmausta 'sähköisesti'. Tämä käsite on selitetty direktiivissä (EU) 2015/1535¹²⁷, jäljempänä 'avoimuusdirektiivi', jonka mukaan 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 välineitä käyttäen".¹²⁸

Sen varmistamiseksi, että palveluntarjoajat voivat vaivatta käyttää sähköisiä menettelyjä, niiden olisi käytännössä oltava saatavilla verkossa (yleisesti saatavilla olevan viestintäverkon eli internetin kautta). Viestintä voi perustua verkkolomakkeisiin tai sähköpostipalveluihin.¹²⁹

Kun otetaan huomioon tieto- ja viestintätekniikan (TVT) kehitys sekä internetpohjaisten ratkaisujen yleinen käyttö ja saatavuus, menettelyn, joka voidaan hoitaa vaivatta etäältä ja sähköisesti, olisi mahdollistettava kaikkien vaiheiden suorittaminen jäsenmääräisesti yhden palvelukanavan kautta. Näin ollen menettely, jossa palveluntarjoajaa vaaditaan toimittamaan fyysinen asiakirja (esimerkiksi edellyttämällä, että käyttäjä lataa itselleen lomakkeen, joka on sitten tulostettava, täytettävä käsin, skannattava, ladattava tietokoneelle ja liitettävä asianomaisille viranomaisille lähetettävään sähköpostiviestiin), ei täytä kyseistä vaatimusta eikä ole siten palveludirektiivin 8 artiklan 1 kohdan vaatimusten mukainen.

eIDAS-asetuksella¹³⁰ tuetaan sähköisten menettelyjen rajatylittävää käyttöä säätämällä velvollisuudesta hyväksyä muissa jäsenvaltioissa myönnettyt ilmoitetut sähköisen tunnistamisen järjestelmät. Sen johdanto-osan 9 kappaleessa todetaan seuraavaa: "Vastavuoroisesti tunnustetut sähköisen tunnistamisen menetelmät helpottavat lukuisten palvelujen rajat ylittävää tarjoamista sisämarkkinoilla ja antavat yrityksille mahdollisuuden toimia rajojen yli ilman, että ne kohtaavat monia esteitä viranomaisasioinnissa."

Ottaessaan käyttöön sähköisiä menettelyjä jäsenvaltiot voivat vaatia korkean turvallisuustason mukaista käyttäjien sähköistä tunnistamista, jos tällainen vaatimus ei estä tai rajoita vakavasti muiden jäsenvaltioiden käyttäjien mahdollisuutta käyttää tällaisia menettelyjä.

Jos esimerkiksi sähköiseen hallintoportaaliin pääsy edellyttää korkean turvallisuustason mukaista henkilöllisyyden todentamista, rajatylittäviä käyttäjiä varten olisi turvallisuustavoitteista tinkimättä otettava käyttöön asianmukaiset järjestelyt, jotta he voisivat edelleen käyttää palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluvia menettelyjä verkossa. Mahdollisia esimerkkejä tällaisista asianmukaisista järjestelyistä ovat

¹²⁶ Ks. johdanto-osan 52 kappale.

¹²⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1535, annettu 9 päivänä syyskuuta 2015, teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä (kodifikaatio) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 241, 17.9.2015, s. 1).

¹²⁸ Direktiivissä 2000/31/EY (sähköistä kaupankäyntiä koskeva direktiivi, EYVL L 178, 17.7.2000, s. 1) on noudatettu samaa määritelmää. Termiä on käytetty myös julkisia hankintoja koskevista direktiiveistä 2004/18/EY (EUVL L 134, 30.4.2004, s. 114) ja 2004/17/EY (EUVL L 134, 30.4.2004, s. 1).

¹²⁹ Säädöksissä pyritään pysymään nopeasti muuttuvan tieto- ja viestintätekniikan toimintaympäristön tasalla. Näitä säädöksiä on kuitenkin myös tulkittava dynaamisesti. Direktiivin (EU) 2015/1535 liitteessä I todetaan nimenomaisesti, että puheensiirtopalveluiden ja telekopiopalveluiden välityksellä tarjottavia palveluja ei katsota sähköisessä muodossa toimitettaviksi palveluiksi. Julkisten hankintojen osalta sähköisiin hankintoihin käytettävän verkoston on oltava avoin ja kaikkien on voitava olla yhteydessä siihen. Näin ollen käytettävissä olevat keinot kattavat yleensä internetin ja sähköpostin. Vaikka 8 artiklan tulkinnan on oltava yhdenmukainen muun asiaa koskevan EU:n lainsäädännön tulkinnan kanssa, se voi kehittyä erityisesti lainsäädännössä tapahtuvan uuden kehityksen valossa.

¹³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 910/2014, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta (EUVL L 257, 28.8.2014, s. 73–114). Euroopan komissio julkaisi 3. kesäkuuta 2021 ehdotuksen asetukseksi eIDAS-asetuksen muuttamisesta: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 910/2014 muuttamisesta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehityksen luomisen osalta (COM(2021) 281 final, 3.6.2021).

- a) pääsyn kansallisiin sähköisen hallinnon portaaleihin mahdollistavan tilapäisen numeron antaminen
- b) yksinkertainen rekisteröityminen menettelyjä koskevaan portaaliin käyttäjätunnuksella ja salasanalla
- c) tunnistautuminen passin sähköisen kopion avulla
- d) videotunnistus
- e) sähköisen allekirjoituksen käyttö.

Periaatteessa menettelyihin ja muodollisuuksiin, jotka palveluntarjoajien on voitava suorittaa sähköisesti, kuuluvat kaikki menettelyt ja muodollisuudet, jotka koskevat kyseisen palvelutoiminnan aloittamista ja harjoittamista. Koko hallinnollinen menettely on suoritettava sähköisesti aina palveluntarjoajan alkuperäisestä hakemuksesta tai asiakirjojen toimittamisesta asianomaisen toimivaltaisen viranomaisen lopulliseen vastaukseen, jos tällainen vastaus on tarpeen. Palveludirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa säädetään kuitenkin kolmesta poikkeuksesta sähköisten menettelyjen tarjoamista koskevaan velvoitteeseen. Ne liittyvät i) palvelun tuottamispaikan tarkastuksiin, ii) palveluntarjoajan käyttämien laitteiden tarkastuksiin ja iii) palveluntarjoajan tai sen henkilöstön valmiuksia tai henkilökohtaista luotettavuutta koskeviin fyysisiin tarkastuksiin.

Sähköisten menettelyjen olisi oltava 8 artiklan nojalla käytettävissä sekä keskitettyjen asiointipisteiden kautta¹³¹ että asioitaessa suoraan toimivaltaisen viranomaisten kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että sähköisten menettelyjen on oltava käytettävissä kaikissa hallinnollisissa menettelyissä, jotka palveluntarjoajien on voitava suorittaa keskitetyn asiointipisteen kautta, riippumatta siitä, suoritetaanko tämä keskitetyn asiointipisteen verkkosivustolla vai ohjaamalla palveluntarjoajat suoraan toimivaltaisen viranomaisen asiaa koskevalle verkkosivulle (ei kyseisen viranomaisen verkkosivuston pääsivulle). Lisäksi palveluntarjoajien on voitava niin halutessaan olla suoraan yhteydessä asiaankuuluvaan viranomaiseen, esimerkiksi tapauksissa, joissa toimivaltaisia viranomaisia on vain yksi ja saattaisi olla helpompaa asioida suoraan kyseisen viranomaisen kanssa. Sähköisten menettelyjen käyttöönotto kaikkien tarvittavien menettelyjen ja muodollisuuksien suorittamista varten ei luonnollisesti tarkoita sitä, että jäsenvaltiot eivät voisi säilyttää tai asettaa käyttöön muita keinoja menettelyjen ja muodollisuuksien suorittamiseksi.¹³² Päinvastoin – mahdollisuuksien mukaan olisi oltava olemassa useita erilaisia keinoja hallinnollisten menettelyjen ja muodollisuuksien suorittamiseksi.

Keskitettyjen asiointipisteiden perustamista ja toimintaa olisi tarkasteltava osana laadukasta ja käyttäjäkeskeistä lähestymistapaa yrityksille ja kansalaisille tarjottaviin digitaalisiin julkisiin palveluihin. Sähköistä hallintoa koskevien suunnitelmien ja strategioiden mukaisesti¹³³ jäsenvaltioiden olisi pyrittävä päättämään palveludirektiivin kattamien palvelujen lisäksi muita palveluja koskevien menettelyjen käyttöönotosta, jos palveludirektiivin nojalla käyttöön otettujen sähköisten menettelyjen etuja voitaisiin hyödyntää laajemmin myös muissa yritysten ja julkishallinnon välisissä suhteissa.

Vuonna 2013 hyväksytyssä keskitettyjä asiointipisteitä koskevassa peruskirjassa pidetään mahdollisuutta luoda sähköisiä menettelyjä, jotka eivät *sinänsä* kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan mutta jotka ovat tarpeen palveludirektiivin soveltamisalaan *kuuluvien* palvelujen (kuten yritysten rekisteröinti, rekisteröinti sosiaaliturvalaitokseen tai verojen maksaminen) tarjoamiseksi, toisen sukupolven keskitettyjen asiointipisteiden ominaisuutena.

¹³¹ Ks. johdanto-osan 6 kappale.

¹³² Ks. johdanto-osan 52 kappale.

¹³³ Ks. alaviite 117.

Yhteistä digitaalista palveluväylää koskevan asetuksen 6 artiklassa oleva täysin sähköisesti hoidettavan menettelyn määritelmä perustuu palveludirektiivin 8 artiklaan ja keskitettyjä asiointipisteitä koskevaan peruskirjaan. Asetusta sovelletaan 12. joulukuuta 2023 alkaen myös palveludirektiivin mukaisiin menettelyihin. Tämä tarkoittaa, että tähän päivämäärään mennessä käyttäjien on voitava suorittaa seuraavat toimet sähköisesti ja etäyhteyden avulla: i) tunnistautuminen, ii) tietojen ja todisteiden toimittaminen, iii) hakemusten allekirjoittaminen ja iv) lopullisten hakemusten toimittaminen. Tämä on mahdollistettava palvelukanavalla, jonka avulla käyttäjä voi täyttää menettelyyn liittyvät vaatimukset käyttäjäystävällisesti ja jäsenneilysti. Lisäksi hakemuksen toimittaneille käyttäjille on lähetettävä automaattinen vastaanottoilmoitus, ellei toimivaltaisten viranomaisten päätöstä toimiteta välittömästi. Päätös olisi pääsääntöisesti toimitettava sähköisesti.

4.5.2 Sähköisten menettelyjen käyttöönotto

Yhteentoimivuus on yksi keskeisistä kysymyksistä, jotka on ratkaistava toimivien sähköisten menettelyjen käyttöön ottamiseksi kaikkialla EU:ssa.¹³⁴ Olemassa olevia tai suunniteltuja sähköisiä menettelyjä varten on olemassa erilaisia kansallisia vaatimuksia ja erilaisia kansallisia oikeudellisia, organisatorisia, semanttisia ja teknisiä järjestelyjä. Tämän vuoksi useat poliittiset, oikeudelliset tai tekniset kysymykset (jotka liittyvät muun muassa tunnistamiseen, todentamiseen, sähköiseen asiakirjojen vaihtoon tai tunnustamiseen) saattavat edellyttää jäsenvaltioiden välistä koordinoitua ja yhteistyötä. Rajatylittävien yhteentoimivien sähköisten viranomaispalvelujen tavoite on näin ollen yhdenmukainen hallinnon yksinkertaistamista ja rajatylittävien palvelujen helpottamista koskevan ajatuksen kanssa.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että jäsenvaltioiden edellytetään yhdenmukaistavan sähköisen hallinnon ratkaisunsa tai käyttävän vain yhtä mallia. Jäsenvaltiot voivat vapaasti valita sähköisen hallinnon mallinsa, kunhan sähköiset menettelyt ovat sekä kotimaisten että muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajien saatavilla. Muista jäsenvaltioista tulevien palveluntarjoajien olisi periaatteessa voitava käyttää oman jäsenvaltionsa sähköisen tunnistamisen menetelmiä (kuten kansallista sähköistä henkilökorttiaan) asioidessaan muiden jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa. Yhdessä jäsenvaltiossa vaaditut tai hyväksytyt tunnistus- tai todentamismenetelmät eivät saa estää toisen jäsenvaltion palveluntarjoajaa käyttämästä sähköistä menettelyä.

Komissio auttaa aktiivisesti jäsenvaltioita ottamaan käyttöön yhteentoimivuutta helpottavia sähköisiä menettelyjä.

- Sähköiset menettelyt

Yhteistä digitaalista palveluväylää koskevan asetuksen 6 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan varmistamaan, että käyttäjät voivat hoitaa asetuksen liitteessä II luetellut menettelyt täysin sähköisesti. Kaksi näistä menettelyistä liittyy liiketoiminnan harjoittamiseen: liiketoiminnasta ilmoittaminen ja liiketoiminnan harjoittamista koskeva lupa. Yhteistä digitaalista palveluväylää koskevassa asetuksessa ei anneta erityistä 'liiketoiminnan' määritelmää. Tämä termi olisi käsiteltävä siten, että se tarkoittaa samaa kuin 'taloudellinen toiminta', jota oikeuskäytännön mukaan on "kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla"¹³⁵.

SEUT-sopimuksen 57 artiklan mukaan "palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske". Palveluja ovat muun muassa teollinen toiminta; kaupallinen toiminta; käsityöläistoiminta; ja vapaiden ammattien harjoittamiseen kuuluva toiminta.

¹³⁴ Ks. <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/european-interoperability-framework-detail>

¹³⁵ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze ym., C-222/04.

Palveludirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa huomioon otetun oikeuskäytännön mukaan taloudellinen toiminta sisältää palvelut, joista yleensä saadaan korvaus.¹³⁶ Korvaukselle on olennaisen luonteenomaista, että se muodostaa kyseessä olevan suorituksen rahallisen vastikkeen.¹³⁷

Näin ollen kaikki palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluvat menettelyt kuuluvat myös yhteistä digitaalista palveluväylää koskevan asetuksen soveltamisalaan ja yhteistä digitaalista palveluväylää koskevan asetuksen säännökset täydentävät kyseisiä palveludirektiivin vaatimuksia. Palveludirektiivin mukaisten menettelyjen on näin ollen noudatettava seuraavia yhteistä digitaalista palveluväylää koskevan asetuksen säännöksiä:

- a) 10 artikla, jossa vahvistetaan menettelyjä koskevien tietojen laatua koskevat vaatimukset (tähän sisältyy velvollisuus antaa tietoja sellaisella unionin virallisella kielellä, jota mahdollisimman moni rajatylittävä käyttäjä ymmärtää)
- b) 6 artikla, jossa esitetään tärkeimmät seikat, jotka menettelyn olisi täytettävä, jotta sitä voitaisiin pitää kokonaan sähköisesti tarjottavana
- c) 13 artikla, jossa vahvistetaan tärkeimmät vaatimukset, joiden on täyttyttävä, jotta rajatylittävät käyttäjät voisivat käyttää kansallista sähköistä menettelyä
- d) 24 ja 25 artikla, jotka koskevat palveluväylän kautta tarjottujen palvelujen seurantaan tarvittavien tilastojen ja käyttäjäpalautteen keräämistä.

Kansallisten menettelyjen saatavuus rajatylittävien käyttäjien kannalta

Yhteistä digitaalista palveluväylää koskevan asetuksen 13 artiklassa viitataan syrjimättömyyden periaatteeseen ja edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että jos kotimainen käyttäjä voi hoitaa menettelyn verkossa, tämän on oltava mahdollista myös rajatylittävälle käyttäjälle. Kyseisessä artiklassa esitetään ohjeellinen luettelo vaatimuksista, joilla – mikäli ne täyttyvät – varmistetaan rajatylittävien käyttäjien syrjimätön mahdollisuus käyttää kotimaisten käyttäjien saataville asetettuja menettelyjä.

Tämä velvoite koskee kaikkia menettelyjä yhteistä digitaalista palveluväylää koskevan asetuksen liitteessä I luetelluilla aloilla – ei ainoastaan niitä menettelyjä, jotka on tarjottava kokonaan sähköisesti asetuksen 6 artiklan mukaisesti.

Yhteistä digitaalista palveluväylää koskevan asetuksen johdanto-osan 18 kappaleessa selitetään, että jos käyttäjällä on yksinomaan yhden jäsenvaltion alueelle rajoittuvassa tilanteessa mahdollisuus hoitaa menettely sähköisesti kyseisessä jäsenvaltiossa, myös rajatylittävällä käyttäjällä pitäisi olla mahdollisuus hoitaa menettely sähköisesti käyttäen joko samaa teknistä ratkaisua tai vaihtoehtoisia, teknisesti erillistä mutta samaan tulokseen johtavaa ratkaisua ilman mitään syrjiviä esteitä. Jäsenvaltioiden olisi tarkasteltava näitä vaihtoehtoisia ratkaisuja varmistaakseen, että ne ovat toimivuuden ja käyttäjäystävällisyyden suhteen samanarvoisia.

Rajatylittävä automaattinen todistusaineiston vaihto

Toimivaltaisten viranomaisten tarjoamat sähköiset palvelut ovat ratkaisevan tärkeitä, jotta voidaan parantaa kansalaisille ja yrityksille tarjottavien palvelujen laatua ja turvallisuutta. Erityisesti ymmärretään, että tiettyjen tietojen vaihtaminen ja lähettäminen useaan kertaan julkishallinnon ja kansalaisten välillä voi olla tehotonta ja vaivalloista ja aiheuttaa myös turvallisuusongelmia. Tästä syystä jäsenvaltioiden julkishallinnot pyrkivät yhä enemmän

¹³⁶ 'Palvelujen' määritelmää sekä muita palveludirektiivin peruskäsitteitä käsitellään lähemmin käsikirjan 1 jaksossa.

¹³⁷ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.9.2007, Schwarz ja Gootjes-Schwarz, C-76/05, 37 ja 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

edistämään tietojen uudelleenkäyttöä soveltamalla yhden kerran periaatetta¹³⁸ suhteissaan käyttäjiin. Yhden kerran periaate tarkoittaa, että kansalaisten ja yritysten tarvitsee toimittaa tietty tieto julkishallinnolle vain kerran. Tämän jälkeen on julkishallinnon virastojen vastuulla toteuttaa kaikki tarvittavat toimet tämän tiedon jakamiseksi sisäisesti noudattaen asiaankuuluvia tietosuojasääntöjä.¹³⁹

Yhteistä digitaalista palveluväylää koskevan asetuksen johdanto-osan 44 kappaleessa tämä periaate otetaan käyttöön rajatylittävissä tilanteissa. Asetuksen 14 artiklassa komissiolle annetaan tehtäväksi perustaa rajatylittävää automaattista todistusmateriaalin vaihtoa koskeva tekninen järjestelmä. Samalla edellytetään, että jäsenvaltiot tarjoavat järjestelmän sellaisten yritysten ja tavallisten kansalaisten käytettäväksi, joiden on hoidettava palveludirektiivin, ammattipätevyysdirektiivin ja julkisia hankintoja koskevien direktiivien mukaisia menettelyjä sekä kaikki asetuksen liitteessä II luetellun mukaiset menettelyt. Asetuksen 14 artiklan 9 kohdassa komissiolle siirretään valta hyväksyä täytäntöönpanosäädös teknisen järjestelmän teknisten ja toiminnallisten eritelmien vahvistamiseksi.

5. SIOJITTAUTUMISVAPAUS

5.1 YLEISET PERIAATTEET

Palveludirektiivin III luvun (9–15 artikla) säännöksiä sovelletaan ainoastaan sijoittautumista koskeviin tapauksiin. Niitä ei sovelleta tapauksiin, joissa on kyse rajatylittävästä väliaikaisesta palvelujen tarjoamisesta ja joita käsitellään direktiivin IV luvussa.

Palveludirektiivin III luvun säännöksiä sovelletaan kaikkiin tapauksiin, joissa yritys aikoo sijoittautua johonkin jäsenvaltioon, riippumatta siitä, aikooko palveluntarjoaja aloittaa uuden liiketoiminnan vai aikooko olemassa oleva yritys avata uuden toimipaikan, esimerkiksi tytäryhtiön tai sivuliikkeen. Se kattaa sekä tilanteen, jossa palveluntarjoaja aikoo sijoittautua toiseen jäsenvaltioon, että tilanteen, jossa palveluntarjoaja aikoo aloittaa liiketoiminnan omissa jäsenvaltiossaan.

Palveludirektiivin III luvun säännöksiä sovelletaan kaikkiin palveluntarjoajan sijoittautumista koskeviin vaatimuksiin riippumatta siitä, onko ne asetettu kansallisella, alueellisella vai paikallisella tasolla. Niitä sovelletaan myös 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettujen sellaisten ammattialajärjestöjen ja muiden ammattijärjestöjen tai ammatillisten organisaatioiden antamiin sääntöihin, jotka itsemääräämisoikeutensa puitteissa säätelevät yhteisesti palvelutoiminnan aloittamista tai harjoittamista.¹⁴⁰

¹³⁸ Yhteistä digitaalista palveluväylää koskevan asetuksen 14 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: "Jos toimivaltaiset viranomaiset antavat laillisesti omassa jäsenvaltiossaan automaattisen vaihdon mahdollistavassa sähköisessä muodossa todistusmateriaalia, joka on merkityksellistä 1 kohdassa tarkoitettujen sähköisten menettelyjen kannalta, niiden on asetettava tällainen todistusmateriaali myös muiden jäsenvaltioiden todistusmateriaalia pyytävien toimivaltaisten viranomaisten saataville sähköisessä muodossa, joka mahdollistaa automaattisen vaihdon." Tämä tarkoittaa, että käyttäjien ei tarvitse itse toimittaa tällaisia asiakirjoja vaan että asianomaisten viranomaisten olisi vaihdettava niitä teknisen järjestelmän kautta.

¹³⁹ Ks. myös yhteistä digitaalista palveluväylää koskevan asetuksen johdanto-osan 44 kappale: "Yhden kerran periaatteen rajatylittävän soveltamisen olisi johdettava siihen, että kansalaisten ja yritysten tarvitsee toimittaa samat tiedot viranomaisille vain kerran ja siihen, että näitä tietoja voidaan myös käyttää käyttäjän pyynnöstä rajatylittäviä käyttäjiä koskevien rajatylittävien sähköisten menettelyjen hoitamiseksi."

¹⁴⁰ Ks. 4 artiklan 7 kohdassa esitetty 'vaatimuksen' määritelmä ja 4 artiklan 9 kohdassa esitetty 'toimivaltaisen viranomaisen' määritelmä. Tuomioistuimen tätä koskevasta oikeuskäytännöstä ks. esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.12.1995, C-415/93, Bosman, oikeuskäytäntöviittauksineen (83 kohta). Ks. myös tämän käsikirjan 1.2.1 jakso.

Unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti vahvistanut oikeuskäytännössään, että III luvun säännöksiä sovelletaan puhtaasti jäsenvaltioiden sisäisiin tilanteisiin eli tilanteisiin, joissa kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle.¹⁴¹

5.2 LUPAJÄRJESTELMÄT JA -MENETTELYT

Lupajärjestelmät ovat yksi yleisimmistä jäsenvaltioissa palveluntarjoajiin sovellettavista muodollisuuksista, ja niillä rajoitetaan sijoittautumisvapautta.

Palveludirektiivin 9–13 artiklaa sovelletaan kaikkiin lupajärjestelmiin, jotka liittyvät palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen. Kuten 9 artiklan 3 kohdassa todetaan, näitä artikloja ei kuitenkaan sovelleta lupajärjestelmien osa-alueisiin, joita hallinnoidaan suoraan tai epäsuorasti muilla EU:n välineillä.¹⁴²

Jos lupajärjestelmästä tai sen tietyistä osa-alueista säädetään EU:n lainsäädännössä, palveludirektiivin vastaavia säännöksiä ei sovelleta. Viittaus osa-alueiden hallinnoimiseen epäsuorasti EU:n välineellä koskee tilannetta, jossa kyseisellä säädöksellä ei sinänsä säädetä lupajärjestelmästä mutta sillä annetaan jäsenvaltioille nimenomaisesti mahdollisuus ottaa lupajärjestelmä käyttöön. Sellaisilla EU:n välineillä, joissa ei ole tällaista nimenomaista viittausta, ei voida katsoa hallinnoitavan epäsuorasti tällaisia järjestelmiä.¹⁴³

Niihin lupajärjestelmien osa-alueisiin, joita ei hallinnoida muilla EU:n välineillä, sovelletaan palveludirektiivin asiaa koskevia säännöksiä. Esimerkiksi jätedirektiivissä¹⁴⁴ edellytetään nimenomaisesti, että jäsenvaltiot soveltavat tiettyihin jätteen käsittelyyn liittyviin toimiin lupajärjestelmiä. Tästä syystä näihin järjestelmiin ei sovelleta 9 artiklan mukaista arviointia. Koska jätedirektiivissä ei kuitenkaan säädetä yksityiskohdista (esimerkiksi luvan myöntämisen edellytyksistä, luvan kestosta tai sovellettavasta menettelystä), jäsenvaltioiden hyväksymien järjestelmien näihin osa-alueisiin sovelletaan palveludirektiivin 10–13 artiklaa. Näin ollen jäsenvaltioiden on varmistettava, että lupajärjestelmät, jotka niiden on jätedirektiivin nojalla otettava käyttöön, ovat palveludirektiivin näissä artikloissa säädettyjen sääntöjen mukaisia.

5.2.1 Lupajärjestelmien määritelmä

'Lupajärjestelmällä' tarkoitetaan palveludirektiivin mukaan menettelyä, jonka mukaisesti palveluntarjoajan tai vastaanottajan on käännyttävä toimivaltaisen viranomaisen puoleen saadakseen virallisen päätöksen tai hiljaisen päätöksen, joka oikeuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen.¹⁴⁵

Keskeinen tarkasteltava seikka on se, edellyttääkö kyseinen lainsäädäntö toimivaltaisen viranomaisen antamaa nimenomaista tai hiljaista päätöstä, jotta palveluntarjoaja voi laillisesti harjoittaa toimintaa. Perinteisen hakumenettelyn lisäksi lupajärjestelmän käsite sisältää esimerkiksi menettelyt, joiden mukaisesti palveluntarjoajan on tehtävä ilmoitus toimivaltaiselle viranomaiselle ja se voi harjoittaa toimintaa vasta tietyn ajan kuluttua, jos toimivaltainen viranomainen ei ole reagoinut ilmoitukseen. Siihen sisältyvät myös tapaukset, joissa palveluntarjoajan on tehtävä ilmoitus, josta toimivaltaisen viranomaisen on sen jälkeen

¹⁴¹ Unionin tuomioistuimen tuomio 30.1.2018, Visser, C-360/15, 110 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2019, komissio v. Saksa, C-377/17, 58 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2018, Kirschstein, C-393/17, 24 kohta.

¹⁴² Direktiivin 9–13 artiklaa ei esimerkiksi sovelleta säännelyjen ammattien osalta niihin lupajärjestelmien osa-alueisiin, joita säännellään direktiivillä 2005/36/EY.

¹⁴³ Kyseisissä säännöksissä on joka tapauksessa kunnioitettava perussopimuksessa taattuja perusvapauksia.

¹⁴⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3).

¹⁴⁵ Ks. 'Lupajärjestelmän' määritelmä palveludirektiivin 4 artiklan 6 kohdassa ja unionin tuomioistuimen tuomiossa 22.9.2020, Cali Apartments, yhdistetyt asiat C-724/18 ja C-727/18, 49 kohta.

lähetettävä vastaanottoilmoitus, jos kyseisen toiminnan aloittaminen tai laillisuus edellyttää vastaanottoilmoituksen saamista.

5.2.2 Lupajärjestelmien perustelut

Jos jäsenvaltiot ottavat käyttöön lupajärjestelmiä, tämän on tapahduttava palveludirektiivin säännösten mukaisesti ja myös lupajärjestelmien sisällön on oltava palveludirektiivin säännösten mukainen. Näitä kahta lupajärjestelmän perusteluihin liittyvää näkökohtaa säännellään direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklan 2 kohdassa, joilla unionin tuomioistuin on katsonut olevan välittömän oikeusvaikutuksen¹⁴⁶. Unionin tuomioistuimen mukaan jäsenvaltion lupajärjestelmän käyttöönoton ja sisällön perustelut edellyttävät kahta erillistä, peräkkäistä arviointia.¹⁴⁷

5.2.2.1 Lupajärjestelmän periaatteen perustelut

Palveludirektiivin 9 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen vain siinä tapauksessa, että seuraavat kolme ehtoa täyttyvät: i) lupajärjestelmän on oltava syrjimätön, ii) sen on oltava perusteltu yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja iii) sen on oltava oikeasuhteinen. Jälkimmäinen tarkoittaa erityisesti sitä, että luvan tarve on omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen¹⁴⁸ eikä tavoitetta voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä¹⁴⁹.

Tätä varten jäsenvaltioiden on ensinnäkin arvioitava, onko lupajärjestelmä syrjimätön – että siinä ei suoraan tai epäsuorasti kohdella kotimaisia palveluntarjoajia ja muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajia eri tavoin. Toiseksi jäsenvaltion on arvioitava, onko lupajärjestelmä yleisen edun mukainen (yksi niin kutsutuista yleistä etua koskevista pakottavista syistä). Lopuksi jäsenvaltion on arvioitava, onko lupajärjestelmä todella omiaan tämän tavoitteen saavuttamiseksi ja voitaisiinko tavoiteltu tavoite saavuttaa muilla, vähemmän rajoittavilla keinoilla.

Jäsenvaltioiden olisi muistettava, että monissa tilanteissa lupajärjestelmien käyttö ei ole perusteltua ja että vähemmän rajoittavat keinot voivat olla yhtä tehokkaita. Tällaisia vähemmän rajoittavia keinoja ovat muun muassa toimivaltaisten viranomaisten suorittama palveluntarjoajan toiminnan valvonta tai vaatimus siitä, että palveluntarjoajan olisi voitava antaa pelkkiä ilmoituksia (jotka eivät muodosta lupajärjestelmää). Tällaisissa tapauksissa ennakkoluvan edellyttäminen ei olisi oikeasuhteista. Unionin tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että luvan edellyttäminen on perusteltua joissakin tapauksissa, joissa voidaan osoittaa esimerkiksi, että jälkikäteisvalvonta tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta.¹⁵⁰ Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltioiden on lupajärjestelmiään perustellessaan osoitettava, että jälkikäteisvalvonta tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta. Esimerkiksi kalustettujen majoitustilojen lyhytaikaisen vuokrauksen osalta unionin tuomioistuin piti ennakkoluvan edellyttämistä perusteltuna ja oikeasuhteisena kohtuuhintaisten pitkäaikaisten vuokra-asuntojen riittävän tarjonnan varmistamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.¹⁵¹ Tässä asiassa jälkikäteisvalvonnan katsottiin tapahtuvan liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta. Unionin tuomioistuin katsoi myös vastaavasti,

¹⁴⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, *Cali Apartments*, yhdistetyt asiat C-724/18 ja C-727/18, 58 kohta.

¹⁴⁷ Unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, *Cali Apartments*, yhdistetyt asiat C-724/18 ja C-727/18, 57 ja 58 kohta.

¹⁴⁸ Ks. esimerkiksi uuden ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista 28 päivänä kesäkuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/958 7 artiklan 1 kohta, PE/19/2018/REV/1 (EUVL L 173, 9.7.2018, s. 25), sekä yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.5.2009, *Apothekerkammer des Saarlandes ym.*, yhdistetyt asiat C-171/07 ja C-172/07, 25 ja 42 kohta.

¹⁴⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, *Cali Apartments*, yhdistetyt asiat C-724/18 ja C-727/18, 63 kohta.

¹⁵⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2018, *Kirschstein*, C-393/17, 74 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, *Cali Apartments*, yhdistetyt asiat C-724/18 ja C-727/18, 75 kohta.

¹⁵¹ Unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, *Cali Apartments*, yhdistetyt asiat C-724/18 ja C-727/18, 75 kohta.

että maisterin tutkintoja antavilta yksityisiltä koulutusyksiköiltä edellytetty ennakkolupa oli perusteltu ja oikeasuhteinen, kun otetaan huomioon korkeatasoisen korkea-asteen koulutuksen takaamista ja korkea-asteen koulutuslaitoksen tarjoamien palvelujen vastaanottajien suojaamista koskevat tavoitteet.¹⁵² Tässä asiassa jälkikäteisvalvontaa ei pidetty asianmukaisena, koska tutkintotodistus mahdollistaa pääsyn tiettyihin ammatteihin ja koska työnantaja voi ottaa sen huomioon halutessaan ottaa palvelukseensa henkilön, jolla on tutkintotodistus. Ennakkoluvalla estetään epävarmuus tutkintotodistuksen arvosta ja annetaan takeet kyseisen oppilaitoksen kelpoisuudesta antaa oppiarvoja, mihin palvelun vastaanottajat voivat myöhemmin vedota.

5.2.2.2 Luvan myöntämisehtojen arviointi

Palveludirektiivin 10 artikla sisältää luvan myöntämisehtoihin liittyviä erityisiä velvoitteita. Näillä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johdetuilla perusteilla i) varmistetaan, että käyttöön otettavat lupajärjestelmät suunnitellaan siten, että palveluntarjoajien on täytettävä mahdollisimman vähän ehtoja, ja ii) tehdään tällaisista ehdoista ennakoitavampia ja taataan niiden avoimuus. Nämä perusteet kattavat esimerkiksi seuraavat ehdot: i) velvoite muuttaa tilat, joita on käytetty muuhun kuin asumiseen, asumiskäyttöön luvan saamiseksi tilojen lyhytaikaista vuokrausta varten¹⁵³, ii) osakkeenomistajien ja yritysten johtajien kielitaitovaatimukset luvan saamiseksi maatalousmaan ostoa varten¹⁵⁴ sekä iii) erityisten radiolaitteistojen käyttämistä ja erityisen tilauksia kuljettajille välittävän henkilöstön palkkaamista koskeva velvoite taksinlähetysohjelmia koskevan luvan saamiseksi¹⁵⁵. Kuten 10 artiklan 1 kohdassa todetaan, tavoitteena on varmistaa, että palveluntarjoajat voivat luottaa siihen, että päätöksiä ei tehdä mielivaltaisesti.

Palveludirektiivin 10 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että luvan myöntämisehtojen on täytettävä useita kriteerejä. Ensinnäkin itse ehtojen on täytettävä kolme kriteeriä: i) niiden on oltava syrjimättömiä, ii) niiden on oltava perusteltuja yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja iii) ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä. Toisin sanoen jäsenvaltioiden on varmistettava, että luvan myöntämisehdot – kuten vakuutus, vakavaraisuuden osoittamista tai palveluntarjoajan henkilöstöä koskevat vaatimukset – ovat näiden kriteerien mukaisia.

Palveludirektiivin 10 artiklan 2 kohdassa edellytetään myös, että luvan myöntämisehtojen on oltava selviä, yksiselitteisiä, objektiivisia, avoimia ja saatavilla sekä yleisesti ennalta tiedossa. Ehtojen selvyydellä tarkoitetaan sitä, että niiden on oltava kaikkien helposti ymmärrettävissä eli niissä on vältettävä monitulkintaisia sanamuotoja. Objektiivisten kriteerien tarkoituksena on estää se, että viranomaiset tekisivät mielivaltaisia päätöksiä. Tämä on tarpeen sen varmistamiseksi, että kaikkia toimijoita kohdellaan oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti ja että hakemukset arvioidaan niiden todellisen sisällön perusteella. Avoimuudella, saatavuudella ja julkisuudella taataan, että lupajärjestelmän sisältö on kaikkien hakijoiden saatavilla ja että menettelyn eri vaiheet (ja se, mitä niiden suorittaminen edellyttää) ovat ennalta tiedossa.

5.2.3 Vaatimusten ja tarkastusten päällekkäisyyden välttäminen

Jäsenvaltioon sijoittautuneet palveluntarjoajat ovat usein saaneet luvan kyseisessä jäsenvaltiossa ja siten jo osoittaneet noudattavansa useita velvoitteita ja ehtoja. Palveludirektiivin 10 artiklan 3 kohdassa säädetään tuomioistuimen oikeuskäytännön

¹⁵² Unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2018, Kirschstein, C-393/17, 76 ja 78 kohta.

¹⁵³ Unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, Cali Apartments, yhdistetyt asiat C-724/18 ja C-727/18, 81 kohta.

¹⁵⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 11.6.2020, "KOB" SIA, C-206/19.

¹⁵⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 3.12.2020, Star Taxi App SRL, C-62/19, 90–92 kohta.

mukaisesti¹⁵⁶, että uuden toimipaikan luvan myöntämisehdot eivät saa olla päällekkäisiä vastaavien tai päämäärältään olennaisilta osiltaan niihin verrattavissa olevien vaatimusten ja tarkastusten kanssa, joita palveluntarjoajaan jo sovelletaan samassa tai toisessa jäsenvaltiossa. Tämä tarkoittaa, että toimivaltaisen viranomaisen on maansa kansallisia vaatimuksia soveltaessaan otettava huomioon, että palveluntarjoajan kotimaan lupajärjestelmillä ehkä i) pyritään samoihin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin ja ii) annetaan vastaavat takeet kuin toimivaltaisen viranomaisen kansallisissa lupajärjestelmissä. Sen vuoksi palveluntarjoajaan, joka täyttää vastaavat tai olennaisilta osiltaan verrattavissa olevat vaatimukset kotimaassaan, ei pitäisi soveltaa tiettyjä vastaanottavan valtion vastaavia vaatimuksia, koska yleinen etu on jo suojattu.

Palveludirektiivin 10 artiklan 3 kohdan tosiasiallisen noudattamisen varmistamiseksi jäsenvaltioiden olisi veloitettava selkeästi toimivaltaiset viranomaisensa ottamaan huomioon muissa jäsenvaltioissa jo täytetyt vastaavat vaatimukset.¹⁵⁷ Tämä voitaisiin tehdä direktiivin täytäntöönpanoa koskevalla horisontaalisella puitelainsäädännöllä. Vaihtoehtoisesti velvoite voitaisiin sisällyttää hallintomenettelyjä koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön.

5.2.4 Lupien voimassaoloaika

Lupien rajoitettu voimassaoloaika haittaa palvelutoiminnan harjoittamista, koska se voi estää palveluntarjoajaa laatimasta pitkän aikavälin strategiaa muun muassa investointien osalta. Tämä aiheuttaa yleisesti epävarmuutta yrityksille. Kun palveluntarjoaja on osoittanut täyttävänsä jonkin jäsenvaltion asettamat vaatimukset, lupien voimassaoloaikaa ei yleensä tarvitse rajoittaa. Näin ollen palveludirektiivin 11 artiklassa säädetty perussääntö on, että lupa myönnetään rajoittamattomaksi ajaksi.

Kyseisessä 11 artiklassa säädetään myös kolmentyyppisistä poikkeuksista tähän yleissääntöön.

Ensimmäinen poikkeus koskee lupia, jotka uusitaan automaattisesti tai joiden uusimisen ainoana edellytyksenä on vaatimusten jatkuva täyttäminen (11 artiklan 1 kohdan a alakohta). Peruste luvan määräaikaaisuudelle olisi se, että tiettyjen palveluntarjoajien on pidettävä ammatillinen pätevyytensä ajan tasalla. Siksi niiden on suoritettava tiettyjä kursseja ja niille tehdään määräajoin tarkastuksia ja arviointoja.

Toinen poikkeus koskee lupia, joiden määräaikaaisuus on perusteltua yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä (11 artiklan 1 kohdan c alakohta). Koska yleisen edun mukainen tavoite on suojattava, jäsenvaltioiden olisi lupien voimassaoloajan rajoittamista harkitessaan pohdittava ensin huolellisesti, riittäisikö palveluntarjoajan jatkuva valvonta yhdessä luvan peruuttamismahdollisuuden kanssa tavoitteen saavuttamiseksi.

Kolmas poikkeus koskee tilanteita, joissa saatavissa olevien lupien määrä on rajattu yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä (11 artiklan 1 kohdan b alakohta). Tällöin luvat on myönnettävä rajoitetuksi ajaksi.¹⁵⁸

Tapauksissa, joissa lupien määrä on rajoitettu luonnonvarojen tai teknisen kapasiteetin vähäisyyden vuoksi, jäsenvaltioiden on joka tapauksessa 12 artiklan perusteella myönnettävä lupia vain määräajaksi.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.1.2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, 36 kohta.

¹⁵⁷ Palveludirektiivin 10 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että palveluntarjoajalla ja hallinnollista yhteistyötä koskevassa luvussa tarkoitetuilla yhteyspisteillä, mukaan lukien (ensimmäisen) sijoittautumisjäsenvaltion yhteyspisteet, on velvollisuus auttaa toimivaltaista viranomaista selvittämään, mitkä vaatimukset vastaavat sen alueella sovellettavia vaatimuksia tai ovat olennaisilta osin niihin verrattavissa. Joissakin tapauksissa toimivaltaiset viranomaiset voivat selvittää vastaavuuden helpommin käyttämällä direktiivillä perustettua hallinnollisen yhteistyön järjestelmää ja ottamalla yhteyttä suoraan muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisiin viranomaisiin.

¹⁵⁸ Unionin tuomioistuimen tuomio 1.10.2015, Trijber, yhdistetyt asiat C-340/14 ja C-341/14, 62 kohta.

¹⁵⁹ Ks. tämän käsikirjan 5.2.6 jakso.

Tilanne, jossa saatavissa olevien lupien määrä on rajoitettu, on samankaltainen kuin julkisiin hankintoihin liittyvät tilanteet, esimerkiksi direktiivin 2014/23/EU, jäljempänä 'käyttöoikeussopimuksia koskeva direktiivi', mukainen julkisten käyttöoikeussopimusten tekeminen.¹⁶⁰ Kyseisen direktiivin 18 artiklan mukaan käyttöoikeussopimusten kesto on rajoitettu ja se määräytyy pyydettyjen urakoiden tai palvelujen perusteella. Yli viisi vuotta kestävien käyttöoikeussopimusten enimmäiskesto ei saa ylittää aikaa, jona käyttöoikeuden saaja voisi kohtuudella odottaa saavansa takaisin urakoiden tai palvelujen toteuttamiseksi tehdyt investoinnit sekä tuottoa sijoitetulle pääomalle. Tämä malli voisi toimia esikuvana myös palveludirektiivin 11 ja 12 artiklan mukaisille määräaikaisille luville tapauksissa, joissa saatavissa olevien lupien määrää on rajoitettu.

5.2.5 Alueellinen soveltamisala

Luvat, joita ei myönnetä jäsenvaltion koko alueelle vaan vain valtion tiettyyn osaan, vaikeuttavat todennäköisesti palvelutoiminnan harjoittamista ja aiheuttavat lisätaakkaa palveluntarjoajille. Useimmiten luvan alueellista soveltamisalaa ei ole tarpeen rajoittaa, jos palveluntarjoajalle on myönnetty lupa ja se voi näin ollen harjoittaa toimintaansa jäsenvaltiossa. Tästä syystä palveludirektiivin 10 artiklan 4 kohdassa säädetään, että palveluntarjoajan on luvan perusteella yleensä voitava aloittaa palvelutoiminta tai harjoittaa sitä koko valtion alueella esimerkiksi perustamalla sivuliikkeitä tai toimistoja.

Jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajoittaa lupien alueellista soveltamisalaa, mikäli kultakin toimipaikalta edellytettävät erilliset luvat (tai rajoitukset, joiden mukaan lupa koskee vain alueen tiettyä osaa) ovat syrjimättömiä, perusteltuja yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja oikeasuhteisia. Kunkin toimipaikan yksittäiset luvat ovat yleensä perusteltuja tapauksissa, joissa lupa liittyy fyysiseen infrastruktuuriin (esimerkiksi myymälään), koska jokainen tila saatetaan joutua arvioimaan erikseen.

Jos luvan myöntäminen tiettyä toimintaa varten kuuluu jäsenvaltiossa alue- tai paikallisviranomaisten toimivaltaan, direktiivissä ei edellytetä, että jäsenvaltiot muuttavat tätä järjestelyä. Pelkästään se, että paikallis- tai alueviranomaisilla on valtuudet myöntää lupia, ei sinänsä ole pätevä peruste rajoittaa aluetta, jolla luvat ovat voimassa.

Pikemminkin on niin, että kun toimivaltainen alue- tai paikallisviranomainen (esimerkiksi sen paikkakunnan viranomainen, johon palveluntarjoaja perustaa toimipaikkansa) on myöntänyt luvan, kaikkien muiden jäsenvaltion viranomaisten on periaatteessa tunnustettava se. Jos luvan saanut palveluntarjoaja haluaa harjoittaa toimintaansa kyseisen jäsenvaltion koko alueella, siltä ei näin ollen pitäisi perusteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta edellyttää muiden viranomaisten myöntämiä muita lupia. Esimerkiksi saatavien perintäpalveluja tarjoavaan toimijaan, jolle yksi toimivaltainen paikallisviranomainen on antanut luvan harjoittaa toimintaansa, ei periaatteessa saa soveltaa saman jäsenvaltion muiden paikallisviranomaisten hallinnoimia samankaltaisia lupajärjestelmiä.¹⁶¹

5.2.6 Lupien määrää koskevat rajoitukset

Saatavissa olevien lupien määrää koskevat rajoitukset ovat sallittuja vain, jos i) ne ovat perusteltuja käytettävissä olevien luonnonvarojen tai teknisten valmiuksien vähäisyyden vuoksi tai ii) ne ovat perusteltuja yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä.

Käytettävissä olevien luonnonvarojen vähäisyys voi koskea esimerkiksi taloudellisesti hyödynnettäviä olevia meri- ja järvialueita (uimarantoja).

¹⁶⁰ Ks. tämän käsikirjan 3.8 jakso.

¹⁶¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.7.2007, komissio v. Italia, C-134/05, 61 kohta.

Jos saatavissa olevien lupien määrää rajoitetaan luonnonvarojen tai teknisten valmiuksien vähäisyyden vuoksi, palveludirektiivin 12 artiklan perusteella on otettava käyttöön erityinen valintamenettely, jolla taataan tasapuolisuus ja avoimuus sekä varmistetaan avoimen kilpailun edellytykset.¹⁶² Tasapuolisuus edellyttää erityisesti sitä, että kukin hakemus arvioidaan sisältönsä perusteella ja sitä, että toimivaltaiset viranomaiset eivät suosi mitään hakemusta edes tosiasiallisesti. Jäsenvaltioiden on esimerkiksi varmistettava, että käytössä on asianmukaiset säännöt eturistiriitojen ehkäisemiseksi. Avoimuutta koskeva vaatimus liittyy ennen kaikkea velvollisuuteen julkistaa valintamenettely asianmukaisesti. Hallinnon on erityisesti julkaistava kaikki menettelyä koskevat merkitykselliset tiedot, kuten i) lupajärjestelmän kohde, ii) syyt siihen, että lupien määrää on rajoitettu, iii) mahdollisesti sovellettava määräaika ja iv) hyväksyttävien ehdokkaiden valintakriteerit.

Palveludirektiivin 12 artiklassa säädetään myös, että näitä lupia voidaan myöntää vain määrääjäksi eikä niitä voida uusia automaattisesti. Säännöksen sanamuodon mukaan ajan, joksi lupa myönnetään, on oltava sopiva. Sen olisi oltava sellainen, että palveluntarjoaja voi poistaa investoinnit kirjanpidossa ja saada investoinnille kohtuullisen tuoton, mutta se ei saa olla pidempi kuin on välttämätöntä tätä varten.¹⁶³

Unionin tuomioistuin on vahvistanut, että järjestelmät, joiden mukaisesti meri- ja järvialueiden kaupallinen hyödyntäminen matkailu- ja virkistystoimintojen harjoittamiseen edellyttää lupaa, kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan.¹⁶⁴ Tuomioistuin katsoi erityisesti, että voimassa olevien toimilupien automaattinen jatkaminen oli palveludirektiivin 12 artiklan 1 ja 2 kohdan vastaista.¹⁶⁵

5.2.7 Perusteluvelvoite ja muutoksenhakuoikeus

Palveludirektiivin 10 artiklan 6 kohdan mukaan kaikki toimivaltaisten viranomaisten tekemät päätökset, lukuun ottamatta päätöstä haetun luvan myöntämisestä, on perusteltava. Tämä tarkoittaa, että hallinnon on ilmoitettava kaikki sekä tosiseikoista että oikeudellisista seikoista johtuvat syyt, joiden perusteella toimivaltainen viranomainen on tehnyt kyseisen päätöksen. Pelkät tautologiset tai vakiomuotoiset lausekkeet eivät riitä tämän säännöksen vaatimusten täyttämiseksi.

Tähän veloitteeseen liittyy läheisesti samoin 10 artiklan 6 kohdassa säädetty velvoite, jonka mukaan kaikkiin päätöksiin on voitava hakea muutosta oikeusteitse tai muissa muutoksenhakuelimissä. Perustellut päätökset ovat tarpeen, jotta voidaan taata tehokas laillisuusvalvonta. Unionin tuomioistuin on katsonut tässä yhteydessä, että kurinpitoseuraamus, jonka seurauksena asianajaja poistetaan asianajajaluettelosta, merkitsee luvan peruuttamista, ja että sen on oltava palveludirektiivin 10 artiklan 6 kohdan mukainen.¹⁶⁶

5.2.8 Lupamenettelyt

Palveludirektiivin 13 artiklassa edellytetään, että menettelyt perustuvat puolueettomiin ja avoimiin sääntöihin sen varmistamiseksi, että hakemukset käsitellään tasapuolisesti. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että menettelyt eivät vaikeuta toiminnan aloittamista, eivät ole kohtuuttoman monimutkaisia eivätkä viivästytä palvelun tarjoamista. Lisäksi menettelysääntöjen olisi oltava helposti saatavilla ja helposti ymmärrettävissä.

¹⁶² Ks. johdanto-osan 62 kappale.

¹⁶³ Ks. johdanto-osan 62 kappale.

¹⁶⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 14.7.2016, Promoimpresa, yhdistetyt asiat C-458/14 ja C-67/15.

¹⁶⁵ Ks. edellinen alaviite. On syytä huomata, että käyttöoikeussopimuksia säännellään EU:n tasolla erityisesti käyttöoikeussopimusten tekemisestä annetun direktiivin 2014/23/EU säännöksillä.

¹⁶⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 13.1.2022, Minister Sprawiedliwości, C-55/20.

Hakijoiden on myös voitava käynnistää menettelyt vaivatta. Hakijoille mahdollisesti aiheutuvien kulujen on oltava kohtuullisia (eli ne eivät saa muodostaa merkittävää taloudellista estettä, kun otetaan huomioon toiminnan luonne ja siihen yleensä liittyvät investoinnit) ja oikeasuhteisia lupamenettelyjen kustannuksiin nähden. On tärkeää muistaa, että lupajärjestelmään liittyvät kustannukset (kuten kustannukset, jotka aiheutuvat esimerkiksi palveluntarjoajan sertifiointivelvoitteesta tai velvoitteista, jotka koskevat palveluntarjoajan järjestelmällisiä tarkastuksia tai osallistumista ammatilliseen koulutukseen sertifiointiedellytysten täyttämiseksi) voivat muodostaa erityisesti pienille palveluntarjoajille merkittävän markkinoille pääsyn esteen.

Lupahakemuksista on lähetettävä vastaanottoilmoitus, ja ne on käsiteltävä mahdollisimman lyhyessä ajassa (13 artiklan 3 kohta ja 13 artiklan 5 kohta). Jos hakemuksessa on puutteita, hakijalle on ilmoitettava viipymättä, että sen on toimitettava lisäasiakirjoja tai lisätietoja. Luvat on myönnettävä heti, kun luvansaantia koskevien ehtojen on todettu täyttyvän (10 artiklan 5 kohta). Jos hakemus hylätään sen vuoksi, että menettelyjä tai muodollisuuksia ei ole noudatettu, hakijalle on ilmoitettava hylkäämisestä viipymättä, jotta palveluntarjoajat voivat päättää nopeasti, ryhtyvätkö ne oikeustoimiin.

Lupamenettelyt on suoritettava kohtuullisessa ajassa. Jäsenvaltioiden on vahvistettava ja saatettava ennalta yleiseen tietoon määräajat, joiden kuluessa viranomaisten on saatettava lupamenettelyt päätökseen (13 artiklan 3 kohta). Se, kuinka pitkää määräaikaa voidaan pitää kohtuullisena tietyn tyyppisessä lupamenettelyssä, riippuu menettelyn monitahoisuudesta ja siihen liittyvistä asioista. On selvää, että jäsenvaltiot voivat asettaa eripituisia määräaikoja erityyppisille lupajärjestelmille.

Palveludirektiivin 13 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos hakemukseen ei ole saatu vastausta asetetussa määräajassa, lupa katsotaan myönnettyksi palveluntarjoajalle. Tällainen luvan hiljaisen myöntämisen järjestelmä, joka jäsenvaltioiden on otettava käyttöön, on äärimmäisen tärkeä, jotta hallintoa voidaan yksinkertaistaa yritysten ja kansalaisten hyväksi. Luvan hiljaisen myöntämisen järjestelmä jättää joka tapauksessa toimivaltaisille viranomaisille riittävästi aikaa tutkia hakemus. Tämä johtuu siitä, että määräaika vahvistettaessa olisi otettava huomioon hakemuksen tutkimiseen tarvittava aika, sekä siitä, että määräajan kulumisen alkaa vasta, kun kaikki asiakirjat on toimitettu (13 artiklan 3 kohta). Jos asiakirjoja puuttuu ja hakemus on puutteellinen, 13 artiklan 6 kohdassa edellytetään, että toimivaltainen viranomainen ilmoittaa asiasta hakijalle. Lisäksi jäsenvaltiot voivat sallia, että toimivaltaiset viranomaiset – poikkeustapauksissa ja jos se on perusteltua asian monitahoisuuden vuoksi – pidentävät määräaika kerran rajoitetuksi ajaksi. Pidentäminen ja sen kesto on perusteltava asianmukaisesti. Siitä on ilmoitettava hakijalle ennen alkuperäisen määräajan päättymistä.

Joissakin erityistapauksissa jäsenvaltiot voivat – jos tämä on perusteltua yleistä etua koskevista pakottavista syistä – päättää käyttää muita järjestelyjä kuin luvan hiljaisen myöntämisen järjestelmää.¹⁶⁷ Näin voidaan tehdä esimerkiksi sellaisten toimien yhteydessä, joilla voi olla pysyviä vaikutuksia ympäristöön. Silloinkin, kun jäsenvaltiot valitsevat tällaisen vaihtoehtoisen järjestelyn, niiden on joka tapauksessa edelleen taattava nopeat menettelyt ja varmistettava, että päätökset ovat perusteltuja ja niihin voidaan hakea muutosta oikeusteitse.

5.3 KIELLETYT SIJOITTAUTUMISTA KOSKEVAT VAATIMUKSET

Palveludirektiivin 14 artiklassa esitetään luettelo vaatimuksista, joita jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi. Nämä vaatimukset ovat

¹⁶⁷ Ks. johdanto-osan 63 kappale.

syrviviä tai muulla tavoin erityisen rajoittavia, ja ne on kumottava. Unionin tuomioistuin on monissa asioissa katsonut näiden vaatimusten olevan ristiriidassa SEUT-sopimuksen 49 artiklan kanssa, ja monet jäljempänä esitetyistä esimerkeistä perustuvat näihin vanhoihin tuomioihin.

5.3.1 Suoraan tai epäsuorasti kansallisuuteen perustuvien vaatimusten kielto

Palveludirektiivin 14 artiklan 1 kohdassa kielletään kaikki syrjintä, joka perustuu suoraan tai epäsuorasti kansallisuuteen tai yhtiöiden osalta yhtiön kotipaikkaan.

Suora syrjintä tarkoittaa kansallisuuteen tai yrityksen kotipaikkaan perustuvia vaatimuksia. Epäsuora syrjintä tarkoittaa vaatimuksia, jotka perustuvat muihin perusteisiin kuin kansallisuuteen, esimerkiksi asuinpaikkaan tai jos kyseessä on yritys, sen päätoimipaikan sijaintiin.¹⁶⁸ Se käsittää erilaisen kohtelun sellaisten muiden kriteerien perusteella, jotka käytännössä täyttyvät yksinomaan tai useimmiten kyseiset kriteerit asettaneen jäsenvaltion kansalaisten tai yritysten kohdalla. Tällaiset kriteerit voivat liittyä esimerkiksi i) paikkaan, jossa palvelut pääasiallisesti suoritetaan, ii) lainsäädäntöön, jonka nojalla yritys on perustettu, tai iii) siihen, että valtio tai julkinen sektori on yrityksessä suoraan tai välillisesti joko enemmistöosakkaana tai ainoana osakkaana.¹⁶⁹ Tältä osin unionin tuomioistuin on katsonut, että 14 artiklan 1 kohdassa säädetty kielto kattaa velvoitteen, jonka mukaan varmentamispalveluja tarjoavien yritysten sääntömääräisen kotipaikan on oltava sen jäsenvaltion alueella, jossa tällaisia varmentamispalveluja tarjotaan.¹⁷⁰

Palveludirektiivin 14 artiklan 1 kohdassa mainitaan nimenomaisesti vaatimukset, joiden mukaan palvelutoiminnan aloittaminen tai harjoittaminen edellyttää sitä, että seuraavilla henkilöillä on tietty kansallisuus tai asuinpaikka: i) palveluntarjoaja, ii) palveluntarjoajan henkilöstö, iii) osakkaat sekä iv) palveluntarjoajan hallinto- tai valvontaelinten jäsenet. Esimerkiksi sääntö, jonka mukaan vain maan kansalaisten omistamat yritykset voivat harjoittaa tiettyä palvelutoimintaa, tai sääntö, jonka mukaan johtajien on asuttava valtion alueella, olisi kielletty 14 artiklan 1 kohdan nojalla.¹⁷¹ Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että velvoite, jonka mukaan rakennustekniikkainsinööriyhtiöiden sääntömääräisen kotipaikan on oltava kyseessä olevan jäsenvaltion alueella, sekä velvoite, jonka mukaan vähintään yhden yhtiön osakkaan tai hallituksen jäsenen toimiston on sijoitettava kyseisessä valtiossa, ovat kiellettyjä palveludirektiivin 14 artiklan 1 kohdan nojalla.¹⁷²

Palveludirektiivin 14 artiklan 1 kohdassa kielletään myös säännöt, joilla palvelutoiminnan aloittamisesta tai harjoittamisesta tehdään ulkomaisille palveluntarjoajille vaikeampaa kuin kotimaisille toimijoille asettamalla palvelun toteuttamiseen tarvittavien kiinteistöjen tai

¹⁶⁸ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.6.1996, Asscher, C-107/94; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 25.7.1991, Factortame I, C-221/89 (jossa tuomioistuin totesi, että kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään erityisesti asuinpaikkaan perustuvasta erottelusta, asettaa yleensä muiden jäsenvaltioiden kansalaiset huonompaan asemaan, koska ulkomailla asuvat ovat useimmiten henkilöitä, jotka eivät ole kyseisen valtion kansalaisia); yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.7.1993, Commerzbank, C-330/91.

¹⁶⁹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.12.1989, komissio v. Italia, C-3/88.

¹⁷⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio 16.6.2015, Rina Services ym., C-593/13, 25 kohta.

¹⁷¹ Tuomioistuin on monissa asioissa kumonnut tällaiset vaatimukset. Asianajajille tai muille ammattilaisille asetetuista kansallisuusvaatimuksista ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.6.1974, Reyners, C-2/74; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.7.1988, komissio v. Kreikka, C-38/87; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.3.2002, komissio v. Italia, C-145/99. Yksityisten turvallisuusalan yritysten henkilöstölle ja johtajille asetetuista asuinpaikkaa ja/tai kansallisuutta koskevista vaatimuksista ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.10.1998, komissio v. Espanja, C-114/97; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.3.2000, komissio v. Belgia, C-355/98. Alusten rekisteröintiä tai lippuvaltiota koskevista vaatimuksista ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.3.1996, komissio v. Ranska, C-334/94; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 25.7.1991, Factortame I, C-221/89; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.11.1997, komissio v. Kreikka, C-62/96.

¹⁷² Unionin tuomioistuimen tuomio 29.7.2019, komissio v. Itävalta, C-209/18, 51 kohta.

laitteiden saatavuutta tai käyttöä koskevia syrjiviä vaatimuksia.^{173, 174} Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että tietystä jäsenvaltiosta maata hankkiville henkilöille asetettu velvoite rekisteröityä siellä asuviksi henkilöiksi ja osoittaa, että he hallitsevat kyseisen jäsenvaltion virallisen kielen, oli 14 artiklan 1 kohdan vastainen.¹⁷⁵ Palveludirektiivin 14 artiklan 1 kohdassa kielletty epäsuora syrjintä kattaa myös vaatimukset, jotka rajoittavat yritysten oikeuskelpoisuutta tai niiden oikeudellista toimintakykyä esimerkiksi sillä perusteella, että ne on perustettu toisen jäsenvaltion oikeuden mukaan.¹⁷⁶

5.3.2 Vaatimuksia, joilla palveluntarjoajien sijoittautuminen rajoitetaan yhteen jäsenvaltioon, koskeva kielto

Palveludirektiivin 14 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot poistavat i) kaikki vaatimukset, joilla kielletään palveluntarjoajia sijoittautumasta useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon, ja ii) vaatimukset, joilla kielletään palveluntarjoajia kirjoittautumasta useamman kuin yhden jäsenvaltion rekisterin tai ammattialajärjestön jäseneksi.

Tämän tyyppiset vaatimukset johtaisivat siihen, että yhteen jäsenvaltioon jo sijoittautuneet palveluntarjoajat eivät voisi sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Vaatimukset ovat selvästi ristiriidassa liiketoiminnan aloittamista ja harjoittamista useissa jäsenvaltioissa koskevan vapauden kanssa.

Jäsenvaltiot eivät saa ottaa käyttöön tai pitää voimassa oikeusjärjestelmässään mitään sääntöjä, mukaan lukien ammattiala- tai ammatillisten järjestöjen vahvistamat säännöt, joilla kielletään palveluntarjoajaa kirjoittautumasta ammattialajärjestön jäseneksi, jos ne ovat jo samankaltaisen järjestön jäseniä toisessa jäsenvaltiossa.¹⁷⁷ Jäsenvaltiot eivät myöskään saa hyväksyä vaatimuksia, jotka velvoittavat palveluntarjoajat luopumaan aiemmasta sijoittautumisestaan toiseen jäsenvaltioon niiden sijoittautuessa kyseisen jäsenvaltion alueelle. Tällainen tilanne voi syntyä, jos palveluntarjoajien vaaditaan peruuttavan rekisteröitymisensä toisen jäsenvaltion kaupparekisteriin.¹⁷⁸

¹⁷³ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.1.1988, komissio v. Italia, C-63/86, kiinteän omaisuuden käyttöoikeudesta, jonka 14 kohdassa tuomioistuin katsoi, että sijoittautumisvapaus ei koske vain ammatinharjoittamiseen liittyviä säännöksiä vaan myös niitä säännöksiä, joissa käsitellään erilaisia ammatinharjoittamisen kannalta hyödyllisiä yleisiä oikeuksia. Esimerkkejä tällaisista oikeuksista ovat oikeus ostaa, käyttää ja siirtää kiinteää ja henkilökohtaista omaisuutta sekä oikeus saada lainoja ja erityisesti mahdollisuus saada erimuotoisia luottoja.

¹⁷⁴ Esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa 18.6.1985, Steinhäuser v. Ville de Biarritz, C-197/84, tutkittu vaatimus. Esimerkkejä palvelujen suorittamiseksi välttämättömien laitteiden (kuten koneiden ja laitteiden) rekisteröintiä koskevista syrjivistä vaatimuksista on yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa 27.11.1997, komissio v. Kreikka, C-62/96; yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa 7.3.1996, komissio v. Ranska, C-334/94; yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa 25.7.1991, Factortame I, C-221/89 (alusten rekisteröinnistä) sekä yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa 8.6.1999, komissio v. Belgia, C-203/98, ilmakuvaukspalveluihin käytettävien ilma-alusten rekisteröinnistä. Ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.1.1988, komissio v. Italia, C-63/86, mahdollisuuksista saada sosiaalisin perustein myönnettäviä asuntoja ja edullisempia asuntolainoja; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30.5.1987, komissio v. Kreikka, C-305/87, kiinteistöjen hankinnasta. Vaatimuksista, joiden mukaan yhdistyksissä on oltava tietty vähimmäismäärä jäseniä, jotka ovat kyseessä olevan jäsenvaltion kansalaisia, ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.6.1999, komissio v. Belgia, C-172/98.

¹⁷⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 11.6.2020, ”KOB” SIA, C-206/19, 39–41 kohta.

¹⁷⁶ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.11.2002, Überseering, C-208/00.

¹⁷⁷ Esimerkiksi asiassa Klopp, C-107/83, 12.7.1984 annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin kumosi kansallisen lain, jolla kielletään sellaisten asianajajien rekisteröityminen asianajajayhteisöön, jotka ovat jo rekisteröityneet toisen jäsenvaltion asianajajayhteisöön. Tilintarkastajien toimintaa koskevasta vastaavanlaisesta vaatimuksesta ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 20.5.1992, Ramrath, C-106/91.

¹⁷⁸ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30.4.1986, komissio v. Ranska, asia 96/85, säännöistä, jotka velvoittavat ammattilaiset (tässä nimenomaisessa tapauksessa hammaslääkärit) peruuttamaan rekisteröitymisensä toisessa valtiossa voidakseen harjoittaa toimintaansa jäsenvaltiossa.

5.3.3 *Palveluntarjoajan vapautta valita pääasiallisen ja toissijaisen toimipaikan välillä rajoittavien vaatimusten kieltö*

Palveludirektiivin 14 artiklan 3 kohdassa kielletään vaatimukset, joilla rajoitetaan jäsenvaltioon jo sijoittautuneen palveluntarjoajan vapautta valita, minkä tyyppisen toimipaikan se haluaa perustaa toiseen jäsenvaltioon (esimerkiksi pääasiallinen tai toissijainen toimipaikka tai tietyn tyyppinen toissijainen toimipaikka, kuten sivuliike tai tytäryhtiö). Vaatimukset, joilla rajoitetaan palveluntarjoajien valinnanvapautta toimipaikan muodon osalta, voivat olla palveluntarjoajien kannalta hyvin työläitä. Velvoite, jonka mukaan palveluntarjoajan on pidettävä pääasiallinen toimipaikkansa jäsenvaltion alueella, voi edellyttää yrityksen sijaintipaikan muuttamista. Tämä merkitsee tosiasiallisesti sitä, että palveluntarjoajalta evätään oikeus sijoittautua jäsenvaltioon toissijaisen toimipaikan avulla.¹⁷⁹ Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että palveluntarjoajan velvoittaminen pitämään pääasiallinen toimipaikkansa sen jäsenvaltion alueella, jossa palveluja tarjotaan, rajoittaa palveluntarjoajan vapautta valita pääasiallisen tai toissijaisen toimipaikan välillä¹⁸⁰ ja että tällainen vaatimus on kielletty 14 artiklan 3 kohdan nojalla¹⁸¹.

Jäsenvaltiot eivät voi velvoittaa palveluntarjoajia pitämään päätoimipaikkaansa kyseisen jäsenvaltion alueella. Tällaisia velvoitteita ovat vaatimukset, joilla tietyn toiminnan aloittaminen tai harjoittaminen varataan oikeushenkilöille, joiden kotipaikka on kyseisessä jäsenvaltiossa.¹⁸² Jäsenvaltiot eivät myöskään voi asettaa vaatimuksia, jotka rajoittavat valinnanvapautta erityyppisten toissijaisten toimipaikkojen välillä, kuten i) velvoitteita perustaa tytäryritys (sivuliikkeen tai muuntyyppisen toissijaisen toimipaikan sijaan) tietyn liiketoiminnan aloittamiseksi niiden alueella tai ii) vaatimuksia, joilla tietyn tyyppiselle toissijaiselle toimipaikalle myönnetään muita suotuisampi kohtelu¹⁸³.

5.3.4 *Vastavuoroisuutta koskevien ehtojen kieltö*

Palveludirektiivin 14 artiklan 4 kohdassa kielletään kaikki vaatimukset, joiden perusteella jäsenvaltio voisi asettaa toisen jäsenvaltion palveluntarjoajien toiminnan aloittamiselle tai harjoittamiselle vastavuoroisuutta koskevan ehdon (eli edellyttää, että palveluntarjoajan jäsenvaltio kohtelee kyseisen jäsenvaltion palveluntarjoajia samalla tavalla). Vastavuoroisuus ei yleisesti ottaen sovi yhteen kaikkien EU:n toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen perustuvien sisämarkkinoiden kanssa. Tuomioistuin onkin monissa asioissa katsonut, että vastavuoroisuutta koskevat lausekkeet ovat perussopimuksen vastaisia.¹⁸⁴

Jäsenvaltiot eivät esimerkiksi saa antaa sääntöä, jonka mukaan toiseen jäsenvaltioon jo sijoittautunut palveluntarjoaja voi rekisteröityä sen alueella oleviin ammattirekistereihin vain, jos myös palveluntarjoajan ensimmäinen sijoittautumisjäsenvaltio sallii sen jäsenvaltion kansalaisten rekisteröinnin, jossa rekisteröintiä haetaan.

¹⁷⁹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.1.2001, komissio v. Italia, C-162/99; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.3.1999, Centros, C-212/97.

¹⁸⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio 16.6.2015, Rina Services ym., C-593/13, 25 kohta.

¹⁸¹ Unionin tuomioistuimen tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari, C-179/14.

¹⁸² Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.6.1996, komissio v. Italia, C-101/94. Ks. myös alusten rekisteröintiä koskevat asiat: yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.11.1997, komissio v. Kreikka, C-62/96; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.3.1996, komissio v. Ranska, C-334/94; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 25.7.1991, Factortame I, C-221/89.

¹⁸³ Unionin tuomioistuimen tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari, C-179/14, 44 kohta.

¹⁸⁴ Patenttiasiamiehiä koskeva yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.2.2003, komissio v. Italia, C-131/01; arvopaperinvälitystoimintaa koskeva yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.6.1996, komissio v. Italia, C-101/94.

5.3.5 Taloudellisia tarpeita koskevien testien kielto

Palveludirektiivin 14 artiklan 5 kohdassa kielletään vaatimukset taloudellisten testien tapauskohtaisesta käytöstä. Tämä koskee erityisesti jäsenvaltioiden toimenpiteitä, joilla sijoittautumisen ehdoksi asetetaan i) taloudellisen tarpeen tai markkinakysynnän osoittaminen tai ii) arviointi toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta toimivaltaisen viranomaisen vahvistaman talousohjelman tavoitteiden kannalta. Tämän tyyppiset vaatimukset ovat kiellettyjä riippumatta siitä, sisältyvätkö ne lupajärjestelmään vai ovatko ne erillisiä vaatimuksia. Palveludirektiivin 14 artiklan 5 kohdassa selvennetään, että siinä säädetty kielto ei koske aluesuunnitteluvaatimuksia, joilla ei sinänsä ole taloudellisia tarkoituksia vaan jotka johtuvat yleistä etua koskevista pakottavista syistä. Tällaisia ovat esimerkiksi ympäristön suojeleminen, kaupunkien keskustojen elinkelpoisuuden säilyttäminen osana kaupunkisuunnittelua ja liikenneturvallisuus.

Taloudellisia testejä on tehty vähittäiskaupan alalla myymälöiden, esimerkiksi supermarkettien ja ostoskeskusten, perustamisen yhteydessä. Vähittäiskauppiain tai hankkeiden kehittäjien on usein täytynyt toteuttaa kalliita ja aikaa vieviä taloudellisia tutkimuksia.¹⁸⁵ Tällaiset testit ovat palveluntarjoajien kannalta erittäin työläitä, ja ne saattavat tuottaa erityisen mielivaltaisia tuloksia. Ne muodostavat markkinoille pääsyn esteitä, jotka saattavat viivästyttää huomattavasti palveluntarjoajien sijoittautumista tai peräti estää täysin uusien tulokkaiden sijoittautumisen. Käytännössä palveluntarjoajien on tällaisissa järjestelmissä usein toimitettava esimerkiksi seuraavat tiedot: i) palvelun odotettu tarjonta ja kysyntä, ii) uuden yrityksen taloudellinen vaikutus paikallisilla markkinoilla jo toimiviin toimijoihin iii) palveluntarjoajan nykyinen markkinaosuus tietyllä alueella. Komission vuonna 2018 antamassa vähittäiskauppaa koskevassa tiedonannossa selvennetään lisäksi, että palveluntarjoajille esitetyt pyynnot kerätä ja toimittaa tietoja olemassa olevan tarjonnan arvioimiseksi (esimerkiksi olemassa olevien liikkeiden määrä, tyypit ja muodot) tai markkinakysynnän mittaamiseksi (esimerkiksi ostovoima tai kotitalouksien kulutus sijoittautumisalueella) olisivat taloudellisia tarpeita koskevia testejä.

Tässä yhteydessä on myös huomattava, että tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella taloudelliset syyt (esimerkiksi tietynlaisen liiketoiminnan suojeleminen tai tietyn markkinarakenteen säilyttäminen) eivät voi oikeuttaa rajoittamaan sisämarkkinoiden perusvapauksia, kuten sijoittautumisvapautta.¹⁸⁶

5.3.6 Kilpailevien toimijoiden osallistumista toimivaltaisten viranomaisten tekemiin päätöksiin koskeva kielto

Palveludirektiivin 14 artiklan 6 kohdassa kielletään vaatimukset, joiden mukaan kilpailevien toimijoiden olisi osallistuttava toimivaltaisten viranomaisten yksittäisten päätösten tekemiseen. Kilpailevien toimijoiden osallistuminen yksittäisiin tapauksia koskevien päätösten tekemiseen on vastoin objektiivisten ja avoimien menettelyjen takaamisen perustavoitetta ja saattaa estää uusien toimijoiden pääsyn markkinoille.

Jäsenvaltiot eivät voi ottaa käyttöön toimenpiteitä, joiden perusteella kilpailevat toimijat voivat suoraan tai epäsuorasti osallistua yksittäisiin lupahakemuksia koskeviin päätöksiin. Lisäksi kielletään toimenpiteet, joilla mahdollistetaan kilpailijoiden osallistuminen muihin yksittäistapauksia koskeviin päätöksiin. Unionin tuomioistuimen mukaan "[14 artiklan 6 kohdassa] säädetty kielto on muotoiltu laajasti ja sen alaan voi kuulua kaikki kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevan luvan hakijan kanssa kilpailevien toimijoiden, myös

¹⁸⁵ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.6.2006, komissio v. Ranska, C-255/04, taiteilijoiden välityspalveluista.

¹⁸⁶ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 4.6.2002, komissio v. Portugali, C-367/98, sekä tämän käsikirjan 7.2 jaksossa käsitelty kehitys.

neuvoa-antavissa elimissä, suora tai epäsuora osallistuminen lupien myöntämiseen, lukuun ottamatta ammattiala- ja ammatillisia järjestöjä tai muita laitoksia, jotka ovat toimivaltaisen viranomaisen asemassa”¹⁸⁷.

Palveludirektiivin 14 artiklan 6 kohdassa säädetty kielto kattaa tapaukset, joissa muut kuin toimivaltaisen viranomaisen asemassa olevat kilpailijat ovat osa elintä, esimerkiksi kauppakamaria, jota kuullaan yksittäisistä lupahakemuksista.

Se, onko kilpailijoilla oikeus äänestää kyseisen elimen tekemistä lopullisista päätöksistä, ei ole ratkaiseva seikka, koska kielto koskee sekä suoraa että epäsuoraa osallistumista. Kilpailijoiden osallistumisen kyseisen elimen työhön sekä niiden esittämien näkemysten, mielipiteiden tai tutkimusten olisi katsottava vaikuttavan päätöksentekoprosessin objektiivisuuteen ja avoimuuteen.¹⁸⁸ Kielto koskee myös kilpailijoiden kuulemista ennen yksittäistapauksessa tehtävää päätöstä. Kieltoa sovellettaisiin esimerkiksi kauppakamariin, jota pyydetään laatimaan erityisiä tutkimuksia tietyn alueen taloudellisesta ja kaupallisesta tilanteesta ennen yksittäistapausta koskevaa päätöstä. Unionin tuomioistuin on katsonut myös, että paikallista elinkeinoelämää asianomaisella talousalueella edustavien pätevien henkilöiden mukanaolo kollegiaalisessa elimessä, jolla on toimivalta antaa lausunto kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevan luvan myöntämisestä, on kielletty. Se on kielletty myös siinä tapauksessa, että kyseiset pätevät henkilöt eivät osallistu äänestykseen vaan ainoastaan tekevät selkoa elinkeinoelämän tilanteesta asianomaisella talousalueella sekä hankkeen vaikutuksista asianomaiseen elinkeinoelämään, mikäli hakijan nykyiset tai potentiaaliset kilpailijat osallistuvat näiden henkilöiden nimittämiseen.¹⁸⁹

Jäsenvaltioita ei sitä vastoin estetä pitämästä voimassa tai perustamasta järjestelmiä, joissa potentiaalisten kilpailijoiden osallistuminen tai kuuleminen on mahdollista muissa kuin yksittäistapauksissa. Tämä voisi koskea esimerkiksi elinkeinoelämän edustajien kuulemisia, joita viranomaiset mahdollisesti haluavat järjestää valmistellessaan kaupunkisuunnittelua tai vastaavia aloitteita koskevia yleisiä sääntöjä.

Lisäksi on selvää – kuten 14 artiklan 6 kohdassa nimenomaisesti todetaan – että kyseisellä säännöksellä ei estetä ammattiala- ja ammatillisia järjestöjä tai muita organisaatioita päättämästä yksittäisistä hakemuksista, jos nämä järjestöt ovat toimivaltaisen viranomaisen asemassa, kuten säänneltyjen ammattien ammatilliset elimet toisinaan ovat.

5.3.7 Kielto, joka koskee vaatimuksia ottaa vakuus tai vakuutus samaan jäsenvaltioon sijoittautuneelta toimijalta

Palveludirektiivin 14 artiklan 7 kohdan mukaan on kiellettyä velvoittaa palveluntarjoajat, jotka haluavat sijoittautua jonkin jäsenvaltion alueelle, ottamaan vakuutus kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelta toimijalta tai asettamaan tämän antama vakuus. Tällaiset vaatimukset voivat helposti johtaa vakuutussuojan tarpeettomaan päällekkäisyyteen ja lisäksi suosia samaan jäsenvaltioon sijoittautuneita rahoituslaitoksia. Tällaiset vaatimukset eivät ole perusteltuja, ja tuomioistuin on katsonut niiden olevan SEUT-sopimuksen vastaisia.¹⁹⁰

Direktiivin 14 artiklan 7 kohta ei kuitenkaan estä jäsenvaltioita asettamasta alueelleen sijoittautuneille toimijoille vakuutusta koskevia vaatimuksia sinänsä, jos tällainen velvoite on palveludirektiivin 23 artiklan ja muun unionin oikeuden mukainen.

Direktiivin 14 artiklan 7 kohta ei myöskään estä jäsenvaltioita asettamasta vaatimuksia, jotka koskevat osallistumista kollektiiviseen korvausrahastoon, joita ammattiala- tai ammatillisten

¹⁸⁷ Unionin tuomioistuimen tuomio 15.7.2021, BEMH ja Conseil national des centres commerciaux, C-325/20, 20 kohta.

¹⁸⁸ Unionin tuomioistuimen tuomio 15.7.2021, BEMH ja Conseil national des centres commerciaux, C-325/20, 25 kohta.

¹⁸⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio 15.7.2021, BEMH ja Conseil national des centres commerciaux, C-325/20.

¹⁹⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 1.12.1998, Ambry, C-410/96, matkanjärjestäjien sijoittautumisesta Ranskaan.

järjestöjen jäsenet usein perustavat. Säännös ei vaikuttaisi esimerkiksi lakimiehille asetettuun velvoitteeseen osallistua asianajajayhteisön perustamaan rahastoon, josta maksetaan korvauksia asiakkaille asianajajayhteisön jäsenten ammatillisten virheiden vuoksi aiheutuneista vahingoista ja menetyksistä.

5.3.8 Kielto, joka koskee velvoitetta kirjoittautua ennakolta kyseisen jäsenvaltion alueella pidettäviin rekistereihin tai edellytystä, jonka mukaan palveluntarjoajan on täytynyt harjoittaa aikaisemmin toimintaa kyseisen valtion alueella tietyn ajan

Palveludirektiivin 14 artiklan 8 kohdassa kielletään vaatimukset, joiden mukaan jäsenvaltion alueelle sijoittautumisen edellytyksenä on palveluntarjoajan kirjoittautuminen ennakolta valtion alueella pidettäviin rekistereihin tai palveluntarjoajan aiempi toiminnan harjoittaminen kyseisellä alueella. On selvää, että vaatimukset, joiden mukaan vain toimijat, jotka ovat jo harjoittaneet toimintaa jossakin jäsenvaltiossa tietyn määrän vuosia, voivat tarjota tiettyihin luokkiin kuuluvia palveluja, estävät yleensä uusien palveluntarjoajien pääsyn markkinoille. Tällaisia sääntöjä ei voida hyväksyä, ja ne on kumottava.

Esimerkki tällaisesta vaatimuksesta oli järjestely, jonka mukaisesti vain vähintään vuoden ajan johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneena olleet lentotoiminnan harjoittajat saivat rekisteröidä ilmakuvauspalvelujen tarjoamiseen käytettäviä ilma-aluksia.¹⁹¹

5.4 ARVIOITAVAT VAATIMUKSET

Palveludirektiivin 15 artiklassa luetellut vaatimukset muodostavat vakavia esteitä sijoittautumisvapaudelle, ja ne voidaan usein korvata vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Näin ollen unionin tuomioistuin on useissa asioissa katsonut, että 15 artiklassa mainittujen vaatimusten kaltaiset vaatimukset ovat ristiriidassa sijoittautumisvapauden kanssa. Tietyissä olosuhteissa ja tietyillä aloilla tällaiset vaatimukset voivat kuitenkin olla perusteltuja. Tästä syystä 15 artiklassa ei säädetä niiden suorasta kiellosta. Jäsenvaltioiden on sen sijaan varmistettava, että niiden lainsäädännössä sekä 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettujen ammattijärjestöjen tai muiden ammatillisten organisaatioiden säännöissä vahvistetut 15 artiklan 2 kohdassa lueteltujen vaatimusten kaltaiset vaatimukset täyttävät 15 artiklan 3 kohdassa säädetyt syrjimättömyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta koskevat ehdot. Tältä osin unionin tuomioistuin on vahvistanut, että ”15 artiklan 5 ja 6 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai tarvittaessa asettaa saman artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen vaatimusten tyyppisiä vaatimuksia, kunhan ne ovat kyseisen säännöksen 3 kohdassa tarkoitettujen ehtojen mukaisia”¹⁹².

Jäsenvaltioiden on arvioitava kunkin vaatimuksen osalta, täyttääkö se kaikki seuraavat kolme ehtoa: i) se on syrjimätön, ii) se on perusteltu yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja iii) se on oikeasuhteinen. Kuten 15 artiklan 3 kohdassa säädetään, vaatimus ei ole syrjivä, jos se ei ole suoraan tai välillisesti syrjivä kansallisuuden (tai yritysten osalta kotipaikan) perusteella. Vaatimus on perusteltu yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja oikeasuhteinen, jos se on omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen eikä ylitä sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Yleistä etua koskevan pakottavan syyn käsitteellä tarkoitetaan oikeutettuja jäsenvaltion tavoittelemia muita kuin taloudellisia perusteita, jotka on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustettu tällaisiksi

¹⁹¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.7.1999, komissio v. Belgia, C-203/98. Ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23.5.2000, komissio v. Italia, C-58/99.

¹⁹² Unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2019, komissio v. Saksa, C-377/17, 61 kohta.

perusteiksi.¹⁹³ Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan taloudellisia syitä, kuten kilpailijoiden suojelua, ei voida pitää yleistä etua koskevana pakottavana syynä, joten ne eivät voi oikeuttaa rajoittavaa vaatimusta. Jäsenvaltioiden on myös arvioitava tapauskohtaisesti, voitaisiinko kyseisellä vaatimuksella tavoiteltu tavoite saavuttaa vähemmän rajoittavilla keinoilla.

5.4.1 Määrälliset tai alueelliset rajat

Palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan a alakohtaa sovelletaan määrällisiä ja alueellisia rajoja koskeviin vaatimuksiin.

Määrällisiä rajoja ovat esimerkiksi jäsenvaltioiden asettamat niiden alueella tai tietyllä alalla toimivien toimijoiden määrää koskevat rajoitukset. Määrällisiä rajoja ovat myös vaatimukset, joiden mukaan hyväksyttävien toimijoiden määrä määräytyy väestömäärän mukaan, esimerkiksi vaatimus, jonka mukaan tiettyä henkilömäärää kohti voidaan avata vain yksi lehtikioski tai autokoulu (esimerkiksi yksi toimipaikka 2 000:ta asukasta kohti). Sitä vastoin 15 artiklan 2 kohdan a alakohta ei koske panoksille, tuotoksille tai päästöille, kuten hiilidioksiditai kaasupäästöille, asetettuja rajoituksia.

Alueellisia rajoja ovat vaatimukset, joilla rajoitetaan palveluntarjoajien vapautta harjoittaa toimintaansa määräämällä erityisiä maantieteellisiä alueita, joilla kyseistä toimintaa voidaan harjoittaa. Palveluntarjoajat eivät toisin sanoen saa harjoittaa toimintaansa missään muualla jäsenvaltion alueella. Alueellisia rajoja ovat luonnollisesti säännöt, joilla alue jaetaan erillisiksi toiminta-alueiksi, mutta myös esimerkiksi vähittäismyymälöiden sijaintia koskevat maantieteelliset rajoitukset. Tältä osin unionin tuomioistuin on katsonut, että kuntatason määräyksiä, joilla kielletään muiden kuin kookkaiden tavaroiden, kuten jalkineiden ja vaatteiden, vähittäismyynti keskikaupungin ulkopuolella sijaitsevilla maantieteellisillä vyöhykkeillä, olisi pidettävä palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan kuuluvina alueellisina rajoituksina.¹⁹⁴ Tuomioistuin katsoi, että tällaiset rajoitukset voitaisiin perustella tavoitteella suojella kaupunkiympäristöä, ja jätti kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi, olivatko kyseiset säännöt oikeasuhteisia.¹⁹⁵ Vastaavasti 15 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan voisivat kuulua myös vaatimukset, jotka koskevat sitä, missä voidaan käydä katukauppaa ja pitää markkinoita, sekä vaatimukset, joilla kielletään tietyt palvelutoiminnot suojelualueilla (kuten kansallispuistoissa). Alueelliset rajoitukset voivat johtua myös jäsenvaltioiden toimenpiteistä, joilla palveluntarjoaja osoitetaan tietylle maantieteelliselle vyöhykkeelle eikä sillä ole mahdollisuutta tarjota palvelujaan toisella maantieteellisellä vyöhykkeellä, joka on varattu toiselle palveluntarjoajalle.¹⁹⁶ Toinen alueellisten rajoitusten tyyppi on rajoitus, jossa vahvistetaan palveluntarjoajien välinen maantieteellinen vähimmäisetäisyys, kuten vaatimus siitä, että kahden huoltoaseman välisen etäisyyden on oltava vähintään viisi kilometriä, mikä rajoittaa palveluntarjoajien määrää.

Määrälliset ja alueelliset rajoitukset rajoittavat palveluntarjoajien kokonaismäärää, mikä estää uusia toimijoita pääsemästä markkinoille. Ne rajoittavat myös vakavasti sijoittautumisvapautta tai jopa estävät sen käytön. Jäsenvaltioiden olisi pidettävä mielessä, että määrälliset ja alueelliset rajoitukset voidaan usein poistaa tai ainakin korvata vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Tässä yhteydessä olisi myös muistettava, että taloudelliset tavoitteet, kuten pyrkimys turvata tiettyjen palveluntarjoajien luokkien taloudellinen perusta, eivät ole yleistä etua koskevia pakottavia syitä. Tällaisiin taloudellisiin tavoitteisiin ei siis voida vedota määrällisten tai alueellisten rajoitusten mahdollisena perusteena.

¹⁹³ Ks. tämän käsikirjan 7.2 jakso.

¹⁹⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 30.1.2018, Visser, yhdistetyt asiat C-360/15 ja C-31/16, 131 kohta.

¹⁹⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 30.1.2018, Visser, yhdistetyt asiat C-360/15 ja C-31/16, 134–136 kohta.

¹⁹⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 23.12.2015, Hiebler, C-293/14.

5.4.2 Palveluntarjoajalle asetettu velvoite valita tietty oikeudellinen muoto

Palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan b alakohta koskee vaatimuksia, joilla palveluntarjoajat velvoitetaan valitsemaan tietty oikeudellinen muoto, jos ne haluavat tarjota tiettyjä palveluja. Tällaiset vaatimukset voivat muodostua velvoitteista, joiden mukaan palveluntarjoajan on oltava oikeushenkilö, henkilöyhtiö, voittoa tavoittelematon yhteisö tai pelkästään luonnollisten henkilöiden omistama yhtiö.¹⁹⁷ Nämä ovat vakavia muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajien sijoittautumista haittaavia esteitä, koska tällaiset rajoitukset saattavat velvoittaa muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajat muuttamaan oikeudellista muotoaan tai rakennettaan.

Esimerkiksi vaatimukset, joiden mukaan ainoastaan sellaiset yritykset, jotka ovat oikeushenkilöitä, voivat aloittaa tietyn toiminnan jäsenvaltion alueella, jolloin luonnolliset henkilöt suljetaan pois markkinoilta¹⁹⁸, kuuluvat 15 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamisalaan.

Muita esimerkkejä 15 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamisalaan kuuluvista tapauksista ovat i) vaatimukset, joiden perusteella tiettyä toimintaa voivat harjoittaa vain henkilöyhtiöt tai ii) pelkästään luonnollisten henkilöiden omistamat yhtiöt, tai iii) vaatimukset, jotka estävät tiettyjä yritysryhmiä harjoittamasta toimintaa, esimerkiksi vaatimukset, joiden mukaan julkisesti noteerattuina yhtiöinä (eli pörssiyhtiöinä) toimivat toimijat eivät saa tarjota tiettyjä palveluja¹⁹⁹.

Oikeudellista muotoa koskevat vaatimukset voidaan monissa tapauksissa korvata vähemmän rajoittavilla keinoilla, joten ne eivät ole perusteltavissa. Tuomioistuimien on esimerkiksi todennut, että vaatimusta, jonka mukaan yritysten on oltava oikeushenkilöitä voidakseen harjoittaa tiettyä toimintaa, ei voitu pitää voimassa.²⁰⁰ Tämä johtui siitä, että tuomioistuimen mukaan velkojen suojelemista koskeva tavoite voitiin saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, kuten vaatimalla toimijoita antamaan vakuus tai tekemään vakuutus sopimus. Myöskään tavoite estää toimijoita osallistumasta rikolliseen tai vilpilliseen toimintaan ei yleensä oikeuta sulkemaan toimijoita, joilla on tietty oikeudellinen muoto, pois tietyn toiminnan harjoittamisesta.²⁰¹ Vastaavasti vaatimuksia, jotka koskevat tiettyjen toimintojen varaamista voittoa tavoittelemattomille yhteisöille, on useissa asioissa pidetty perusteettomina.²⁰²

5.4.3 Osakepääoman omistamista koskevat vaatimukset

Palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan c alakohdassa viitataan osakepääoman omistamista koskeviin vaatimuksiin. Tällaisia vaatimuksia ovat esimerkiksi vähimmäispääomaa koskevat velvoitteet. Niihin sisältyvät myös vaatimukset osakkeenomistajien erityisestä pätevyydestä. Esimerkiksi säännellyn ammatin harjoittajien tarjoamien ja yrityksen kautta suoritettavien tiettyjen palvelujen osalta jäsenvaltiot voivat edellyttää, että koko pääoman tai sen merkittävän

¹⁹⁷ Johdanto-osan 73 kappale.

¹⁹⁸ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.2004, komissio v. Portugal, C-171/02; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 26.1.2006, komissio v. Espanja, C-514/03; unionin tuomioistuimen tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari, C-179/14.

¹⁹⁹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.11.2003, Gambelli, C-243/01.

²⁰⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.2004, komissio v. Portugal, C-171/02.

²⁰¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.3.2007, Placanica, yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04. Tuomioistuimen mukaan tällainen "täydellinen poissulkeminen menee pidemmälle kuin on tarpeen" sen tavoitteen saavuttamiseksi, että toimijoita estetään osallistumasta rikolliseen tai vilpilliseen toimintaan. Vähemmän rajoittava tapa valvoa kyseisten toimijoiden tilejä ja toimintaa voisi olla esimerkiksi tietojen kerääminen niiden edustajasta tai pääosakkeenomistajista.

²⁰² Esimerkiksi asiassa komissio v. Italia (messut), C-439/99, 15.1.2002 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "on vaikea kuvitella yleistä etua koskevia syitä, joilla tällaisia rajoituksia voitaisiin perustella" (32 kohta). Ei kuitenkaan voida sulkea pois mahdollisuutta, että tällaiset vaatimukset ovat perusteltuja tietyissä tapauksissa, erityisesti sosiaalialalla, kuten yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.6.1997, Sodemare, C-70/95, ja unionin tuomioistuimen tuomio 26.6.2019, Kreikka, C-729/17, osoittavat.

osan on oltava suoraan kyseisen ammatin harjoittajien omistuksessa. Näin on usein eläinlääkäreiden²⁰³, insinöörien tai patenttiasiamiesten²⁰⁴ tarjoamien palvelujen kohdalla. Lisäksi näihin vaatimuksiin liittyy usein velvoite, jonka mukaan osakkeenomistajien on oltava luonnollisia henkilöitä tai rekisteröidyttyä sen maan ammattikamariin, jossa palveluja tarjotaan. Palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan c alakohta kattaa myös vaatimukset, joiden mukaan yhtiön osakkeenomistajien on oltava tietyn tyyppisiä, vaikka niissä ei edellytettäisikään, että tällaisten osakkeenomistajien hallussa on oltava tietty määrä pääomaa.²⁰⁵

Osakkeenomistajia koskevien vaatimusten yleisimmin esitetyt perustelut liittyvät olennaisilta osin tarpeeseen säilyttää palveluntarjoajien riippumattomuus ja suojella palvelujen vastaanottajia. Osakepääoman omistamista koskeva vaatimus on näiden perustelujen mukaan väline, jolla varmistetaan, että osakkeenomistajilla, joilla on tietty pätevyys tai joihin sovelletaan erityisiä sääntöjä (kuten eettisiä sääntöjä tai eturistiriitoja ehkäisemistä koskevia sääntöjä), on määräysvalta yhtiön päätöksentekoprosessissa. Unionin tuomioistuimien hylkää usein tällaiset perustelut jäsenvaltioiden vaatiessa, että koko pääoman on oltava tiettyjen osakkeenomistajien hallussa²⁰⁶, jolloin estettäisiin muiden toimijoiden omistussuhteet tai puhtaasti taloudelliset investoinnit.

Jäsenvaltioiden on harkittava huolellisesti osakepääoman omistamista koskevan vaatimuksen välttämättömyyttä ja – kun välttämättömyys on osoitettu – tietyiltä osakkeenomistajilta edellytettävää omistussuutta. Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden on pidettävä mielessä johdonmukaisuus sen yleistä etua koskevan tavoitteen suhteen, joka vaatimuksella on tarkoitus saavuttaa.

Mahdollisten vähemmän rajoittavien toimenpiteiden osalta ammattipätevyyttä koskevien sääntöjen, ammattieettisten sääntöjen tai yleisten eettisten sääntöjen olemassaolo voi usein olla riittävä vaihtoehto sen varmistamiseksi, että asetetut tavoitteet saavutetaan. Esimerkiksi optikkoliikkeiden perustamista koskevassa asiassa tuomioistuimien katsoi, että vaatimus, jonka mukaan optikoilla on oltava omistuksessaan tietty osa yhtiöpääomasta, oli kansanterveyden suojelua koskevaan tavoitteeseen nähden suhteeton.²⁰⁷ Kuten tuomioistuimien huomautti tässä yhteydessä, palvelun korkea laatu ja ammattimaisuus voidaan usein varmistaa sijoittautumisvapautta vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, kuten i) vaatimalla tutkinnon suorittaneiden (palkattujen tai osakkaina olevien) optikkojen läsnäoloa kussakin optikkoliikkeessä, ii) säännöillä, jotka koskevat kolmansien teoista johtuvaa siviilioikeudellista vastuuta, tai iii) säännöillä, jotka koskevat ammatillisen vastuuvakuutuksen ottamisvelvollisuutta.

On myös huomattava, että tuomioistuimen mukaan osakepääoman omistamista koskevaa vaatimusta ei voida perustella velkojen suojeluun liittyvillä syillä. Tämä johtuu siitä, että vähemmän rajoittavat toimenpiteet, esimerkiksi se, että palveluntarjoaja veloitetaan antamaan vakuus tai ottamaan vakuutus, voivat olla riittäviä saman tavoitteen saavuttamiseksi.²⁰⁸ Lisäksi muissa tapauksissa tiettyjen avoimuus- ja tiedotusvaatimusten asettamista toimijoille voidaan pitää riittävänä velkojen suojelemiseksi.

²⁰³ Unionin tuomioistuimen tuomio 1.3.2018, CMVRO, C-297/16; unionin tuomioistuimen tuomio 29.7.2019, komissio v. Itävalta, C-209/18.

²⁰⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 29.7.2019, komissio v. Itävalta, C-209/18.

²⁰⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 26.6.2019, komissio v. Kreikka, C-729/17.

²⁰⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 1.3.2018, CMVRO, C-297/16; unionin tuomioistuimen tuomio 29.7.2019, komissio v. Itävalta, C-209/18.

²⁰⁷ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.4.2005, komissio v. Kreikka, C-140/03.

²⁰⁸ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.2004, komissio v. Portugali, C-171/02; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 26.1.2006, Espanja, C-514/03. Ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30.9.2003, Inspire Art, C-167/01.

5.4.4 Vaatimukset, joilla määrättyjen palvelujen tarjoaminen varataan vain tietyille palveluntarjoajille

Palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan d alakohta kattaa säännöt, joilla oikeus tarjota määrättyjä palveluja varataan vain tietyille palveluntarjoajille. Kumotessaan tällaisia sääntöjä unionin tuomioistuin on tulkinnut 'toiminnan varaamisen' käsitettä laajasti.

Unionin tuomioistuin on soveltanut tätä säännöstä esimerkiksi silloin, kun palvelun tarjoaminen on varattu vain kansallisen oikeuden mukaisesti perustetuille yhtiöille, joilla on jokin kyseisessä kansallisessa oikeudessa säädetty muoto²⁰⁹, mikä ei ole unionin tuomioistuimen näkemyksen mukaan perusteltua. Eräässä toisessa asiassa unionin tuomioistuin piti 15 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisena perusteettomana toiminnan varaamisenä sitä, että jäsenvaltio antoi palvelun tarjoamista koskevan monopolin yhdelle tietyille palveluntarjoajien luokalle.²¹⁰

On tärkeää korostaa, että direktiivin 2005/36/EY mukaiseen (tai muissa EU:n säädöksissä säädettyyn) säänneltyjen ammattien ammattipätevyyteen liittyvä toiminnan varaaminen ei kuulu palveludirektiivin 15 artiklan soveltamisalaan. Koska esimerkiksi oikeudellisen neuvonnan tarjoamista koskevat vaatimukset liittyvät ammattipätevyyteen tietyissä jäsenvaltioissa, ne eivät kuulu 15 artiklan 2 kohdan d alakohdan soveltamisalaan. Sitä vastoin vaatimukset kuuluvat 15 artiklan 2 kohdan d alakohdan soveltamisalaan, jos toiminnan varaaminen liittyy velvoitteeseen, jonka mukaan i) palveluntarjoajan rikosrekisterissä ei saa olla merkintöjä, ii) palveluntarjoajan on noudatettava käytäntösääntöjä, iii) palveluntarjoajan on esitettävä takeet henkilökohtaisesta tai ammatillisesta luotettavuudesta, iv) palveluntarjoajan on esitettävä takeet taloudellisista valmiuksista tai v) palveluntarjoajan on täytettävä hallinnolliset velvoitteet.

On luonnollisesti selvää, että tällaisten vaatimusten on joka tapauksessa oltava muiden EU:n säädösten, erityisesti SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artiklan, mukaisia.

5.4.5 Kielto olla sijoittautuneena useaan paikkaan saman jäsenvaltion alueella

Palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan e alakohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot arvioivat vaatimuksia, jotka estävät palveluntarjoajia sijoittautumasta useampaan kuin yhteen paikkaan saman jäsenvaltion alueella. Tämä säännös poikkeaa 14 artiklan 2 kohdan suoranaisesta kiellosta sikäli, että se koskee vain rajoituksia, joilla kielletään useamman kuin yhden toimipaikan pitäminen yhdessä jäsenvaltiossa, eikä se vaikuta palveluntarjoajien mahdollisuuteen sijoittautua muihin jäsenvaltioihin.

Monissa tapauksissa jäsenvaltioiden lienee mahdollista löytää yleishyödyllisten tavoitteiden saavuttamiseen soveltuvia vähemmän rajoittavia keinoja kuin kiellot, jotka koskevat sijoittautumista useaan paikkaan niiden alueella. Tällaisten rajoitusten voidaan katsoa olevan tarpeen, jotta varmistetaan pätevän henkilöstön läsnäolo kaikissa toimipaikoissa. Useamman kuin yhden toimipaikan kieltäminen tällä perusteella olisi kuitenkin kyseenalaista, erityisesti kun otetaan huomioon mahdollisuus tarjota tällaisia palveluja etäpalveluina tai varmistaa pätevän henkilöstön valvonta muilla järjestelyillä.

Tässä yhteydessä tuomioistuin on katsonut, että kansallinen laki, jonka nojalla toimijat eivät voineet avata useampaa kuin yhtä autokoulua jäsenvaltiossa, oli sijoittautumisvapauden vastainen.²¹¹ Toisessa, optikkoja koskevassa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että

²⁰⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari, C-179/14.

²¹⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio 1.3.2018, CMVRO, C-297/16, 53 kohta.

²¹¹ Määräys 2.12.2005, Seidl, C-117/05.

kansallinen laki, jolla kiellettiin optikkoja pitämästä useampaa kuin yhtä optikkoliikettä, rajoitti suhteettomasti sijoittautumisvapautta. Tämä johtui siitä, että kansanterveyden suojelutavoite voitiin saavuttaa vähemmän rajoittavilla vaatimuksilla, kuten i) vaatimalla tutkinnon suorittaneiden optikkojen läsnäoloa kussakin optikkoliikkeessä, ii) säännöillä, jotka koskevat kolmansien teoista johtuvaa siviilioikeudellista vastuuta, tai iii) säännöillä, jotka koskevat ammatillisen vastuuvakuutuksen ottamisvelvollisuutta.²¹²

5.4.6 Työntekijöiden vähimmäismäärää koskeva vaatimus

Palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan f alakohdassa mainitaan palveluntarjoajan työntekijöiden vähimmäismäärää koskeva vaatimus. Tämän tyyppinen vaatimus voi olla hyvin haastava tietyille toimijoille, erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille, jotka saattavat joutua lisäämään henkilöstömääräänsä voidakseen tarjota palvelujaan. Jos palveluntarjoajilla ei ole siihen varaa, tällainen vaatimus voi joissakin tapauksissa jopa sulkea ne pois markkinoilta.

Työntekijöiden vähimmäismäärän asettaminen on yleinen käytäntö esimerkiksi lastenhoitopalveluissa, oppilaitoksissa ja autokouluissa. Näissä työpaikoissa edellytetään tiettyä työntekijöiden vähimmäismäärää, joka määritellään prosenttiosuutena kyseisissä yhteisöissä hoidettavien lasten tai opetusta saavien opiskelijoiden määrästä. Työntekijöiden vähimmäismäärän asettamiseksi voidaan katsoa myös se, että palveluntarjoaja veloitetaan palkkaamaan yksi tai useampi henkilö, jolla on tietty tutkinto tai pätevyys. Toinen esimerkki 15 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaisesta vaatimuksesta on se, että jäsenvaltio velvoittaa palveluntarjoajan varmistamaan ihmisen osallistumisen palvelun tarjoamiseen. Tällöin markkinoilla ei sallita täysin automaattisia palveluja, kuten miehittämättömiä huoltoasemia.

Työntekijöiden vähimmäismäärää koskevat vaatimukset on perusteltava yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. Lisäksi niiden on oltava oikeasuhteisia. Esimerkiksi turvallisuuspalveluja koskevassa asiassa tuomioistuimien totesi, että työntekijöiden vähimmäismäärää koskeva velvoite oli perusteltu turvallisuuteen liittyvistä syistä vain, kun sitä sovellettiin tiettyyn räjähteiden kuljettamiseen (koska siihen tarvittiin työryhmä, joka koostuu tietystä määrästä vaarallisia aineita käsitteleviä henkilöitä), mutta se ei ollut perusteltu turvallisuusalan muun yleisemmän ja yleisön kannalta vaarattomamman toiminnan, kuten vartijoiden suorittamien toimintojen, osalta.²¹³

5.4.7 Velvoite noudattaa pakollisia vähimmäis- tai enimmäishintoja

Palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan g alakohdassa viitataan lainsäädännössä tai ammatillisissa säännöissä määrättyihin tiettyjen palvelujen tarjoamisesta perittäviin pakollisiin vähimmäis- ja/tai enimmäishintoihin. Toimijoiden on noudatettava näitä hintoja tarjotessaan palvelujaan markkinoilla.

Pakolliset vähimmäis- tai enimmäishinnat muodostavat vakavan esteen sisämarkkinoille, koska ne vievät palveluntarjoajilta mahdollisuuden kilpailla hinnalla tai laadulla, mikä on olennainen väline kaikessa taloudellisessa toiminnassa. Lisäksi ne voivat tehdä sijoittautumisesta johonkin jäsenvaltioon vaikeampaa tai vähemmän houkuttelevaa. Jäsenvaltioiden olisi löydettävä asianmukaisempia keinoja suojella niitä yleisen edun mukaisia tavoitteita, jotka yleensä liittyvät pakollisiin hintoihin. Nämä yleishyödylliset tavoitteet voivat liittyä esimerkiksi urakoiden laadun säilyttämiseen, kuluttajansuojaan tai yleisemmin palvelun vastaanottajien suojeluun.²¹⁴ Jäsenvaltiot väittävät usein, että pakollisten vähimmäishintojen puuttuminen voisi johtaa liialliseen hintakilpailuun ja pakottaa palveluntarjoajat lisäämään merkittävästi työmääräänsä tietyn tulotason säilyttämiseksi, mikä

²¹² Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.4.2005, komissio v. Kreikka, C-140/03, 35 kohta.

²¹³ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 26.1.2006, komissio v. Espanja, C-514/03.

²¹⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2019, komissio v. Saksa, C-377/17.

saattaisi heikentää kyseisten palvelujen laatua. Unionin tuomioistuin on katsonut, "ettei voida pitää ensi arviolta poissuljettuna, että vähimmäishinnan vahvistamisella on mahdollista välttää siltä, että sellaisten markkinoiden, joille on luonteenomaista se, että palveluntarjoajia on erittäin huomattava määrä, kaltaisessa asiayhteydessä palveluntarjoajia kannustettaisiin kilpailuun, joka voi johtaa siihen, että palveluja tarjotaan alennushintaan, ja vaaraan siitä, että tarjottujen palvelujen laatu huononee"²¹⁵. Tästä huolimatta ei ole mahdollista vahvistaa yleistä korrelaatiota vähimmäishintojen ja palvelujen laadun välillä. Tuomioistuimen näkemyksen mukaan "maksuluettelolla, jossa määrätään vähimmäispalkkioista, ei voida estää kyseisen ammatin harjoittajia tarjoamasta laadultaan keskinkertaisia palveluja"²¹⁶.

Pakollisten enimmäishintojen tarkoituksena on yleensä suojata palvelun vastaanottajia kohtuuttomilta hinnoilta. Esimerkiksi kiinteistövälittäjiin sovellettavat enimmäishinnat – jos ne täyttävät muut edellytykset ja etenkin ovat oikeasuhteisia – voivat suojata palvelun vastaanottajia kohtuuttomilta hinnoilta. Enimmäishintoja sovelletaan myös tiettyjen tavaroiden, kuten tietynlaisissa kaasusäiliöissä toimitettavan pullotetun nestekaasun, toimittajiin. Tavoitteena on tällöin varmistaa energian toimittaminen kohtuulliseen hintaan heikossa asemassa oleville kuluttajille.²¹⁷ Tällaisten rajoitusten on oltava määräaikaista, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.

Asianajajia koskevan tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti on syytä huomauttaa, että pakolliset hinnat ovat harvoin tarpeen, koska organisaatiota, pätevyyttä, ammattietiikkaa, valvontaa ja vastuuta koskevat säännöt saattavat riittää kuluttajansuojaa ja asianmukaista oikeudenkäyttöä koskevien tavoitteiden saavuttamiseen.²¹⁸

5.4.8 Palveluntarjoajalle asetettu velvoite toimittaa palvelunsa ohella muita erityispalveluja

Palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan h alakohta koskee vaatimuksia, joilla palveluntarjoaja veloitetaan toimittamaan palvelunsa ohella muita palveluja. Tällainen vaatimus on usein suhteeton – tai se voi joka tapauksessa muuttua ajan mittaan suhteettomaksi. Siksi sitä olisi tarkasteltava säännöllisesti uudelleen.²¹⁹ Joissakin jäsenvaltioissa toimijoiden, jotka haluavat avata huoltoaseman, on tarjottava huoltoaseman tiloissa myös muun tyyppisiä palveluita, esimerkiksi myytävä autonhuoltotuotteita, elintarvikkeita ja juomia. Jäsenvaltioiden on harkittava, ovatko tällaiset vaatimukset, joista ei ole mahdollista saada vapautuksia, oikeasuhteisia, koska samoja tuotteita voi jo olla saatavilla tai niitä voi tulla saataville huoltoaseman lähellä sijaitsevista myymälöistä. Tuomioistuin selvensi myös, että tietyille pullotetun nestekaasun markkinoilla toimiville toimijoille asetettu kotiinkuljetusvelvoite oli 15 artiklan 2 kohdan h alakohdassa tarkoitettu erityispalvelu ja että sitä oli tarkasteltava säännöllisin väliajoin uudelleen.²²⁰

²¹⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2019, komissio v. Saksa, C-377/17, 78 kohta.

²¹⁶ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.12.2006, Cipolla, yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, 67 kohta.

²¹⁷ Unionin tuomioistuimen tuomio 11.4.2019, Repsol Butano, yhdistetyt asiat C-473/17 ja C-546/17.

²¹⁸ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.12.2006, Cipolla, yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04.

²¹⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio 11.4.2019, Repsol Butano, yhdistetyt asiat C-473/17 ja C-546/17, 55 kohta.

²²⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio 11.4.2019, Repsol Butano, yhdistetyt asiat C-473/17 ja C-546/17.

6. PALVELUJEN VAPAA LIKKUVUUS

6.1 PALVELUJEN TARJOAMISEN VAPAUS JA SIIHEN LIITTYVÄT POIKKEUKSET

6.1.1 Sijoittautumisen ja rajatylittävän palvelujen tarjoamisen välinen ero

Palvelujen tarjoamisen vapauden ansiosta palveluntarjoajat voivat tietyin edellytyksin harjoittaa taloudellista toimintaa toisessa EU:n jäsenvaltiossa ilman, että niiden täytyy sijoittautua kyseiseen toiseen EU:n jäsenvaltioon.

SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artiklan sekä asiaan liittyvän tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti palveludirektiivissä erotetaan selvästi toisistaan sijoittautumiseen sovellettavat säännöt ja rajatylittävään palvelujen tarjoamiseen sovellettavat säännöt: direktiivin 9–15 artikla koskevat palveluntarjoajien sijoittautumista, kun taas 16–21 artikla koskevat rajatylittävää palvelujen tarjoamista eli tapauksia, joissa palveluntarjoaja ei ole sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, jossa se tarjoaa palveluja. Sijoittautumisen ja rajatylittävän palvelujen tarjoamisen välinen ero on näin ollen olennaisen tärkeä, jotta voidaan määrittää, mitä direktiivin säännöksiä palveluntarjoajaan sovelletaan.

Sijoittautumisen käsitteeseen kuuluu taloudellisen toiminnan tosiasiallinen harjoittaminen kiinteästä toimipaikasta käsin pysyväisluonteisesti.²²¹ Palvelujen tarjoamisen vapaudelle on sitä vastoin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ominaista, että vastaanottavan jäsenvaltion talouselämää ei osallistuta vakaasti ja pysyvästi.²²² Tuomioistuin on selventänyt sijoittautumista ja palvelujen tarjoamista koskevia käsitteitä edelleen. Se on todennut, että 'sijoittautumisella' tarkoitetaan sitä, että toimija tarjoaa palveluitaan pysyvästi ja jatkuvasti määränpääjäsenvaltiossa sijaitsevasta toimipaikasta käsin. Sen sijaan sellaisten palvelujen tarjoaminen, joita ei tarjota pysyvästi ja jatkuvasti määränpääjäsenvaltiossa sijaitsevasta toimipaikasta käsin, on 'palvelujen tarjoamista'.²²³

Kuten tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut ja palveludirektiivin johdanto-osan 77 kappaleessa todetaan, sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen välinen ero on tehtävä tapauskohtaisesti ottaen huomioon palvelujen tarjoamisen keston lisäksi sen toistuvuus, ajoittaisuus ja jatkuvuus.²²⁴ Tästä seuraa, kuten tuomioistuin on todennut, että sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen erottamiseksi toisistaan ei voida asettaa mitään yleistä keston määraa.²²⁵ Tuomioistuin on selittänyt, että jopa usean vuoden ajan toisessa jäsenvaltiossa harjoitettua toimintaa voidaan tapauksen olosuhteista riippuen pitää SEUT-sopimuksen 56 artiklassa tarkoitettuna palvelun tarjoamisena. Tämän perusteella tuomioistuin on katsonut, että toistuva palvelutoiminta pidemmän ajanjakson aikana ei ole sijoittautumista

²²¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30.11.1995, Gebhardt, C-55/94, 25 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 25.7.1991, Factortame, Case C-221/89, 20 kohta, ja sen jälkeinen vakiintunut oikeuskäytäntö. Tämä oikeuskäytäntö on otettu huomioon 4 artiklan 5 kohdassa olevassa 'sijoittautumisen' määritelmässä. Unionin tuomioistuimen tuomio 14.11.2018, Memoria ja Dall'Antonia, C-342/17, 44 kohta.

²²² Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30.11.1995, Gebhardt, C-55/94, 25 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.2.2003, komissio v. Italia, C-131/01, 23 kohta.

²²³ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.2004, komissio v. Portugali, C-171/02, 25 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 10.5.2012, Duomo Gpa ym., yhdistetyt asiat C-357/10–C-359/10, 31 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari, C-179/14, 150 kohta.

²²⁴ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30.11.1995, Gebhardt, C-55/94, 39 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.12.2003, Schnitzer, C-215/01, 28 kohta.

²²⁵ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.12.2003, Schnitzer, C-215/01, 31 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.2004, komissio v. Portugali, C-171/02, 26 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.7.2009, Petra von Chamier-Glisczinski, C-208/07, 74 kohta.

vaan palvelujen tarjoamista, kun kyseessä ovat suuren rakennuksen rakentamisen²²⁶, kiinteistön vuokrauksen²²⁷ tai autoasiantuntijan palkkaamisen²²⁸ yhteydessä suoritettavat palvelut.

Arvioitaessa, onko palvelutoiminta sijoittautumista vai rajatylittävää palvelujen tarjoamista, vastaanottavassa jäsenvaltiossa sovellettava kyseistä palvelutoimintaa koskeva ennakoitava aikarajoitus saattaa olla viite siitä, että toiminta on rajatylittävää palvelujen tarjoamista. Vastaavasti se, ettei mikään seikka viittaa siihen, että palvelutoimintaa olisi rajoitettu ajallisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa, sekä se, että palvelun tarjoaminen kyseisessä jäsenvaltiossa on jatkuvaa, voi olla osoitus siitä, että toimintaa harjoitetaan määrittelemättömän ajanjakson ajan ja että se näin ollen on sijoittautumista.²²⁹ On kuitenkin korostettava, että tämä ei rajoita kaikkien muiden palvelun tarjoamisen toistuvuuteen, ajoittaisuuteen ja jatkuvuuteen liittyvien kriteerien soveltamista.

Se, että palveluntarjoaja käyttää tiettyä infrastruktuuria, ei ole ratkaisevaa tehtäessä eroa sijoittautumisen ja rajatylittävän palvelujen tarjoamisen välillä, koska palveluntarjoaja voi käyttää vastaanottavassa jäsenvaltiossa olevaa infrastruktuuria rajatylittävään palvelujen tarjoamiseen sijoittautumatta sinne.²³⁰ Sijoittautuminen edellyttää integroitumista jäsenvaltion talouteen ja asiakkaiden hankkimista kyseisessä jäsenvaltiossa vakaasta ammatillisesta kotipaikasta käsin.²³¹

Lisäksi se, että palveluntarjoajalla on aiemmin ollut toimipaikka vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ei estä kyseistä palveluntarjoajaa käyttämästä vapauttaan tarjota palveluja kyseisessä jäsenvaltiossa, jos kyseinen palveluntarjoaja on siirtynyt ja sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, josta käsin se tällä hetkellä tarjoaa palvelujaan.²³²

6.1.2 Palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamisala ja vaikutus

Palveludirektiivin 16 artiklassa säädetään vapaudesta tarjota rajatylittäviä palveluja ilman perusteettomia rajoituksia.²³³ Se on yksi palveludirektiivin kulmakivistä. Sitä sovelletaan kaikkiin direktiivin soveltamisalaan kuuluviin palveluihin lukuun ottamatta 17 artiklassa lueteltuja palveluja ja asioita.²³⁴

Palveludirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että palvelutoiminta voidaan aloittaa ja sitä voidaan harjoittaa jäsenvaltion alueella vapaasti siten, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet palveluntarjoajat voivat tarjota palvelujaan kyseisellä alueella.²³⁵ Direktiivin 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä asettamasta omia vaatimuksiaan saapuville palveluntarjoajille, paitsi jos se on perusteltua yhdestä tai useammasta 16 artiklan 1 ja 3 kohdassa luetelluista neljästä syystä. Palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva säännös perustuu palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevassa tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä omaksuttuun periaatteeseen.²³⁶ Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltiot voivat asettaa saapuville palveluntarjoajille vain rajallisesti vaatimuksia. Säännöstä sovelletaan kaikenlaisiin vaatimuksiin riippumatta kyseisen

²²⁶ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.12.2003, Schnitzer, C-215/01, 30 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.12.2006, komissio v. Portugal, C-458/08, 85 kohta.

²²⁷ Unionin tuomioistuimen tuomio 26.10.2010, Schmelz, C-97/09, 43 kohta.

²²⁸ Unionin tuomioistuimen tuomio 2.9.2021, TP v. Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, 40 kohta.

²²⁹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.10.1988, Steymann/Staatssecretaris van Justitie, C-196/87, 17 kohta.

²³⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30.11.1995, Gebhard, C-55/94, 27 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.12.2003, Schnitzer, C-215/01, 28 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 2.9.2021, TP v. Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, 36 kohta.

²³¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.12.2003, Schnitzer, C-215/01, 29 kohta.

²³² Unionin tuomioistuimen tuomio 2.9.2021, TP v. Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, 39 kohta.

²³³ Ks. tämän käsikirjan 6.1.1 jakso.

²³⁴ Ks. tämän käsikirjan 6.1.4 jakso.

²³⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 6.10.2020, komissio v. Unkari, C-66/18, 198 kohta.

²³⁶ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.12.1974, van Binsbergen, C-33/74; ks. tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta myös yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 20.2.1979, Cassis de Dijon, asia 120/78.

lainsäädännön tyypistä tai tasosta tai siitä, miten kansallisen säännön soveltaminen on rajattu alueellisesti. Näin ollen palveluntarjoajat tietävät, että niihin ei sovelleta vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä, paitsi jos sen soveltaminen on perusteltua yhdestä tai useammasta 16 artiklan 1 ja 3 kohdassa mainituista neljästä syystä tai jos kyseiseen lainsäädäntöön sovelletaan 17 artiklassa säädettyä poikkeusta.

Palveludirektiivin 16 artikla ei estä jäsenvaltioita soveltamasta vaatimuksia alueelleen sijoittautuneisiin toimijoihin. Jos riittäviä kansallisia säännöksiä, joilla taataan oikeus rajatylittävään palvelujen tarjoamiseen, ei ole, kaikkia sijoittautumiseen liittyviä kansallisella tasolla asetettuja vaatimuksia ei voida soveltaa täysin rajatylittävään palvelujen tarjoamiseen. Sijoittautumisen yhteydessä sovellettavien kansallisten vaatimusten soveltaminen kokonaisuudessaan ei olisi palveludirektiivin 16 artiklan mukaista.

Jos toimenpiteessä ei eroteta toisistaan yhtäältä sellaisia palveluntarjoajia, jotka harjoittavat rajatylittävää toimintaa haluamatta sijoittautua siihen jäsenvaltioon, jossa ne tarjoavat palvelujaan, ja toisaalta sellaisia palveluntarjoajia, jotka haluavat sijoittautua kyseiseen jäsenvaltioon, toimenpiteeseen on sisällyttävä asianmukainen rajatylittävää palvelujen tarjoamista koskeva lauseke, jolla ulkomaiset palveluntarjoajat vapautetaan kyseisistä vaatimuksista.

6.1.3 Vaatimukset, joita jäsenvaltiot voivat asettaa rajatylittävälle palveluille

Palveludirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioita kielletään asettamasta palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi vaatimuksia, joita ei ole perusteltu jollakin 16 artiklan 1 ja 3 kohdassa tarkoitetuista neljästä syystä. Kaikkien tällaisten vaatimusten on oltava syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteiden mukaisia.

6.1.3.1 16 artiklan 1 ja 3 kohdassa tarkoitettut neljä syytä²³⁷

Palveludirektiivin 16 artiklan mukaan kansallisten vaatimusten soveltaminen on perusteltua vain, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden, kansanterveyden tai ympäristön suojelemiseksi. Tämä estää jäsenvaltioita vetoamasta muihin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin.²³⁸

On syytä huomata, että käsitteet 'yleinen järjestys', 'yleinen turvallisuus' ja 'kansanterveys' ovat unionin oikeuden käsitteitä, jotka perustuvat suoraan SEUT-sopimuksen 52 artiklaan. Tuomioistuin on tulkinnut näitä käsitteitä johdonmukaisesti suppeassa merkityksessä, mikä tarkoittaa, että i) kyse on oltava yhteiskunnan perustavanlaatuisista etua uhkaavasta todellisesta ja vakavasta vaarasta ja ii) kyseisiin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin vetoavan jäsenvaltion on osoitettava asiaan liittyvät riskit.²³⁹ Tuomioistuin on myös selvästi todennut, että jäsenvaltiot eivät voi yksipuolisesti määritellä näiden käsitteiden soveltamisalaa. Lisäksi se on katsonut, että "'yleisen järjestyksen' käsite [EU:n] oikeudessa ja erityisesti työntekijöiden vapaan liikkuvuuden perusperiaatteeseen kohdistuvan poikkeuksen perusteluna on ymmärrettävä suppeasti, joten jäsenvaltiot eivät voi yksipuolisesti määritellä sen ulottuvuutta ilman [EU:n] toimielinten valvontaa"²⁴⁰.

²³⁷ Tarkempia tietoja on käsikirjan 7 jaksossa.

²³⁸ Lukuun ottamatta 18 artiklassa säädettyjä yksittäistapauksissa myönnettäviä poikkeuksia, ks. käsikirjan 7.2 jakso.

²³⁹ Yleisestä järjestyksestä ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.10.2004, Omega, C-36/02. Yleisestä järjestyksestä ja yleisestä turvallisuudesta ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.3.2000, Église de Scientologie, C-54/99, 17 kohta. Yleisestä turvallisuudesta ja kansanterveydestä ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.12.2006, komissio v. Itävalta, C-257/05, 25 kohta.

²⁴⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 4.12.1974, Van Duyn, asia 41/74, työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva 18 kohta; ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.10.1977, Bouchereau, asia 30/77, 33 kohta.

Oikeuskäytännöstä seuraa myös, että pyrkimys suojella näitä yleisen edun mukaisia tavoitteita ei anna jäsenvaltioille mahdollisuutta jättää kokonaisia talouden aloja tai ammatteja perusvapauksien, erityisesti palvelujen tarjoamisen vapauden, ulkopuolelle.²⁴¹

6.1.3.2 16 artiklan 2 kohdassa oleva luettelo vaatimuksista

Palveludirektiivin 16 artiklan 2 kohdassa olevissa vaatimusluetteloissa on esimerkkejä vaatimuksista, joita jäsenvaltio ei periaatteessa voi asettaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan sen alueelle tarjoamille palveluille. Siinä viitataan myös vaatimuksiin, joita ei yleensä voida asettaa palvelujen vastaanottajille.

Kyseisen artiklan 2 kohdassa mainittuja esimerkkejä vaatimuksista on jo suurelta osin käsitelty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, ja niiden on todettu olevan ristiriidassa SEUT-sopimuksen 56 artiklan kanssa. Tämän perusteella on olemassa vahva oletama, jonka mukaan tällaisia vaatimuksia ei voida perustella yhdellä 16 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuista neljästä yleisen edun mukaisesta tavoitteesta, koska vaatimukset ovat yleensä suhteettomia.

Lisäksi palveludirektiivin 16 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot, joihin palveluntarjoaja siirtyy, saavat asettaa kansallisia vaatimuksiaan vain silloin, kun se on perusteltua yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden, kansanterveyden tai ympäristönsuojelun perusteella.²⁴²

Jos palveluntarjoaja on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon eikä siirry vastaanottavaan maahan vaan tarjoaa palveluja etäsuorituksena, 16 artiklan 3 kohdassa lueteltuja neljää yleistä etua koskevaa pakottavaa syytä ei voida soveltaa. Tällaisissa tapauksissa vastaanottava jäsenvaltio ei saa rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta asettamalla mitään palveludirektiivin 16 artiklan 2 kohdassa luetelluista vaatimuksista.

- Velvoite toimipaikasta alueella, jolla palvelua tarjotaan

Palveludirektiivin 16 artiklan 2 kohdan a alakohta koskee vaatimuksia, joilla muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajat veloitetaan perustamaan toimipaikka siihen jäsenvaltioon, jossa ne haluavat tarjota rajatylittäviä palveluja. Kuten tuomioistuin on todennut, ”jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa sellaisen palveluntarjoajan vapautta tarjota palveluja, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, asettamalla palveluntarjoajalle veloitteen toimipaikasta kyseisen jäsenvaltion alueella.”²⁴³

Tällaisilla vaatimuksilla tehdään tyhjäksi SEUT-sopimuksen 56 artiklassa vahvistettu oikeus tarjota rajatylittäviä palveluita, koska niillä tehdään rajatylittävästä palveluntarjonnasta mahdotonta edellyttämällä, että palveluntarjoajalla on pysyvä infrastruktuuri vastaanottavassa jäsenvaltiossa.²⁴⁴

- Velvoite hankkia lupa tai kirjautua rekisteriin

Palveludirektiivin 16 artiklan 2 kohdan b alakohta koskee vaatimuksia, joiden mukaan muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajien on suoritettava lupamenettelyn tai rekisteröinnin muodossa toteutettava hallinnollinen menettely ennen kuin ne voivat tosiasiallisesti aloittaa palvelujensa tarjoamisen. Tällainen tilanne olisi erotettava vaatimuksesta, jonka mukaan palveluntarjoaja on velvollinen ilmoittamaan vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille esimerkiksi läsnäolonsa tai tunnistetietonsa mutta voi kuitenkin aloittaa palvelun tarjoamisen välittömästi. Tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että ennakkotarkastukset ovat perusteltuja vain poikkeustapauksissa, jos osoitetaan, että seuranta tai jälkitarkastus olisi tehotonta tai tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä voitaisiin estää palvelun vastaanottajille

²⁴¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.3.2000, komissio v. Belgia, C-355/98.

²⁴² Unionin tuomioistuimen tuomio 16.6.2015, Rina Services ym., C-593/13, 34 kohta.

²⁴³ Unionin tuomioistuimen tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari, C-179/14, 102 kohta.

²⁴⁴ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.2.1982, Transporoute, C-76/81; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.1.2002, komissio v. Italia, C-439/99; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.2.2002, komissio v. Italia, C-279/00.

aiheutuva vakava vahinko.²⁴⁵ Palveludirektiivin 16 artiklan 2 kohdan b alakohta ei koske lupaitai rekisteröintijärjestelmiä, jotka direktiivin 17 artiklan nojalla eivät kuulu sen soveltamisalaan tai joista säädetään muissa EU:n säädöksissä.

- Infrastruktuuria koskeva kieltö

Palveludirektiivin 16 artiklan 2 kohdan c alakohdassa käsitellään vastaanottavan jäsenvaltion asettamia kieltoja infrastruktuurille (kuten työhuoneille tai vastaanottopaikoille), jota muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajat saattavat joutua käyttämään palvelujensa tarjoamiseen. Palveluntarjoajalla olisi oltava mahdollisuus käyttää jonkinlaista infrastruktuuria ilman, että se veloitetaan sijoittautumaan vastaanottavaan maahan, kuten tuomioistuim on todennut. Tällainen infrastruktuuri voi olla esimerkiksi työhuone tai vastaava paikka, jota tarvitaan rajatylittävän palvelutoiminnan suorittamiseksi, esimerkiksi asiakkaiden vastaanottamiseksi tai niiden laitteiden varastoinniseksi, joita palveluntarjoaja käyttää palvelujaan tarjotessaan.²⁴⁶

- Erityisen sopimusjärjestelyn soveltaminen palveluntarjoajan ja vastaanottajan välillä siten, että kyseisellä järjestelyllä rajoitetaan itsenäistä palvelujen tarjontaa

Palveludirektiivin 16 artiklan 2 kohdan d alakohta koskee vaatimuksia, joissa määrätään tiettyjen palvelujen tarjoamista koskevista erityisistä sopimusjärjestelyistä ja jotka vaikuttavat palveluntarjoajan suhteeseen asiakkaaseensa, erityisesti palveluntarjoajan kykyyn luoda palvelusopimukseen perustuvia sopimussuhteita. Tällainen tilanne syntyisi, jos jäsenvaltio sulkisi lailla pois mahdollisuuden harjoittaa tiettyä toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana esimerkiksi vaatimalla, että kyseinen toiminta on aina suoritettava työsuhteessa. Tähän sisältyisivät tapaukset, joissa matkaoppaan tarjoamia palveluja ei tunnusteta palveluiksi kansallisessa lainsäädännössä, koska sen mukaan matkaoppaiden ja matkailuohjelmia järjestävien matkatoimistojen välillä on oltava työsuhte.²⁴⁷

- Velvoite esittää erityinen henkilöllisyysasiakirja

Palveludirektiivin 16 artiklan 2 kohdan e alakohta koskee vaatimuksia, joiden mukaan palveluntarjoajilla on oltava sen jäsenvaltion myöntämä erityinen henkilöllisyysasiakirja, jossa palvelu tarjotaan. Tuomioistuim on pitänyt kohtuuttomana esimerkiksi vaatimusta, jonka mukaan turvallisuuspalvelun tarjoajan työntekijöillä on oltava vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten myöntämä henkilötodistus palveluntarjoajan kotijäsenvaltion myöntämän henkilötodistuksen tai passin lisäksi.²⁴⁸ Tällaiset vaatimukset aiheuttavat sen, että palvelua ei voida tarjota ennen kuin kyseinen asiakirja on saatu vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisilta, mikä aiheuttaa viivästyksiä ja hankaluuksia.

- Välineiden ja materiaalien käyttöön vaikuttavat vaatimukset

Palveludirektiivin 16 artiklan 2 kohdan f alakohta koskee välineiden ja materiaalien²⁴⁹ käyttöä koskevia vaatimuksia. Tällaiset vaatimukset voivat estää muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajia käyttämästä tavanomaisia välineitään ja materiaalejaan, vaikka ne soveltuvat teknisesti hyvin kyseiseen tehtävään. Esimerkkejä tästä ovat veloitteet käyttää tietyn tyyppisiä tai merkkisiä teknisiä laitteita (esimerkiksi tiettyjen mittauslaitteiden käyttö) tai vaatimukset, joiden mukaan tiettyjen laitteiden käyttö edellyttää erityisiä lupia tai vastaavia

²⁴⁵ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.6.2000, komissio v. Italia, C-264/99; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.1.2002, Canal Satélite Digital, C-390/99; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.2.2003, komissio v. Italia, C-131/01.

²⁴⁶ Kuten edellä on selitetty, se, että palveluntarjoaja käyttää tällaista infrastruktuuria, ei tarkoita sitä, että se olisi sijoittautunut jäsenvaltioon ja että sen toimintaa ei enää voitaisi pitää rajatylittävänä palvelujen tarjoamisena. Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30.11.1995, Gebhard, C-55/94; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.3.2002, komissio v. Italia, C-298/99.

²⁴⁷ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.6.1997, Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion, C-398/95.

²⁴⁸ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.3.2000, komissio v. Belgia, C-355/98.

²⁴⁹ Termi 'materiaali' kattaa raaka-aineiden lisäksi tuotteet.

hallinnollisia menettelyjä.²⁵⁰ Välineillä tarkoitetaan muun muassa työkaluja, koneita ja työvälineitä, joita palveluntarjoaja käyttää palvelun tarjoamisen yhteydessä, kuten rakennusyrityksen käyttämiä nostureita. Ne eivät kata palveluntarjoajan toimittamaa materiaalia, joka kulutetaan tai jää palvelun vastaanottajalle palvelun suorittamisen jälkeen, kuten rakennusmateriaalia, joka jää osaksi rakennusta. Palveludirektiivin 16 artiklan 2 kohdan f alakohdassa kielletään kuitenkin myös vaatimukset, joilla rajoitetaan palveluntarjoajien mahdollisuuksia käyttää tällaisia materiaaleja, erityisesti palvelun tarjoamisen yhteydessä kulutettavia materiaaleja ja materiaaleja, joista tulee palvelun tarjoamisen tuloksena osa fyysisistä esineistä, kuten rakennustuotteita tai varaosia. Esimerkkejä kielletyistä menettelyistä ovat muun muassa käytölle asetettavat lupa-, sertifiointi- ja rekisteröintivaatimukset. Direktiivin 16 artiklan 2 kohdan f alakohta ei koske vaatimuksia, jotka ovat välttämättömiä työterveyden ja -turvallisuuden suojelemiseksi, eikä se estä jäsenvaltioita soveltamasta tätä alaa koskevia erityisiä vaatimuksiaan, kuten tiettyjä vaarallisia koneita, turvavarusteita tai vaarallisia materiaaleja ja tuotteita koskevia velvoitteita. Työterveyden ja -turvallisuuden suojelemiseen tähtääviä sääntöjä sovelletaan riippumatta siitä, käyttävätkö välineitä tai materiaaleja lähetetyt työntekijät²⁵¹ vai itsenäiset ammatinharjoittajat.

- Vastaanottajia koskevat rajoitukset

Palveludirektiivin 16 artiklan 2 kohdan g alakohdassa viitataan direktiivin 19 artiklaan, jossa säädetään vastaanottajia koskevista rajoituksista. Tällaiset rajoitukset vaikuttavat myös palveluntarjoajiin, jotka haluavat tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa oleville asiakkaille. Vaikka näitä vaatimuksia ei aseteta suoraan palveluntarjoajalle vaan pikemminkin palveluntarjoajan (mahdollisille) asiakkaille, ne estävät mahdollisia vastaanottajia käyttämästä muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajia. Tietyissä tapauksissa mahdollisten vastaanottajien on näiden vaatimusten vuoksi jopa mahdotonta käyttää muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajia.

6.1.4 17 artiklassa säädetty poikkeukset

Palveludirektiivin 17 artiklassa on luettelo 16 artiklaa koskevista poikkeuksista. Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti poikkeuksia direktiivissä vahvistetusta säännöstä, jonka tarkoituksena on taata perussopimuksen mukaisten oikeuksien – kuten palvelujen tarjoamisen vapauden – tehokkuus, on tulkittava suppeasti.²⁵²

Se, että jokin 17 artiklassa säädetty poikkeus koskee tiettyjä asioita tai palveluja, ei välttämättä tarkoita sitä, että kyseisiin asioihin tai palveluihin voidaan soveltaa sen jäsenvaltion koko lainsäädäntöä, jossa palvelu tarjotaan. Asioihin tai palveluihin, jotka on jätetty 16 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, sovelletaan joka tapauksessa SEUT-sopimuksen 56 artiklaa. Näin ollen tiettyjen vaatimusten soveltaminen siinä jäsenvaltiossa, jossa palvelu tarjotaan, ei välttämättä ole perusteltua tai oikeasuhteista SEUT-sopimuksen 56 artiklan kannalta tarkasteltuna.

- **Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut**

Palveludirektiivin 17 artiklan 1 kohdan mukaan 16 artiklaa ei sovelleta toisessa jäsenvaltiossa tarjottaviin yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin. Kuten direktiivin johdanto-osan 70 kappaleessa selitetään, "[t]ätä direktiiviä sovellettaessa ja rajoittamatta perustamissopimuksen 16 artiklan soveltamista palveluja voidaan pitää yleistä taloudellista etua koskevinä palveluina vain siinä tapauksessa, että palveluntarjoaja tarjoaa niitä

²⁵⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.1.2002, Canal Satélite Digital, C-390/99; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.7.1999, komissio v. Belgia, C-203/98.

²⁵¹ Tätä koskevasta poikkeuksesta 16 artiklaan säädetään 17 artiklan 2 kohdassa.

²⁵² Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.5.1995, komissio v. Italia, C-57/94.

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 verkkopalveluiksi kutsutut palvelut (postipalvelut sekä tietyt kaasuun ja sähköön liittyvät palvelut), joita säännellään EU:n lainsäädännöllä. Viittaus näihin palveluihin ei tarkoita, että kaikki kyseisten alojen palvelut katsottaisiin automaattisesti yleistä taloudellista etua koskeviksi palveluiksi. Arvioitaessa, onko tietty palvelu yleistä taloudellista etua koskeva palvelu, on jokaisessa tapauksessa sovellettava johdanto-osan 70 kappaleessa esitettyjä periaatteita.

- **Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 96/71/EY soveltamisalaan kuuluvat asiat**

Palveludirektiivin 17 artiklan 2 kohdassa todetaan selvästi, että 16 artikla ei koske lähetettyjä työntekijöitä koskevaa direktiiviä²⁵³. Palveludirektiivin johdanto-osan 86 ja 87 kappaleessa selitetään yksityiskohtaisesti, mitä tämä säännös kattaa. Seuraavia seikkoja koskevat säännöt kuuluvat lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin soveltamisalaan, joten 16 artikla ei vaikuta niihin: i) enimmäistyöajat, ii) vähimmäislepoajat, iii) palkallisten vuosilomien vähimmäiskesto, iv) vähimmäispalkat ja ylityökorvaukset, v) työntekijöiden vuokraamista koskevat ehdot, erityisesti työvoimanvuokrausyritysten käyttöön asettamien työntekijöiden suojelu, vi) työterveys, työturvallisuus ja työhygieniat, vii) raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden naisten sekä lasten ja nuorten työehtoihin ja -oloihin sovellettavat suojatoimenpiteet, viii) säännökset miesten ja naisten tasa-arvoisesta kohtelusta sekä ix) muut syrjäntäkieltoa koskevat säännökset.

- **Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27 päivänä huhtikuuta 2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasäädös) soveltamisalaan kuuluvat asiat**

Palveludirektiivin 17 artiklan 3 kohdassa säädetty poikkeus kattaa yleisessä tietosuojasäädöksessä käsitellyt asiat. Kyseisessä asetuksessa vahvistetaan rajatylittävää tietojen siirtoa koskevat erityissäännöt.

- **Asianajajien palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamisesta 22 päivänä maaliskuuta 1977 annetun neuvoston direktiivin 77/249/ETY soveltamisalaan kuuluvat asiat**

Palveludirektiivin 17 artiklan 4 kohdassa säädetyllä poikkeuksella varmistetaan, että asianajajien palvelujen tarjoamista sääntelevää direktiiviä 77/249/ETY sovelletaan edelleen kokonaisuudessaan sen soveltamisalaan kuuluviin asioihin. Näin ollen 16 artiklaa sovelletaan tämän poikkeuksen nojalla asianajajiin ainoastaan niiden asioiden osalta, joita ei säännellä kyseisellä direktiivillä. Direktiivin 77/249/ETY mukaan oikeustoimiin ja asiakkaan edustamiseen viranomaisessa liittyvää toimintaa olisi harjoitettava jäsenvaltiossa kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille asianajajille asetettujen velvollisuuksien mukaisesti. Muiden kuin oikeustoimien osalta 16 artiklalla ainoastaan täydennetään direktiivin 77/249/ETY 4 artiklan 4 kohtaa sellaisten asioiden osalta, jotka eivät kuulu kyseisen säännöksen soveltamisalaan.

²⁵³

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).

- **Saatavien oikeudellinen perintätoiminta**

Palveludirektiivin 17 artiklan 5 kohdassa säädetty poikkeus, joka koskee 16 artiklan soveltamista saatavien oikeudelliseen perintätoimintaan, kattaa toimet, joissa on kyse saatavien perinnästä oikeudenkäyntimenettelyn avulla. Se ei kata perintäpalveluja, joita palveluntarjoajat suorittavat oikeudellisten menettelyjen ulkopuolella.

- **Ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin 2005/36/EY (ammattipätevyysdirektiivi) II osaston soveltamisalaan kuuluvat asiat sekä kansalliset vaatimukset, joilla jonkin toiminnan harjoittaminen sallitaan vain säänneltynä ammattina**

Palveludirektiivin 17 artiklan 6 kohdassa säädetyllä poikkeuksella varmistetaan ammattipätevyysdirektiivin II osaston soveltaminen rajatylittävään palvelujen tarjoamiseen täydessä laajuudessaan.²⁵⁴ Tämän poikkeuksen mukaisesti 16 artiklaa sovelletaan säänneltujen ammattien osalta ainoastaan asioihin, jotka eivät liity ammattipätevyyteen, kuten kaupallista viestintää, monialaisia yhtiökumppanuuksia ja hintoja koskeviin sääntöihin. Kyseisen säännöksen mukaan 16 artiklaa ei myöskään sovelleta vaatimuksiin, joilla jokin toiminta varataan tietyn säännellyn ammatin harjoittajille. Jos esimerkiksi veroasioissa annettavan avun tarjoaminen varataan vain veroneuvojille, palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaa säännöstä ei sovelleta. Näin ollen henkilö, joka voi tarjota ammatillista apua veroasioissa sijoittautumisjäsenvaltiossaan mutta jota ei ole luokiteltu veroneuvojaksi, ei voi vedota 16 artiklaan tarjotakseen apua veroasioissa koskevia palvelujaan jäsenvaltiossa, jossa tällaiset palvelut on varattu veroneuvojille. Tällaisen varaamisen yhteensopivuutta EU:n oikeuden kanssa ei käsitellä palveludirektiivissä tai ammattipätevyysdirektiivissä, vaan sitä on analysoitava perussopimuksen valossa²⁵⁵. Kaikki muutokset, jotka on tehty heinäkuun 2020 jälkeen ammatteja sääntelevään kansalliseen lainsäädäntöön, kuuluvat direktiivin 2018/958/EU soveltamisalaan.

- **Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 soveltamisalaan kuuluvat asiat**

Palveludirektiivin 17 artiklan 7 kohdassa säädetyllä poikkeuksella varmistetaan, että 16 artikla ei vaikuta kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetussa asetuksessa säädettyihin sääntöihin. Näillä säännöillä määritetään, mikä kansallinen sosiaaliturvajärjestelmä kattaa tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa joko itsenäisenä ammatinharjoittajana tai palkattuna työntekijänä työskentelevät henkilöt.

- **Direktiivin 2004/38/EY soveltamisalaan kuuluvat asiat henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja asuinpaikkaa koskevien hallinnollisten muodollisuuksien osalta**

Direktiivi 2004/38/EY koskee hallinnollisia muodollisuuksia, joita jäsenvaltiot voivat määrätä EU:n kansalaisille ja tietyille EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille, jotka muuttavat jäsenvaltiosta toiseen. Vastaanottava jäsenvaltio voi esimerkiksi velvoittaa EU:n kansalaisen rekisteröitymään toimivaltaiselle viranomaiselle, jos kyseinen kansalainen asuu kyseisessä jäsenvaltiossa yli kolme kuukautta. Palveludirektiivin 17 artiklan 8 kohdassa säädetyin poikkeuksen perusteella 16 artikla ei vaikuta näihin sääntöihin, jos

²⁵⁴ Näin ollen on selvää, että ammattipätevyysdirektiivin II osaston säännöksiä sovelletaan edelleen täysimääräisesti. Vastaanottava jäsenvaltio voi esimerkiksi vaatia vuosittaista ennakkoilmoitusta, ja palveluntarjoajaan sovelletaan ammattipätevyyteen suoraan liittyviä ammatillisia, lakisääteisiä tai hallinnollisia sääntöjä.

²⁵⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 17.12.2015, X-Steuerberatungsgesellschaft v. Finanzamt Hannover-Nord, C-342/14, 40 ja 41 kohta.

palvelujen tarjoamiseen liittyy EU:n kansalaisten tai EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten tilapäistä liikkumista.

- **EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten viisumia tai oleskelulupaa koskevat vaatimukset**

Palveludirektiivin 17 artiklan 9 kohdassa selvennetään, että 16 artikla ei vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen vaatia viisumia tai oleskelulupaa kolmansien maiden kansalaisilta. Kolmansien maiden kansalaisten viisumi- tai oleskelulupavaatimuksista säädetään Schengenin säännöstön²⁵⁶ asiaa koskevissa määräyksissä. Ensimmäisessä jäsenvaltiossa voimassa olevan oleskeluluvan tai pitkäaikaisen viisumin haltijoihin sovelletaan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklaa, johon palveludirektiivin 17 artiklan 9 kohdassa nimenomaisesti viitataan. Kyseisessä 21 artiklassa määrätään vastavuoroista tunnustamista koskevasta järjestelmästä, jonka mukaan lyhytaikainen oleskelu (alle 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana) toisessa jäsenvaltiossa sallitaan ilman uutta viisumia tai oleskelulupaa kyseisessä toisessa jäsenvaltiossa (Schengenin sopimuksen mukainen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen lyhytaikaista oleskelua varten muissa jäsenvaltioissa).²⁵⁷

Tällä poikkeuksella selvennetään myös, että 16 artikla ei rajoita jäsenvaltioiden mahdollisuutta velvoittaa kolmansien maiden kansalaiset ilmoittautumaan maahantulonsa yhteydessä tai sen jälkeen sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jossa palvelu tarjotaan. Schengenin sääntöjen²⁵⁸ mukaan EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset voidaan kansallisen lainsäädännön mukaan velvoittaa ilmoittautumaan maahantulon yhteydessä tai kolmen työpäivän kuluessa maahantulosta, kun he matkustavat toiseen jäsenvaltioon. Jos jäsenvaltiot käyttävät tätä mahdollisuutta²⁵⁹, niiden on avoimuussyistä ilmoitettava asiasta komissiolle.

- **Jätteiden siirrosta ja asetuksen (ETY) N:o 259/93 kumoamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1013/2006 soveltamisalaan kuuluvat asiat**

Jätteiden siirrosta annettu asetus sisältää tiettyjä säännöksiä, joissa säädetään määrä- tai kauttakulkumaassa noudatettavista velvoitteista. Palveludirektiivin 17 artiklan 10 kohdassa säädetyllä poikkeuksella varmistetaan, että 16 artikla ei vaikuta kyseisiin säännöksiin.

- **Immateriaalioikeudet**

Palveludirektiivin 17 artiklan 11 kohdassa säädetty teollis- ja tekijänoikeuksia koskeva poikkeus kattaa itse oikeudet (esimerkiksi oikeuden olemassaolon, soveltamisalan ja poikkeukset sekä keston) sekä tietyt tällaisten oikeuksien hallinnointiin liittyvät palvelut.

²⁵⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1806, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske.

²⁵⁷ On huomattava, että seuraavat jäsenvaltiot eivät (vielä) sovello Schengenin sääntöjä kaikilta osin: Romanian, Bulgarian, Kroatian, Kyproksen ja Irlannin myöntämällä oleskeluluvilla ei ole koko Schengen-alueen laajuista vaikutusta, eivätkä ne anna oikeutta viisumivapaaseen oleskeluun muissa jäsenvaltioissa. Romania, Bulgaria, Kroatia ja Kypros tunnustavat kuitenkin Schengenin säännöstöä kokonaisvaltaisesti soveltavien jäsenvaltioiden (kuten Puolan, Saksan ja Itävallan) myöntämät oleskeluluvat. Nämä oleskeluluvat antavat oikeuden viisumivapaaseen lyhytaikaiseen oleskeluun näissä maissa. Nämä neljä jäsenvaltiota tunnustavat myös vastavuoroisesti toistensa oleskeluluvat viisumivapaata lyhytaikaista oleskelua varten (esimerkiksi Romanian myöntämän oleskeluluvan haltija voi matkustaa enintään 90 päivän ajaksi ilman viisumia Bulgariaan mutta ei Unkariin).

²⁵⁸ Schengenin rajasäännöstön (EU) 2016/399 23 artiklan 1 kohdan d alakohta yhdessä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 22 artiklan kanssa.

²⁵⁹ Tietoja tätä mahdollisuutta käyttävistä jäsenvaltioista on saatavilla osoitteessa notifications_article_42.pdf (europa.eu)

Unionin tuomioistuin on katsonut esimerkiksi, että tekijänoikeuksien yhteisvalvontajärjestön tarjoamat palvelut eivät palveludirektiivin 17 artiklan 11 kohdan perusteella kuulu kyseisen direktiivin 16 artiklan soveltamisalaan.²⁶⁰

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

Palveludirektiivin 17 artiklan 12 kohdassa säädetty poikkeus koskee kansallisen lainsäädännön vaatimuksia notaarin osallistumisesta tiettyihin toimiin. Tällaisia toimia voivat olla esimerkiksi kiinteistökauppoihin liittyvät palvelut tai yhtiöjärjestyksen laatiminen ja rekisteröinti.

- **Lakisääteisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin 2006/43/EY soveltamisalaan kuuluvat asiat**

Palveludirektiivin 17 artiklan 13 kohdassa säädetty poikkeus kattaa lakisääteistä tilintarkastusta koskevat erityissäännöt, joista on säädetty asiaa koskevassa direktiivissä. Sillä varmistetaan, että 16 artikla ei vaikuta kyseisen direktiivin säännöksiin, joita sovelletaan toisen jäsenvaltion tilintarkastajien tarjoamiin lakisääteisiä tilintarkastuksia koskeviin palveluihin, kuten edellytykseen, jonka mukaan tilintarkastajan on oltava lakisääteistä tilintarkastusta vaativan jäsenvaltion hyväksymä. Palveludirektiivin 16 artiklaa sovelletaan tilintarkastajien tarjoamiin palveluihin ainoastaan sellaisissa asioissa, jotka eivät kuulu direktiivin 2006/43/EY soveltamisalaan.

- **Toisessa jäsenvaltiossa leasingvuokrattujen ajoneuvojen rekisteröinti**

Tässä palveludirektiivin 17 artiklan 14 kohdassa säädettyssä poikkeuksessa, jota selvennetään johdanto-osan 89 kappaleessa, otetaan huomioon jäsenvaltioiden väliset suuret erot ajoneuvojen verotuksessa ja ajoneuvojen rekisteröinnin mahdolliset seuraukset ajoneuvojen verotusjärjestelmän kannalta.²⁶¹ Sen mukaan jäsenvaltiot voivat edelleen vaatia, että ajoneuvot, joilla tavallisesti ajetaan jäsenvaltioiden maanteillä, rekisteröidään jäsenvaltioissa. Kuten johdanto-osan 89 kappaleessa mainitaan, tätä poikkeusta sovelletaan pitkäaikaiseen leasingvuokraukseen mutta ei lyhytaikaiseen autonvuokraukseen. On korostettava, että yhdenmukaistettujen EU:n sääntöjen puuttuessa jäsenvaltiot voivat päättää ajanjaksosta, jonka aikana ulkomailla rekisteröityjä autoja saa ajaa niiden alueella, mikäli tällaiset säännöt perustuvat yleistä etua koskevaan pakottavaan syyhyn, kuten verotusvallan käyttöön, ja ovat oikeasuhteisia.

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

Palveludirektiivin 17 artiklan 15 kohdassa, jota selvennetään johdanto-osan 90 kappaleessa, käsitellään direktiivin 16 artiklan ja sopimusvelvoitteita ja sopimuksenulkoisia velvoitteita koskevien kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjen välistä suhdetta. Palveludirektiivin 16 artikla ei vaikuta kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöihin. Näin ollen se, minkä valtion siviilioikeutta sovelletaan sopimuksenulkoisiin velvoitteisiin tai sopimusvelvoitteisiin, joita voi syntyä palvelujen tarjoamista koskevista sopimuksista tai palvelujen tarjoamisen yhteydessä toteutettujen toimien vuoksi, määräytyy kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjen mukaan.

²⁶⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio 27.2.2014, OSA, C-351/12, 65 kohta.

²⁶¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.3.2002, Cura-Anlagen, C-451/99.

6.1.5 18 artiklan mukaiset poikkeukset yksittäistapauksissa

Palveludirektiivin 18 artiklassa sallitaan poikkeukset 16 artiklasta erityisin edellytyksin varsinkin palvelujen turvallisuuteen liittyvissä tapauksissa. Jäsenvaltio voi 18 artiklassa säädetyn edellytyksin poikkeuksellisesti soveltaa vaatimuksiaan tiettyyn saapuvaan palveluntarjoajaan. Säännöksen otsikosta käy selvästi ilmi, että sitä on sovellettava yksittäistapauksissa. Näin ollen 18 artiklaan voidaan turvautua vain tietyssä konkreettisessa tilanteessa ja tietyn palveluntarjoajan tarjoaman palvelun osalta. Direktiivin 18 artiklaa ei voida käyttää yleisesti 16 artiklaa koskevan poikkeuksen myöntämiseksi tietyn tyyppiselle palvelulle tai tietyille palveluntarjoajien luokalle.

Palveludirektiivin 18 artiklassa säädetyn vaihtoehdon käyttäminen johtaa ennaltaehkäiseviin tai kieltotoimenpiteisiin kyseisen palvelun turvallisuuden varmistamiseksi. Jäsenvaltio, jossa palvelua on tarkoitus tarjota, voi menettelyllisesti toteuttaa toimenpiteitä vasta pyydettyään apua jäsenvaltiolta, johon palveluntarjoaja on sijoittautunut, ja noudatettuaan 35 artiklan 2–6 kohdassa säädettyä menettelyä, johon sisältyy velvollisuus ilmoittaa sijoittautumisjäsenvaltiolle ja komissiolle aikomuksesta toteuttaa toimenpiteet sekä toimenpiteiden perustelut.²⁶²

Palvelun on aiheutettava vaara, jota ei voida estää hallinnollista yhteistyötä koskevien säännösten mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä eli asianomaisten jäsenvaltioiden hallintojen keskinäistä avunantoa koskevalla järjestelmällä. Toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia. Ne on siis rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä niiltä vaaroilta suojautumiseksi, joita palvelu tai palveluntarjoaja luovat tai uhkaavat luoda. Toimenpiteiden on oltava tehokkaampia kuin toimenpiteet, joihin palveluntarjoajan sijoittautumisjäsenvaltio aikoo tai voisi ryhtyä. Tämä tarkoittaa, että palvelun vastaanottava jäsenvaltio arvioi kussakin tapauksessa, tuottavatko sen suunnittelemat toimenpiteet todellista lisäarvoa palveluntarjoajan sijoittautumisjäsenvaltion toteuttamiin toimenpiteisiin nähden.

Artiklan 3 kohdassa selvennetään, että tämä menettely ei vaikuta muihin EU:n säädöksiin, joilla taataan palvelujen tarjoamisen vapaus ja joissa säädetään poikkeuksista yksittäistapauksissa. Tämä koskee erityisesti sähköistä kaupankäyntiä koskevaa direktiiviä²⁶³.

6.2 PALVELUJEN VASTAANOTTAJIEN OIKEUKSIIN LIITTYVÄT VELVOITTEET

Todellisten palvelujen sisämarkkinoiden luomiseksi on välttämätöntä paitsi edistää toimijoiden vapautta tarjota palveluja myös varmistaa, että palvelujen vastaanottajat voivat helposti käyttää vapauttaan ottaa vastaan näitä palveluja. Kuten tuomioistuimen oikeuskäytännössä todetaan, vastaanottajien vapaus vastaanottaa palveluja on olennainen osa SEUT-sopimuksen 56 artiklassa vahvistettua perusvapautta.²⁶⁴

Palveludirektiivin IV luvun 2 jaksolla pyritään vahvistamaan palvelujen vastaanottajien, erityisesti kuluttajien, oikeuksia. Jakson tarkoituksena on i) poistaa esteet, joita vastaanottajat voivat kohdata halutessaan hyödyntää muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palveluntarjoajien tarjoamia palveluja, ja ii) poistaa syrjivät vaatimukset, jotka perustuvat vastaanottajan kansallisuuteen tai asuinpaikkaan. Jakson säännöksillä varmistetaan myös, että palvelujen vastaanottajat voivat saada yleiset tiedot vaatimuksista, joita muiden

²⁶² Ks. tämän käsikirjan 9.4.2 jakso.

²⁶³ 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).

²⁶⁴ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 2.2.1989, Cowan v. Trésor Public, C-186/87; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30.5.1991, komissio v. Alankomaat, C-68/89; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.8.1994, Van der Elst, C-43/93.

jäsenvaltioiden palveluntarjoajien on noudatettava. Näin he voivat tehdä tietoon perustuvan valinnan harkitessaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan palvelujen valitsemista.

Palveludirektiivin 19–21 artiklaa sovelletaan kaikkiin direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa määriteltyihin palvelujen vastaanottajiin. Näin ollen kaikkiin jäsenvaltion kansalaisiin ja kaikkiin SEUT-sopimuksen 54 artiklassa tarkoitettuihin oikeushenkilöihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon, sovelletaan palveludirektiivin 19–21 artiklaa. Kuten 4 artiklan 3 kohdassa ja johdanto-osan 36 kappaleessa todetaan, termi 'vastaanottaja' kattaa myös kaikki luonnolliset henkilöt, joille on jo myönnetty oikeuksia unionin säädöksillä, vaikka he eivät olisikaan jonkin jäsenvaltion kansalaisia. Näin ollen myös näillä henkilöillä on 19–21 artiklassa säädetyt oikeudet.²⁶⁵

6.2.1 Rajoitukset, joita ei voida asettaa palvelun vastaanottajille

Palvelujen vastaanottajia, erityisesti kuluttajia, estetään toisinaan hyödyntämästä toisen jäsenvaltion palveluntarjoajan tarjoamia palveluja. Rajoituksia ja jopa syrjintää voi esiintyä erilaisissa tilanteissa, esimerkiksi kun i) palveluntarjoaja siirtyy toisen jäsenvaltion alueelle, ii) palvelu tarjotaan etäpalveluna tai iii) vastaanottaja siirtyy toiseen jäsenvaltioon ottaakseen palveluja vastaan siellä.

Palveludirektiivin 19 artikla estää jäsenvaltioita asettamasta vastaanottajille vaatimuksia, jotka häiritsevät toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden toimijoiden tarjoaman palvelun käyttöä. Kyseisessä 19 artiklassa kielletään erityisesti vaatimukset, i) jotka ovat syrjiviä palveluntarjoajan toimipaikan sijainnin perusteella eli sen perusteella, onko palveluntarjoaja sijoittautunut samaan jäsenvaltioon, jossa vastaanottaja asuu, vai toiseen jäsenvaltioon, tai ii) jotka ovat syrjiviä palvelun toteuttamispaikan perusteella. Palveludirektiivin 19 artiklassa kielletään kansalliset toimenpiteet, joilla rajoitetaan palvelujen vastaanottajien oikeuksia, eikä siinä anneta mahdollisuutta perustella tällaisia toimenpiteitä.

Direktiivin 19 artiklassa on ohjeellinen luettelo kotivaltion asettamista kielletyistä vaatimuksista. Jäsenvaltioiden, jotka velvoittavat palvelun vastaanottajat antamaan ilmoituksen tai hankkimaan luvan halutessaan käyttää toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden palveluntarjoajien palveluja, on 19 artiklan a alakohdan nojalla poistettava tällaiset velvoitteet.²⁶⁶ Tämä ei kuitenkaan koske lupajärjestelmiä, joita sovelletaan tietyn palvelun käyttöön kaikissa tapauksissa²⁶⁷ – ei pelkästään silloin, kun sitä tarjotaan toisesta jäsenvaltiosta käsin.

Lisäksi jäsenvaltioiden, jotka myöntävät taloudellista tukea tietyn palvelun käyttöön, on 19 artiklan b alakohdan mukaisesti poistettava voimassa olevat tällaista taloudellista tukea koskevat syrjivät rajoitukset, jotka perustuvat siihen, että palveluntarjoaja on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon tai että palvelu toteutetaan toisessa jäsenvaltiossa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että työntekijöille myönnettyjen kieli- tai koulutuskurssien rahoittaminen sillä ehdolla, että kurssit järjestetään kyseisen jäsenvaltion alueella, ei olisi 19 artiklan mukaista, joten se olisi lopetettava. Sama pätee lomaseteleihin ja -palveluihin (kuten matkaoppaisiin ja teemapuistoihin), joita voitaisiin käyttää matkailijoiden majoitukseen tai muihin palveluihin vain setelit myöntäneessä jäsenvaltiossa mutta ei ulkomailla. Olisi kuitenkin oltava selvää, että 19 artiklan b alakohta koskee vain tietyn palvelun käyttöön myönnettävää taloudellista tukea.

²⁶⁵ Tämä ei vaikuta Irlannin ja Tanskan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn Irlannin asemasta tehdyn pöytäkirjan 1 ja 2 artiklan sekä Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan 1 ja 2 artiklan mukaisesti tekemiin päätöksiin olla osallistumatta pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25 päivänä marraskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109 (EUVL L 16, 23.1.2004, s. 44) hyväksymiseen.

²⁶⁶ Palveluntarjoajille (eikä vastaanottajille) asetettavia lupavaatimuksia ei 16 artiklan nojalla yleensä enää pitäisi asettaa muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajille. Direktiivin 19 artiklalla täydennetään 16 artiklaa.

²⁶⁷ Ks. johdanto-osan 92 kappale.

Järjestelmät, jotka eivät liity tietyn palvelun käyttöön, kuten opiskelijoiden elinkustannuksiin myönnettävä taloudellinen tuki, eivät kuulu 19 artiklan soveltamisalaan.²⁶⁸

6.2.2 Syrjimättömyysperiaate

Palvelujen vastaanottajat kohtaavat toisinaan kansallisuuteensa tai asuinpaikkaansa perustuvaa syrjintää esimerkiksi museoiden tai puistojen korkeampien pääsymaksujen muodossa. Palveludirektiivin 20 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden ja palveluntarjoajien yleisestä syrjimättömyysvelvollisuudesta.

Syrjimättömyysvelvollisuus

Palveludirektiivin 20 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että palvelujen vastaanottajille ei aseteta syrjiviä vaatimuksia, jotka perustuvat heidän kansallisuuteensa tai asuinpaikkaansa. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on lakkautettava i) valtion tai alue- tai paikallisviranomaisten harjoittama suoraan tai välillisesti saajien kansallisuuteen tai asuinpaikkaan perustuva syrjintä, kuten syrjivät hinnat tai yksinomaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisille asetetut vaatimukset (esimerkiksi velvollisuus toimittaa tiettyjä asiakirjoja palvelun käyttöä varten), sekä ii) edut, joita myönnetään ainoastaan jäsenvaltion kansalaisille tai siellä asuville.

Kaikki kohtelussa esiintyvät erot eivät kuitenkaan ole välttämättä syrjintää. Kuten tuomioistuimen oikeuskäytännössä on selvennetty, syrjintä tarkoittaa erilaisten sääntöjen soveltamista samankaltaisissa tilanteissa tai saman säännön soveltamista eri tilanteissa.²⁶⁹ Vaikka asuinpaikkaan perustuva erilainen kohtelu on yleensä syrjintää, poikkeuksellissa tapauksissa tällaiset erot eivät ehkä ole syrjiviä, jos – ja siltä osin kuin – ne perustuvat merkityksellisiin, objektiivisiin eroihin vastaanottajien tilanteessa²⁷⁰ (tämä voi koskea esimerkiksi tilannetta, jossa tietyn kaupungin asukkaille myönnetään alennus pääsymaksuista paikallisviranomaisen ylläpitämään, kunnallisveroilla rahoitettuun julkiseen uimahalliin).

Velvoite, jonka mukaan palveluntarjoajien asettamat yleiset edellytykset eivät saa olla syrjiviä

Palveludirektiivin 20 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että palvelun käytön yleiset edellytykset, jotka palveluntarjoaja saattaa yleiseen tietoon, eivät sisällä vastaanottajan kansallisuuteen tai asuinpaikkaan perustuvia syrjiviä ehtoja.

On kuitenkin selvää, että direktiivillä ei pyritä estämään objektiivisiin liiketoiminnallisiin näkökohtiin perustuvaa erilaista kohtelua yleisissä edellytyksissä. Tältä osin artiklan 2 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että syrjintäkielto ei sulje pois palveluntarjoajien mahdollisuutta soveltaa erilaisia käytön edellytyksiä, jos nämä erot ovat objektiivisesti perusteltavissa. Kuten johdanto-osan 95 kappaleessa selvennetään, objektiivisia seikkoja, jotka voisivat oikeuttaa erilaiset tariffit, hinnat tai muut ehdot, voisivat olla muun muassa seuraavista syistä aiheutuvat lisäkustannukset: i) etäisyys tai palvelun tuottamisen tekniset ominaispiirteet, ii) vaadittujen teollis- ja tekijänoikeuksien puuttuminen tietyllä alueella, iii) erilaiset markkinaolosuhteet (kuten kysynnän kasvu tai väheneminen, joka johtuu kausivaihteluista), iv) jäsenvaltioiden erilaiset lomakaudet tai v) eri kilpailijoiden hinnoittelu.

On tärkeää huomata, että maarajoitusasetus on erityissäännös. Tämä tarkoittaa, että sen tarkemmat säännökset ovat ensisijaisia, jos ne ovat ristiriidassa palveludirektiivin 20 artiklan 2 kohdan kanssa.²⁷¹ Maarajoitusasetuksessa säädetään selvästi tietyistä tilanteista (myös

²⁶⁸ Ks. johdanto-osan 93 kappale.

²⁶⁹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.1999, Royal Bank of Scotland, C-311/97.

²⁷⁰ Ks. johdanto-osan 94 kappale.

²⁷¹ Ks. tämän käsikirjan 3.10 jakso.

palveludirektiivin 20 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvista tilanteista), joissa erilainen kohtelu kansallisuuden, asuinpaikan tai sijoittautumispaikan perusteella ei ole oikeutettua. Komissio antoi vuonna 2012 ohjeita 20 artiklan 2 kohdan soveltamisesta.²⁷² Vaikka nämä ohjeet kattavat joitakin nyttemmin maarajoitusasetuksen soveltamisalaan kuuluvia tilanteita, niissä on edelleen merkityksellisiä tietoja sellaisten muiden tapausten kannalta, joita ei säännellä maarajoitusasetuksella ja joihin näin ollen sovelletaan palveludirektiivin 20 artiklan 2 kohtaa, myös mahdollisuutta perustella erilainen kohtelu objektiivisin perustein.

Näin ollen tilanteissa, jotka eivät kuulu maarajoitusasetuksen vaan palveludirektiivin soveltamisalaan, elinkeinonharjoittajan käytäntö, jossa tarjotaan erilaisia palvelun saannin edellytyksiä vastaanottajan kansallisuuden tai asuinpaikan mukaan, olisi arvioitava palveludirektiivin 20 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Se saattaa olla sallittu, jos erot ovat suoraan perusteltavissa objektiivisin perustein.²⁷³

Näissä tapauksissa on arvioitava tapauskohtaisesti, sovelletaanko vastaanottajiin erilaista kohtelua (ja onko erilainen kohtelu perusteltua objektiivisin perustein).²⁷⁴

Edellä kuvattua lähestymistapaa sovelletaan esimerkiksi seuraaviin käytäntöihin: toimituksista kieltäytyminen, tarjousten saatavuutta koskevat rajoitukset ja ehdoiltaan huonommat tarjoukset. Vaikka esimerkiksi elinkeinonharjoittajan soveltamia rajatylittäviä toimitusrajoituksia ei käsitellä maarajoitusasetuksessa, niitä tarkastellaan palveludirektiivin 20 artiklan 2 kohdan nojalla ja ne ovat kyseisen säännön vastaisia, jos ne ovat luonteeltaan syrjiviä. Kansallisten viranomaisten on syytä valvoa tiettyjä käytäntöjä erityisen tarkasti.

Monikansallisten elinkeinonharjoittajien (eli elinkeinonharjoittajien, jotka myyvät tavaroitaan eri kansallisten verkkosivustojen kautta useissa jäsenvaltioissa) markkinointikäytännöillä estetään toisinaan tarkoituksellisesti yhdessä jäsenvaltiossa asuvien asiakkaiden tilausten toimittaminen kyseiseen jäsenvaltioon, jos tilaus on tehty elinkeinonharjoittajan toiseen jäsenvaltioon kohdistetulla verkkosivustolla. Elinkeinonharjoittajat asettavat toisinaan kullakin kansallisella verkkosivustolla sovellettavissa yleisissä ehdoissa toimitusrajoituksia, muun muassa rajoituksia, jotka koskevat toimituksia muihin maihin, joissa elinkeinonharjoittaja kuitenkin toimii esimerkiksi toisen kansallisen verkkosivuston kautta. Tämä käytäntö saattaa käytännössä aiheuttaa sen, että asiakkaiden, jotka asuvat muissa jäsenvaltioissa, joissa elinkeinonharjoittaja myös toimii, on mahdotonta saada joitakin tuotteita. Tässä tapauksessa elinkeinonharjoittajan olisi esitettävä objektiivinen peruste, joka oikeuttaisi suoraan kieltäytymään rajatylittävästä toimituksesta sen jäsenvaltion asiakkaille, jossa elinkeinonharjoittaja toimii, vaikkakin toisen kansallisen verkkosivuston kautta. On kuitenkin täysin mahdollista, että käytön edellytysten erot voidaan tosiasiallisesti perustella i) tietyn verkkosivuston käyttöön liittyvillä erilaisilla verotus-, logistiikka- ja toimitusjärjestelyillä ja ii) mahdollisesti erilaisilla kysyntä- tai markkinaolosuhteilla, kuten kausivaihteluista johtuvalla kysynnän kasvulla tai vähenemisellä, tietyn kansallisen verkkosivuston kohteena olevalla alueella. Toimittajien ja jakelijoiden väliset sopimukset, joiden mukaan tavaroita ei saa toimittaa tiettyihin jäsenvaltioihin, saattavat tietenkin olla EU:n kilpailusääntöjen vastaisia (SEUT-sopimuksen 101 artikla)²⁷⁵. Tällainen kilpailunvastainen sopimus, joka rikkoo EU:n kilpailulainsäädäntöä, ei voi olla palveludirektiivin mukainen objektiivinen peruste.

²⁷² Commission Staff Working Document with a view to establishing guidance on the application of Article 20(2) of Directive 2006/123/EC on services in the internal market ('the Services Directive'), SWD(2012) 146 final (komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa annetaan ohjeita palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin 2006/123/EY 20 artiklan 2 kohdan soveltamisesta).

²⁷³ Ks. myös erityiset tiedot, jotka sisältyvät komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan SWD(2020) 294 final, osa 1/2, s. 47 ja sitä seuraavat sivut.

²⁷⁴ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2012) 146 final, s. 11.

²⁷⁵ EU:n kilpailulainsäädännön mukaan monikansallinen elinkeinonharjoittaja, joka ei ole määräävässä asemassa ja joka myy tavaroita eri jäsenvaltioiden kansallisten verkkosivustojen kautta, voi näin ollen päättää, lähettääkö se tavaroita tiettyihin jäsenvaltioihin. Esimerkiksi kahden kansallisen verkkosivuston – joista toisen URL-osoite päättyy ".it" ja toisen ".de" – kautta tuotteitaan myyvä elinkeinonharjoittaja voi yksipuolisesti päättää olla lähettämättä ".de"-sivustolla myytyjä tuotteita Italiaan (eli elinkeinonharjoittaja voi yksipuolisesti päättää toimittaa tuotteitaan Italiaan mutta ainoastaan

Toinen esimerkki palveludirektiivin 20 artiklan nojalla tarkasteltavista tilanteista on kieltäytyminen toimittamasta tekijänoikeudella suojattuja muita kuin audiovisuaalisia palveluja (kuten videopelejä, verkkomusiikkia ja sähköisiä kirjoja).²⁷⁶ Koska tällaiseen tekijänoikeudella suojattuun sisältöpalveluun ei maarajoitusasetuksen 4 artiklan nojalla sovelleta kieltä soveltaa erilaisia yleisiä käyttöehtoja – mukaan lukien kieltäytyminen tällaisten palvelujen tarjoamisesta muista jäsenvaltioista tuleville asiakkaille – asiakkaan kansallisuuden tai asuin- tai sijoittautumispaikan perusteella, tätä tilannetta voidaan edelleen valvoa palveludirektiivin 20 artiklan 2 kohdan nojalla myös vaadittujen oikeuksien olemassaolon osalta. Jos elinkeinonharjoittajalla on tarvittava tekijänoikeus ja lähioikeudet palvelun toimittamiseksi muilla alueilla, vaadittujen teollis- ja tekijänoikeuksien puuttumista ei luonnollisesti voida käyttää perusteena toimittamisesta kieltäytymiselle. Näin ollen kieltäytyminen toimituksista muiden jäsenvaltioiden asiakkaille on perusteltava muilla syillä.²⁷⁷ Vaikka objektiiviset erot, jotka johtuvat asiakkaiden sijainnista eri paikoissa (kuten markkinaolosuhteiden erot, sovellettavat kansalliset vaatimukset tai EU:n lainsäädännön mukaiset jakelusopimusten rajoitukset), voidaan ottaa huomioon asetettaessa erilaisia käytön edellytyksiä, tilannetta, jossa on täysin mahdotonta saada sellaisia tuotteita, joihin elinkeinonharjoittajalla on tarvittavat oikeudet, saattaa olla tarpeen tutkia tarkemmin, koska se voi olla luonteeltaan syrjivä ja jakaa sisämarkkinat keinotekoisesti.

Asianomaisten kansallisten viranomaisten tehtävänä on tehdä tapauskohtainen arviointi ja varmistaa, että palveludirektiivin 20 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanemiseksi kansallisessa lainsäädännössä annettuja säännöksiä noudatetaan.²⁷⁸

Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetulla asetuksella (asetus (EU) 2017/2394) sallitaan 17. tammikuuta 2020 alkaen kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä vastaavien viranomaisten välinen yhteistyö uusilla aloilla, mukaan lukien erityisesti palveludirektiivin 20 artiklan mukaiset vaatimukset ja maarajoitusasetuksen mukaiset vaatimukset. Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen tarkoituksena on lujittaa edelleen kuluttajien oikeuksia puolustavien kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä. Näin varmistetaan kuluttajasääntöjen nopeampi ja johdonmukaisempi täytäntöönpano erityisesti digitaalisessa toimintaympäristössä. Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettuun asetukseen hiljattain tehtyjen muutosten tarkoituksena oli antaa viranomaisille niiden tarvitsemat välineet verkossa tapahtuviin rikkomuksiin puuttumiseksi. Asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot nimeävät yhden tai useamman toimivaltaisen viranomaisen vastaamaan kuluttajien etuja suojaavan unionin lainsäädännön, myös palveludirektiivin 20 artiklan ja maarajoitusasetuksen, täytäntöönpanosta.²⁷⁹ Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tekevät tämän komission ohjaaman täytäntöönpanokehityksen puitteissa²⁸⁰

italialaisen verkkosivuston (".it") kautta tehtyjen tilausten osalta). Jos toimittaja kuitenkin estää monikansallista elinkeinonharjoittajaa tarjoamasta mitään toimitusvaihtoehtoa Italiassa ".de"-sivustolla tehtyjen tilausten osalta, kyseessä voi olla passiivinen myyntirajoitus ja siten vertikaalisen ryhmäpoikkeusasetuksen 4 artiklan b tai c alakohdan mukainen vakavimpiin kuuluva rajoitus.

²⁷⁶ Toimitusehtojen syrjimättömyyttä koskevaa maarajoitusasetuksen 4 artiklaa ei sovelleta sähköisesti suoritettaviin palveluihin, joiden keskeinen piirre on pääsyn tarjoaminen tekijänoikeudella suojattuihin teoksiin ja muuhun aineistoon tai niiden käytön mahdollistaminen. Muita maarajoitusasetuksen säännöksiä, kuten 3 ja 5 artiklaa, sovelletaan kuitenkin sähköisiin kirjoihin. Tämän vuoksi sähköisten kirjojen jakelijoiden olisi sallittava EU:n asiakkaiden pääsy kaikkiin jakelijoiden kansallisiin verkkorajapintoihin (mukaan lukien profiilien rekisteröinti) asiakkaan asuinpaikkaan tai kansalaisuuteen katsomatta ja hyväksyttävä ulkomailla liikkeeseen lasketut maksuvälineet, jos myynti tapahtuu.

²⁷⁷ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2012) 146 final, s. 18.

²⁷⁸ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2012) 146 final, s. 4:
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/39566> (palveludirektiivin 20 artiklan 2 kohta – toimivaltaiset viranomaiset).

²⁷⁹ Asetuksen liitteen mukaisesti sekä palveludirektiivi että maarajoitusasetus kuuluvat asetuksen soveltamisalaan. Jäsenvaltioiden toimittama luettelo maarajoitusasetuksen nojalla nimetyistä elimistä on julkisesti saatavilla osoitteessa <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/geoblocking>, ja palveludirektiivin 20 artiklan mukainen luettelo toimivaltaisista viranomaisista on saatavilla osoitteessa <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32906>

²⁸⁰ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network_en

yhteistyötä kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa yritysten ja kuluttajien välisissä asioissa.

6.3 VASTAANOTTAJIEN NEUVONTAA KOSKEVA VELVOITE

Palveludirektiivin 21 artiklan tavoitteena on lisätä palvelujen vastaanottajien luottamusta tarjoamalla heille keinot tehdä tietoon perustuvia valintoja ja vertailuja rajatylittävien liiketoimien yhteydessä. Tällä säännöksellä säädetään vastaanottajien oikeudesta saada kotijäsenvaltiossaan yleisiä tietoja ja neuvontaa i) oikeudellisista vaatimuksista, erityisesti muissa jäsenvaltioissa sovellettavista kuluttajansuojasäännöistä, ja ii) muissa jäsenvaltioissa sovellettavista oikeussuojakeinoista.

Palveludirektiivin 21 artikla täydentää 7 artiklaa, jossa edellytetään, että jäsenvaltiot antavat vastaanottajille tietoja kansallisesta lainsäädännöstään.²⁸¹

- Käyttöön annettavat tiedot

Palveludirektiivin 21 artiklan mukaan palvelujen vastaanottajille annettavia tietoja ovat muun muassa yleiset tiedot palveluntarjoajiin muissa jäsenvaltioissa sovellettavista vaatimuksista. Tämä kattaa erityisesti tiedot lupavaatimuksista sekä muista palvelutoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen ja erityisesti kuluttajansuojaan liittyvistä säännöistä. Toisin kuin 7 artiklassa, jossa edellytetään, että jäsenvaltiot antavat vastaanottajille tietoja kansallisesta lainsäädännöstään, 21 artiklan mukaan jäsenvaltioiden ei tarvitse antaa yksityiskohtaisia tietoja, kuten tietoja toimista, jotka palveluntarjoajan on toteutettava luvan saamiseksi. Jäsenvaltioiden ei myöskään tarvitse antaa oikeudellista neuvontaa tai muita kunkin vastaanottajan tilanteeseen sovitettuja yksityiskohtaisia tietoja.²⁸²

Vaatimuksia koskevien yleisten tietojen lisäksi jäsenvaltioiden on annettava i) yleiset tiedot käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista palveluntarjoajan ja vastaanottajan välisissä riitatapauksissa sekä ii) vastaanottajille käytännön apua tarjoavien yhdistysten ja järjestöjen yhteystiedot.

Tiedot on annettava selkeässä ja yksiselitteisessä muodossa, ja ne on esitettävä johdonmukaisesti ja jäsennellysti. Pelkkä vastaanottajille annettava kehoitus tutustua oikeudellisiin teksteihin ei riitä. Palveludirektiivin 7 artiklan tavoin myöskään 21 artiklassa ei käsitellä vastuukysymyksiä, kuten vastuuta virheellisistä tai harhaanjohtavista tiedoista.

Direktiivin 21 artiklassa ei edellytetä, että tietoja antavilla elimillä olisi valmiina kaikki muiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöä koskevat olennaiset tiedot, joita palvelujen vastaanottajat voivat niiltä pyytää, että niillä olisi yksityiskohtaiset tiedot muiden jäsenvaltioiden lainsäädännöstä tai että ne perustaisivat uusia tietokantoja. Riittää, että jäsenvaltiot keräävät pyydetyt tiedot ottamalla tarvittaessa yhteyttä asianomaisen jäsenvaltion asiaankuuluvaan elimeen tietojen saamiseksi, jos vastaanottaja sitä pyytää. Tällainen jäsenvaltioiden välinen yhteistyö edistää myös ajantasaisten ja laadukkaiden tietojen tarjoamista. Vastaanottajan asuinjäsenvaltion on toimitettava tiedot kohtuullisessa ajassa. Ei riitä, että vastaanottaja vain ohjataan toisen jäsenvaltion oikeaan yhteyspisteeseen. Vastaanottajat voivat luonnollisesti halutessaan ottaa suoraan yhteyttä asiaa käsittelevään elimeen toisessa jäsenvaltiossa.

Palveludirektiivin 21 artiklan mukaisten velvoitteiden täyttäminen edellyttää tehokasta yhteistyötä toimivaltaisten elinten välillä. Tältä osin artiklan 3 kohdassa säädetään keskinäistä avunantoa ja tehokasta yhteistyötä koskevasta velvoitteesta.

²⁸¹ Ks. tämän käsikirjan 4.4 jakso.

²⁸² Riitatapauksissa yksilöllistä apua voidaan saada myös muiden mekanismien, kuten Euroopan kuluttajakeskusten verkoston tai FIN-NET-verkoston kautta.

- Tietoja antavat elimet

Jäsenvaltiot voivat 21 artiklan nojalla nimetä vapaasti elimet, joita ne pitävät soveltuvimpina 21 artiklassa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.²⁸³ Kuten artiklan 2 kohdassa todetaan, jäsenvaltiot voivat antaa nämä tehtävät esimerkiksi keskitetyille asiointipisteille, jotka jo muutenkin antavat tietoja kansallisista vaatimuksista. Jäsenvaltiot voivat valita myös muita elimiä, joita ovat esimerkiksi i) euroneuvontakeskukset, ii) ammattipätevyysdirektiivissä tarkoitetut yhteystahot, iii) Euroopan kuluttajakeskusten verkosto tai iv) muut kuluttajajärjestöt.

7. KANSALLISTEN TOIMENPITEIDEN ARVIOINTI

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluville palveluntarjoajille asetetut vaatimukset ovat kyseisen direktiivin säännösten mukaisia.

Useissa palveludirektiivin säännöksissä edellytetään, että lupajärjestelmät tai -vaatimukset ovat syrjimättömiä, perusteltuja yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja oikeasuhteisia. Kuten unionin tuomioistuin on vahvistanut, nämä seikat ovat kumulatiivisia (eli järjestelmien tai vaatimusten on täytettävä kaikki nämä ehdot).²⁸⁴ Palveludirektiivin asiaankuuluvat säännökset koskevat esimerkiksi i) lupajärjestelmän perustamista koskevaa periaatetta (9 artikla), ii) luvan saamisen ehtoja (10 artikla), iii) sijoittautumiseen liittyviä vaatimuksia (15 artikla) ja iv) palvelujen tarjoamisen vapautteen liittyviä vaatimuksia (16 artikla).²⁸⁵ Palveludirektiivin 14 artiklassa luetellut vaatimukset ovat kiellettyjä, eikä niitä voida perustella millään syillä.

Jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa, että palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluvat lupajärjestelmät ja -vaatimukset ovat syrjimättömiä, perusteltuja yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja oikeasuhteisia, säädetään useissa direktiivin artikloissa. On kuitenkin selvää, että jäsenvaltioiden suorittaman arvioinnin osatekijät ja tässä arvioinnissa käytettävä menetelmä ovat yhteisiä.

Vaatimuksen perustelut ja oikeasuhteisuus on arvioitava ennen vaatimuksen hyväksymistä, ja tueksi on esitettävä asianmukaiset todisteet.²⁸⁶

Jäsenvaltion, joka perustelee vaatimuksen yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä, on osoitettava, että sen lainsäädäntö on tarpeellinen sillä tavoitellun hyväksyttävän päämäärän toteuttamiseksi sekä tähän soveltuvaa. Tässä yhteydessä jäsenvaltion on esitettävä täsmällisiä tietoja väitteidensä tueksi.²⁸⁷ Todistustaakka ei kuitenkaan voi ulottua niin pitkälle, että jäsenvaltiota vaadittaisiin näyttämään varmasti toteen, ettei millään muulla kuviteltavissa olevalla toimenpiteellä voida saavuttaa mainittua päämäärää samoissa olosuhteissa.²⁸⁸ Tämän tasoisen varmuuden saavuttamiseksi todistustaakan osalta analyysin ja sitä tukevan näytön olisi oltava riittävän yksilöllistä kyseiseen toimenpiteeseen ja asiayhteyteen nähden. Yleiset arvioinnit, jotka koskisivat esimerkiksi koko palvelusektoria, eivät vastaisi veloitetta analysoida tiettyä toimenpidettä ja esittää täsmällisiä tietoja analyysin tueksi. Vaadittavan

²⁸³ Luettelo yhteyselimistä, jotka tarjoavat tietoja ja apua palveludirektiivin 21 artiklan mukaisesti (21 artiklan mukaiset elimet), on saatavilla osoitteessa <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/39567/attachments/1/translations/>

²⁸⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.11.2018, komissio v. Unkari, C-171/17, 83 kohta.

²⁸⁵ Tarkempia tietoja on eri seikkoja käsittelevissä käsikirjan jaksoissa: i) lupiin liittyviä perusteluja ja oikeasuhteisuutta koskevat seikat – 5.2 jakso, ii) sijoittautumiseen liittyvät vaatimukset – 5.4 jakso ja iii) palvelujen tarjoamisen vapautteen liittyvät vaatimukset – 6.1.3 jakso.

²⁸⁶ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.11.2003, Lindman, C-42/02, 25 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.3.2004, Leichtle, C-8/02, 45 kohta.

²⁸⁷ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 4.7.2019, komissio v. Saksa, C-377/17, 64 ja 74 kohta.

²⁸⁸ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2019, komissio v. Saksa, C-377/17, 64 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 3.4.2020, komissio v. Belgia, C-384/18, 55 kohta.

näytön tyyppi riippuu myös kulloisestakin yleisen edun mukaisesta tavoitteesta ja niistä perusteista, joihin kussakin tapauksessa vedotaan. Esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksen tasapainon turvaamista koskevan yleisen edun mukaisen tavoitteen kohdalla unionin tuomioistuin edellyttää, että perusteluihin, joihin vedotaan, on liitettävä analyysi toimenpiteen soveltuvuudesta ja oikeasuhteisuudesta. Tällaisen analyysin tueksi on esitettävä lukuja ja sen ja luotettavien, johdonmukaisten tietojen avulla on voitava osoittaa, että sosiaaliturvajärjestelmän tasapaino on todellakin vaarantunut.²⁸⁹ Pelkkä viittaus sosiaaliturvajärjestelmän epätasapainon riskiin on todettu riittämättömäksi.

Yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyvien syiden osalta unionin tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltioiden on osoitettava erityisellä ja yksityiskohtaisella tavalla, että kyseisen toimenpiteen kohteena oleva tilanne muodostaa todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin.²⁹⁰

7.1 SYRJIMÄTTÖMYYS

Vaatimus on syrjimätön, jos se ei ole suoraan tai välillisesti syrjivä kansallisuuden perusteella (tai yhtiöiden osalta sääntömääräisen kotipaikan sijainnin perusteella). Vaatimus ei saa johtaa objektiivisesti samassa tilanteessa olevien palveluntarjoajien tai palvelujen vastaanottajien erilaiseen kohteluun.²⁹¹

7.2 PERUSTELU YLEISTÄ ETUA KOSKEVALLA PAKOTTAVALLA SYYLÄ

Yleistä etua koskevan 'pakottavan syyn' käsite (kuten palveludirektiivin 4 artiklan 8 kohdassa ja johdanto-osan 40 kappaleessa todetaan) tarkoittaa tavoitteita, joihin jäsenvaltiot voivat oikeutetusti pyrkiä. Tällaisia tavoitteita ovat muun muassa seuraavat:

perussopimuksen 52 ja 62 artiklassa tarkoitetut yleinen järjestys, yleinen turvallisuus ja kansanterveys, yhteiskuntajärjestyksen säilyttäminen, sosiaalipolitiikan tavoitteet, palvelujen vastaanottajien suojelu, kuluttajansuoja, työntekijöiden suojelu sosiaalinen suojelu mukaan luettuna, eläinten hyvinvointi, sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksen tasapainon säilyttäminen, petostentorjunta, syrjivän kilpailun ehkäiseminen, ympäristön ja kaupunkiympäristön suojelu kaavoitus mukaan luettuna, luotonantajien suojelu, oikeuslaitoksen moitteettoman toiminnan takaaminen, liikenneturvallisuus, henkisen omaisuuden suojelu, kulttuuripolitiikan tavoitteet mukaan luettuna eri seikkoihin (erityisesti yhteiskunnan sosiaalisiin, kulttuurisiin, uskonnollisiin ja filosofisiin arvoihin) liittyvän ilmaisunvapauden takaaminen, tarve varmistaa koulutuksen korkea taso, lehdistön monimuotoisuuden säilyttäminen ja toimet kansallisen kielen edistämiseksi, historiallisen ja taiteellisen kansallisen perinteen säilyttäminen sekä eläinlääkintäpolitiikka.

Tämä yleistä etua koskevien pakottavien syiden luettelo ei koske vain palveludirektiiviä eikä ole tyhjentävä. Vaatimuksen perusteeksi voidaan vedota myös muihin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin, kuten niihin, jotka on tunnustettu suoraan perussopimuksen määräyksiin perustuvissa unionin tuomioistuimen tuomioissa.

²⁸⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.3.2018, DW, C-651/16; unionin tuomioistuimen tuomio 21.1.2016, komissio v. Kypros, C-515/14, 54 ja 55 kohta.

²⁹⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio 6.10.2020, komissio v. Unkari, C-66/18, 204 kohta.

²⁹¹ Ks. tämän käsikirjan 5.3.1 ja 6.2.2 jakso.

Palveludirektiivin 16 artiklan soveltamisalaan kuuluvaan palvelujen rajatylittävään tarjoamiseen liittyvien vaatimusten perusteeksi voidaan esittää ainoastaan kyseisessä artikkelissa mainitut neljä yleistä etua koskevaa pakottavaa syytä: yleinen järjestys, kansanterveys, yleinen turvallisuus ja ympäristönsuojelu²⁹². Seuraavassa laatikossa esitetään yksityiskohtaisemmin muutamia tavoitteita, joihin jäsenvaltiot voivat oikeutetusti pyrkiä.

Yleinen järjestys

Yleisen järjestyksen käsite on unionin oikeuden käsite, joka edellyttää, että on olemassa yhteiskunnan perustavanlaatuisia etua uhkaava todellinen ja vakava vaara. Näin ollen sillä ei voida katsoa tarkoitettavan laajoja yleisen järjestyksen käsitteitä, joita saattaa esiintyä tiettyjen jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä ja jotka voivat kattaa useita erilaisia poliittisia kysymyksiä – tai jopa jonkin jäsenvaltion koko oikeus- tai yhteiskuntajärjestelmän. Tuomioistuimen esittämä toteamus, jonka mukaan yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot voivat vaihdella jäsenvaltioittain, ei vaikuta tähän.²⁹³ Niiden asioiden määrä, joissa tuomioistuin on hyväksynyt yleiseen järjestykseen perustuvan perustelun, on melko vähäinen. Yleiseen järjestykseen pohjautuva perustelu on hyväksytty esimerkiksi i) huumausaineiden väärinkäyttöön liittyvää henkilökohtaista käyttäytymistä koskevassa asiassa, jos tällainen käyttäytyminen muodostaa yhteiskunnan perustavanlaatuisia etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran²⁹⁴, ii) asiassa, jossa jäsenvaltio piti pelejä, joissa simuloidaan ihmisten tappamista, ihmisarvoa loukkaavina²⁹⁵, ja iii) jos rahapeliin pelaamisesta voi aiheutua uhka yhteiskuntajärjestyksen perusarvoille²⁹⁶. Toisaalta tuomioistuin ei hyväksynyt väitettä, jonka mukaan kansallisella lainsäädännöllä, jolla tietyiltä yrityksiltä edellytettiin tietty vähimmäispääoma velkojien suojelemiseksi, pyrittiin yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen²⁹⁷, eikä vaatimusta, jonka mukaan yrityksen johtajalla on oltava kotipaikka yrityksen toimipaikan alueella, jotta sakot voidaan antaa tiedoksi kyseiselle johtajalle²⁹⁸. Tuomioistuin hylkäsi myös ”ilmeisesti perusteettomana” väitteen, jonka mukaan jokainen vartioimisyritys voi periaatteessa uhata todellisuudessa ja riittävän vakavasti yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta.²⁹⁹ Tuomioistuin on lisäksi todennut, että pelkästään sitä, että jäsenvaltion kansalainen lyö laimin ulkomaalaisten maahanpääsyä, maassa liikkumista ja oleskelua koskevat lakisääteiset muodollisuudet, ei voida pitää sellaisenaan yleisen järjestyksen vaarantamisena.³⁰⁰ Tuomioistuin on myös hylännyt väitteen, jonka mukaan tarve vähentää rahapeliin pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia haittoja kuuluu yleisen järjestyksen piiriin.³⁰¹

²⁹² Ks. tämän käsikirjan 6.1.3 jakso.

²⁹³ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.10.2004, Omega, C-36/02.

²⁹⁴ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.1.1999, Calfa, C-348/96; tässä asiassa tuomioistuin ei kuitenkaan pitänyt kyseistä toimenpidettä – maastakarkotusta rikostuomion jälkeen – oikeasuhteisena.

²⁹⁵ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.10.2004, Omega, C-36/02.

²⁹⁶ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.9.1999, Läära, C-124/97.

²⁹⁷ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.3.1999, Centros, C-212/97.

²⁹⁸ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.5.1998, Clean Car Services, C-350/96.

²⁹⁹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.3.2000, komissio v. Belgia, C-355/98.

³⁰⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.12.1974, Royer, C-48/75.

³⁰¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.11.2003, Lindman, C-42/02.

Yleinen turvallisuus

Yleisen turvallisuuden käsite on yleisen järjestyksen tavoin unionin oikeuden käsite, joka edellyttää, että on olemassa yhteiskunnan perustavanlaatuisia etua uhkaava todellinen ja vakava vaara. Tuomioistuin on pitänyt yleistä turvallisuutta koskevin tavoitteina esimerkiksi i) jäsenvaltion tavoitetta varmistaa raakaöljyn saatavuus, koska se on ”äärimmäisen [tärkeää] valtion olemassaololle sen vuoksi, että valtion talouden toiminnan lisäksi erityisesti valtion toimielimet ja sen julkiset peruspalvelut ja jopa sen väestön hengissä pysyminen ovat [siitä] riippuvaisia”³⁰², ja ii) jäsenvaltion tavoitetta estää suuronnettomuudet satamissa³⁰³. Tuomioistuin on myös vahvistanut, että vaikka ihmisille aiheutuvien vakavien fyysisten vammojen ehkäiseminen on yhteiskunnan perustavanlaatuinen etu, SEUT-sopimuksen 52 artiklaa on tulkittava suppeasti, koska se muodostaa poikkeuksen perussopimuksen perusperiaatteesta.³⁰⁴

Kansanterveys

Unionin tuomioistuin ei ole toistaiseksi esittänyt erityistä kansanterveyden määritelmää.³⁰⁵ Asiaa koskevassa oikeuskäytännössä kuitenkin vahvistetaan, että muiden SEUT-sopimuksen 52 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden tavoin kansanterveyden käsitteeseen voidaan vedota vain siinä tapauksessa, että on olemassa todellinen ja riittävän vakava uhka.³⁰⁶ Kansanterveyteen on viitattu asioissa, joissa jäsenvaltiot ovat väittäneet, että tarve ylläpitää kaikille avoimia tasapainoisia lääkintä- ja sairaalapalveluja ja väestön eloonjääminen³⁰⁷ ovat oikeuttaneet tietyt rajoitukset. Sitä vastoin unionin tuomioistuin on katsonut, että kansanterveyttä koskeva tavoite ei voi oikeuttaa i) toimenpidettä, joka edellyttää, että eläinlääkäriyhtiöiden osakepääoman on oltava yksinomaan kyseisen ammatin harjoittajien omistuksessa³⁰⁸, ii) apteekin palveluksessa olevien työntekijöiden kyseistä apteekkia koskevaa etuosto-oikeutta³⁰⁹ eikä iii) toimenpidettä, jolla kielletään yksityisiä yrityksiä tarjoamasta tuhkauurnien säilytyspalvelua³¹⁰. On myös huomattava, että pelkästään se seikka, että onnettomuudet tai ammattivirheet (esimerkiksi arkkitehdin, linja-autonkuljettajan tai räjähteiden käsittelijän ammateissa) voivat koskea monia henkilöitä, ei oikeuta kansanterveyden suojeluun perustuvaa vaatimusta.

Sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksen tasapainon säilyttäminen

Tuomioistuimen mukaan ainoastaan se, että ehkäistään riski sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksen tasapainon vakavasta heikentymisestä, saattaa olla sellainen yleistä etua koskeva pakottava syy, joka voi oikeuttaa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisen.³¹¹ Tällainen perustelu edellyttää objektiivista, yksityiskohtaista ja lukuja sisältävää analyysia, jolla on pystyttävä luotettavien ja johdonmukaisten tietojen avulla osoittamaan, että sosiaaliturvajärjestelmän tasapaino on todellakin vaarantunut.³¹²

Palvelujen vastaanottajien suojelu ja kuluttajansuoja

Palvelun vastaanottajien suojelu ja kuluttajansuoja kattaa esimerkiksi vaatimukset, joilla pyritään säilyttämään palvelujen korkea laatu³¹³ tai takaamaan palvelujentarjoajien riippumattomuus sekä se, ettei niiden välillä ole eturistiriitoja³¹⁴.

Työntekijöiden suojelu sosiaalinen suojelu mukaan luettuna

Unionin tuomioistuin on katsonut, että työntekijöiden suojeluun sisältyy tavoite taata kaikkien tietyn ammatin harjoittajien (esimerkiksi satamatyöntekijöiden) yhdenvertainen kohtelu sosiaalisten oikeuksien osalta.³¹⁵ Tuomioistuin on myös hyväksynyt tässä yhteydessä, että kansallisia toimenpiteitä voidaan perustella tavoitteella ehkäistä työmarkkinoiden häiriöitä.³¹⁶

Petosten torjunta

Tuomioistuimien on soveltanut oikeuden väärinkäytön kieltoa koskevaa periaatetta sekä palvelujen tarjoamisen vapauteen³¹⁷ että sijoittautumisvapauteen³¹⁸. Näin ollen jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön mekanismeja oikeuksien väärinkäytön torjumiseksi. Samalla niiden on kuitenkin varmistettava yritysten ja itsenäisten ammatinharjoittajien todellisen taloudellisen toiminnan kokonaisvaltainen suojeleminen. Tuomioistuin on erityisesti täsmentänyt, että vapaata liikkuvuutta rajoittavia kansallisia toimenpiteitä ei voida perustella yleisellä olettamalla petoksesta.³¹⁹ Jäsenvaltioiden on sen sijaan tehtävä tapauskohtainen arviointi sen määrittämiseksi, koskeeko käsiteltävänä oleva asia objektiivisten näkökohtien perusteella täysin keinotekoisia järjestelyjä, jolla pyritään kiertämään jäsenvaltioiden sääntöjä.³²⁰ Tuomioistuin on tässä yhteydessä katsonut esimerkiksi, että fyysisen henkilön verotuksellisen kotipaikan siirtäminen jäsenvaltion alueen ulkopuolelle ei sinänsä merkitse veronkiertoa.³²¹ Tuomioistuin on katsonut myös, että sitä, että jäsenvaltion kansalainen, joka haluaa perustaa yhtiön, tekee sen siinä jäsenvaltiossa, jossa yhtiötä koskevat oikeussäännöt ovat tämän kansalaisen mielestä lievimmät, ja perustaa toisiin jäsenvaltioihin sivuliikkeitä, ei sinänsä voida pitää sijoittautumisoikeuden väärinkäyttönä.³²²

Ympäristön ja kaupunkiympäristön suojeleminen kaavoitus mukaan luettuna

Jäsenvaltiot voivat varmistaa, että palveluntarjoajat noudattavat omia kansallisia, alueellisia tai paikallisia ympäristönsuojelua koskevia sääntöjään. Ottamalla huomioon palvelun suorittamispaikan erityispiirteet jäsenvaltiot voivat estää sen, että palvelu heikentäisi ympäristön tilaa kyseisessä paikassa. Tähän liittyvät säännöt voivat koskea

³⁰² Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.7.1984, *Campus Oil*, C-72/83, 34 kohta.

³⁰³ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.6.1998, *Corsica Ferries*, C-266/96.

³⁰⁴ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.12.2006, komissio v. *Itävalta*, C-257/05, oikeuskäytäntöviittauksineen.

³⁰⁵ 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) selitetään kuitenkin kansanterveyden käsite, joka on yksi syistä, jonka perusteella vapaan liikkuvuuden rajoittaminen saattaa olla oikeutettua, 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 taudista säädetään suojaa koskeissa säännöksissä, joita sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin."

³⁰⁶ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.12.2006, komissio v. *Itävalta*, C-257/05, 25 kohta.

³⁰⁷ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2006, *Watts*, C-372/04, 105 kohta. Tuomioistuin oli viitannut yleisesti kansanterveyttä koskeviin lausumiin aiemmassa oikeuskäytännössään. Tässä nimenomaisessa asiassa ja muissa jäsenvaltioissa annettavaa sairaalahoitoa koskevien lupien osalta unionin tuomioistuin kuitenkin hyväksyi perustelut, jotka perustuivat suunnitteluvarmuuden tarpeeseen, viittaamatta nimenomaisesti kansanterveyteen sinänsä.

³⁰⁸ Unionin tuomioistuimen tuomio 1.3.2018, *CMVRO*, C-297/16; unionin tuomioistuimen tuomio 29.7.2019, komissio v. *Itävalta*, C-209/18.

³⁰⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2019, *Comune di Bernareggio*, C-465/18, 52 kohta.

³¹⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio 14.11.2018, *Memoria ja Dall'Antonia*, C-342/17, 56 kohta.

³¹¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.3.2009, *Kattner Stahlbau GmbH v. Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft*, C-350/07, 85 kohta.

³¹² Unionin tuomioistuimen tuomio 21.1.2016, komissio v. *Kypros*, C-515/14, 54 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 7.3.2018, *DW*, C-651/16, 34 kohta.

³¹³ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2019, komissio v. *Saksa*, asia C-377/17; unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2018, *Kirschstein*, asia C-393/17.

³¹⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 29.7.2019, komissio v. *Itävalta*, C-209/18.

³¹⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 11.2.2021, *Katoen Natie Bulk Terminals ja General Services Antwerp*, C-407/19, 63 kohta.

³¹⁶ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.3.1990, *Rush Portuguesa*, C-113/89.

³¹⁷ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.2.1993, *Veronica Omroep Organisatie*, C-148/91, 13 kohta.

³¹⁸ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.3.1999, *Centros*, C-212/97, 24 kohta.

³¹⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2012, komissio v. *Belgia*, C-577/10, 53 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.3.2004, *de Lasteyrie du Saillant*, C-9/02.

³²⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2006, *Cadbury Schweppes*, C-196/04; unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2012, komissio v. *Belgia*, C-577/10.

³²¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.3.2004, *de Lasteyrie du Saillant*, C-9/02, 51 kohta.

³²² Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.3.1999, *Centros*, C-212/97, 27 kohta.

i) meluntorjuntaa (tiettyjen koneiden käytölle asetetut enimmäismelutasot), ii) vaarallisten aineiden käyttöä ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi tai iii) palvelutoiminnan yhteydessä syntyvän jätteen käsittelyä. Ympäristönsuojelu kattaa myös yleisemmin kaupunkiympäristön suojelun³²³ sekä ekologisen rakentamisen säilyttämisen³²⁴.

Eläinten terveys ja eläinten hyvinvointi

Näitä yleisen edun mukaisia tavoitteita käytetään esimerkiksi eläinten kasvatukseen, teurastamojen toimintaan ja eläimiä käyttävään viihdetoimintaan, kuten huvipuistoihin tai sirkuksiin, liittyvien toimenpiteiden perustelemiseksi.

Sosiaalipoliittiset tavoitteet

Sosiaalipoliittiset tavoitteet kattavat muun muassa jäsenvaltioiden mahdollisuuden puuttua saatavilla olevien asuntojen puutteeseen ja kohtuuttoman korkeisiin vuokriin. Näin voidaan varmistaa kohtuuhintaisten asuntojen saatavuus jäsenvaltion vakituisille asukkaille.³²⁵ Ne kattavat myös toimenpiteet, joilla varmistetaan, että konkurssivelalliselle taataan tietty eläkeoikeuksien taso, jotta hänellä olisi riittävät tulot ja vältettäisiin se, että hänestä muodostuisi valtiolle rasite.³²⁶

Syrjivän kilpailun ehkäiseminen

Vaikka syrjivän kilpailun ehkäiseminen on yleistä etua koskeva pakottava syy, joka voi oikeuttaa rajoittavat toimenpiteet, on korostettava, että tavoite varmistaa palvelun kannattavuus on puhtaasti taloudellinen syy eikä voi oikeuttaa rajoittavaa toimenpidettä.³²⁷

Luotonantajien suojelu

Luotonantajien suojelu on yleistä etua koskeva pakottava syy, joka voi oikeuttaa jäsenvaltioiden toimenpiteet. Tähän tavoitteeseen pyrkiessään jäsenvaltioiden on kuitenkin varmistettava, että toimenpiteellä ei luoda yleistä petoksen olettaa, joka olisi kohtuuton ja perussopimuksessa taatun perusvapauden vastainen.³²⁸

Oikeuslaitoksen moitteettoman toiminnan takaaminen

Tuomioistuimien on useaan otteeseen hyväksynyt jäsenvaltion mahdollisuuden vedota asianmukaiseen oikeudenkäyttöön.³²⁹ Tällä yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä on perusteltu esimerkiksi jäsenvaltion toimenpide, joka koskee muutoksenhakutuomioistuimen avustaviksi asiantuntijoiksi rekisteröityjä kääntäjiä.³³⁰ Jäsenvaltioiden on kuitenkin varmistettava, että ulkomaisia tuomioistuimia kääntäjinä avustavien asiantuntijoiden ammattipätevyys tunnustetaan täysimittaisesti. Jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava, että i) asianomaiset osapuolet voivat saada tietoa viranomaisten tekemien ammattipätevyyden tunnustamista koskevien päätösten perusteluista ja että ii) tällaisiin päätöksiin voidaan soveltaa tehokasta tuomioistuinvalvontaa.

³²³ Unionin tuomioistuimen tuomio 30.1.2018, Visser, C-360/15, 135 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, Cali Apartments, yhdistetyt asiat C-724/18 ja C-727/18, 67 kohta.

³²⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2019, komissio v. Saksa, C-377/17, 71 kohta.

³²⁵ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, 30 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, Cali Apartments, yhdistetyt asiat C-724/18 ja C-727/18.

³²⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 11.11.2021, MH ja ILA, C-168/20, 112 kohta.

³²⁷ Unionin tuomioistuimen tuomio 22.12.2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, 51 kohta.

³²⁸ Unionin tuomioistuimen tuomio 25.10.2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16.

³²⁹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.12.1996, Reisebüro Broede v. Sandker, C-3/95, 38 kohta.

³³⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio 17.3.2011, Peñarroja Fa, yhdistetyt asiat C-372/09 ja C-373/09, 55 kohta.

Tieliikenteen turvallisuus

Tuomioistuin on selventänyt useissa tapauksissa, että liikenneturvallisuuden tavoite on yleistä etua koskeva pakottava syy, jolla perusvapauksia rajoittava jäsenvaltion toimenpide voidaan perustella.³³¹ Jäsenvaltioiden on kuitenkin pyrittävä tällaiseen tavoitteeseen, kuten muihinkin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin, yhdenmukaisella tavalla.³³²

Kulttuuripolitiikan tavoitteet

Kulttuuripolitiikan takaamista koskevan yleisen edun mukaisen tavoitteen osalta unionin tuomioistuin on selventänyt, että televisio-ohjelmien tarjonnan moniarvoisuuden säilyttäminen voi olla yleistä etua koskeva pakottava syy, jolla palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus voidaan perustella.³³³ Unionin tuomioistuin on myös todennut yleisemmin, että tiedonvälityksen ja tiedotusvälineiden moniarvoisuuden suojeleminen on yleistä etua koskeva pakottava syy.³³⁴

Tarve varmistaa koulutuksen korkea taso

Tältä osin unionin tuomioistuin on katsonut esimerkiksi, että jäsenvaltioiden toimenpiteet, joilla palveluntarjoajilta, jotka haluavat antaa yliopistollisia oppiarvoja, edellytetään tätä koskevaa lupaa, ovat omiaan takaamaan tämän tavoitteen saavuttamisen. Lupajärjestelmän avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat varmistua ennen tutkintotodistusten antamista siitä, että nämä palveluntarjoajat tarjoavat riittävät takeet voidakseen taata näiden tutkintotodistusten laadun.³³⁵ Tällaisen luvan myöntämisehtojen on kuitenkin oltava palveludirektiivin säännösten mukaisia.³³⁶

Puhtaasti taloudelliset tavoitteet eivät voi muodostaa yleistä etua koskevaa pakottavaa syytä, eivätkä ne näin ollen voi oikeuttaa rajoittavaa vaatimusta.³³⁷ Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kilpailijoiden suojeleminen, vaikutus markkinarakenteeseen ja yrityksen kannattavuuden takaaminen koskevat tavoitteet³³⁸ ovat taloudellisia näkökohtia. Lisäksi on korostettava, että verotulojen vähentymisen estäminen ei voi olla rajoittamisen oikeuttava yleistä etua koskeva pakottava syy³³⁹, kuten eivät myöskään luonteeltaan puhtaasti hallinnolliset seikat.³⁴⁰

7.3 TOIMENPITEEN OIKEASUHEISUUS

Vaikka vaatimus olisi syrjimätön ja se hyväksyttäisiin jonkin edellä mainitun yleistä etua koskevan pakottavan syyn nimissä, oikeasuhteisuuden arviointi ratkaisee lopullisesti sen, onko tällaisen vaatimuksen soveltaminen sopusoinnussa palveludirektiivin asiaa koskevien säännösten kanssa. Tämä tarkoittaa, että vaatimuksen soveltamisen on oltava omiaan

³³¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.2.2009, komissio v. Italia, C-110/05, 60 kohta.

³³² Unionin tuomioistuimen tuomio 20.3.2014, komissio v. Puola, C-639/11, 60 kohta.

³³³ Unionin tuomioistuimen tuomio 3.2.2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, 54 kohta.

³³⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 3.9.2020, Vivendi SA, C-719/18, 59 kohta.

³³⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2018, Kirschstein, C-393/17, 73 kohta.

³³⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2018, Kirschstein, C-393/17, 79 kohta.

³³⁷ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 25.10.2001, Finalarte ym., C-49/98, 39 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 24.3.2011, komissio v. Espanja, C-400/08, 74, 95 ja 98 kohta.

³³⁸ Unionin tuomioistuimen tuomio 22.12.2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, 51 kohta.

³³⁹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.9.1999, Saint-Gobain, C-307/97, 51 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.3.2004, de Lasteyrie du Saillant, C-9/02, 60 kohta.

³⁴⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 25.6.2009, komissio v. Itävalta, C-356/08, 46 kohta.

takaamaan sillä tavoiteltavan päämäärän saavuttaminen eikä se saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tämän päämäärän saavuttamiseksi.³⁴¹

Arvioidessaan toimenpiteen oikeasuhteisuutta jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon toimenpiteen kokonaisvaikutus, mukaan lukien sen vaikutus i) henkilöiden ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen EU:ssa, ii) kuluttajien valinnanvaraan ja iii) tarjotun palvelun laatuun. Tällä perusteella jäsenvaltioiden olisi varmistettava erityisesti, että palvelujen tarjoamista koskevan rajoituksen laajuus on oikeassa suhteessa asetettujen tavoitteiden merkitykseen ja odotettuihin hyötyihin nähden.

7.3.1 Toimenpiteen soveltuvuus

Oikeasuhteisuuden vaatimuksen täyttämiseksi toimenpiteen olisi oltava soveltuva ja omiaan takaamaan asetetun tavoitteen saavuttaminen.

Toimenpiteen soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon vähintään jäljempänä olevissa neljässä kohdassa esitetyt arviointiperusteet.

- Oikeasuhteisuuden arvioinnin olisi oltava selkeä sen suhteen, kenen etuja toimenpiteellä pyritään suojelemaan. Onko tarkoituksena suojella palvelujen vastaanottajien (esimerkiksi kuluttajien, potilaiden ja yrityskuluttajien) vai palveluja tarjoavien ammattilaisten ja heidän työtovereidensa etuja? Vai suojellaanko toimenpiteellä myös kolmansia osapuolia (mahdollisesti koko yhteiskuntaa), joihin kyseiset palvelut saattavat vaikuttaa? Myöhemmässä analyysissä olisi sen jälkeen otettava täysipainoisesti huomioon, minkä tyyppisiä toimijoita toimenpiteellä pyritään suojelemaan (esimerkiksi sarja- vai kertaostajia, yritysasiakkaita vai kuluttajia). Esimerkiksi silloin, kun tiettyjen palvelujen vastaanottajat ovat yksinomaan tai ensisijaisesti yritysasiakkaita, vaadittu suojan taso voi olla erilainen kuin silloin, kun näitä palveluja tarjotaan kuluttajille.
- Kansallisen toimenpiteen olisi oltava omiaan takaamaan asetetun tavoitteen saavuttaminen. Tämä tarkoittaa, että toimenpiteen olisi edistettävä tehokkaasti asetetun tavoitteen saavuttamista.³⁴² Jos kansallisella toimenpiteellä ei ole mitään vaikutusta tavoitteeseen, sitä ei tulisi pitää soveltuvana. Sen vuoksi jäsenvaltioiden tulisi i) yksilöitävä selvästi ne erityiset riskit tai hyödyt, jotka toimenpiteellä pyritään minimoimaan tai maksimoimaan, ja ii) selitettävä, millä tavoin ja missä määrin konkreettinen toimenpide auttaa saavuttamaan asetetut tavoitteet. Tämä on yksi arvioinnin tärkeimmistä osista. Se edellyttää perusteellista, tosiasioihin perustuvaa analyysia, joka osoittaa, että merkityksellisiä riskejä on todella olemassa ja että niitä voitaisiin lieventää toimenpiteellä. Yleiset toteamukset siitä, että toimenpide on palvelun laadun tai kuluttajansuojan kannalta hyödyllinen, eivät ole riittäviä. Niiden tueksi on esitettävä merkityksellinen analyysi, jossa keskitytään kyseiseen vaatimukseen ja sen mahdolliseen vaikutukseen kyseiseen palveluun.
- Toimenpiteen olisi katsottava olevan soveltuva takaamaan tavoitteen saavuttaminen vain, jos sillä on yhteys ilmoitetun yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen. Jäsenvaltion on pystyttävä tekemään selkoa, millä tavoin kyseinen toimenpide edistää tehokkaasti tämän tavoitteen saavuttamista.

³⁴¹ Unionin tuomioistuimen tuomio 1.10.2015, *Trijber*, C-340/14, 70 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2019, *komissio v. Saksa*, C-377/17, 62 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 25.10.2001, *Finalarte ym.*, C-49/98, 32 kohta. Ks. analogisesti unionin tuomioistuimen tuomio 23.12.2015, *The Scotch Whisky Association*, C-333/14, 37 ja 56 kohta.

- Toimenpiteen on myös kuvastettava jäsenvaltion pyrkimystä saavuttaa tämä tavoite johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (eli sen toiminnassa ei ole ristiriitaisuuksia tai epä johdonmukaisuuksia).³⁴³ Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tiettyihin toimintoihin liittyviin samanlaisiin riskeihin puututaan vertailukelpoisella tavalla ja että kyseisiin rajoituksiin myönnettäviä poikkeuksia sovelletaan asetetun tavoitteen mukaisesti. Unionin tuomioistuin on katsonut esimerkiksi, että toimenpiteet, joilla arkkitehtien ja insinöörien palveluille asetetaan vähimmäishinnat, eivät ole johdonmukaisia suunnittelupalvelujen korkean laadun säilyttämistä koskevan tavoitteen kannalta, koska tällaisia suunnittelupalveluja voivat tarjota myös palveluntarjoajat, jotka eivät ole osoittaneet ammatillista soveltuvuuttaan tähän toimintaan³⁴⁴. Eräässä toisessa tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, että palvelujen vastaanottajien suojelua ja palvelujen laadun takaamista koskeviin tavoitteisiin pyrkiminen patenttiasiamiesyhtiöiden pääomaomistusta koskevien rajoitusten avulla ei ole johdonmukaista. Tässä tapauksessa patenttiasiamiesten lisäksi vain näiden luonnollisten henkilöiden perheenjäsenet sekä kyseisten luonnollisten henkilöiden perustamien säätiöiden jäsenet voivat omistaa patenttiasiamiesyhtiön osakkeita, kun taas muiden tällä alalla toimivien yritysten osakkuus oli kielletty.³⁴⁵

7.3.2 Toimenpide ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen

Kulloinkin kyseessä olevan vaatimuksen soveltamisen on oltava vähiten rajoittava keino tavoitteen saavuttamiseksi. Erityisesti on arvioitava, onko yleisen edun mukainen tavoite jo saavutettu vaatimuksilla, joita palveluntarjoajaan sovelletaan sijoittautumisjäsenvaltiossa.

Arvioitaessa, ylittääkö toimenpide sen, mikä on tarpeen, olisi otettava huomioon vähintään jäljempänä olevissa kohdissa esitetyt kolme arviointiperustetta.

- Vaatimuksia olisi pidettävä tarpeellisina vain, jos nykyisiä erityisiä tai yleisluonteisempia toimenpiteitä, kuten tuoteturvallisuuslainsäädäntöä, kuluttajansuojalainsäädäntöä tai muita asiaa koskevia sääntöjä (jotka voivat liittyä esimerkiksi rakennusalaan, kilpailuun tai kansanterveyteen), ei voida pitää soveltuvina tai tosiasiallisesti tehokkaina tavoitteen saavuttamiseksi. Jäsenvaltioita kehoitetaan tarkastelemaan olemassa olevia suojatoimia, jotka perustuvat muun tyyppiseen sovellettavaan ennakko- tai jälkisääntelyyn, esimerkiksi teknisten ja turvallisuusstandardien noudattamiseen tai seuranta- tai tarkastusmekanismeihin.
- Arvioitaessa rajoittavan säännön oikeasuhteisuutta olisi lisäksi otettava huomioon kansallinen lainsäädäntö kokonaisuudessaan ja siten ne erilaiset säännöt, joilla pyritään tai vaikutetaan samaan tavoitteeseen. Tätä varten jäsenvaltioiden olisi arvioitava kattavasti olosuhteet, joissa toimenpide hyväksytään ja pannaan täytäntöön. Jäsenvaltioiden olisi erityisesti tarkasteltava uuden toimenpiteen ja muiden kyseiseen palveluun vaikuttavien rajoittavien sääntöjen yhdistettyä vaikutusta. Tiettyjen toimintojen aloittamisen ja harjoittamisen ehtona saattaa olla useiden vaatimusten noudattaminen. Arvioidessaan uusien toimenpiteiden vaikutusta jäsenvaltioiden olisi sen vuoksi otettava huomioon kaikki muut jo olemassa olevat vaatimukset sekä

³⁴³ Unionin tuomioistuimen tuomio 29.7.2019, Hartlauer, C-169/07, 55 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 29.7.2019, komissio v. Itävalta, C-209/18, 94 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2019, komissio v. Saksa, C-377/17, 89 kohta.

³⁴⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2019, komissio v. Saksa, C-377/17, 92 kohta.

³⁴⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 29.7.2019, komissio v. Itävalta, C-209/18, 95 kohta.

samanaikaisesti käyttöön otettavat vaatimukset. Jos lisävaatimusten käyttöönotolla toistetaan vaatimuksia, jotka jäsenvaltio on jo ottanut käyttöön muiden sääntöjen tai menettelyjen yhteydessä, tällaisia vaatimuksia ei voida pitää oikeasuhteisina asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

- Jäsenvaltioiden on arvioitava, onko tavoitellun tavoitteen saavuttamiseksi käytettävissä vähemmän rajoittavia keinoja (esimerkiksi toiminnan seuranta sen harjoittamisen aikana voi olla vähemmän rajoittavaa kuin ennakkolupaa koskeva vaatimus mutta silti riittävää tavoitteen saavuttamiseksi).

8. PALVELUJEN LAATU

Palveludirektiivin V luvussa (22–27 artikla) ja EU:n tason käytännesääntöjä koskevassa 37 artiklassa säädetään toimenpiteistä, joilla pyritään edistämään palvelujen korkeaa laatua sekä parantamaan palveluntarjoajia ja tarjottavia palveluja koskevia tietoja ja avoimuutta. Laatu politiikan kehittäminen on olennaisen tärkeää sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja Euroopan palvelutalouden kilpailukyvyn kannalta. Laatua parantavat toimenpiteet hyödyttävät palvelujen vastaanottajia, erityisesti kuluttajia. Tehokkaamman tiedotuksen ja avoimuuden ansiosta kuluttajat voivat tehdä tietoon perustuvia valintoja erityisesti muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palveluntarjoajien palveluista.

8.1 PALVELUNTARJOAJIA JA TARJOTTAVIA PALVELUJA KOSKEVAT TIEDOT

Monissa tapauksissa palvelujen vastaanottajat, erityisesti kuluttajat, eivät saa perustietoja palveluntarjoajista eivätkä niiden tarjoamista palveluista. Palveludirektiivin 22 artiklalla varmistetaan, että tällaiset tiedot ovat vastaanottajien saatavilla, mutta samalla siinä vältetään aiheuttamasta palveluntarjoajille liiallista rasitetta.

Direktiivin 22 artiklassa erotetaan toisistaan välttämättömät tiedot, jotka olisi aina asetettava vastaanottajien saataville, ja muut tiedot, jotka on toimitettava ainoastaan vastaanottajan pyynnöstä. Direktiivin 22 artiklan 4 kohdan mukaan kaikkien näiden tietojen on oltava selkeitä ja yksiselitteisiä ja ne on asetettava saataville ennen sopimuksen tekemistä tai ennen palvelun tarjoamista, jos kirjallista sopimusta ei ole.

Palveluntarjoajat voivat itse päättää, millä keinoin ne asettavat tiedot saataville. Ne voivat vapaasti valita tarkoituksenmukaisimman ja tehokkaimman viestintävälineen sen perusteella, mitä tietoja ne ovat jo antaneet ja mitä teknisiä tai muita tukivälineitä ne käyttävät. Valinta riippuu todennäköisesti hyvin pitkälti kyseisen palvelun luonteesta ja siitä, miten palvelua yleensä tarjotaan. Monet palveluntarjoajat asettavat tiedot mahdollisten asiakkaiden saataville verkkosivustoillaan, kun taas toiset saattavat antaa tiedot asettamalla ne esille palvelujen suorituspaikassa tai sisällyttämällä ne asiakirjoihin tai esitteisiin. Kaikki toimintatavat ovat hyväksyttäviä, kunhan tavoite tietojen antamisesta vastaanottajalle saavutetaan.

On huomattava, että 22 artiklassa säädetty tiedonantovaatimukset täydentävät muissa EU:n säädöksissä, kuten sähköisestä kaupankäynnistä annetussa direktiivissä³⁴⁶,

³⁴⁶ Direktiivi 2000/31/EY sähköisestä kaupankäynnistä (EYVL L 178, 17.7.2000, s. 1).

matkapakettidirektiivissä³⁴⁷ ja etämyyntidirektiivissä³⁴⁸. säädettyjä tietovaatimuksia. Jäsenvaltiot voivat myös vapaasti asettaa muita tietovaatimuksia alueelleen sijoittautuneille palveluntarjoajille.

8.1.1 Tiedot, jotka palveluntarjoajan on asetettava saataville oma-aloitteisesti

Toimitettaviin tietoihin sisältyy joitakin palveluntarjoajan henkilöllisyyttä koskevia perustietoja (kuten palveluntarjoajan nimi ja yhtiömuoto – yhtiömuodolla on merkitystä esimerkiksi palveluntarjoajan taloudellisen vastuun kannalta). Toimitettavia tietoja ovat tapauksen mukaan myös palveluntarjoajan yhteystiedot, rekisteröintitiedot ja arvonlisäverotunniste. Jos toimintaan sovelletaan lupajärjestelmää, olisi ilmoitettava myös toimivaltaisen viranomaisen tai asianomaisen keskitetyn asiointipisteen tiedot. Säänneltyjen ammattien osalta olisi ilmoitettava myös ammattinimike, jäsenvaltio, jossa nimike on annettu, sekä ammattialajärjestö tai vastaava elin, jonka rekisteriin palveluntarjoaja on merkitty.

Muut toimitettavat tiedot liittyvät palvelun tärkeimpiin ominaisuuksiin ja ehtoihin. Tällaisia tietoja ovat muun muassa i) mahdolliset yleiset ehdot, ii) sopimukseen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevat sopimuslausekkeet, iii) vapaaehtoinen kaupan jälkeinen takuu, iv) palvelun hinta (jos se on määritelty ennakolta) ja v) tiedot vakuutuksesta tai vakuuksista.

8.1.2 Vastaanottajan pyynnöstä saataville asetettavat tiedot

Palveludirektiivin 22 artiklan 3 kohdassa on luettelo tiedoista, jotka on toimitettava vain vastaanottajan pyynnöstä. Niihin sisältyy tietyn palvelun hinta, jos hintaa ei ole määritelty ennalta, tai jos täsmällistä hintaa ei voida ilmoittaa, hinnan laskentatapa. Muut tiedot, joita vastaanottaja voi pyytää, koskevat i) palveluntarjoajan monialatoimintaan ja yhteistyöhankkeisiin liittyvien eturistiriitojen välttämiseksi toteutettuja toimenpiteitä ja ii) mahdollisia palveluntarjoajaa koskevia käytännesääntöjä tai käytettävissä olevia tuomioistuinten ulkopuolisia riitojenratkaisumenettelyjä.

8.2 AMMATILLISET VASTUUVAKUUTUKSET JA VAKUUDET

Palveludirektiivin 23 artiklan tarkoituksena on lisätä kuluttajien luottamusta muiden jäsenvaltioiden palveluihin kannustamalla kaikkia palveluntarjoajia, joiden palvelut saattavat aiheuttaa kuluttajalle riskin, varmistamaan asianmukainen vakuutus suoja.

8.2.1 Sellaisten palvelujen tarjoajille, joihin liittyy erityinen riski, asetettavat vakuutusta tai vakuutta koskevat velvoitteet

Palveludirektiivin 23 artiklassa jäsenvaltioita kehoitetaan vaatimaan, että niiden alueelle sijoittautuneilla palveluntarjoajilla, joiden palveluihin liittyy terveys- tai turvallisuusriski vastaanottajan tai kolmannen henkilön kannalta tai vastaanottajan taloudelliseen turvallisuuteen kohdistuva riski, on ammatillinen vastuuvakuutus tai muunlainen vakuus.

³⁴⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2302, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 90/314/ETY kumoamisesta (EUVL L 326, 11.12.2015, s. 1).

³⁴⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/83/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, kuluttajan oikeuksista, neuvoston direktiivin 93/13/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 1999/44/EY muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 85/577/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/7/EY kumoamisesta (EUVL L 304, 22.11.2011, s. 64).

Kuten johdanto-osan 98 ja 99 kappaleessa selitetään, tällaisen vakuutuksen olisi oltava riskin luonteeseen ja laajuuteen nähden oikeassa suhteessa ja rajatylittävää kattavuutta olisi vaadittava vain jos ja siltä osin kuin palveluntarjoaja tosiasiallisesti tarjoaa rajatylittäviä palveluja.

8.2.2 Vakuutusta tai vakuutta koskevien vaatimusten päällekkäisyyden estäminen

Palveludirektiivin 23 artiklan 2 kohta koskee palveluntarjoajia, jotka ovat jo sijoittautuneet yhteen jäsenvaltioon ja haluavat sijoittautua toiseen jäsenvaltioon. Jäsenvaltion, jossa palveluntarjoaja haluaa perustaa yrityksen, i) on otettava huomioon olennaisilta osin vastaavat tai vertailukelpoiset vakuutusta tai vakuutta koskevat vaatimukset, joita palveluntarjoajaan saatetaan jo soveltaa ensimmäisessä sijoittautumisjäsenvaltiossa, ii) eikä se saa vaatia lisävakuutusta tai -vakuutta, jos olemassa oleva vakuutus tai vakuus jo kattaa sen alueen. Toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava, onko vakuutus tai vakuus vastaava vai olennaisilta osin vertailukelpoinen, seuraavien seikkojen perusteella: i) sen tarkoitus, ii) sen vakuutetun riskin, vakuutetun summan tai vakuuden enimmäismäärän osalta antama vakuutussuoja ja iii) kattavuuteen mahdollisesti sovellettavat poikkeukset. Jos vakuutussuoja on vain osittain vertailukelpoinen, voidaan vaatia täydentävää järjestelyä.

Palveluntarjoajien kotimaassaan hankkimat vakuutustakuut perustuvat usein yksityiskohtaisiin ja monimutkaisiin vakuutussopimuksiin. Tämä voi vaikeuttaa sen arvioimista, onko vakuutus tai vakuus vastaava vai olennaisilta osin vertailukelpoinen. Jotta palveluntarjoajilta ei evätä niiden oikeutta saada vakuutuksensa kokonaan tai osittain tunnustetuksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja jotta voidaan varmistaa tunnustamisjärjestelmän oikeusvarmuus, jäsenvaltion lainsäädännössä olisi selvästi mainittava palveluntarjoajien mahdollisuus saada vakuutussopimuksensa kokonaan tai osittain tunnustetuksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Jos vakuutus on pakollinen ja käytössä on vastavuoroista tunnustamista koskeva lauseke, jäsenvaltioita kehoitetaan ottamaan käyttöön selkeä menettely tai suuntaviivat muissa jäsenvaltioissa otettujen vakuutusten vastaavuuden arvioimiseksi.

Jäsenvaltioiden on joka tapauksessa hyväksyttävä toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden luottolaitosten ja vakuutuksenantajien antamat todistukset vakuutussuojasta riittäviksi todisteiksi niiden alueella sovellettavan vakuutusta koskevan velvoitteen noudattamisesta.

8.3 SÄÄNNELTYJÄ AMMATTEJA KOSKEVA KAUPALLINEN VIESTINTÄ

Palveludirektiivin 4 artiklan 12 kohdassa määritelty kaupallisen viestinnän käsite kattaa kaikki viestinnän muodot, joiden tarkoituksena on edistää palveluntarjoajan palveluja tai imagoa. Näin ollen se kattaa sekä mainonnan että muut kaupallisen viestinnän muodot, kuten käyntikortit, joista käyvät ilmi palveluntarjoajan nimi ja erikoisala³⁴⁹.

Säänneltyt ammatit määritellään palveludirektiivin 4 artiklan 11 kohdassa viittaamalla ammattipätevyysdirektiivin 2005/36/EY 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan määritelmään. Säännelty ammatti olisi ymmärrettävä yhdestä tai useammasta toiminnan lajista koostuvaksi

³⁴⁹

Ammattinimikkeiden käytön osalta direktiivin 2005/36/EY 7 artiklan 3 kohdassa sekä 52 ja 54 artiklassa säädetään ammattinimikkeiden ja tutkintonimikkeiden käyttöön sovellettavista säännöistä, jos palveluntarjoaja tarjoaa palvelujaan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa se on hankkinut ammattipätevyytensä, millä voi olla merkitystä myös silloin, kun ammattinimikettä käytetään kaupallisessa viestinnässä.

ammattitoiminnaksi, jonka aloittaminen tai harjoittaminen edellyttää lain, asetuksen tai hallinnollisen määräyksen nojalla erityistä ammattipätevyyttä.

On myös syytä huomata, että muissa EU:n johdetun oikeuden säädöksissä (kuten sähköistä kaupankäyntiä koskevassa direktiivissä 2000/31/EY tietoyhteiskunnan palvelujen osalta) voi olla samankaltaisia sääntöjä säänneltyjä ammatteja koskevasta kaupallisesta viestinnästä kuin palveludirektiivissä. Tässä yhteydessä tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvä kaupallinen viestintä (kuten suu- ja hammashoitopalveluihin liittyvä verkkomainonta) kuuluu sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 2000/31/EY säännösten soveltamisalaan.³⁵⁰

Palveludirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on vältettävä tarpeettomia kaupallisen viestinnän rajoituksia ja samalla turvattava säänneltyjen ammattien riippumattomuus ja luotettavuus. Direktiivin 24 artiklaa sovelletaan kaikkiin tällaisiin rajoituksiin riippumatta siitä, onko niistä säädetty kansallisessa lainsäädännössä vai ammattialajärjestöjen tai muiden ammatillisten järjestöjen säännöissä. Näin ollen jäsenvaltioiden on varmistettava paitsi se, että niiden lainsäädäntö on palveludirektiivin mukaista, myös se, että ammattiala- tai ammatillisten järjestöjen kaupallista viestintää koskevat säännöt ovat direktiivin mukaisia.

Palveludirektiivin mukaan säänneltyjä ammatteja koskevan kaupallisen viestinnän täydelliset kiellot eivät ole sallittuja. Ilmaus 'kaupallisen viestinnän täydellinen kiello' kattaa kaikkia kaupallisen viestinnän muotoja koskevien kieltojen lisäksi kiellot, jotka koskevat tiettyä kaupallisen viestinnän muotoa sen esitystavasta tai sisällöstä tai käytetyistä keinoista riippumatta.³⁵¹ Näin on esimerkiksi silloin, kun ammatillisissa säännöissä kielletään kokonaan kaupallinen viestintä kaikissa tiedotusvälineissä (kuten lehdistössä, televisiossa, radiossa tai internetissä) tai tietyn säännellyn ammatin osalta tietyn tyyppinen viestintä, kuten asiakashankinta (suoramarkkinointi).

Sitä vastoin mainonnan sisältöä ja ehtoja koskevat säännöt voivat olla eettisistä syistä perusteltuja, kun kyse on tietyistä säännellyistä ammateista ja tietyn tyyppisestä kaupallisesta viestinnästä.

Lisäksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että säänneltyjä ammatteja koskevassa kaupallisessa viestinnässä noudatetaan ammatillisia sääntöjä, joilla pyritään EU:n lainsäädännön mukaisesti erityisesti takaamaan ammattikunnan riippumattomuus, arvokkuus ja luotettavuus sekä ammatillinen salassapitovelvollisuus. Ammatillisen salassapitovelvollisuuden pitäisi esimerkiksi estää palveluntarjoajia mainitsemasta asiakkaitaan kaupallisessa viestinnässä ilman näiden nimenomaista suostumusta.

Vaikka palveludirektiivissä tunnustetaan nimenomaisesti tietyt kaupallisen viestinnän sisältöön liittyvät rajoitukset ja saatetaan jopa edellyttää niitä, tällaisten sääntöjen on oltava i) syrjimättömiä, ii) perusteltuja yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja iii) oikeasuhteisia. Esimerkiksi kansallista lainsäädäntöä, jolla rajoitetaan palveluntarjoajan onnistumisastetta osoittavien (esimerkiksi sen voittamia oikeustapauksia koskevien) tietojen julkistamista, voidaan pitää perusteltuna ja oikeasuhteisena vain, jos saman tavoitteen saavuttamiseksi ei ole olemassa muita, vähemmän rajoittavia keinoja.

Palveludirektiivin soveltamisalaan kuulumattomissa asioissa, kuten terveydenhuollon ammattien yhteydessä, voidaan soveltaa muita EU:n sääntöjä. Esimerkiksi hammaslääkäreiden sähköistä kaupallista viestintää koskevassa asiassa unionin tuomioistuimien katsoi, että tällaisen viestinnän kieltävien kansallisten toimenpiteiden olisi oltava sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 2000/31 säännösten ja SEUT-sopimuksen 56 artiklan määräysten mukaisia.³⁵²

³⁵⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.5.2017, Vanderborght, C-339/15.

³⁵¹ Unionin tuomioistuimen tuomio 5.4.2011, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, 29 kohta.

³⁵² Unionin tuomioistuimen tuomio 4.5.2017, Vanderborght, C-339/15.

8.4 MONIALATOIMINTA

Monialatoimintaa koskevat rajoitukset rajoittavat niiden palvelujen valikoimaa, joita palveluntarjoaja voi tarjota, ja vaikeuttavat uusien liiketoimintamallien kehittämistä. Palveludirektiivin 25 artiklan tavoitteena on varmistaa, että palveluntarjoajiin ei sovelleta vaatimuksia, joilla rajoitetaan erilaisten toimintamuotojen harjoittamista yhdessä tai osana yhteistyöhanketta. Samalla 25 artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus varmistaa, että eturistiriidat ja yhteensopimattomuudet estetään ja että tiettyjen palvelutoimintojen edellyttämä riippumattomuus ja puolueettomuus taataan.³⁵³

Palveludirektiivin 25 artiklaa sovelletaan yhteensopimattomuutta koskeviin vaatimuksiin riippumatta siitä, johtuvatko ne i) kansallisesta lainsäädännöstä vai ii) 4 artiklan 7 kohdassa määritellyistä ammattialasäännöistä tai ammattijärjestöjen tai muiden ammatillisten organisaatioiden säännöistä.

- Monialatoimintaa koskevien rajoitusten kieltö ja poikkeukset siitä

Palveludirektiivin 25 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että palveluntarjoajille ei aseteta vaatimuksia, i) jotka velvoittavat harjoittamaan yksinomaan tiettyä toimintaa tai ii) joilla rajoitetaan erilaisten toimintamuotojen harjoittamista yhdessä tai osana yhteistyöhanketta. Poikkeuksena tästä 25 artiklassa vahvistetaan edellytykset, joiden mukaisesti tällaisia rajoituksia voidaan asettaa säännellyille ammanteille sekä sertifiointi- tai akkreditointipalveluille, teknisille tarkastuspalveluille ja testaukseen liittyville palveluille.

Säänneltyjen ammattien riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseen tähtäävät monialatoimintaa koskevat rajoitukset voivat olla perusteltuja, jos ne ovat tarpeen erilaisten ammattieettisten normien noudattamisen varmistamiseksi. Tällaiset normit voivat vaihdella kunkin ammatin erityisluonteeseen mukaan. Tuomioistuimien katsoi vuonna 2002, että asianajajien ja tilintarkastajien monialaiset yhtiökumppanuudet kieltävä kansallinen laki oli perusteltu ja oikeasuhteinen, koska tilintarkastajilla ei ollut asianajajien vaitiolovelvollisuuteen verrattavaa vaitiolovelvollisuutta.³⁵⁴ Viime aikoina ratkaistuissa asioissa yhteensopimattomuutta koskevia sääntöjä, kuten sääntöjä, joilla estetään tällaiset yhtiökumppanuudet, ei kuitenkaan ole pidetty oikeasuhteisina. Tämä koski seuraavia: i) kirjanpitäjien, vakuutusmeklareiden tai -asiamiesten, kiinteistönvälittäjien sekä pankki- ja rahoitustoiminnan välisen monialatoiminnan täydellisen kiellon³⁵⁵, ii) arkkitehtien tai rakennustekniikkainsinöörien ja muiden ammattimaisten tai muiden palveluntarjoajien välisen monialatoiminnan kiellon sekä iii) patenttiasiamiesten ja muiden ammattimaisten tai muiden palveluntarjoajien välisen monialatoiminnan kiellon³⁵⁶ yhteydessä.

Jäsenvaltioiden on arvioitava, voitaisiinko esimerkiksi palveluntarjoajien riippumattomuus ja puolueettomuus tai ammattieettisten sääntöjen noudattaminen varmistaa vähemmän rajoittavilla keinoilla. Jäsenvaltioiden olisi erityisesti arvioitava, voitaisiinko kahden säännellyn ammatin välisten monialaisten yhtiökumppanuuksien kiellot korvata esimerkiksi i) erityisillä sisäistä organisaatiota ja toimintaa koskevilla säännöillä tai ii) ottamalla käyttöön sisäisiä toimenpiteitä ja menettelyjä, joilla varmistetaan kyseisten kahden toiminnon toisistaan riippumaton toteuttaminen, sekä jälkikäteisvalvontaa.

Sertifiointi- tai akkreditointipalveluiden, teknisten tarkastuspalveluiden ja testaukseen liittyvien palveluiden tarjoajien monialatoimintaa koskevat kiellot voidaan pitää voimassa, mikäli ne ovat i) perusteltuja näiden palveluntarjoajien riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaamiseksi sekä ii) oikeasuhteisia.

³⁵³ Asianajajien osalta tällaiset säännökset eivät vaikuta direktiivin 98/5/EY 11 artiklan 5 kohdan soveltamiseen.

³⁵⁴ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.2.2002, Wouters, C-309/99, 104 kohta.

³⁵⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 27.2.2020, komissio v. Belgia, C-384/18, 52–58 kohta.

³⁵⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 29.7.2019, komissio v. Itävalta, C-209/18.

- Eturistiriitojen ehkäiseminen ja palveluntarjoajien riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistaminen

Rajoitusten poistamisen ohella on tärkeää ehkäistä eturistiriitoja ja varmistaa tiettyjen palvelutoimintojen edellyttämä riippumattomuus ja puolueettomuus.

Näin ollen jäsenvaltioiden, jotka sallivat monialatoiminnan, on varmistettava 25 artiklan 2 kohdan mukaisesti, että i) estetään eturistiriidat, ii) taataan tiettyjen toimintojen edellyttämä riippumattomuus ja puolueettomuus ja iii) ammattietiikkaan liittyvät vaatimukset ovat keskenään yhteensopivia.

8.5 LAATUPOLITIikka

Palveludirektiivin 26 artiklassa säädetään puitteista laatua parantaville toimenpiteille, joita jäsenvaltiot kannustavat palveluntarjoajia toteuttamaan vapaaehtoisuuden perusteella.

On olemassa erilaisia tapoja edistää palvelujen laatua ja vastaanottajille tiedottamista. On selvää, että näiden tapojen soveltuvuus ja tehokkuus riippuvat kyseessä olevien palvelujen alasta ja tyypistä. Palveludirektiivin 26 artiklassa viitataan erityisesti i) riippumattomien tai akkreditoitujen elinten suorittamaan palveluntarjoajien toimintojen sertifiointiin tai arviointiin, ii) omien laatusopimusten laatimiseen tai osallistumiseen ammatillisten järjestöjen laatimiin laatumerkintöihin ja iii) vapaaehtoisin eurooppalaisiin standardeihin. Jäsenvaltiot voivat kannustaa tällaisiin toimenpiteisiin eri tavoin, kuten tiedotuskampanjoilla, työpajoilla tai konferensseilla tai rahoittamalla ohjelmia ja hankkeita. Komissio pyrkii parhaansa mukaan tukemaan tällaisia toimenpiteitä ja levittämään parhaita käytäntöjä jäsenvaltioiden kesken.

Jotta kuluttajien olisi helpompaa vertailla palvelutoiminnan eri piirteitä eri jäsenvaltioissa, jäsenvaltioiden on 26 artiklan 2 kohdan mukaan varmistettava, että palveluntarjoajat ja palvelujen vastaanottajat voivat saada helposti tietoja merkintöjen ja muiden laatumerkkien merkityksestä ja myöntämisperusteista. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi harkita sellaisen verkkosivuston perustamista, jolla on tietoa merkinnöistä, tai vaatia ammattialajärjestöjä tai muita ammatillisia järjestöjä antamaan tällaisia tietoja jäsentensä käyttämisestä merkinnöistä. Ammatillisten järjestöjen, joiden jäsenet käyttävät yhteistä merkkiä, olisi myös varmistettava, että niitä käytetään oikein eivätkä ne johda palvelujen vastaanottajia harhaan.

Lisäksi kuluttajajärjestöjä ja riippumattomia elimiä, jotka arvioivat ja testaavat palveluja, olisi kannustettava antamaan vertailevaa tietoa eri jäsenvaltioissa tarjottavien palvelujen laadusta. Tämäkin voidaan saada aikaan tiedotuskampanjoilla, työpajoilla tai konferensseilla tai rahoittamalla ohjelmia ja hankkeita komission tuella.

8.6 RIITOJEN RATKAISEMINEN

8.6.1 *Palveluntarjoajien suorittaman valitusten käsittelyn parantaminen*

Valitusten asianmukainen käsittely on tärkeää, jotta voidaan lisätä luottamusta rajatylittäviin palveluihin. Valitusten käsittelyn parantamiseksi 27 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että palveluntarjoajat toimittavat yhteystietonsa, erityisesti osoitteen, johon vastaanottajat voivat lähettää valituksen tai tietopyynnön. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että palveluntarjoajat i) vastaavat valituksiin mahdollisimman nopeasti, ii) pyrkivät parhaansa mukaan löytämään tyydyttävän ratkaisun ja iii) ilmoittavat vastaanottajille mahdollisuudesta käyttää tuomioistuinten ulkopuolisia ratkaisumenettelyjä. Jäsenvaltioiden olisi sisällytettävä tällainen palveluntarjoajia koskeva velvoite lainsäädäntöönsä.

8.6.2 Tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanon edellyttämä vakuus

Palveludirektiivin 27 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on hyväksyttävä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen rahoituslaitoksen vastaavat vakuudet, jos tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpano edellyttää vakuutta. Tämän säännöksen tarkoituksena on ratkaista mahdolliset ongelmat, jotka liittyvät tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanoon. Tuomioistuin on jo todennut (vaikkakin eri asiayhteydessä), että jäsenvaltion asettama vaatimus, jonka mukaan vakuus on asetettava luottolaitokseen, jonka kotipaikka tai sivukonttori on jäsenvaltion omalla alueella, on syrjivä muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita luottolaitoksia kohtaan ja kielletty SEUT-sopimuksen 56 artiklan nojalla.³⁵⁷ Palveludirektiivissä edellytetään nimenomaisesti, että kyseisillä luottolaitoksilla on oltava jäsenvaltion hyväksyntä asiaa koskevan EU:n lainsäädännön mukaisesti.³⁵⁸

8.7 KÄYTÄNNESÄÄNNÖT

8.7.1 Yhteisten sääntöjen laatiminen EU:n tasolla

Palveludirektiivin 37 artiklassa säädetään mahdollisuudesta laatia unionin tason käytäntesäännöt. Rajatylittävän toiminnan lisääntyminen ja todellisten palvelujen sisämarkkinoiden kehittäminen edellyttävät ammatillisten sääntöjen tiiviimpää lähentämistä. Siksi on tärkeää, että ammatilliset järjestöt sopivat EU:n tasolla keskenään kyseistä ammattia tai palvelualaa koskevista yhteisistä säännöistä, joilla varmistetaan vastaanottajien yhtäläinen suojelu ja palvelujen korkea laatu kaikkialla EU:ssa.

EU:n tason käytäntesäännöillä voidaan sekä helpottaa palveluntarjoajien vapaata liikkuvuutta että lisätä luottamusta muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajien tarjoamiin palveluihin. Käytäntesäännöillä on tarkoitus vahvistaa yhteiset vähimmäistason käytäntesäännöt EU:n tasolla kunkin ammatin tai palvelualan erityispiirteiden mukaisesti. Tämä ei estä jäsenvaltioita tai kansallisia ammatillisia järjestöjä antamasta kansallisessa lainsäädännössään tai kansallisissa käytäntesäännöissään yksityiskohtaisempia sääntöjä, joiden tarkoituksena on parantaa suojelua.

8.7.2 Käytäntesääntöjen sisältö

Säänneltyjen ammattien osalta käytäntesäännöissä olisi vahvistettava ammattieettiset vähimmäisnormit, joilla pyritään erityisesti varmistamaan riippumattomuus, puolueettomuus ja ammatillinen salassapitovelvollisuus. Käytäntesäännöissä olisi myös vahvistettava kaupallista viestintää ja tarvittaessa vakuutuksia koskevia vaatimuksia koskevat säännöt. Tällaisilla käytäntesäännöillä olisi edistettävä säänneltyjen ammattien harjoittamisen kannalta Euroopassa keskeisinä pidettyjä periaatteita, kuten ammatillista riippumattomuutta, luottamuksellisuutta, rehellisyyttä, luotettavuutta ja ihmisarvoa.

Käytäntesäännöissä vahvistettuja sääntöjä olisi yleensä sovellettava sekä rajatylittävään palvelujen tarjoamiseen että palvelujen tarjoamiseen sillä alueella, jolle palvelun tarjoaja on

³⁵⁷ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.2.2002, komissio v. Italia, C-279/00.

³⁵⁸ 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 (EUVL L 345, 19.12.2002, s. 1); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/48/EY, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2006, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (EUVL L 177, 30.6.2006, s. 1).

sijoittautunut. Tavoitteena on laatia yhteiset säännöt EU:n tasolla tekemättä eroa valtion sisällä tapahtuvan ja rajatylittävän palvelujen tarjoamisen välillä.

Ammatillisten järjestöjen on noudatettava osallistavuuden, avoimuuden, tehokkuuden ja vastuuvollisuuden periaatteita. Näin varmistetaan i) käytäntesääntöjen laatu, ii) käytäntesääntöjen hyväksyntä palveluntarjoajien ja vastaanottajien keskuudessa ja iii) sekä kilpailusääntöjen että sisämarkkinoiden periaatteiden noudattaminen.

9. HALLINNOLLINEN YHTEISTYÖ

9.1 HALLINNOLLISEN YHTEISTYÖN PERUSTEET

Hallinnollinen yhteistyö jäsenvaltioiden välillä on olennaisen tärkeää palvelujen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta. Palveludirektiivissä säädetyillä hallinnollista yhteistyötä koskevilla säännöillä puututaan jäsenvaltioiden välisen hallinnollisen yhteistyön ongelmiin ja luodaan perusta jäsenvaltioiden viranomaisten tehokkaalle yhteistyölle. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöllä olisi varmistettava oikeellisiin ja täydellisiin tietoihin perustuva palveluntarjoajien tehokas valvonta. Näin epärehellisten elinkeinonharjoittajien olisi vaikeampi välttää valvontaa tai kiertää sovellettavia kansallisia sääntöjä. Samalla hallinnollisen yhteistyön tarkoituksena on auttaa välttämään palveluntarjoajien päällekkäisiä tarkastuksia.

Palveludirektiivin hallinnollista yhteistyötä koskevien velvoitteiden täytäntöönpano edellyttää, että otetaan käyttöön tarvittavat oikeudelliset ja hallinnolliset järjestelyt. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa tehtävään päivittäiseen hallinnolliseen yhteistyöhön osallistuvia toimivaltaisia viranomaisia sitovat keskinäistä avunantoa koskevat velvoitteet ja että nämä viranomaiset myös tosiasiallisesti noudattavat niitä. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että niiden alueelle sijoittautuneet palveluntarjoajat toimittavat toimivaltaisille viranomaisille kaikki kansallisen lainsäädännön noudattamisen valvomiseksi tarvittavat tiedot, jos toimivaltainen viranomainen sitä pyytää. Joissakin jäsenvaltioissa tämä voi edellyttää, että näistä velvoitteista säädetään lailla.

9.2 PERUSPIIRTEET

9.2.1 Keskinäinen avunanto

Palveludirektiivin 28–36 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan oikeudellisesti auttamaan toisiaan, erityisesti vastaamaan tietopyyntöihin ja tekemään tarvittaessa tosiseikkoja koskevia tarkistuksia, tarkastuksia ja tutkimuksia. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltiot eivät saa kieltäytyä tekemästä yhteistyötä keskenään. Ne eivät voi esimerkiksi olla tekemättä tarkastuksia tai toimittamatta palveluntarjoajaa koskevia tietoja sillä perusteella, että riskejä tai ongelmia ei ole esiintynyt niiden alueella vaan toisen jäsenvaltion alueella.

Keskinäistä avunantoa koskeva velvoite on kattava ja sisältää veloitteen toteuttaa kaikki tehokkaan yhteistyön edellyttämät mahdolliset toimenpiteet, esimerkiksi etsiä tietoja kaikin mahdollisin keinoin, jos tietoja ei ole jo saatavilla, ja ilmoittaa mahdollisesti ilmenevistä vaikeuksista.

Sen varmistamiseksi, että keskinäistä apua annetaan mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti, hallinnollisen yhteistyön olisi yleensä tapahduttava suoraan eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä.

9.2.2 Sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä (IMI)

Kuten johdanto-osan 112 kappaleessa selitetään, jäsenvaltioiden välinen yhteistyö edellyttää toimivaa sähköistä tietojärjestelmää. Tästä syystä komissio perusti 34 artiklan 1 kohdan mukaisesti sähköisen järjestelmän jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa varten. Tämän sähköisen järjestelmän, IMI-järjestelmän, toiminta perustuu asetukseen (EU) N:o 1024/2012. IMI-järjestelmä on perustamisestaan lähtien tukenut palveludirektiivin mukaista hallinnollista yhteistyötä tarjoamalla turvallisen, joustavan, monikielisen ja maksuttoman tietoteknisen välineen toimivaltaisten viranomaisten välistä viestintää varten.

Viime vuosikymmenen aikana IMI-järjestelmää on laajennettu kattamaan myös muut sisämarkkinoihin liittyvät politiikan alat (muun muassa ammattipätevyyttä koskevalla moduulilla). IMI-järjestelmä on suunniteltu tietosuojasääntöjen mukaiseksi, ja sen automaattinen käännöstoiminto on kehittynyt merkittävästi viime vuosina.

IMI-järjestelmässä on neljä palveluja koskevaa moduulia:

- tietopyynnot (28–30 artikla)
- ilmoitukset (15 artiklan 7 kohta ja 32 artiklan 1 kohta)
- varoitukset (29 artiklan 3 kohta ja 39 artiklan 5 kohta)
- rekisterit (28 artiklan 7 kohta).

Näissä moduuleissa jäsenvaltiot vaihtavat tietoja ennalta määritettyjen kysymysten perusteella. IMI-järjestelmässä on myös virtuaalinen koulutusympäristö, jossa loppukäyttäjät voivat tutustua asiaankuuluviin työnkulkuihin. Jos kansalliset IMI-koordinaattorit eivät pysty ratkaisemaan teknisiä kysymyksiä, loppukäyttäjät voivat ottaa yhteyttä komission IMI-neuvontapisteeseen.

9.3 TIETOJEN VAIHTO

9.3.1 Velvoite antaa pyynnöstä tietoja

Useimmissa tapauksissa keskinäistä avunantoa koskevat pyynnot ovat tietopyyntöjä. Tällaiset pyynnot saattavat liittyä sijoittautumisvapauteen. Jäsenvaltio saattaa esimerkiksi tarvita tietoja siitä, onko palveluntarjoaja, joka haluaa perustaa yrityksen sen alueelle, jo sijoittautunut laillisesti toiseen jäsenvaltioon ja ovatko asiakirjat, jotka osoittavat palveluntarjoajan ottaneen vakuutuksen, aitoja. Pyyntöjä voidaan esittää myös rajatylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä.

9.3.1.1 Palveluntarjoajia ja tarjottavia palveluja koskevien tietojen vaihto

Muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa tapahtuvan tietojenvaihdon olisi yleensä oltava hyvin nopeaa ja epäbyrokraattista.

Tietopyynnöissä olisi täsmennettävä selkeästi, millaisia tietoja tarvitaan. Niissä olisi myös mainittava, miksi tiedot ovat tarpeen asianmukaisen valvonnan varmistamiseksi (28 artiklan 3 kohta). Kun toimivaltainen viranomainen on vastaanottanut tietopyynnön, sen on vastattava mahdollisimman pian sähköisesti (28 artiklan 6 kohta) eli IMI-järjestelmän kautta. Koska toimivaltainen viranomainen, jolle pyyntö on osoitettu, on vastuussa palveluntarjoajan valvonnasta, sillä jo yleensä on pyydetty tiedot. Näin ollen se voi lähettää tiedot hyvin nopeasti pyynnön esittäneelle toimivaltaiselle viranomaiselle. Jos toimivaltaisella viranomaisella ei itsellään ole pyydettyjä tietoja (esimerkiksi siksi, että palveluntarjoajaa ei ole rekisteröity tai tietoja ei ole koskaan aiemmin kerätty), sen on käytettävä kaikkia kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä mahdollisia keinoja hankkiakseen vaaditut tiedot mahdollisimman

nopeasti. Se voi muun muassa i) pyytää niitä muilta toimivaltaisilta viranomaisilta, ii) ottaa yhteyttä palveluntarjoajaan tai iii) tarvittaessa suorittaa tarkastuksia. Kun tiedot on saatu, niitä voidaan käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten niitä on pyydetty (28 artiklan 3 kohta).

Joissakin tilanteissa pyydettyjä tietoja ei ehkä ole saatavilla eikä niitä voida kerätä tai niiden kerääminen kestää jonkin aikaa. Tällaisissa tapauksissa toimivaltaisten viranomaisten olisi otettava mahdollisimman nopeasti yhteyttä pyynnön esittäneeseen toisen jäsenvaltion viranomaiseen ratkaisun löytämiseksi (28 artiklan 5 kohta). Jos tietojen toimittaminen viivästyy, koska tiedot on ensin kerättävä palveluntarjoajalta, pyynnön esittäneelle toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle olisi ilmoitettava mahdollisimman nopeasti viivästyksestä sekä siitä, milloin se voi odottaa saavansa pyydettyt tiedot. Vastaavasti pyynnön esittäneen toimivaltaisen viranomaisen, joka on saanut vain osittaisia tai soveltumattomia tietoja, olisi vastattava mahdollisimman nopeasti ja selitettävä, miksi saadut tiedot eivät ole riittäviä ja minkälaisia tietoja se yhä tarvitsee. Tällaisen toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteydenpidon avulla on yleensä mahdollista löytää ratkaisu niiden tasolla. Jos vaikeuksia ei kuitenkaan voida ratkaista toimivaltaisten viranomaisten tasolla, ratkaisun löytämiseksi mukaan olisi otettava asianomaisten jäsenvaltioiden yhteysviranomaiset.

Komissiolle on 28 artiklan 8 kohdan nojalla ilmoitettava tarvittaessa mahdollisista vaikeuksista keskinäisessä avunannossa ja tietojenvaihdossa. Komissio voi toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet, rikkomusmenettelyt mukaan luettuina, keskinäistä avunantoa koskevien velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi.

9.3.1.2 Palveluntarjoajien hyvää mainetta koskevien tietojen vaihto

Koska yksittäisen palveluntarjoajan hyvää mainetta koskevat tiedot ovat arkaluonteisia, 33 artiklassa vahvistetaan erityissäännöt seuraavia seikkoja koskevien tietojen vaihdosta: i) kurinpidolliset, hallinnolliset tai rikosoikeudelliset toimenpiteet, jotka koskevat suoraan palveluntarjoajan pätevyyttä tai ammatillista luotettavuutta, sekä ii) maksukyvyttömyys- tai konkurssirikospäätökset. Palveludirektiivin 33 artiklan 3 kohdan mukaan erityisesti tällaisten hyvää mainetta koskevien tietojen vaihdossa on noudatettava sekä henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä että asianomaisissa jäsenvaltioissa tuomituille tai henkilöille, joille on määrätty seuraamuksia, taattuja oikeuksia. Lisäksi tiedot rikosoikeudellisista seuraamuksista sekä palveluntarjoajan pätevyyttä tai ammatillista luotettavuutta suoraan koskevista kurinpidollisista ja hallinnollisista toimenpiteistä voidaan 33 artiklan 2 kohdan nojalla toimittaa toiselle viranomaiselle vain, jos lainvoimainen päätös on tehty eli jos päätökseen ei voida hakea muutosta tai kaikki muutoksenhakekeinot on käytetty. Kuten edellä mainittiin, tällaisia tietoja voidaan joka tapauksessa käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten niitä on pyydetty (28 artiklan 3 kohta).

9.3.2 Velvoite suorittaa tarkastuksia pyynnöstä

Joissakin tapauksissa tietopyynnot voivat edellyttää tarkistusten, tarkastusten tai tutkimusten suorittamista. Tällaiset tosiseikkoja koskevat tarkastukset saattavat olla tarpeen rajatylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä. Niitä saatetaan tarvita esimerkiksi silloin, jos jäsenvaltiolla, jossa palveluntarjoaja haluaa tarjota palveluja sijoittautumatta sen alueelle, on aihetta epäillä, ettei kyseinen palveluntarjoaja noudata sijoittautumisjäsenvaltionsa lainsäädäntöä.

Pyynnot, jotka edellyttävät tosiseikkoja koskevien tarkastusten tekemistä, on rajoitettava tapauksiin, joissa se on valvonnan kannalta välttämätöntä. Näiden pyyntöjen on myös oltava selkeitä ja täsmällisiä, ja ne on perusteltava (28 artiklan 3 kohta). Pynnön vastaanottaneen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on i) päättää asianmukaisista keinoista tarkistusten ja tarkastusten suorittamiseksi sekä ii) päättää, miten pyydetty tiedot kerätään (29 artiklan 2 kohta ja 31 artiklan 3 kohta). Tällaisia asianmukaisia keinoja tietojen tarkistusten

ja tarkastusten suorittamiseksi tai tietojen keräämiseksi voisivat olla esimerkiksi palveluntarjoajien tiloissa tehtävät tarkastukset tai suoraan palveluntarjoajalle esitettävät kysymykset. Myös muut keinot ovat hyväksyttäviä.

9.4 KESKINÄINEN AVUNANTO RAJATYLITTÄVÄÄ PALVELUJEN TARJOAMISTA KOSKEVISSA TAPAUKSISSA

9.4.1 Valvontatehtävien jakaminen jäsenvaltioiden kesken

Palveludirektiivin 30 ja 31 artiklassa valvontatehtävät jaetaan sijoittautumisjäsenvaltion ja sen jäsenvaltion kesken, jossa palvelu toteutetaan. Näiden artiklojen perusteella kukin jäsenvaltio on lähtökohtaisesti vastuussa omien vaatimustensa valvonnasta ja täytäntöönpanosta. Toisen jäsenvaltion on tehtävä yhteistyötä tehokkaan valvonnan varmistamiseksi.

Sen jäsenvaltion, jossa palvelu toteutetaan, säännöistä, joita voidaan – 16 ja 17 artiklan sekä EU:n lainsäädännön mukaisesti – soveltaa muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajiin, säädetään 31 artiklan 1 kohdassa, että se jäsenvaltio, jonka alueella palvelu toteutetaan, vastaa palveluntarjoajan toiminnan valvonnasta ja että se voi toteuttaa toimenpiteitä esimerkiksi ympäristönsuojelun edellyttämien sääntöjen noudattamisen tarkastamiseksi ja valvomiseksi.

Jos jäsenvaltio, jossa palvelu toteutetaan, ei kuitenkaan – 16 ja 17 artiklan nojalla – voi soveltaa omia vaatimuksiaan muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajiin, palveluntarjoajan sijoittautumisjäsenvaltion on valvottava omien kansallisten vaatimustensa noudattamista (30 artiklan 1 kohta) ja esimerkiksi varmistettava, että palveluntarjoaja ei toimi ilman vaadittuja lupia. Kuten edellä on todettu, sijoittautumisjäsenvaltio ei voi jättää toteuttamatta valvontatoimenpiteitä esimerkiksi sillä perusteella, että palvelu toteutetaan (ja siitä mahdollisesti aiheutuu vahinkoa) toisessa jäsenvaltiossa. Jäsenvaltio, jossa palvelu toteutetaan, on puolestaan velvollinen antamaan tarvittaessa apua. Se voi myös tehdä omasta aloitteestaan tosiseikkoja koskevia tarkastuksia 31 artiklan 4 kohdassa säädetyn edellytyksin.

9.4.2 Keskinäinen avunanto yksittäistapauksissa tehtävien poikkeusten yhteydessä

Poiketen siitä, mitä palvelujen tarjoamisen vapautta koskevassa lausekkeessa säädetään, 18 artiklassa³⁵⁹ annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus toteuttaa – joskin vain erityistapauksissa – palvelujen turvallisuutta koskevan lainsäädäntönsä perusteella toimenpiteitä sellaisten yksittäisten palveluntarjoajien osalta, jotka tarjoavat palveluja rajojen yli niiden alueelle. Näiden yksittäistapauksissa tehtävien poikkeusten osalta 35 artiklassa säädetään erityisestä hallinnollisen yhteistyön menettelystä, jota on noudatettava. Osana menettelyä säädettyjen menettelyllisten takeiden tarkoituksena on varmistaa, että poikkeusta käytetään vain, jos 18 artiklassa säädetyt aineelliset edellytykset täyttyvät. Jos 18 artiklassa säädetyt vaatimukset täyttyvät ja 35 artiklassa säädettyä menettelyä on noudatettu, jäsenvaltio voi vedota yksittäistapauksessa tehtävään poikkeukseen. Jäsenvaltio voi vedota poikkeukseen esimerkiksi tapauksessa, jossa keskuslämmitysjärjestelmien huolto- ja puhdistuspalveluja sen alueella tarjoava toisen jäsenvaltion toimija ei toimi asianmukaisesti ja aiheuttaa turvallisuusriskejä.

Kuten edellä on selostettu, menettelyn ensimmäisenä vaiheena jäsenvaltion, joka aikoo toteuttaa 18 artiklan mukaisen toimenpiteen, on pyydettävä palveluntarjoajan

³⁵⁹ Ks. tämän käsikirjan 6.1.5 jakso.

sijoittautumisjäsenvaltiota toteuttamaan toimenpiteitä ja toimittamaan tietoja. Sijoittautumisjäsenvaltion on sen jälkeen tarkistettava, onko aiheellista toteuttaa sen lainsäädännön mukaisia toimenpiteitä, ja ilmoitettava pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle mahdollisimman pian toteutetut tai suunnitellut toimenpiteet tai tapauksen mukaan perusteltava, miksi se ei aio toteuttaa toimenpiteitä. Jos jäsenvaltio, jossa palvelu toteutetaan, aikoo sijoittautumisjäsenvaltiota kuultuaan edelleen toteuttaa 18 artiklan mukaisia toimenpiteitä, sen on ilmoitettava aikomuksestaan komissiolle ja sijoittautumisjäsenvaltiolle. Tällöin sen jäsenvaltion, jossa palvelu toteutetaan, on perusteltava, miksi sijoittautumisjäsenvaltion toimenpiteet ovat riittämättömiä ja millä tavoin toimenpiteet, jotka se aikoo toteuttaa, täyttävät 18 artiklassa säädetyt edellytykset. Jäsenvaltio, jossa palvelu toteutetaan, saa toteuttaa kyseiset toimenpiteet aikaisintaan 15 päivän kuluttua kyseisestä ilmoituksesta, jollei komissio ole tehnyt päätöstä, jossa todetaan, että toimenpiteet ovat unionin oikeuden vastaisia.

Kiireellisissä tapauksissa jäsenvaltio, jossa palvelu toteutetaan, voi toteuttaa toimenpiteitä oman palvelujen turvallisuutta koskevan lainsäädäntönsä perusteella, vaikka 35 artiklan 2–4 kohdassa säädettyä erityistä menettelyä ei ole noudatettu (35 artiklan 5 kohta). On kuitenkin selvää, että tällaisia toimenpiteitä voidaan toteuttaa vain, jos 18 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät, eli jos i) kansallisia säännöksiä, joiden nojalla toimenpide toteutetaan, ei ole yhdenmukaistettu palvelujen turvallisuutta koskevan alan osalta, ii) toimenpiteet ovat vastaanottajan kannalta suojaavampia, iii) sijoittautumisjäsenvaltio ei ole toteuttanut riittäviä toimenpiteitä ja iv) toimenpiteet ovat oikeasuhteisia. Tällaiset toimenpiteet on ilmoitettava komissiolle ja sijoittautumisjäsenvaltiolle mahdollisimman pian, ja niiden kiireellisyys on perusteltava.

9.5 HÄLYTYSMEKANISMI

Tehokkaan valvonnan ja erityisesti palvelujen vastaanottajien riittävän suojelun varmistamiseksi on tärkeää, että jäsenvaltioille ilmoitetaan nopeasti palvelutoiminnasta, joka voi aiheuttaa vakavaa vahinkoa ihmisten terveydelle, turvallisuudelle tai ympäristölle. Tästä syystä 32 artiklassa säädetään mekanismista, jolla mahdollisesti vaarallisesta palvelutoiminnasta ilmoitetaan mahdollisimman nopeasti. Näiden tietojen avulla muiden jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat reagoida nopeasti, valvoa tarkasti kyseistä palveluntarjoajaa ja tarvittaessa ryhtyä tarvittaviin ennaltaehkäiseviin toimiin palveludirektiivin (erityisesti sen 16–18 artiklan sekä 30 ja 31 artiklan) mukaisesti.

10. ILMOITUKSET

Ilmoitusmenettelyjen tarkoituksena on lisätä sääntelyn avoimuutta ja oikeusvarmuutta palveluntarjoajien kannalta sekä edistää komission ja kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä avoimen tietojenvaihdon avulla. Ilmoitusten perimmäisinä tavoitteina on i) varmistaa uusien kansallisten toimenpiteiden tehokas täytäntöönpano ja se, että ne ovat palveludirektiivin säännösten mukaisia, sekä ii) estää perusteettomien esteiden syntyminen EU:n sisämarkkinoilla.

Palveludirektiivissä säädetyt ilmoitusmenettelyt suoritetaan asetuksessa (EU) N:o 1024/2012 säädetyin IMI-järjestelmän avulla.

10.1 ILMOITUSVELVOITTEIDEN SOVELTAMISALA

Ilmoitusvelvoitteita sovelletaan uusiin vaatimuksiin, jotka kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan. Palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdassa ja 39 artiklan 5 kohdassa säädettyjä kahta ilmoitusvelvoitetta sovelletaan erityyppisiin vaatimuksiin. Palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdassa säädettyä ilmoitusvelvoitetta sovelletaan kyseisen direktiivin 15 artiklan 2 kohdassa lueteltuihin vaatimuksiin, jotka vaikuttavat sijoittautumisvapauteen. Palveludirektiivin 39 artiklan 5 kohdassa säädettyä ilmoitusvelvoitetta sovelletaan direktiivin 16 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa ja 16 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuihin vaatimuksiin, jotka vaikuttavat palvelujen tarjoamisen vapauteen.

Palveludirektiivin 14 artiklan soveltamisalaan kuuluvat vaatimukset ovat täysin kiellettyjä. Niitä ei voida perustella eikä niitä saa ottaa käyttöön. Näin ollen niistä ei tarvitse ilmoittaa – jos tällaisia vaatimuksia on olemassa, ne on yksinkertaisesti kumottava.

Palveludirektiiviä sovelletaan siihen katsomatta, onko vaatimukset hyväksytty kansallisella, alueellisella vai paikallisella tasolla.

10.1.1 Palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdan mukainen ilmoitusvelvoite

Palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä olevista uusista säännöksistä, jos niissä säädetään kyseisen artiklan 6 kohdassa tarkoitetuista vaatimuksista, sekä niihin liittyvistä perusteluista.

Direktiivin 15 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa asettaa 15 artiklan 2 kohdassa lueteltujen vaatimusten kaltaisia uusia vaatimuksia, elleivät nämä vaatimukset ole syrjimättömiä, perusteltuja yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja oikeasuhteisia. Sen vuoksi jäsenvaltion on vaatimuksesta ilmoittaessaan toimitettava tiedot, jotka osoittavat näiden kolmen ehdon täyttyvän. Tiedoissa on i) yksilöitävä unionin oikeudessa tunnustettua yleistä etua koskevat pakottavat syyt, joita ilmoitetulla vaatimuksella suojellaan, ii) vahvistettava, että ilmoitettu vaatimus ei ole syrjivä kansallisuuden tai asuinpaikan perusteella (ja tarvittaessa selitettävä, miksi ei), sekä iii) selitettävä, miksi se on oikeasuhteinen, ja esitettävä arviointi mahdollisista vähemmän rajoittavista keinoista.

Se, että ilmoitettu vaatimus on vähemmän rajoittava kuin olemassa oleva vaatimus, ei sulje sitä ilmoitusvelvoitteen ulkopuolelle. Niin kauan kuin käytössä on rajoitus, vaikka se olisikin vähemmän rajoittava, se on edelleen rajoitus. Siksi sen on oltava syrjimätön, perusteltu yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja oikeasuhteinen.

Palveludirektiivin 9–13 artiklan soveltamisalaan kuuluvat lupajärjestelmät eivät kuulu direktiivin 15 artiklan 7 kohdan mukaisen ilmoitusvelvoitteen piiriin. Palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvista vaatimuksista on kuitenkin ilmoitettava myös 15 artiklan 7 kohdan mukaisesti, jos ne ovat luvan saamisen edellytyksiä.

10.1.2 Palveludirektiivin 39 artiklan 5 kohdan mukainen ilmoitusvelvoite

Palveludirektiivin 39 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava voimassa oleviin vaatimuksiin ja uusiin vaatimuksiin tehdyistä muutoksista ja perusteltava, miksi toimenpiteet ovat perusteltuja 16 artiklan nojalla. Toisin kuin 15 artiklan 7 kohdassa säädetty ilmoitusvelvoite, joka koskee ainoastaan 15 artiklan 2 kohdassa mainittuja vaatimuksia, 39 artiklan 5 kohdan mukainen ilmoitus kattaa kaikki palveludirektiivin soveltamisalaan

kuuluvat vaatimukset, joita ei ole suljettu 16 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle direktiivin 17 artiklassa säädettyjen poikkeusten nojalla.

Palveludirektiivin 16 artiklan 1 kohdan ja saman artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan kansallisten vaatimusten soveltaminen voidaan perustella vain yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen, kansanterveyteen tai ympäristönsuojeluun liittyvillä pakottavilla syillä. Näin ollen jäsenvaltiot eivät voi vedota muihin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin.³⁶⁰

Ilmoittaessaan vaatimuksesta 39 artiklan 5 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on tästä syystä toimitettava tiedot, jotka osoittavat, että kyseinen vaatimus on näiden ehtojen mukainen. Tiedoissa on i) yksilöitävä vähintään yksi palveludirektiivin 16 artiklassa sallituista neljästä yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä, jota ilmoitetulla vaatimuksella suojellaan, ii) vahvistettava, että ilmoitettu vaatimus ei ole syrjivä kansallisuuden tai asuinpaikan perusteella (ja tarvittaessa selitettävä, miksi ei), sekä iii) selitettävä, miksi vaatimus on oikeasuhteinen, ja esitettävä arviointi mahdollisista vähemmän rajoittavista keinoista.

Se, että vaatimus on vähemmän rajoittava kuin olemassa oleva vaatimus, ei sulje sitä ilmoitusvelvoitteen ulkopuolelle. Sama koskee myös direktiivin 15 artiklan 7 kohdan nojalla ilmoitettuja vaatimuksia. Niin kauan kuin käytössä on rajoitus, vaikka se olisikin vähemmän rajoittava, se on edelleen rajoitus. Siksi sen on oltava syrjimätön, perusteltu yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja oikeasuhteinen.

10.1.3 Ilmoittaminen paikallistason toimenpiteistä

Palveludirektiivin säännöksiä sovelletaan kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla hyväksyttyihin jäsenvaltioiden toimenpiteisiin. Tämä koskee myös direktiivin 15 artiklan 7 kohdan ja 39 artiklan 5 kohdan säännöksiä, joissa säädetään ilmoitusvelvoitteista.³⁶¹

10.2 ILMOITUSMENETTELYT

Ilmoitusmenettelyillä on palveludirektiivissä kaksi eri oikeusperustaa: 15 artiklan 7 kohta ja 39 artiklan 5 kohta. Näissä ilmoitusmenettelyissä on kuitenkin merkittäviä samankaltaisuuksia seuraavien seikkojen osalta: i) ilmoittamisprosessi, ii) ilmoituksissa annettavien tietojen tyyppi, iii) jäsenvaltioiden ja komission välinen tietojenvaihto sekä iv) avoimuus.

Merkittävin ero näiden kahden ilmoitusmenettelyn välillä on palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdassa säädetty mahdollisuus, jonka mukaan komissio voi tehdä päätöksen, jossa jäsenvaltiota pyydetään olemaan hyväksymättä ilmoitettua vaatimusta tai kumoamaan sen.

Koska näiden kahden menettelyn välillä on samankaltaisuuksia ja jotta voidaan säilyttää ilmoitusten yleinen johdonmukaisuus ja tehdä ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen helpommaksi jäsenvaltioiden kannalta, menettelyjä varten on laadittu yhteinen, IMI-järjestelmässä käytettävä ilmoituslomake. Ilmoitus käsitellään samalla tavalla katsomatta siihen, perustuuko se 15 artiklan 7 kohtaan vai 39 artiklan 5 kohtaan. Komission mahdollisuus tehdä päätös koskee kuitenkin nimenomaan palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdan mukaisia ilmoituksia.

³⁶⁰ Ks. tämän käsikirjan 6.1.3.1 jakso.

³⁶¹ Komissio tekee osana sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon jatkuvaa parantamista tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa kehittääkseen ilmoitusten täytäntöönpanon menettelyllisiä seikkoja kaikilla tasoilla, kuten palveludirektiivissä ja unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä edellytetään. Komissio antaa asiaa koskevia lisäohjeita erillisessä asiakirjassa.

10.2.1 Jäsenvaltion tekemä ilmoitus

Jäsenvaltio ilmoittaa IMI-järjestelmän ilmoituslomakkeella vaatimukset, jotka kuuluvat ilmoitusvelvoitteen piiriin.

IMI-järjestelmän asianomaisiin kenttiin syötettävät tiedot ovat tarpeen vaatimuksen tunnistamiseksi ja ymmärtämiseksi sekä sen perustelujen ja oikeasuhteisuuden arvioimiseksi. Jäsenvaltioilla on huomautusten vaihdon aikana mahdollisuus täydentää tai oikaista toimitettuja tietoja.

Ilmoittaminen ei estä jäsenvaltioita hyväksymästä ilmoitettuja vaatimuksia. Koska ilmoitusmenettelyjen tavoitteena on kuitenkin estää perusteettomat esteet EU:n sisämarkkinoilla – ja varmistaa ilmoitusten tehokkuus –, on suositeltavaa, että jäsenvaltiot ilmoittavat vaatimuksista ennen niiden virallista hyväksymistä.

10.2.2 Ilmoitusten jakelu ja niiden tutkiminen komissiossa

Saatuaan ilmoituksen komissio toimittaa sen sekä ilmoitetun toimenpiteen tekstin välittömästi muille jäsenvaltioille IMI-järjestelmän kautta.

Palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdassa säädetään, että komissiolla on ilmoituksen vastaanottamisesta kolme kuukautta aikaa tutkia ilmoitetussa toimenpiteessä vahvistettujen vaatimusten yhteensopivuus EU:n lainsäädännön kanssa. Samoja menettelyjärjestelyjä sovelletaan palveludirektiivin 39 artiklan 5 kohdan mukaisesti lähetettyihin ilmoituksiin.

Jäsenvaltion lähettämän ilmoituksen on oltava täydellinen. Tämän ansiosta palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdan ja 39 artiklan 5 kohdan mukaiset ilmoitukset täyttävät tavoitteensa eli mahdollistavat arvioinnin siitä, täyttävätkö ilmoitetut vaatimukset syrjimättömyyttä, yleistä etua koskevaa pakottavaa syytä ja oikeasuhteisuutta koskevat perusteet. Palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdan ja 39 artiklan 5 kohdan säännöksiä – ja niissä säädettyjä määräaikoja – sovelletaan siitä päivästä, jona jäsenvaltio toimittaa vaatimuksesta täydellisen ilmoituksen.

10.2.3 Huomautukset

Sovellettavat menettelyt antavat komissiolle ja jäsenvaltioille mahdollisuuden esittää ilmoituksen tehneelle jäsenvaltiolle huomautuksia palveludirektiivin 15 artiklan 7 ja/tai 39 artiklan 5 kohdan nojalla ilmoitetuista vaatimuksista. Näihin huomautuksiin voi sisältyä yleisluonteisia huomautuksia (esimerkiksi kokemusten tai hyvien käytäntöjen jakamiseksi) tai kysymyksiä ja selvennyspyyntöjä, jotka koskevat ilmoitetun toimenpiteen yhteensopivuutta palveludirektiivin kanssa (esimerkiksi toimenpiteen perusteluja ja/tai oikeasuhteisuutta).

Jos huomautukset sisältävät kysymyksiä ja/tai selvennyspyyntöjä, jäsenvaltioiden olisi vastattava komission ilmoittamassa määräajassa tai, jos kysymykset tai selvennyspyynnöt tulevat toisesta jäsenvaltiosta, kohtuullisen ajan kuluessa.

10.2.4 Komission päätökset

Palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdan mukaan komissio tutkii kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen tekemisestä, ovatko säännökset yhteensopivia unionin oikeuden kanssa. Se tekee tarvittaessa päätöksen, jossa kyseistä jäsenvaltiota kehoitetaan jättämään ne hyväksymättä tai kumoamaan ne.

Jos komissio aikoo tehdä palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdan mukaisen päätöksen, sen on ilmoitettava asianomaiselle jäsenvaltiolle i) aikomuksestaan tehdä päätös ja ii) ilmoitetun toimenpiteen yhteensopivuutta palveludirektiivin kanssa koskevista perusteista, joiden vuoksi se vastustaa toimenpidettä. Ilmoituksen tehneellä jäsenvaltiolla on mahdollisuus vastata komission vastaväitteisiin.

10.2.5 Avoimuus

Palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdassa ja 39 artiklan 5 kohdassa säädetyillä menettelyillä pyritään lisäämään palvelujen tarjoamista ja sijoittautumista koskevien perusvapauksien noudattamista EU:n sisämarkkinoilla. On tärkeää, että EU:n yrityksillä on oikeusvarmuus, jotta ne voivat kehittää palvelutoimintaansa koko EU:n sisämarkkinoilla. Komissio julkaisee kustakin vastaanotetusta ilmoituksesta seuraavat tiedot IMI-järjestelmästä erillisellä verkkosivustolla: i) ilmoituksen tehnyt jäsenvaltio, ii) sen toimenpiteen nimi, johon vaatimus sisältyy, ja tiedot sen asiaankuuluvista artikloista ja viittauksista sekä iii) ilmoitetun vaatimuksen teksti. Tällä tavoin sidosryhmät, myös EU:n palveluntarjoajat, voivat saada tietoa tiettyjen vaatimusten käyttöönotosta tai niihin tehtävistä muutoksista sekä kaikista asiaan liittyvistä seikoista.

10.2.6 Käännökset

Huomautusten vaihdon helpottamiseksi ilmoituksen tehneen jäsenvaltion, muiden jäsenvaltioiden ja komission välillä IMI-järjestelmä tarjoaa automaattisen käännöksen IMI-lomakkeen asiaankuuluviin kenttiin syötetyistä tiedoista kaikille EU:n virallisille kielille. Lisäksi komissio toimittaa epävirallisen englanninkielisen käännöksen tietyistä ilmoituksessa annetuista tiedoista vuoropuhelun helpottamiseksi kaikkien toimijoiden välillä. Käännökset asetetaan saataville IMI-järjestelmässä heti, kun ne ovat saatavilla, tämän vaikuttamatta menettelyvaiheisiin tai niiden aikatauluun.

10.3 SUHDE RIKKOMUSMENETTELYIHIN

Palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdassa ja 39 artiklan 5 kohdassa säädetyt ilmoitusmenettelyt eivät vaikuta komission oikeuteen aloittaa ilmoitettuja vaatimuksia koskevia rikkomusmenettelyjä. Se, että komissio ei reagoi ilmoitukseen, ei vaikuta komission mahdollisuuteen tehdä päätös tai toteuttaa toimenpiteitä EU:n lainsäädännön nojalla tai rajoita sitä.

10.4 SUHDE MUIHIN ILMOITUS- TAI RAPORTOINTIMENETTELYIHIN

10.4.1 Sisämarkkinoiden avoimuutta koskevan direktiivin mukaiset ilmoitukset

Palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat käyttää direktiivin (EU) 2015/1535³⁶² (sisämarkkinoiden avoimuutta koskeva direktiivi) mukaista TRIS-järjestelmää täyttääkseen palveludirektiivin mukaisen ilmoitusvelvoitteensa. Koska palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdan ja 39 artiklan 5 kohdan mukaiset ilmoitusmenettelyt liittyvät läheisesti toisiinsa ja pyrkimyksenä on säilyttää ilmoitusmenettelyjen yhdenmukaisuus ja sujuvuus, palveludirektiivin 39 artiklan 5 kohdan nojalla tehtäviin ilmoituksiin sovelletaan samaa mahdollisuutta käyttää TRIS-järjestelmää.

³⁶² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1535, annettu 9 päivänä syyskuuta 2015, teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä (EUVL L 241, 17.9.2015, s. 1).

Jos jäsenvaltio päättää käyttää tätä vaihtoehtoa, ilmoituksen tehnyt jäsenvaltio ilmoittaa, että se täyttää velvollisuutensa ilmoittaa asianomaisesta toimenpiteestä palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdan tai 39 artiklan 5 kohdan mukaisesti direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisella ilmoituksella, ja täsmentää tarkasti, mitkä vaatimukset kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan.

Jos tällainen ilmoitus annetaan, komissio luo IMI-järjestelmään rinnakkaisen ilmoituksen, ja palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdan ja/tai 39 artiklan 5 kohdan säännöksiä sovelletaan (määräajat alkavat kulua TRIS-järjestelmään tehdyn virallisen ilmoituksen päivämäärästä). Kaiken palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdan ja/tai 39 artiklan 5 kohdan mukaisen myöhemmän viestinnän on tapahduttava IMI-järjestelmän kautta. Tästä hyötyvät jäsenvaltiot, joiden on tehtävä vain yksi ilmoitus, minkä jälkeen kukin menettely etenee itsenäisesti.

10.4.2 Ammattipätevyysdirektiivin ja suhteellisuusarviointia koskevan direktiivin mukaiset raportointivelvoitteet

Ammattipätevyysdirektiivin 59 artiklan 5 kohdassa ja suhteellisuusarviointia koskevan direktiivin 11 artiklassa säädetään, että kaikista uusista tai muutetuista vaatimuksista on ilmoitettava komissiolle viimeistään kuuden kuukauden kuluttua rajoittavan toimenpiteen hyväksymisestä. Kumottujen vaatimusten olisi näyttävä kohtuullisen ajan kuluttua RegProf-tietokannassa. Suhteellisuusarviointia koskevan direktiivin avoimuusvelvoitteet säänneltyjä ammatteja koskevien uusien tai muutettujen vaatimusten osalta ovat samat kuin ammattipätevyysdirektiivin 59 artiklassa säädetty velvoitteet.

Komissiolle RegProf-tietokannan kautta raportoidun toimenpiteen oikeasuhteisuutta koskevan arvioinnin ei tarvitse olla täysimittainen suhteellisuusarviointi. Arvioinnin tiivistelmän, joka annetaan vastaamalla RegProf-tietokannassa esitettyihin kysymyksiin (niin kutsutut seulontatiedot), olisi kuitenkin oltava riittävän selkeä, kohdennettu ja kattava, jotta suhteellisuusperiaatteen noudattamista kyseisen toimenpiteen kohdalla voidaan arvioida. Jäsenvaltioiden olisi siksi varmistettava, että kaikkiin sovellettavia vaatimuksia koskeviin kysymyksiin vastataan asianmukaisesti.

Tietyt palveluntarjoajille asetetut vaatimukset voivat kuulua samanaikaisesti seuraavien kolmen eri direktiivin säännösten soveltamisalaan: i) palveludirektiivi, ii) ammattipätevyysdirektiivi ja iii) suhteellisuusarviointia koskeva direktiivi. Tällaisissa tapauksissa vaatimukseen saatetaan soveltaa i) palveludirektiivin mukaista velvoitetta ilmoittaa se IMI-järjestelmässä, ii) ammattipätevyysdirektiivin mukaista raportointivelvoitetta ja iii) suhteellisuusarviointia koskevan direktiivin mukaista RegProf-tietokantaa koskevaa velvoitetta.

Jotta vältettäisiin se, että jäsenvaltioiden on lähetettävä samaan vaatimukseen liittyvä täydellinen ilmoitus kahdesti tilanteissa, joissa kyseisestä vaatimuksesta on ilmoitettu palveludirektiivin mukaisesti ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen on jo arvioitu ammattipätevyysdirektiivin ja suhteellisuustestidirektiivin mukaisesti, jäsenvaltiot voivat ilmoittaa RegProf-tietokannassa palveludirektiivin mukaisesti toimitettua ilmoitusta koskevan IMI-järjestelmän viitteen.³⁶³

³⁶³ On huomattava, että kunnes tekniset yhteydet RegProf-tietokannan ja IMI-järjestelmän palveludirektiiviä koskevien moduulien välillä saadaan käyttöön, jäsenvaltioiden olisi liitettävä mukaan myös jäljennös palveludirektiivin mukaisesti ilmoitetusta arvioinnistaan.

10.5 ILMOITUKSIA KOSKEVA KOMISSION RAPORTOINTI

Komissio tiedottaa jäsenvaltioille ja keskustelee niiden kanssa säännöllisesti palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdassa ja 39 artiklan 5 kohdassa säädettyjen ilmoitusvelvollisuuksien soveltamisesta palveludirektiivin asiantuntijaryhmässä.

YHTEYDENOTOT EU:HUN

Käynti tiedotuspisteessä

Euroopan unionin alueella toimii satoja Europe Direct -tiedotuspisteitä. Lähimmän keskuksen osoite on saatavilla verkossa (https://european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_fi).

Puhelimitse tai sähköpostitse

Europe Direct -palvelu vastaa Euroopan unionia koskeviin kysymyksiin. Palveluun voi ottaa yhteyttä

- soittamalla maksuttomaan numeroon 00 800 6 7 8 9 10 11 (jotkin operaattorit voivat periä puhelumaksun)
- soittamalla numeroon +32 22999696 tai
- seuraavalla lomakkeella: https://european-union.europa.eu/contact-eu/write-us_fi.

TIETOA EU:STA

Verkossa

Tietoa Euroopan unionista on saatavilla kaikilla EU:n virallisilla kielillä Europa-sivustolla (https://european-union.europa.eu/index_fi).

EU:n julkaisut

EU:n julkaisuja voi katsella tai tilata osoitteessa op.europa.eu/fi/web/general-publications/publications. Ilmaisia julkaisuja on mahdollista saada usean kappaleen erinä ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun tai paikalliseen tiedotuspisteeseen (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_fi).

EU:n lainsäädäntö ja siihen liittyvät asiakirjat

EU:n koko lainsäädäntö vuodesta 1951 ja muuta tietoa EU:n oikeudesta on saatavilla kaikilla virallisilla kielillä EUR-Lex-tietokannassa osoitteessa eur-lex.europa.eu.

EU:n avoin data

EU:n toimielinten, elinten ja laitosten tietoaaineistoja on saatavilla EU:n avoimen datan portaalista data.europa.eu/fi. Data on ilmaiseksi ladattavissa ja uudelleenkäytettävissä sekä kaupallista että ei-kaupallista käyttöä varten. Portaalissa on myös runsaasti tietoaaineistoja Euroopan maista.

