

Erityiskertomus

Onko komissio varmistanut palveludirektiivin vaikuttavan täytäntöönpanon?



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

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

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4147-4	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/307279	QJ-AB-16-002-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-4186-3	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/51315	QJ-AB-16-002-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4181-8	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/58243	QJ-AB-16-002-FI-E

© Euroopan unioni, 2016

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Erityiskertomus**Onko komissio varmistanut palveludirektiivin vaikuttavan täytäntöönpanon?**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti IV tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Milan Martin Cvikl. Jaosto on erikoistunut tarkastuksiin, jotka koskevat tuloja, tutkimusta ja sisäisiä politiikkoja, rahoitus- ja talousalan ohjausta sekä Euroopan unionin toimielimiä ja elimiä. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Neven Matesin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Georgios Karakatsanis, kabinettiavustaja Marko Mrkalj, toimialapäällikkö Paul Stafford, tehtävävastaava Wayne Codd ja tarkastajat Sandra Dreimane, Jurgen Manjé ja Wolfgang Stolz.



Vasemmalta oikealle: J. Manjé, P. Stafford, N. Mates, W. Codd, S. Dreimane, G. Karakatsanis.

Kohta

Sanasto ja lyhenteet

I–VIII Tiivistelmä

1–11 Johdanto

6–7 Palveludirektiivin tavoitteet

8–11 Tehtävät ja vastualueet

12–13 Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

14–110 Huomautukset

16–42 Direktiivin saattaminen osaksi lainsäädäntöä ja täytäntöönpanon seuranta

16–18 Komissio avusti direktiivin saattamisessa osaksi lainsäädäntöä ja kohdisti siihen seurantaa

19–20 Direktiivin saattaminen osaksi lainsäädäntöä myöhästyi 20 jäsenvaltiossa

21–27 Keskinäiset arvioinnit muodostivat innovatiivisen käytännön, jota komissio hallinnoi hyvin ja jota on myöhemmin käytetty myös muiden direktiivien yhteydessä

28–29 Onnistuneeseen täytäntöönpanoon on vielä pitkä matka

30–32 Suorituskykyä testaamalla selvitettiin, kuinka EU:n lainsäädäntö toimii käytännön liiketoimintaskenaarioissa

33–34 Komissio teki tulosten perusteella lisää säädösehdotuksia

35–36 Komissio olisi voinut hyödyntää tuloksia paremmin palveludirektiivin täytäntöönpanon järjestelmällisessä valvonnassa

37–42 Taloudellisten vaikutusten arviointi ei ollut riittävää

43–77 Täytäntöönpano

43–45 Komission palveludirektiivin täytäntöönpanoa varten tarjoamien välineiden ja tuen hyödyntäminen on jäänyt vajaaksi, joten ne ovat vain osittain vaikuttavia

46–52 Keskitettyjen asiointipisteiden perustaminen viivästyi ja niiden laatu vaihtelee jäsenvaltioista toiseen

53–55 Keskitettyjä asiointipisteitä on vaikea löytää ja yritykset eivät ole tietoisia niistä

56–64 Palveludirektiiviin liittyvissä asioissa on tehty vain vähän hallinnollista yhteistyötä

65–71 Kuluttajien on yhä vaikea hyödyntää palvelujen sisämarkkinoita

- 72–75 **Palveluntarjoajat jatkavat epäoikeudemukaista syrjintää**
- 76–77 **Ongelmien ratkaisu**
- 78–110 **Palveludirektiivin täytäntöönpano**
- 78–79 **Komissiolla on käytössä joukko täytäntöönpanovälineitä**
- 80–85 **SOLVIT-mekanismia käytetään harvoin palveludirektiivin osalta**
- 86–93 **EU Pilot – jäsenvaltioiden arvostama rikkomismenettelyä edeltävä järjestelmä**
- 94–99 **Komissio on käyttänyt rikkomismenettelyä hyvin harvoin**
- 100–101 **Rikkomistapausten käsittely kestää liian kauan**
- 102–104 **Palveluihin liittyviin yksittäisiin valituksiin kohdistetaan säännöllistä seuranta, mutta rikkomismenettelyjen aikana ilmenee pitkiä toiminnattomia jaksoja**
- 105–107 **Vain yksi tapaus siirrettiin Euroopan unionin tuomioistuimelle**
- 108–110 **Maakohtaiset suositukset ovat onnistuneet vain rajallisesti**

- 111–120 **Johtopäätökset ja suositukset**
- 112–114 **Direktiivin saattaminen osaksi lainsäädäntöä ja täytäntöönpanon seuranta**
- 115–118 **Täytäntöönpano**
- 119–120 **Palveludirektiivin täytäntöönpano**

Komission vastaukset

BKT: Bruttokansantuote

CHAP: Komission käyttämä valitusten kirjausjärjestelmä

CPC: Kuluttajansuojaa koskeva yhteistyö (Consumer Protection Cooperation)

CSRs: Maakohtaiset suositukset (Country Specific Recommendations)

EKK-verkosto: Euroopan kuluttajakeskusten verkosto

ESA: Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmä (European System of Accounts)

EU Pilot: Järjestelmä koskee jäsenvaltioiden ja komission välistä yhteistyötä, jossa on kyse kansallisen ja EU:n lainsäädännön yhdenmukaisuudesta tai EU:n lainsäädännön oikeellisesta soveltamisesta. Järjestelmä toimii ensimmäisenä vaiheena, kun pyritään mahdollisuuksien mukaan välttämään muodollinen rikkomismenettely.

EU: Euroopan unioni

IMI: Sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä (Internal Market Information System)

NACE Rev 2: Taloudellisen toiminnan tilastollinen luokitusstandardi Euroopan yhteisössä.

PSC: Keskitetyt asiointipisteet (Point of Single Contact)

SEUT: Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

SOLVIT: SOLVIT on vaihtoehtoinen ongelmanratkaisumekanismi, jolla pyritään auttamaan EU:n kansalaisia ja yrityksiä, jotka eivät ole voineet käyttää EU:n sisämarkkinoihin liittyviä oikeuksiaan, koska jonkin toisen jäsenvaltion viranomaiset ovat soveltaneet sisämarkkinalainsäädäntöä väärin.

I Tavaroiden sisämarkkinat ovat EU:ssa hyvin kehittyneet. Palvelumarkkinoista sen sijaan on todettu laajalti, että ne eivät ole toteutuneet täydessä mitassaan. Palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluva palvelutoiminta vastaa arviolta 46:ta prosenttia EU:n BKT:stä. Direktiivin tarkoituksena on vähentää oikeudellisia ja hallinnollisia esteitä niin palveluntarjoajien kuin niiden vastaanottajien kannalta. Jäsenvaltioiden olisi päästävä tähän saattamalla direktiivi osaksi lainsäädäntöään, lisäämällä avoimuutta ja yksinkertaistamalla menettelyjä niin, että yritysten on helpompi tarjota ja kuluttajien helpompi vastaanottaa palveluja sisämarkkinoilla.

II Tilintarkastustuomioistuin keskittyi tarkastuksessaan toimiin, joilla Euroopan komissio on tukenut jäsenvaltioita. Lisäksi tarkastuksessa tutkittiin täytäntöönpanon valvontatoimenpiteitä, joiden on tarkoitus ratkaista säädösten noudattamatta jättämisestä aiheutuvat ongelmat, jotka haittaavat palveluiden sisämarkkinoiden asianmukaista toimintaa.

III Suurin osa jäsenvaltioista ei saattanut direktiiviä osaksi lainsäädäntöään ajoissa. Komissio on kuitenkin koko ajan seurannut prosessin edistymistä. Komissio on tukenut direktiivin täytäntöönpanoa, kun direktiiviä on saatettu osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja tämän jälkeenkin: se järjesti keskinäisen arvioinnin ja antoi ohjeita aihekohtaisen asiantuntijaryhmän säännöllisissä kokouksissa.

IV Keskinäiset arvoinnit ja suorituskyvyn testaukset valituilla aloilla olivat jäsenvaltioiden kannalta hyödyllisiä, mutta ne myös osoittivat, että jäljellä oli merkittävä määrä esteitä. Komissio ei ryhtynyt riittäviin toimiin esteiden osalta. Se oli erityisen haluton kyseenalaistamaan oikeasuhteisuusperiaatteen oikeutuksen, vaikka osa jäsenvaltioista perusteli säännösten vastaisten vaatimusten säilyttämistä suhteellisuusperiaatteen avulla.

V Komissio on varmistanut direktiivin täytäntöönpanon vain osittain vaikuttavasti. Direktiivin piiriin kuuluvilla palveluiden sisämarkkinoilla on edelleen esteitä joitakin vuosia täytäntöönpanolle asetetun määräajan (2009) jälkeen. Komissio on vastahakoinen käynnistämään oikeudellisia menettelyjä, mikä johtuu osin niiden pituudesta mutta myös siitä, ettei lainsäädäntö ole riittävän vahvaa. SOLVIT-mekanismin ja EU Pilot -järjestelmän kaltaisia toimenpiteitä on käytetty ongelmien ratkaisuun, mutta niillä ei ole saatu aikaan yritysten ja palvelujen vastaanottajien kaipaamia nopeita tuloksia. Kuluttajat eivät vielä voi hyödyntää palveluiden sisämarkkinoita direktiivin tarkoittamassa mittakaavassa.

VI Direktiivin täysimääräisellä täytäntöönpanolla saavutettavan potentiaalisen taloudellisen hyödyn määrää ei vielä tiedetä, mutta esteiden vähentämisen vaikutusta kuvataan usein esittämällä arvioita tuotosten kasvusta. Direktiivin vaikutusta ei edelleenkään ole kvantifioitu luotettavasti, sillä sen soveltamisalaan kuuluvilta sektoreilta ei ole saatavissa riittävän yksityiskohtaisia tietoja.

VII

Yhdessä esittämistään suosituksista tilintarkastustuomioistuin erityisesti pyytää komissiota valvomaan direktiivin täytäntöönpanoa peräänantamattomammin seuraavin tavoin:

- kohdistetaan seuranta keskinäisen arvioinnin ja suorituskyvyn testaamisen kaltaisten toimien tuloksiin, jotta saataisiin ratkaistua säännösten noudattamatta jättämiseen liittyvät tapaukset ja jäsenvaltioiden kanssa puutut-taisiin taloudellisesti merkittävimpiin ongelmiin
- avataan EU Pilot -tapaus heti, kun ongelma on ilmennyt, ja jaetaan ratkaisuja koskevat tiedot
- lyhennetään rikkomismenettelyjen kestoa niin paljon kuin mahdollista
- Viedään Euroopan unionin tuomioistuimeen merkittävät tapaukset, joissa säännöksiä ei ole noudatettu tai niitä on sovellettu virheellisesti.

VIII

Tämän lisäksi

- komission olisi laadittava ohjeet säännösten saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja annettava ne käyt-töön mahdollisimman pian hyväksymisen jälkeen
- komission olisi pyrittävä varmistamaan, että uusien säännösten vaikutuksen arvioinnissa tarvittavien tietojen saaminen otetaan huomioon lainsäädäntöprosessin aikaisessa vaiheessa
- jäsenvaltioiden olisi noudatettava keskitettyjen asiointipisteiden peruskirjaa esimerkiksi asettamalla saataville tietoa useilla kielillä ja mahdollistamalla kaikkien niiden hallinnollisten vaiheiden toteuttaminen, joita tarvitaan palvelujen tarjoamiseksi yli rajojen
- lainsäätäjän olisi otettava käyttöön odotusaika vaatimusluonnoksista ilmoittamista varten ja huolehdittava, että vaatimusluonnokset julkaistaan julkisella verkkosivustolla, jotta ne olisivat helpommin saatavilla ja oikea-aikai- sesti tarkasteltavissa
- kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettua asetusta olisi tarkistuksen yhteydessä laajennettava siten, että asetusta kattaa palveludirektiivin 20 artiklan.

01

Palveludirektiivi (jäljempänä 'direktiivi') hyväksyttiin vuonna 2006, ja sen tarkoituksena on vähentää oikeudellisia ja hallinnollisia esteitä niin palveluntarjoajien kuin niiden vastaanottajien kannalta. Jäsenvaltioiden olisi päästävä tähän saattamalla direktiivi osaksi lainsäädäntöään, lisäämällä avoimuutta ja yksinkertaistamalla menettelyjä niin, että yritysten olisi helpompi tarjota ja kuluttajien helpompi käyttää palveluja sisämarkkinoilla. Direktiivin kattamat palvelut vastaavat noin 46:ta prosenttia¹ EU:n BKT:stä. Kaikkien EU:n jäsenvaltioiden piti panna se täytäntöön vuoden 2009 loppuun mennessä.

02

Direktiivi juontaa juurensa vuoteen 1997, jolloin komissio esitteli yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelman² ja kehotti poistamaan markkinoiden yhtenäistämisen esteet eri sektoreilta. Myöhemmissä asiakirjoissa keskityttiin nimenomaan palveluihin ja katsottiin, että lukuisat esteet palveluiden sisämarkkinoilla "toimivat Euroopan talouden ja sen kasvu-, kilpailu- ja työllistämiskyvyn jarruna"³. Tämän seurauksena vuonna 2004 tehtiin palveludirektiiviä (tunnetaan yleisesti nimellä Bolkestein-direktiivi) koskeva ehdotus, jonka mukaan palvelujen vapaa liikkuvuus pohjautuu alkuperämaaperiaatteeseen. Tämä merkitsee, että palveluntarjoajien olisi noudatettava ainoastaan sijoittautumisjäsenvaltion säännöksiä riippumatta siitä, missä palvelutoiminta tapahtuu. Alkuperämaaperiaatteesta kuitenkin luovuttiin Euroopan parlamentin pyynnöstä⁴. Vuonna 2006 hyväksytyssä palveludirektiivissä⁵ veloitettiin sen sijaan jäsenvaltiot varmistamaan, "että palvelutoiminta voidaan aloittaa ja sitä voidaan harjoittaa jäsenvaltion alueella vapaasti". Lisäksi "jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan vaatimuksia, jotka eivät ole seuraavien periaatteiden mukaisia:... syrjimättömyys...;..välttämättömyys...;...oikeasuhteisuus..."⁶.

03

Direktiivi ei kata kaikkea taloudellista toimintaa, vaan sen ulkopuolelle jäävät muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut, rahoituspalvelut, sähköiset viestintäpalvelut, työvoiman vuokrausyritykset, terveydenhuolto, audiovisuaaliset palvelut, rahapeli-toiminta, julkisen vallan käyttöön liittyvä toiminta, sosiaalipalvelut, yksityiset turvallisuuspalvelut, notaarit ja haastemiehet sekä verotus. Direktiivi ei myöskään vaikuta jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntöön.

- 1 SWD(2014) 131 final, 31. maaliskuuta 2014. Work plan for reporting on national reforms in services markets.
- 2 CSE(97)1 lopull., 4. kesäkuuta 1997, komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle – Yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelma.
- 3 KOM(2002) 0441 lopull., 30. heinäkuuta 2002, Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Palvelujen sisämarkkinatilanne.
- 4 COM(2013) 0547 final, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2013/36/EU ja 2009/110/EY muuttamisesta ja direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta.
- 5 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, palveluista sisämarkkinoilla (EUVL L 376, 27.12.2006, s. 36).
- 6 Palvelu direktiivin 16 artiklan 1 kohta. Oikeasuhteisuus: vaatimuksen on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eikä se saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.

04

Tavaroiden sisämarkkinat ovat EU:ssa hyvin kehittyneet. Palvelumarkkinoista sen sijaan on todettu laajalti, että ne eivät ole toteutuneet täydessä mitassa. Euroopan parlamentti korosti Corazza Bildtin mietinnössä palveluiden sisämarkkinoista⁷ ja myöhemmin Cofferatin mietinnössä, että palvelumarkkinoita on tarpeen kehittää⁸. Direktiivin onnistuneella täytäntöönpanolla on potentiaalisesti huomattavat vaikutukset, sillä palveluilla on suuri merkitys Euroopan taloudessa.

05

Direktiivi piti saattaa osaksi lainsäädäntöä viimeistään vuonna 2009. Komissio totesi kuitenkin 22. lokakuuta 2013 antamassaan tiedonannossa, että ”Euroopassa ei ole edelleenkään saavutettu sisämarkkinoihin liittyviä kunnianhimoisia tavoitteita, varsinkaan keskeisillä digitaalitalouden, energian ja palveluiden osa-alueilla”. Neuvosto painotti tammikuussa 2014 komission ja jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin tarvetta, jotta sisämarkkinoiden sääntöjen täytäntöönpanoa, soveltamista ja täytäntöönpanon valvontaa voidaan parantaa⁹.

Palveludirektiivin tavoitteet

06

Direktiivin täysimittainen täytäntöönpano vähentäisi byrokratiaa ja helpottaisi merkittävästi palveluntarjoajien sijoittautumista niin kotimaahan kuin ulkomaille. Se myös helpottaisi palvelujen tarjoamista yli jäsenvaltioiden rajojen. Jotta tämä tavoite saavutettaisiin, jäsenvaltioiden edellytetään perustavan keskitettyjä asiointipisteitä. Näiden tarkoituksena on auttaa yrityksiä antamalla kattavasti tietoja palvelujen tarjoamisen ja toimittamisen edellyttämistä menettelyistä ja mahdollistamalla niille muodollisuuksien hoitaminen sähköisesti. Lisäksi direktiivissä lujitetaan palveluiden vastaanottajien, etenkin kuluttajien, oikeuksia kieltämällä kansallisuuteen tai asuinpaikkaan perustuva syrjintä.

07

Direktiivin on tarkoitus poistaa muun muassa seuraavat esteet¹⁰:

- a) syrjivät vaatimukset, jotka perustuvat suoraan tai epäsuorasti kansalaisuuteen tai yrityksen kotipaikkaan
- b) palveluntarjoajaa koskeva kieltäminen olla sijoittautuneena useaan jäsenvaltioon tai kirjoittautua rekisteriin tai ammattialajärjestön jäseneksi useassa jäsenvaltiossa

- 7 Corazza Bildtin mietintö palveluiden sisämarkkinoista: tilanneselvitys ja tulevat toimet (2012/2144(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0273+0+DOC+XML+V0//FI>).
- 8 Cofferatin mietintö sisämarkkinoiden hallinnoinnista eurooppalaisen ohjausjakson 2014 puitteissa (2013/2194(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0066+0+DOC+XML+V0//FI>).
- 9 Komission asiakirjaa (2014) Work plan for reporting on national reforms in services markets koskeva muistio, 5431/14, COMPET 29, MI 51, Euroopan unionin neuvosto, Bryssel, 22. tammikuuta 2014.
- 10 Direktiivin 14 artikla.

- c) palveluntarjoajan velvoite sijoittaa pääasiallinen toimipaikkansa vastaanottavalle maantieteelliselle alueelle
- d) sen jäsenvaltion vastavuoroisuutta koskevat ehdot, johon palveluntarjoaja on jo sijoittautunut
- e) sellaisen taloudellisen testin läpäiseminen, jossa luvan myöntämisen ehdoksi asetetaan taloudellisen tarpeen tai markkinakysynnän osoittaminen, tai toiminnan mahdollisten tai toteutuneiden taloudellisten vaikutusten pakollinen arviointi tai arviointi, jossa tutkitaan toiminnan tarkoituksenmukaisuus toimivaltaisen viranomaisen vahvistaman talousohjelman tavoitteiden kannalta
- f) kilpailevien toimijoiden, myös neuvoa-antavissa elimissä, osallistuminen lupien myöntämiseen tai muiden toimivaltaisten viranomaisten tekemiin päätöksiin
- g) rahalliset vakuudet, myös velvoite ottaa vakuutus kyseisen valtion alueelle sijoittautuneelta vakuutusentarjoajalta tai laitokselta
- h) velvoite kirjoittautua ennakolta tietyksi ajaksi kyseisen valtion alueella pidettäviin rekistereihin tai edellytys, että on harjoittanut aikaisemmin toimintaa tietyn ajan kyseisen valtion alueella.

Tehtävät ja vastualueet

08

Direktiivissä määritetään komission ja jäsenvaltioiden tehtävät ja vastualueet.

09

Jäsenvaltioiden vastuulla on saattaa direktiivi osaksi lainsäädäntöään. Lisäksi niiden vastuulla on useita muita tehtäviä, jotka koskevat direktiivin lainsäädännön osaksi saattamisen seuranta keskinäisen arvioinnin avulla (ks. kohdat 21–29) ja yritysten avustamista perustamalla keskitettyjä asiointipisteitä. Jäsenvaltiot on nyt ensimmäistä kertaa lakisääteisesti velvoitettu perustamaan tällaisia sähköisen hallinnon palveluja ja asettamaan ne maan rajojen ulkopuolella olevien käyttäjien saataville.

10

SOLVIT on ongelmanratkaisumekanismi, jolla pyritään auttamaan EU:n kansalaisia ja yrityksiä, jotka eivät ole voineet käyttää EU:n sisämarkkinoihin liittyviä oikeuksia, koska jonkin toisen jäsenvaltion viranomaiset ovat soveltaneet sisämarkkinalainsäädäntöä väärin. Järjestelmän toiminta perustuu kunkin jäsenvaltion hallintoon kuuluvien SOLVIT-keskusten verkostoon. SOLVIT on käytännönläheinen vaihtoehto verrattuna virallisiin ongelmanratkaisumekanismeihin, kuten kansallisiin oikeudenkäyntimenettelyihin tai valitukseen Euroopan komissiolle.

11

Sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto (aiemmin sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosasto) koordinoi EU:n sisämarkkinoita koskevaa komission politiikkaa. Se pyrkii poistamaan perusteettomia kaupan esteitä etenkin palvelujen ja rahoitusmarkkinoiden aloilla. Pääosaston on tarkoitus seurata, kuinka EU:n lainsäädäntöä pannaan täytäntöön käytännössä, sekä avustaa jäsenvaltioita ja käynnistää tarvittaessa rikkomismenettelyjä.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

12

12

Tilintarkastustuomioistuimen pääasiallisen tarkastuskysymyksen tarkoituksena oli arvioida, onko komissio varmistanut, että direktiivi pannaan täytäntöön vaikuttavasti. Tarkastuskysymys jakautui seuraaviin kahteen osakysymykseen:

- a) Onko komissio riittävällä tavalla seurannut ja arvioinut direktiivin täytäntöönpanoa?
- b) Onko komissio riittävällä tavalla edistänyt ja valvonut direktiivin täytäntöönpanoa?

13

Tarkastuksen yhteydessä tehtiin haastatteluja ja tutkittiin asiakirjoja komissiossa. Lisäksi tarkastukseen kuului tiedonhankintamatkoja useisiin asiasta vastaaviin ministeriöihin, elinkeinoelämän järjestöihin, kauppakamareihin ja kuluttajajärjestöihin seitsemässä jäsenvaltiossa. Matkoilla kerättiin tietoja vielä olemassa olevista kaupan esteistä ja esteiden poistamiseen nykyisin tarkoitettujen mekanismien vaikuttavuudesta. Tilintarkastustuomioistuin valitsi tarkastukseen jäsenvaltioita, joissa rajat ylittävää kauppaa tehdään paljon, eli Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Itävallan, Slovakian, Ranskan, Alankomaat ja Portugalin. Lisäksi kuultiin useita eurooppalaisia organisaatioita.

14

Prosessi direktiivin saattamiseksi osaksi lainsäädäntöä päättyi vuonna 2009, minkä jälkeen komissio yritti yksilöidä osa-alueet, joilla direktiiviä ei ollut pantu täytäntöön. Samalla komissio perusti useita mekanismeja jäljellä olevien esteiden vähentämiseksi. Esteitä on silti edelleen olemassa, ja osa niistä johtuu direktiivin väljästä muotoilusta. Komissio on ollut vastahakoinen käynnistämään rikkomismenettelyjä, mikä johtuu osin siitä, ettei oikeusperusta ole riittävän vahva, ja osin siitä, että säännösten noudattamisen valvontaan liittyvät oikeusmenettelyt ovat pitkäjäisiä (useita vuosia siinäkin tapauksessa, että yhteydenpidossa ei ilmene viivästyksiä).

15

Toistaiseksi ei ole mahdollista arvioida, missä määrin direktiiviltä odotetut taloudelliset hyödyt ovat toteutuneet. Komissio on kyllä julkaissut arvioita direktiivin mahdollisista BKT-hyödyistä, mutta arviot perustuvat summittaisiin tietoihin. Komissio ryhtyi järjestelmällisiin toimiin koostaakseen tietoja rajat ylittävästä kaupasta direktiivin kattamien palvelujen osalta vasta vuonna 2014. Nämä tiedot eivät edelleenkään ole saatavissa vuonna 2015, joten rajat ylittävien palvelujen kasvua tai direktiivin täytäntöönpanosta johtuvaa BKT:n kasvua on mahdotonta arvioida.

Direktiivin saattaminen osaksi lainsäädäntöä ja täytäntöönpanon seuranta

Komissio avusti direktiivin saattamisessa osaksi lainsäädäntöä ja kohdisti siihen seurantaa

16

Direktiivi tuli voimaan 28. joulukuuta 2006, ja sen saattamiselle osaksi lainsäädäntöä asetettiin määräajaksi 28. joulukuuta 2009. Direktiivin saattaminen osaksi lainsäädäntöä oli jäsenvaltioille työläs tehtävä, sillä direktiivi kattaa lukuisten taloudellisten toiminnanalojen lainsäädännön. Siksi direktiivissä annettiin jäsenvaltioille kolme vuotta toiminta-aikaa tavanomaisten kahden sijaan.

17

Komissio julkaisi palveludirektiivin täytäntöönpanosta käsikirjan, jonka tarkoituksena oli antaa jäsenvaltioille teknistä apua kuvaamalla asianmukaisia täytäntöönpanotapoja. Käsikirja tuli kuitenkin saataville kaikilla kielillä vasta lähes vuoden kuluttua direktiivin hyväksymisestä¹¹. Tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden viranomaiset totesivat, että käsikirjasta oli hyötyä, mutta siitä olisi ollut suurempi apu, jos se olisi ollut saatavilla pian direktiivin tultua voimaan. Käsikirjan lisäksi komissio antoi jäsenvaltioille neuvontaa seurantakäyntien aikana ja vastaamalla niiden kysymyksiin.

11 Kaikki kielitoisinnot julkaistiin internetissä marraskuussa 2007. Vain englanninkielinen versio oli saatavissa 30. heinäkuuta 2007 alkaen.

18

Komissio teki jäsenvaltioiden kanssa kahdenvälistä työtä ja tuki niitä toteuttaen näin tarvittavat toimet seuratakseen, kuinka direktiivin saattaminen osaksi lainsäädäntöä edistyi. Komissio raportoi edistymisestä kilpailukykyneuvostolle. Komissio julkaisi kesäkuussa 2012 laajemman kertomuksen ”palvelupaketin” muodossa¹².

Direktiivin saattaminen osaksi lainsäädäntöä myöhästyi 20 jäsenvaltiossa

19

Ainoastaan kahdeksan jäsenvaltiota noudatti direktiivin saattamiselle osaksi lainsäädäntöä asetettua määräaika¹³. Jäsenvaltioille, jotka eivät olleet ilmoittaneet direktiivin saattamisesta osaksi lainsäädäntöään, lähetettiin virallinen ilmoitus merkiksi rikkomismenettelyjen alkamisesta. Kolme tapausta¹⁴, joita ei ollut siihen mennessä ratkaistu, vietiin 27. lokakuuta 2011 Euroopan unionin tuomioistuimeen. Tapaukset saatiin kuitenkin ratkaistua ennen kuin tuomioistuin otti ne käsitteilyyn. Kreikka oli viimeinen jäsenvaltio, joka saattoi direktiivin osaksi lainsäädäntöään (31. toukokuuta 2012).

20

Komissio oletti, että keskitetyillä asiointipisteillä (ks. kohdat 44–55) olisi merkittävä rooli direktiivin täytäntöönpanossa. Siksi se painotti niitä raportoidessaan täytäntöönpanon edistymisestä jäsenvaltioissa ja luotti analyysiinsä sekä elinkeinoelämän järjestöjen tekemiin tutkimuksiin. Vuoden 2009 määräaikaan mennessä 27 jäsenvaltiosta 21 oli perustanut ”ensimmäisen sukupolven” keskitetyjä asiointipisteitä¹⁵. Tosin se, miltä osin hallinnolliset menettelyt oli mahdollista toteuttaa sähköisesti ja missä määrin tämä oli mahdollista maan rajojen ulkopuolelta, vaihteli.

Keskinäiset arvioinnit muodostivat innovatiivisen käytännön, jota komissio hallinnoi hyvin ja jota on myöhemmin käytetty myös muiden direktiivien yhteydessä

21

Direktiivissä määrätty keskinäinen arviointi edellytti, että kukin jäsenvaltio arvioi palveluntarjoajiin sovellettavien kansallisten vaatimusten perusteet ja jakaa havaintonsa muiden jäsenvaltioiden kanssa. Keskinäisen arvioinnin tarkoituksena oli lisätä ymmärrystä vaatimusten taustalla olevista syistä sekä kannustaa jäsenvaltioita vertaamaan sääntelyssä soveltamiaan lähestymistapoja ja jakamaan parhaita käytäntöjä niin, että yhdessä perusteettomiksi katsotut vaatimukset voitaisiin poistaa.

- 12 COM(2012) 261 final, 8. kesäkuuta 2012, Kasvua luovia uusia palveluita koskeva kumppanuus vuosina 2012–2015 ja siihen liittyvät tausta-asiakirjat.
- 13 Tšekki ja Viro sekä Kroatia, Liettua, Unkari, Malta, Alankomaat ja Ruotsi.
- 14 Saksa (ratkaisu 26.1.2012), Itävalta (ratkaisu 26.4.2012), Kreikka (ratkaisu 31.5.2012).
- 15 Ensimmäisen sukupolven keskitetyt asiointipisteet noudattavat direktiivissä asetettuja rajallisia vaatimuksia. Keskitettyjen asiointipisteiden peruskirjan mukaan toisen sukupolven keskitettyjen asiointipisteiden on paitsi täytettävä palveludirektiivin vaatimukset myös mentävä niitä pidemmälle niin toimintansa alansa kuin tehtäviensä puolesta.

22

Direktiivissä määrätään jäsenvaltioissa toteutettavaan palvelutoimintaan sovellettavia sääntelypuitteita koskevien keskinäisten arviointien toteutusprosessista ja vaatimuksista. Jäsenvaltioiden täytyi esittää komissiolle 28. joulukuuta 2009 mennessä raportti, jossa käsitellään i) lupajärjestelmiä, ii) erityisiä kansallisia vaatimuksia, jotka jäsenvaltio aikoo säilyttää, ja iii) monialaisia toimia. Jäsenvaltioiden oli kuvailtava, kuinka jäljellä olevat lupajärjestelmät tai vaatimukset sopivat yhteen direktiivin sisällön kanssa. Niiden oli perusteltava, miten vaatimukset vastaavat syrjimättömyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta koskevia ehtoja. Lisäksi jäsenvaltioiden oli ilmoitettava, mitkä ovat ne palveluntarjoajat, joihin näitä vaatimuksia edelleen sovelletaan.

23

Komissio tiedotti vaatimuksia koskevista selvityksistä muille jäsenvaltioille ja antoi niille kuusi kuukautta aikaa vastata. Tämän jälkeen komissio viimeisteli raportin keskinäisestä arviointiprosessista 28. joulukuuta 2010. Tätä varten se koordinoi jäsenvaltioiden vastauksia, joiden yhteydessä oli toisinaan ehdotettu lisäaloitteita. Komission oli seurattava tilannetta vuosittain. Ensin tämä tapahtui kesäkuussa 2012 julkaistun palvelupaketin muodossa ja sitten aloitteiden kautta (oikeudellista muotoa, osakkuuksia ja hintavaatimuksia koskeva vertaisarviointi; arviointi kansallisista säännöksistä, joita on annettu oikeudesta ryhtyä harjoittamaan ammattia ja pääsystä vakuutusalan toimijoiden työpajoihin jne.).

24

Keskinäinen arviointi soveltui monen maan lainsäädännön läpikäyntiin niin hyvin, että käytäntöä on myöhemmin hyödynnetty muillakin aloilla, kuten tarkistetun ammattipätevyysdirektiivin yhteydessä.

25

Keskinäisen arvioinnin menetelmät sisälsivät seuraavat vaiheet¹⁶: kunkin jäsenvaltion itsearviointi, keskustelut viiden valtion ryhmissä ja kaikkien jäsenvaltioiden täysistunnot. Komissio havaitsi parannuksia, joita olivat muun muassa monialaisten lupajärjestelmien korvaaminen vähemmän työläällä menettelyillä (esimerkiksi ilmoittamisella) sekä luopuminen alakohtaisista järjestelmistä, vähimmäispääomavaatimuksista, vain yhden toimipaikan sallimisesta, sitovista hinnoista sekä määrällisistä ja alueellisista rajoituksista¹⁷.

- 16 COM(2011) 20 lopullinen, 27. tammikuuta 2011, Palvelujen sisämarkkinat toimivammiksi – palveludirektiivin mukaisen keskinäisen arvioinnin tulokset ja tarvittavat jatkotoimet, s. 6.
- 17 SEC(2011) 102 lopullinen, 27. tammikuuta 2011 Commission staff working paper on the process of the mutual evaluation of the Services Directive, asiakirjan COM(2011) 20 final liite, s. 10.

26

Esteiden poistamisessa edistyi merkittävästi. Tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa virkamiehet katsoivat, että keskinäinen arviointi oli yksi direktiivin täytäntöönpanon parhaista vaiheista, sillä jäsenvaltioiden oli tehtävä tiivistä yhteistyötä käydessään läpi hyvin suuria määriä kansallista ja alueellista lainsäädäntöä ja arvioidessaan lainsäädännön yhteensopivuutta direktiivin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

27

Jäsenvaltiot, joihin tehtiin tarkastuskäynti, myönsivät komission auttaneen niitä direktiivin täytäntöönpanossa monin käytännön toimin. Komissio järjesti keskinäiseen arviointiin liittyvät ryhmäkeskustelut ja antoi ohjeistusta aihekohtaisten asiantuntijaryhmien säännöllisissä kokouksissa.

Onnistuneeseen täytäntöönpanoon on vielä pitkä matka

28

Keskinäistä arviointia koskevista raporteista ilmenee, että vain osa esteistä poistettiin. Komissio arvioi, että kaikista esteistä, jotka direktiivillä halutaan poistaa, 10 prosenttia oli tiettyjen tarkasteltujen ammattiryhmien osalta poistettu kokonaan, 60 prosenttia osittain ja 30 prosenttia oli yhä jäljellä¹⁸. Tämä viittaa siihen, että direktiivin täysimääräiseen täytäntöönpanoon on vielä pitkä matka.

29

Keskinäisen arvioinnin yhteydessä tehtiin yhteistyötä, jotta saatiin käytyä läpi suuria määriä kansallista ja alueellista lainsäädäntöä, mutta eräissä tarkastuskäynnin kohteena olleissa maissa virkamiehet epäilivät arvioinnin vaikuttavuutta. He katsoivat, että komissio ei ollut riittävällä tavalla pyrkinyt poistamaan mahdollisia perusteettomia esteitä, jotka yksilöitiin keskinäisen arvioinnin avulla. Lisäksi kuuden jäsenvaltion ryhmä katsoi, että komissio ei riittävästi kyseenalaistanut oikeasuhteisuuden osalta esitettyjä perusteluja. Asianomaiset jäsenvaltiot vaativat erityisiä ohjeita, joissa annettaisiin esimerkkejä siitä, mikä on oikeasuhteista ja mikä ei. Näin syntyi yhteisymmärrys oikeasuhteisuudesta, ja komissiolla olisi mittapuu nykyisten ja uusien vaatimusten arviointiin.

18 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani, *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*, Economic Papers No 456, kesäkuu 2012, Euroopan komissio, Bryssel, 2012, s. 30.

Suorituskykyä testaamalla selvitettiin, kuinka EU:n lainsäädäntö toimii käytännön liiketoimintaskenaarioissa

30

Komissio teki vuosina 2011 ja 2012 "suorituskyvyn testauksia" arvioidakseen "EU:n lainsäädännön eri osa-alueiden soveltamista ja niiden käytännön toimivuutta"¹⁹ sisämarkkinoiden eri käyttäjien kannalta. Testauksessa on otettava direktiivin lisäksi huomioon myös muita EU:n välineitä. Komissio päätti suorittaa testauksen tapaustutkimusten avulla tietyillä toiminta-aloilla ja valittujen toimintojen osalta.

31

Jäsenvaltioita pyydettiin toimittamaan tiedot siitä, miten niiden kansallista lainsäädäntöä käytännössä sovelletaan mahdollisiin palvelutarjoajiin, jotka haluavat perustaa yrityksen tai tarjota palveluja rajojen yli jäsenvaltion alueella.

32

Komission valmisteluasiakirjassa²⁰ esitetään yhteenveto tuloksista, jotka saatiin testattaessa suorituskykyä kolmella EU:ssa harjoitetun rajat ylittävän kaupan kannalta tärkeänä pidetyllä alalla: rakentaminen (6,3 prosenttia BKT:stä), yritys-palvelut (11,7 prosenttia) ja matkailu (4,4 prosenttia).

Komissio teki tulosten perusteella lisää säädösehdotuksia

33

Testeissä ilmeni, että palveludirektiivin ja ammattipätevyysdirektiivin välillä on hyvin selkeä yhteys. Tutkimuksen tunnistaminen on usein välttämätöntä ennen kuin henkilö voi tarjota palveluja tai alkaa harjoittaa rajat ylittävää liiketoimintaa. Komissio esitti suorituskykyä koskevien testitulosten perusteella muutoksia ammattipätevyysdirektiiviin ja IMI-järjestelmän²¹ kautta tehtävään yhteistyöhön.

19 KOM(2011) 20 lopullinen, s. 9.

20 SWD(2012) 147 lopullinen, 8. kesäkuuta 2012 Commission staff working document on the results of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism).

21 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/55/EU, annettu 20 päivänä marraskuuta 2013, ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin 2005/36/EY ja hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta (EUVL L 354, 28.12.2013, s. 132).

34

Suorituskykyä testattaessa yksilöitiin esteitä, jotka johtuvat siitä, että kansallisessa lainsäädännössä edellytetään tietynlaisia omistusrakenteita ja vakuutuksia. Yritysten oli usein mukautettava oikeudellista muotoaan tai osakasrakennettaan voidakseen toimia toisessa jäsenvaltiossa toissijaisen toimipaikan kautta, mikä saattaa aiheuttaa lisäkuluja. Toinen yleinen hankaluus liittyi vakuutuskatteeseen. Merkittävässä osassa jäsenvaltioita tilanne on se, että jäsenvaltio, jossa yritys aikoo tarjota palveluja, ei tunnusta sijoittautumisjäsenvaltion vakuutuskatetta. Myös tästä aiheutuu lisäkuluja palveluntarjoajalle. Näistä kahdesta aiheesta julkaistiin komission yksiköiden valmisteluasiakirja (lokakuussa 2013²² ja maaliskuussa 2014²³).

Komissio olisi voinut hyödyntää tuloksia paremmin palveludirektiivin täytäntöönpanon järjestelmällisessä valvonnassa

35

Suorituskyvyn testauksissa ilmeni, että jäsenvaltioissa on edelleen merkittäviä esteitä, joista osa vaikuttaa kaikkiin kolmeen toimialaan (monialaiset esteet) ja osa on toimialakohtaisia.

36

Suorituskyvyn testaamisen päätarkoituksena ei ollut vahvistaa keskinäisen arvioinnin johtopäätöksiä, mutta siinä päädyttiin samaan tulokseen: esteitä on jäljellä runsaasti. Tuloksista olisi voinut olla komissiolle apua direktiivin täytäntöönpanon järjestelmällisessä lisävalvonnassa, sillä ne koskivat taloudellisesti merkittävimpiä kysymyksiä.

Taloudellisten vaikutusten arviointi ei ollut riittävää

37

Komissio suoritti direktiivin taloudellisista eduista ainoastaan ennakoarvioinnin, joka toteutettiin direktiivin käyttöönoton aikaan. Komissiolla ei ollut käytettävissä riittävän yksityiskohtaisia taloudellisia tietoja, jotka olisivat kattaneet vain direktiivin soveltamisalaan kuuluvat toimet.

- 22 SWD(2013) 402 lopullinen, 2. lokakuuta 2013, Commission Staff Working Document on the outcome of the peer review on legal form, shareholding and tariff requirements under the Services Directive.
- 23 SWD(2014) 130 lopullinen, 31. maaliskuuta 2014, Commission Staff Working Document - Access to insurance for services provided in another Member State.

38

Komissio arvioi vuonna 2012, että BKT voisi kasvaa vielä 1,6 prosenttia jo oletettavasti aikaansaadun 0,8 prosentin kasvun lisäksi, kun direktiivin täytäntöönpanoa parannetaan²⁴. Tutkimuksessa käytettiin ekonometristä mallia ja tietoja esteistä vuonna 2009 ollutta täytäntöönpanon määräaika edeltävältä ajalta. Tiedot oli koottu keskinäisen arvioinnin aikana. Lisäksi tutkimuksessa käytettiin kyseisten alojen taloudellisia tietoja, joiden avulla pyrittiin ennustamaan esteiden poistamisen vaikutuksia. Kyse ei siis ollut jälkikäteen tehdystä tutkimuksesta, jossa olisi kvantifioitu direktiivin täytäntöönpanon vaikutukset.

39

Komissio joutui tekemään oletuksia direktiivin soveltamisalaan kuuluvien taloudellisten alojen koosta, sillä yksityiskohtaisia eritelmiä ei ole saatavilla olemassa olevasta kansantalouden tilinpidosta eikä maksutaselähteistä.

40

Komissio sitoutui Eurooppa-neuvostossa niinkin myöhään kuin vuonna 2014²⁵ lujittamaan seurantavälineitään siten, että palvelujen osalta raportoidaan määrällisesti ja laadullisesti entistä perusteellisemmin alakohtaisista ja kansallisista uudistuksista. Komissio lupautui erityisesti kokoamaan vuosilta 2012, 2013 ja 2014 palveluihin liittyviä tietoja niin, että direktiivin kannalta relevanttien alojen tiedot ovat erillään sen soveltamisalan ulkopuolisten alojen tiedoista. Tiedot eivät koske direktiivin täytäntöönpanoa edeltävää aikaa, joten ne eivät mahdollista sen kokonaisvaikutuksen arvioimista.

41

Komissio esitti toukokuussa 2014 kansantalouden tilinpidon työryhmälle asiakirjan, jossa kuvattiin direktiivin osalta tehtyä taloudellista analyysiä ja esiteltiin analysointia koskevista komission sitoumuksista tulevaisuudessa aiheutuvat tietotarpeet. Asiakirjassa korostettiin etenkin tarvetta erotella tiedot sen mukaan, kuuluuko taloudellinen toiminta direktiivin soveltamisalaan. Komissio toi esiin, että tietojen saatavuuteen liittyvät seikat rajoittavat nykyisin vakavasti perusteellista analysointia ja edistymisestä raportointia. Se haki ratkaisua vanhentuneiden tai puuttuvien tietojen aiheuttamaan ongelmaan²⁶ toisinaan jopa kymmenen vuoden ajalta.

42

Kansantalouden tilinpidon työryhmän jäsenet suostuivat vastaamaan komission pyyntöihin, jotta tietyt kysymykset voitaisiin ratkaista niiltä osin kuin on mahdollista saada käyttöön tietoja, joita ei kenties ole julkaistu. Työryhmä ei kuitenkaan sitoutunut toimittamaan direktiiviä koskevan perusteellisen arvioinnin edellyttämiä tietoja.

- 24 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani, The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation, Economic Papers No 456, kesäkuu 2012, Euroopan komissio, Bryssel, 2012.
- 25 Services: tapping the potential for growth and jobs, komission selvitys Eurooppa-neuvostossa 20.–21. maaliskuuta 2014.
- 26 Koskee NACE rev. 2-toimialaluokituksen tuotantohaaran 64 yksityiskohtaista jaottelua kansantalouden tilinpidossa. Hiljattain viimeistellyn EKT 2010:n toimittamisohjelman mukaan jäsenvaltiot aikovat nyt toimittaa erittelyn. Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 549/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmästä Euroopan unionissa (EUVL L 174 26.6.2013, s. 1).

Täytäntöönpano

Komission palveludirektiivin täytäntöönpanoa varten tarjoamien välineiden ja tuen hyödyntäminen on jäänyt vajaaksi, joten ne ovat vain osittain vaikuttavia

43

Direktiivissä on säädetty useista välineistä, tietopalveluista ja yhteistyömekanismista tai komissio on muuten perustanut niitä helpottaakseen direktiivin täysimääräistä täytäntöönpanoa. Keskitetyt asiointipisteet ovat olleet merkittävimpiä direktiiviin suoraan perustuvista välineistä. Lisäksi EU:n palvelukaupan parantamiseksi on kehitetty muun muassa sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä ja Euroopan kuluttajakeskusten verkosto. Näiden välineiden vaikuttavuus ei kuitenkaan ole direktiivin kannalta ollut niin suuri kuin toivottiin.

44

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että palveluntarjoajat voivat keskitettyjen asiointipisteiden ansiosta hoitaa sähköisesti yhden yhteispisteen kautta kaikki toimivaltaisten viranomaisten lupia varten edellytetyt menettelyt ja muodollisuudet. Keskitettyjen asiointipisteiden on myös annettava tietoa mahdollisille palveluntarjoajille ja käyttäjille. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tiedot ja palvelut ovat saatavissa "vaivatta etäältä ja sähköisesti"²⁷, ja niitä kannustetaan tarjoamaan tietoja ja palveluja muilla yhteisön kielillä.

45

Keskitettyjen asiointipisteiden perustaminen on osoittautunut haastavaksi, ja jäsenvaltioilla on huomattavan paljon vapautta valita toimintatapansa, joten asiointipisteet on sisällytetty eri tavoin jäsenvaltioiden hallintorakenteisiin.

Keskitettyjen asiointipisteiden perustaminen viivästyi ja niiden laatu vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen

46

Kun täytäntöönpanon määräaika (28. joulukuuta 2009) umpeutui, monilla jäsenvaltioilla ei edelleenkään ollut täysin toiminnassa olevaa keskitettyä asiointipistettä. Auttaakseen jäsenvaltioita komissio perusti kaksi asiantuntijaryhmää palveludirektiivin täytäntöönpanosta vastaavan yleisen asiantuntijaryhmän lisäksi. EUGO-asiantuntijaryhmä käsittelee keskitettyihin asiointipisteisiin liittyviä yleisiä kysymyksiä. Sillä on sama nimi kuin keskitettyjen asiointipisteiden verkolla. Nimen avulla pyritään luomaan yhteinen tavaramerkki koko Eurooppaan (ks. **kaavio 1**). Sähköisiä menettelyjä käsittelevä työryhmä keskittyy teknisempiin kysymyksiin, jotka koskevat palveluntarjoajien mahdollisuuksia hoitaa hallinnolliset menettelyt verkossa.

Kaikkialla EU:ssa käytetyn logon tarkoituksena on mahdollistaa keskitettyjen asiointipisteiden sivustojen tunnistaminen



47

Keskitetyt asiointipisteet sisältyvät komission sisämarkkinoiden tulostauluun ja sekä komissio että ulkopuoliset organisaatiot ovat tehneet niistä useita tutkimuksia²⁸. Nämä analyysit ovat osoittaneet, että viranomaisten tavoitteiden vaativuus vaihtelee suuresti jäsenvaltiosta toiseen, joten myös keskitettyjen asiointipisteiden laatu vaihtelee. Puutteet liittyvät kielivalikoimaan, jolla hallinnolliset muodollisuudet voi hoitaa, käyttäjäystävällisyyteen, sähköisen allekirjoituksen hyväksymiseen ja siihen, missä määrin asiointipisteet tosiasiaassa toimivat sähköisen hallinnon portaaleina. Keskitettyjen asiointipisteiden tunnettuuden edistäminen ja löydettävyys vaihteli, eivätkä kaikki asiointipisteet käyttäneet komission luomaa EUGO-logoa.

48

Vuoden 2012 palvelupaketissa²⁹ tehdyn ilmoituksen jälkeen komissio laati elektronisia keskitettyjä asiointipisteitä koskevan laatuperuskirjan (keskitettyjen asiointipisteiden peruskirja), jotta asiointipisteet vastaisivat paremmin yritysten tarpeisiin. Peruskirjan tarkoituksena on toimia ohjeena niille maille, jotka haluavat keskitettyjen asiointipisteidensä menevän pidemmälle kuin säännökset edellyttävät. Keskitettyjen asiointipisteiden peruskirjalla pyritään tukemaan toisen sukupolven keskitettyjen asiointipisteiden kehittämistä.

- 28 - Services Directive implementation survey – The Chambers’ perspective on the Points of Single Contact, Euroopan kauppaja- teollisuuskamarien liitto Eurochambres, toimintapolitiikkaa koskeva kysely, 7. painos, tammikuu 2011
- Are the points of Single Contact truly making things easier for European companies? – Services Directive Implementation Report, BusinessEurope, marraskuu 2011
- The functioning and usability of the Points of Single Contact under the Services Directive – State of Play and Way Forward, Deloitte ja tech4i2:n loppuraportti Euroopan komission sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosastolle, DG MARKT/2010/22/E (SMART 2007/035, LOT 4), 21-01-2012.
- J. Montegudo, A Rutkowski, D Lorenzani, Part 2: Assessing the economic impact of setting up Points of Single Contact: an approximation based on the Doing Business julkaisussa The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation, Economic Papers No 456, kesäkuu 2012.

- 29 COM(2012) 261 lopullinen, s. 12.

Huomautukset

49

Keskitettyjen asiointipisteiden peruskirjassa annetaan ohjeita jäsenvaltioille, jotka ovat halukkaita kehittämään keskitettyjä asiointipisteitään kunnianhimoisesti. Peruskirja antaa niille mahdollisuuden kehittää asiointipisteitä samaan suuntaan. Peruskirja voi toimia keskustelupuitteina pohdittaessa parasta toteutustapaa ja vaihdettaessa ajatuksia parhaista käytännöistä.

50

On myönteistä, että komissio laati peruskirjan. Sen avulla pyritään ulottamaan toiminta pidemmälle kuin keskitetyille asiointipisteille asetetuissa rajallisissa oikeudellisissa vaatimuksissa edellytetään, sillä yritysten ja yksityishenkilöiden odotukset ovat huomattavasti suuremmat.

51

Asiointipisteiden peruskirjan käyttö asiointipisteitä testattaessa antaa jäsenvaltioille selvät ohjeet siitä, mitä kriteereitä asiointipisteitä arvioitaessa on käytettävä. Yhtäältä vapaaehtoiset kriteerit auttavat kunnianhimoisia jäsenvaltioita saamaan riippumattoman arvion tilanteestaan. Toisaalta jäsenvaltioita, joilla on keskitettyjen asiointipisteidensä suhteen vähemmän kunnianhimoa, voidaan kannustaa kehittämään asiointipisteitä peruskirjan mukaisesti.

52

Komission toimeksiannosta tehdyssä tutkimuksessa³⁰, joka julkaistiin vuonna 2015, todettiin keskitettyjen asiointipisteiden suorituskyky keskinkertaiseksi ja huomattavia parannuksia edellyttäväksi. Tutkimuksessa esitettiin yksityiskohtainen luettelo täsmällisiä suosituksia.

Keskitettyjä asiointipisteitä on vaikea löytää ja yritykset eivät ole juurikaan tietoisia niistä

53

Jotta keskitetyt asiointipisteet auttaisivat lisäämään kauppaa ja palvelujen tarjoamista rajojen yli, yritysten pitäisi olla tietoisia niiden tarjoamista tiedoista ja palveluista. Hyvä verkkopalvelu mahdollistaisi sen, että tietoa tai tukea etsivät yritykset ohjautuvat keskitettyihin asiointipisteisiin.

30 The Performance of the Points of Single Contact An Assessment against the PSC Charter, Euroopan komission sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosastoa varten tehty tutkimus, 2015.

54

Monet tilintarkastustuomioistuimen kuulemat organisaatiot kuitenkin ilmoittivat, että yritysten tietoisuus keskitetyistä asiointipisteistä on yhä vähäinen. Sekä jäsenvaltioiden viranomaiset että elinkeinoelämän ryhmittymät katsoivat, että komission olisi enemmän edistettävä keskitettyjen asiointipisteiden tunnettuutta.

55

Komissio puolestaan toteaa, että keskitettyjen asiointipisteiden tunnettuuden lisääminen on sen osalta jäänyt vähäiseksi resurssipulan vuoksi³¹. Komission mukaan suurin vaikutus olisi verkossa tapahtuvilla kohdennetuilla edistämistoimilla, mutta myös elinkeinoelämän järjestöjen aktiivisempi toiminta lisäisi asiointipisteiden tunnettuutta niiden jäsenistön keskuudessa.

Palveludirektiiviin liittyvissä asioissa on tehty vain vähän hallinnollista yhteistyötä

56

Vapaus tarjota palveluja rajojen yli aiheuttaa viranomaisille lisähaasteen, kun niiden on tehtävä tarvittavat tarkastukset toiseen jäsenvaltioon sijoittuneen palveluntarjoajan osalta. Direktiivissä annetaan keinot huolehtia näistä tarkastuksista hallinnollisen yhteistyön kautta. Tämä tapahtuu sähköisesti IMI-järjestelmän avulla (ks. **laatikko 1**). Kyse on keskinäisestä avunannosta, jossa jäsenvaltio pyytää toiselta jäsenvaltiolta tietoja (esimerkiksi luvista ja kaupan standardien noudattamisesta) tai pyytää sitä tekemään tarkistuksia, tarkastuksia tai tutkimuksia.

31 Esimerkiksi SWD(2012) 148 final, 8. kesäkuuta 2012, Commission Staff Working Document: Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market, s. 20.

IMI-järjestelmä

Direktiivissä vaaditaan, että komissio perustaa sähköisen järjestelmän jäsenvaltioiden välisen hallinnollisen yhteistyön edellyttämää tietojenvaihtoa varten ottaen huomioon olemassa olevat tietojärjestelmät. Komission päätöksessä 2009/739/EY³² todetaan, että tähän tarkoitukseen käytetään sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmää (IMI-järjestelmää). IMI-järjestelmä käynnistettiin jo helmikuussa 2008 ammattipätevyden tunnustamisesta annetun direktiivin 2007/36/EY³³ tueksi. IMI-järjestelmästä on joulukuun 2009 jälkeen tullut palvelualan tietojenvaihtojärjestelmä. IMI-järjestelmän käyttö on laajentunut kahdeksalle osa-alueelle: ammattipätevyys, palvelut, toiseen jäsenvaltioon lähetetyt työntekijät, rajat ylittävät eurorahan kuljetukset, Solvit-järjestelmä, potilaan oikeudet rajat ylittävässä terveydenhuollossa, verkkokauppa (koehanke) ja veturinkuljettajan lupakirjat (koehanke).

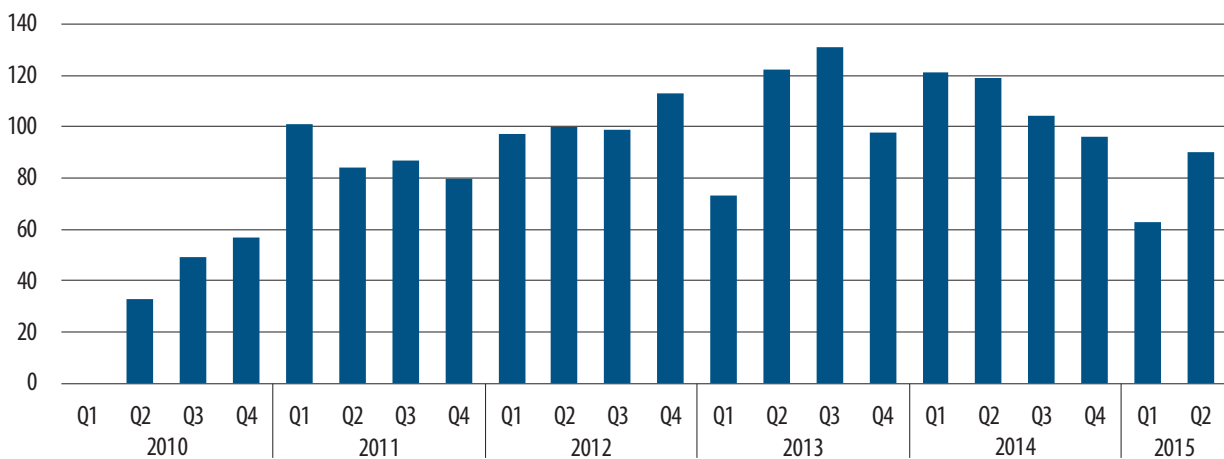
32 EUVL L 263, 7.10.2009, s. 32.

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

57

Direktiiviin liittyvien pyyntöjen määrä (ks. **kaavio 2**) riippuu esimerkiksi seuraavista tekijöistä: kuinka moni haluaa tarjota palveluja yli rajojen; millaista on vastaanottavan maan lainsäädäntö; ovatko toimivaltaiset viranomaiset tietoisia IMI-järjestelmästä ja onko niillä käyttöyhteys järjestelmään; onko tarvetta ottaa yhteyttä toisen jäsenvaltion toimivaltaisiin viranomaisiin. Siksi on vaikea tehdä tulkintoja IMI-järjestelmän kautta kulkevien pyyntöjen määrän perusteella. Komissio kuitenkin myöntää, että järjestelmän käyttö palveludirektiivin perusteella on vähäistä verrattuna ammattipätevyysdirektiiviin. Lisätäkseen palveludirektiiviin liittyvää IMI-järjestelmän käyttöä komissio on järjestänyt konferensseja ja koulutusta.

Kaavio 2 Palveludirektiiviin liittyvien IMI-pyyntöjen kokonaismäärä neljännesvuosittain



Lähteet: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/internal_market_information_system/index_en.htm
http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_fi.htm

58

IMI-järjestelmää käytetään myös direktiivin varoituskäynnin viestintävälineenä, kun toisten maiden viranomaisia on varoitettava tietystä palveluntarjoajasta terveys-, turvallisuus- tai ympäristöasioissa. Tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden viranomaiset käyttävät varoituskäynnin viestintävälineitä kuitenkin harvoin ja katsovat, että tämä IMI-järjestelmän toiminto on tarpeeton. Varoituksia on lähetetty kaikkiaan vain kolme, ja yksi niistä oli virheellinen ja peruutettiin.

59

Palveludirektiivissä säädetään IMI-järjestelmän avulla annettavista ilmoituksista, jotka koskevat uusia kansallisia vaatimuksia palvelujen tarjoamisesta yli jäsenvaltioiden rajojen sekä sijoittautumisvapautta. IMI-järjestelmässä otettiin syyskuussa 2013 käyttöön tiedonantomoduuli, joka korvaa sähköpostitse tehdyt ilmoitukset. IMI-järjestelmän kautta lähetetyt tiedonannot menevät komissiolle ja jäsenvaltioiden kansallisille IMI-koordinaattoreille. Tarkoituksena on, että toiset jäsenvaltiot tekevät niistä vertaisarvioinnin.

60

Tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden viranomaiset eivät pitäneet tiedonantomenettelyä hyödyllisenä. Kritiikki koski muun muassa menettelystä jäsenvaltioiden viranomaisille aiheutuvaa työtaakkaa ja saatujen tiedonantojen epäselvyyttä.

61

IMI-järjestelmän kautta on lähetetty kaikkiaan 310 tiedonantoa³⁴ sinä aikana, kun sitä on voinut käyttää tähän tarkoitukseen. Tiedonantojen lähettäminen on oikeudellinen velvoite, mutta IMI-järjestelmässä olevasta 31 EU- ja ETA-valtiosta seitsemän ei ole lähettänyt ainuttakaan tiedonantoa. Muista 24 valtiosta oli 20 kuukauden jakson aikana kustakin lähetetty 1–73 tiedonantoa.

62

Uusien vaatimusten tiedonantovelvoite on asetettu sekä palveludirektiivissä että direktiivissä 98/34/EY³⁵. Veloitteen mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava tuotteisiin ja tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvistä teknisistä määräyksistään komissiolle valmisteluvaiheessa. Palveludirektiivi ei kuitenkaan sisällä kolmen kuukauden odotusaikaa³⁶, jota sovelletaan direktiivin 98/34/EY mukaisesti tiedonantoihin ennen kuin ne hyväksytään, eikä julkista lausuntokierrosta. Komission henkilöstön mukaan palveludirektiiviin perustuvien tiedonantojen julkaisemista avoimella verkkosivustolla harkitaan parhaillaan. Monet toimijat jäsenvaltioissa toivat esiin, että vastaavanlainen odotusaika olisi heistä tervetullut.

63

Yleisesti ottaen IMI-järjestelmää käytettiin palveludirektiivin perusteella vähän tai hyvin vähän. Tietopyyntöjä ja tiedonantoja lähetetään, mutta varoitukset ja poikkeukset yksittäistapauksissa³⁷ ovat harvinaisia.

- 34 Komission toimittamat luvut koskevat tilannetta 1. kesäkuuta 2015.
- 35 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/34/EY, annettu 22 päivänä kesäkuuta 1998, teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä (EYVL L 204, 21.7.1998, s. 37).
- 36 Kansallisen lainsäädännön hyväksymistä lykätään, kunnes odotusaika on päättynyt.
- 37 Palveludirektiivin 18 artikla: Poiketen siitä, mitä 16 artiklassa säädetään, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti toteuttaa palveluntarjoajan osalta, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, palvelujen turvallisuuteen liittyviä toimenpiteitä.

64

Palveludirektiivissä jäsenvaltiot veloitetaan toimittamaan tiedonanto uusista vaatimuksista, joten on loogista, että IMI-järjestelmää käytetään tähän tarkoitukseen. Viestintäalustana IMI tarjoaa tarvittavat toiminnot. IMI-järjestelmän laajentaminen sisällyttämällä siihen odotusaika ja julkisesti saatavilla oleva verkkosivusto, josta ilmenevät uudet vaatimukset, antaisi kiinnostuneille tahoille paremmat mahdollisuudet perehtyä tiedonantoihin ja valvoa uusia vaatimuksia.

Kuluttajien on yhä vaikea hyödyntää palvelujen sisämarkkinoita**65**

Palveludirektiivin 20 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että palvelujen vastaanottajille (esimerkiksi kuluttajille) ei aseteta kansallisuuteen tai asuinpaikkaan perustuvia syrjiviä vaatimuksia ja ettei myöskään palvelujen saatavuutta rajoiteta tällä tavoin. Näistä rajoituksista voidaan mainita tyypillisenä esimerkkinä tapaus, jossa monikansallinen vähittäisverkkokauppias ei salli kuluttajan ostaa suoraan joltakin verkkosivustolta vaan ohjaa tämän automaattisesti omassa maassaan sijaitsevaan verkkokauppaan, jossa hinnat ja ehdot voivat olla erilaiset. Toisenlaisessa säännöstenvastaisuustapauksessa toimija saattaa ilman perustelua kieltäytyä toimittamasta tuotetta asiakkaalle toiseen maahan. Direktiivi sallii ”objektiivisin perustein suoraan perusteltavissa olevat erilaiset käytön edellytykset”.

66

Komissio ja jäsenvaltiot ovat perustaneet Euroopan kuluttajakeskusten verkoston (ECC-net), joka antaa tietoa ja apua palvelujen vastaanottajille, joilla on ongelmia muissa maissa olevien toimijoiden kanssa. EU:sta, jäsenvaltioista, Norjasta ja Islannista koostuvaan verkostoon kuuluvat kuluttajakeskukset saavat rahoitusta sekä EU:n talousarviosta että kansallisista varoista. Kussakin jäsenvaltiossa on keskus, jonka pitäisi vastata kuluttajien tiedusteluihin sekä antaa tarvittaessa muutoksenhakumenettelyjä koskevaa neuvontaa ja hyödyntää yhteyksiä muiden maiden ECC-net-keskuksiin.

67

Verkosto on julkaissut raportin, jossa analysoidaan kuluttajien valituksia tammikuun 2010 ja joulukuun 2012 väliseltä ajalta. Verkosto vastaanotti kyseisenä aikana 222 valitusta, jotka liittyivät 20 artiklaan. Euroopan kuluttajakeskuksiin ja muihin elimiin seitsemässä jäsenvaltiossa tekemillään käynneillä tilintarkastustuomioistuimien totesi, että kyseinen määrä antaa väärän kuvan ongelman todellisesta laajuudesta, sillä kuluttajakeskusten/jäsenvaltioiden mukaan kuluttajilla on huonosti tietoa oikeuksistaan ja erityisesti palveludirektiiviin perustuvista oikeuksistaan. Lisäksi silloinkin kun kuluttajat ovat tietoisia mahdollisesta säännösten rikkomisesta, he eivät useinkaan pidä valituksen tekemistä vaivan arvoisena joko kyseessä olevan palvelun arvoon nähden tai koska heidän on löydettävä ongelmaan nopea ratkaisu.

68

Syrjivien vaatimusten käytöstä on julkaistu kaksi Euroopan kuluttajakeskusten verkoston laatimaa raporttia: Study on business practices applying different conditions of access based on the nationality or the place of residence of service recipients³⁸ ja Online cross-border mystery shopping – State of the e-Union³⁹.

69

Ensimmäisessä raportissa pyrittiin määrittämään, kohdellaanko asiakkaita eri tavoin näiden kansallisuudesta tai asuinpaikasta riippuen. Tutkimus kattoi neljä alaa – autonvuokraus, tiedostojen lataaminen, elektroniikkatuotteiden verkkomyynti ja matkailu. Raportissa todettiin, että kohtelussa oli tutkimuksen kattamilla neljällä alalla lähtökohtaisesti järjestelmällisiä eroja sen mukaan, mikä oli asiakkaan asuinpaikka, mutta kansallisuuden osalta tällaisia eroja ei havaittu. Eroja havaittiin erityisesti verkkopalvelujen kohdalla: asiakas saatettiin uudelleenohjata automaattisesti osoitteen perusteella tai käytössä oli rinnakkaisia maakohtaisia verkkosivustoja.

70

Tutkimus antoi ymmärtää, että erotteluun saattoi olla sekä oikeudellisia ja sääntelyllisiä että liiketoiminnallisia syitä. Erottelun oikeudellisia ja sääntelyllisiä syitä voivat olla muun muassa seuraavat: taloudelliset kulut, säännösten noudattamisesta aiheutuvat kulut, erot jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Liiketoiminnallisia syitä voivat olla esimerkiksi kuljetus- ja toimituskulut, markkinointikulut ja yritysrakenne franchising-toiminta mukaan lukien.

71

Toisessa raportissa yksilöitiin esteitä rajojen yli tapahtuvalle verkko-ostamiselle. Euroopan kuluttajakeskusten verkoston 17 EU-jäsenen avulla suoritettiin testiosuotuksia, jotka koskivat 305:tä rajatylittävää verkko-ostosta kymmenessä relevantissa tuoteryhmässä⁴⁰. Kuluttajakeskusten verkosto raportoi yleisellä tasolla, että 173 tapauksessa kaikkiaan 305 tapauksesta (56 prosenttia) ilmeni ongelmia⁴¹, jotka liittyivät sopimusehtoihin ja kuluttajan oikeuksiin. Tämä osoittaa, että kuluttajat kohtaavat edelleen esteitä halutessaan käyttää rajatylittäviä palveluja.

38 Julkaistu 7. joulukuuta 2009.

39 Julkaistu syyskuussa 2011.

40 Tuoteryhmät käsittivät vaatteita, urheilutarvikkeita, taloustavaroita, kirjoja, musiikki DVD:itä, video- ja tietokonepelejä, ohjelmistoja, elektroniikkalaitteita ja henkilökohtaisen hygienian tuotteita.

41 Esimerkiksi seuraavia ongelmia: vaikeudet löytää tarpeeksi verkkotoimijoita, jotka olivat halukkaita rajojen yli tapahtuvaan myyntiin; moitteettomien toimitusten osuus, luvatussa kuljetuksen peruminen sekä luottokortilta veloittavissa määrissä esiintyneet erot, joiden selitettiin johtuvan alv:stä sekä tullessa ja valuttaan liittyvistä ongelmista. Monet toimijat eivät toimittaneet riittävästi tietoa tavaroiden palautusta koskevista kuluttajan oikeuksista.

Palveluntarjoajat jatkavat epäoikeudemukaista syrjintää

72

Palveludirektiivin 20 artiklan 2 kohdassa vaaditaan, että erilaisen kohtelun on oltava ”objektiivisin perustein suoraan perusteltavissa”. Johdanto-osan 95 kappale mahdollistaa kuitenkin porsaanreiän, sillä siinä viitataan ”objektiivisiin tekijöihin, jotka voivat vaihdella maittain ja joita voivat olla esimerkiksi etäisyydestä johtuvat lisäkustannukset, palvelun tuottamisen tekniset ominaispiirteet, erilaiset markkinaolosuhteet, kuten kysynnän kasvu tai väheneminen, joka johtuu kausivaihteluista, jäsenvaltioiden erilaisista lomakausista ja eri kilpailijoiden hinnoittelusta, tai sijoittautumisjäsenvaltion määräyksistä poikkeaviin määräyksiin liittyvät lisäriskit”.

73

Tämä on johtanut perusteettomaan syrjintään, kuten **laatikosta 2** ilmenee.

Laatikko 2

Kuluttajiin kohdistuvat syrjivät käytännöt

”Bulgarialainen kuluttaja varasi verkossa lomapaketin Ranskassa toimivaan teemapuistoon ja ilmoitti vahingossa Yhdistyneen kuningaskunnan asuinpaikakseen. Virheen huomattessaan hän valitsi Bulgarian Yhdistyneen kuningaskunnan sijaan. Tällöin kuluttaja huomasi, että hinnassa oli lähes 40 prosentin ero ja häntä pyydettiin maksamaan lomapaketista 500 euroa enemmän kuin brittiläisiltä varaajilta.”

”Lomaillessaan itävaltalaisessa hiihtokeskuksessa saksalainen kuluttaja havaitsi, että hissilippujen hinta oli turisteille paljon kalliimpi kuin Itävallassa asuville”.

Lähde: Enhanced Consumer Protection – the Services Directive 2006/123/EC. Analysis of Article 20.2 and Article 21 related consumer complaints reported to ECC-Net between 2010 and 2012. s. 20–21.

74

Euroopan kuluttajakeskusten verkoston raportissa luetellaan joukko samanlaisia esimerkkejä syrjivästä kohtelusta, joka usein perustuu asuinpaikkaan eikä niinkään kansallisuuteen ja joka yleensä tapahtuu epäsuorasti luottokortin myöntäjään tai toimituspaikan pohjalta.

75

Direktiivin 20 artiklan 2 kohta on myös osoittautunut huolen ja epävarmuuden aiheuttajaksi yrityksissä, jotka eivät ymmärrä, mitkä velvoitteet koskevat niitä, jos ne harjoittavat etämyyntiä muissa maissa oleville asiakkaille. Vähittäiskaupan edustajat jäsenvaltioissa ovat tuoneet esiin, että yritykset eivät tähän mennessä annettujen ohjeiden⁴² perusteella ole varmuudella ymmärtäneet, milloin niiden on toimitettava palvelujaan myös rajojen yli.

Ongelmien ratkaisu

76

Komissio soveltaa aihekohtaista lähestymistapaa ratkaistessaan merkittävimpiä palveluntarjoajiin liittyviä ongelmatyyppejä. Se suorittaa kuluttajansuojaa koskevan yhteistyöverkoston kautta verkkosivujen tarkistuksia, joilla tarkoitetaan EU:n laajuista verkkosivujen tarkastelua tietyillä verkkomyyntialoilla. Samaan aikaan suoritetaan koordinoituja tarkastuksia, joiden tarkoituksena yksilöidä tapaukset, joissa kuluttajalaki on rikottu, ja varmistaa tämän jälkeen lain soveltaminen. Relevanttien kansallisten viranomaisten on näiden tutkimusten jälkeen toteutettava asianmukaiset lain täytäntöpanotoimenpiteet eli otettava yhteyttä sääntötenvastaisuusepäilyjen kohteena oleviin yrityksiin ja pyydettyä niitä toteuttamaan korjaavat toimenpiteet oikeudellisten menettelyjen uhalla. Verkkosivujen tarkistuksia on suoritettu seuraavilla aloilla: lentoyhtiöt, matkapuhelinten sisältö, elektroniikkatuotteet, lipunmyynti verkossa, kuluttajaluotto, digitaalinen sisältö ja matkojen varaus verkossa.

77

Vuonna 2012 suoritettujen ulkoisen arvioinnin⁴³ mukaan säännösten täytäntöönpanoaste oli korkea kaikilla tarkistustulosten kattamilla aloilla, vaikkakin tarkistusten vaikutusta voitaisiin lisätä julkisuutta lisäämällä ja toteuttamalla seuranta-toimia, joilla varmistetaan säännösten noudattamisen jatkuminen. Arvioinneissa ei valitettavasti ole nimenomaisesti otettu huomioon direktiivin vaatimuksia, sillä komission mukaan kuluttajansuojaa koskeva lainsäädäntö oli annettu ennen direktiivin voimaantuloa. Ulkoiset arvioijat suosittivat verkkosivujen tarkistusalueen laajentamista. He kuitenkin torjuivat palveludirektiivin sisällyttämisen tarkistusten piiriin, vaikka myönsivätkin, että direktiivi takaa palvelujen vastaanottajille tietyt oikeudet, kuten syrjimättömyyden ja tiedonsaantioikeuden, sekä ammattivastuuvakuutuksen ja kaupallisen viestinnän. Lisäksi arvioijien mukaan rajat ylittävä ulottuvuus ja johdonmukaisuus ovat tältä osin merkittäviä kriteereitä. Arvioinnissa todettiin kuitenkin, että palveludirektiivi keskittyy voimakkaasti jäsenvaltioiden velvoitteisiin eikä niinkään yksittäisten palveluntarjoajien toimintaan. Lisäksi arvioinnin mukaan direktiivi kattaa myös yritysten väliseen kaupankäyntiin liittyviä näkökohtia, jotka eivät vastaa kuluttajansuojatavoitteissa painotettua kuluttajanäkökulmaa (esim. käsite "palvelujen vastaanottaja" ei rajoitu pelkästään kuluttajiin). Näkemys ei vastaa kuluttajansuojayhteistyöverkoston raportissa esitettyä näyttöä. Kyseinen näyttö korostaa huomattavaa kuluttajiin kohdistuvaa vaikutusta, joka aiheutuu, jos direktiiviä ei noudateta.

42 Esimerkiksi SWD(2012) 146 lopullinen, 8. kesäkuuta 2012, 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').

43 (External) evaluation of the Consumer Protection Cooperation Regulation Final Report, Consumer Policy Evaluation Consortiumin (CPEC) 17. joulukuuta 2012 antama loppuraportti.

Palveludirektiivin täytäntöönpano

Komissiolla on käytössä joukko täytäntöönpanovälineitä

78

Palveludirektiivin noudattaminen on tärkeää sekä oikeudellisesta että taloudellisesta näkökulmasta katsottuna. Kun unionin oikeuteen perustuvia oikeuksia rikotaan, tarvitaan nopeita ja tehokkaita ratkaisuja sekä palvelutarjoajia että palvelujen vastaanottajia varten.

79

Komissio voi aloittaa rikkomismenettelyn sellaista jäsenvaltiota vastaan, joka ei ole noudattanut perussopimuksen mukaista velvoitetta. Komissio on perustanut myös yleisen rikkomismenettelyä edeltävän EU Pilot -mekanismin sekä vaihtoehtoiseen konfliktinratkaisuun tarkoitetun SOLVIT-mekanismin, joka on suunniteltu erityisesti sisämarkkinoilla ilmenevien ongelmien ratkaisuun. Lisäksi komissio voi puuttua merkittäviin ongelmiin poliittisella tasolla esittämällä maakohtaisia suosituksia eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä.

SOLVIT-mekanismia käytetään harvoin palveludirektiivin osalta

80

SOLVIT on kansallisten viranomaisten tarjoama jäsenvaltioiden välinen ilmainen palvelu, joka toimii lähinnä internet-verkon kautta. Palvelu perustettiin vuonna 2001⁴⁴ ja sitä päivitettiin vuonna 2013⁴⁵. SOLVIT tarjoaa ratkaisuja muun muassa seuraaviin käytännön tilanteisiin: ammattipätevyyden tunnustaminen, viisumi- ja oleskeluoikeudet, kauppa ja palvelut (yritykset), ajoneuvot ja ajokortit, perhe-etuudet, eläkeoikeudet, työskentely ulkomailla, työttömyyskorvaukset, sairausvakuutus, koulutuksen saanti, rajat ylittävät pääomien tai maksujen siirrot, arvonlisäveron palautukset. Komissio julkaisi vuonna 2013 esitteen, jossa annetaan esimerkkejä SOLVIT-keskusten kautta löytyneistä käytännön ratkaisuista yksittäisiin ongelmiin.

81

Suurin osa tapauksista ratkaistaan yleensä onnistuneesti keskimäärin yhdeksässä viikossa⁴⁶ (tavoitteena on kymmenen viikkoa⁴⁷). Järjestelmän kautta on käsitelty noin 1 400 tapausta vuosittain, mutta vuonna 2014 tapausten määrä nousi 2 368:aan.

44 Periaatteista "SOLVIT" ongelmanratkaisun käytössä – sisämarkkinoiden ongelmanratkaisuverkko – 7. joulukuuta 2001 annettu komission suositus (EYVL L 331, 15.12.2001), s. 79.

45 Komission suositus SOLVITia koskevista periaatteista, 17. syyskuuta 2013, Bryssel, (C(2013) 5869 final).

46 Komission suositus SOLVITia koskevista periaatteista (17. syyskuuta 2013), s. 2.

47 http://ec.europa.eu/solvit/index_fi.htm

SOLVIT-ratkaisuja**Matkailijoilla on SOLVITin avulla mahdollisuus vuokrata saksalaisia huvialuksia Italiassa**

Saksalainen yritys vuokrasi neljää Saksan lipun alla purjehtivaa huvialusta matkailijoille Italiassa. Yrityksen omistajaa sakotettiin, koska tämä ei ollut rekisteröinyt kaupallisia aluksiaan paikallisille satamaviranomaisille Italian tuoreiden säännösten mukaisesti. Viisi kuukautta myöhemmin, kun yrityksen omistaja oli useaan otteeseen yrittänyt saada aluksensa rekisteröityä, hänelle ilmoitettiin, että rekisteröinti olisi mahdollista ainoastaan siinä tapauksessa, että yritys olisi sijoittautunut Italiaan. SOLVIT puuttui asiaan ja teki selväksi, että kyseinen ehto oli vastoin EU:n lainsäädäntöä ja että viranomaisten on hyväksyttävä Saksan kauppakamarissa tehty rekisteröinti. Kaikki neljä huvialusta rekisteröitiin ja vuokrausluvut annettiin.

Ongelma ratkaistiin yhdeksässä viikossa

SOLVIT varmistaa koskenlaskuyrittäjien tasapuolisen kohtelun Sloveniassa

Unkarilaiset ja slovakialaiset koskenlaskuyrittäjät valittivat, että halvemmat, vuoden pituiset pääsyoikeudet eräälle joelle Sloveniassa oli varattu slovenialaisille yrityksille. Ulkomaalaisten yritysten oli paitsi maksettava enemmän myös käytävä ostamassa liput päivittäin. Syrjivät säännöt muutettiin SOLVITin ansiosta ja ulkomaiset yritykset voivat nyt harjoittaa liiketoimintaansa Slovenian joilla samoin edellytyksin kuin paikalliset yritykset. Ongelman ratkaiseminen kesti kauemmin kuin SOLVITin kohdalla keskimäärin, koska ratkaisun löytyminen edellytti sääntöjen muuttamista.

Ongelma ratkaistiin kymmenessä kuukaudessa

Lähde: Euroopan komissio, SOLVIT — Success stories, 2013.

82

Palveludirektiivin tapauksessa SOLVITin merkitys on kuitenkin vähäisempi. Vuonna 2014 ainoastaan 17 tapausta 2 368:sta liittyi palveludirektiiviin (kuusi tapausta vuonna 2013, 16 tapausta vuosina 2012 ja 2011).

83

SOLVITilla on rajalliset henkilöstö- ja tekniset resurssit monimutkaisten liiketoimintatapausten käsittelyyn⁴⁸. Saksan, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan tapaisissa suurissa maissa SOLVIT-keskuksissa on liian vähän henkilöstöä⁴⁹ ja lainopillisen pätevyyden omaavan henkilöstön määrä ei ole riittävä⁵⁰. Komissio kuitenkin järjestää säännöllisesti SOLVIT-keskusten henkilöstölle oikeudellisia kysymyksiä koskevaa koulutusta.

48 Nordic Innovation -raportti "Delivering a stronger Single Market", kesäkuu 2012, s. 50.

49 Ks. edellinen alaviite.

50 M. Kaeding, F. Voskamp, "Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court", valmisteluasiakirja (2011/w/01 EIPA), s. 10.

Huomautukset

84

Useimmat tapaukset on otettu käsittelyyn yksityisten henkilöiden aloitteesta ja vain noin 20 tapausta yritysten aloitteesta, sillä yrityksillä on yleensä käytettävissä muita keinoja ratkaista ongelmia, joita syntyy harjoitettaessa liiketoimintaa ulkomailla. Komission vuonna 2011 tekemässä tutkimuksessa todettiin, että yritykset tukeutuvat mieluummin virallisiin tahoihin ratkaisuja etsiessään.

85

SOLVITin kautta löytyvät ratkaisut eivät ole lainsäädännöllisiä ratkaisuja ja tiedot tapauksista ja siitä, kuinka ne on ratkaistu, eivät ole julkisesti saatavilla. Niistä ei näin ollen ole apua muille mahdollisesti kiinnostuneille tahoille. Lisäksi esimerkiksi eri jäsenvaltiot ja alueelliset viranomaiset saattavat ratkaista samanlaisia ongelmia eri tavalla.

EU Pilot – jäsenvaltioiden arvostama rikkomismenettelyä edeltävä järjestelmä

86

EU Pilot on luottamuksellinen mekanismi komission ja jäsenvaltioiden väliseen tietojenvaihtoon. Komissio ja 15 vapaaehtoista jäsenvaltiota⁵¹ perustivat sen vuonna 2008. Heinäkuuhun 2013 mennessä kaikki 28 jäsenvaltiota olivat tulleet mukaan mekanismiin. EU Pilot on yritys selkiyttää tai ratkaista ongelmia siten, että SEUT:n 258 artiklan mukainen virallinen rikkomismenettely voidaan mahdollisuuksien mukaan välttää.

87

Komissio käynnisti kaikki alat huomioon ottaen 1 502 EU Pilot -tapausta vuonna 2013 ja 1 208 tapausta vuonna 2014. Vuoden 2015 alkupuolella tapauksista 84 liittyi palveludirektiiviin.

Palveludirektiiviin liittyvän EU Pilot -tapauksen ratkaisemiseen kuluu keskimäärin hieman yli 16 kuukautta

88

Komissio toimittaa yksittäiset tapaukset asianomaiselle jäsenvaltiolle EU Pilot -sovelluksen avulla. Jäsenvaltioiden viranomaisilla on kymmenen viikkoa aikaa vastata ja ehdottaa ratkaisua.

51 Tšekki, Tanska, Saksa, Irlanti, Espanja, Italia, Liettua, Unkari, Alankomaat, Itävalta, Portugali, Slovenia, Suomi, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

89

Komissio julkaisee keskimääräisen ajan, joka jäsenvaltioilta kuluu kaikkiin saamiinsa EU Pilot -kirjeisiin vastaamiseen. Komissio on asettanut vastaamiselle 70 päivän määrärajan. Sisämarkkinoiden tulostaulun mukaan (07/14)⁵² enemmistö maista merkittiin "vihreäksi" määrärajan noudattamisen suhteen. Tšekki, Irlanti, Espanja, Italia, Latvia, Puola, Portugali, Romania, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat "keltaisia" eli ne lähes noudattivat määräaika (keskimääräinen vastausaika 71–77 päivää). Ranskan keskimääräinen vastausaika on kuitenkin 93 päivää. Komission käyttämä aika ei ilmene tulostaulusta. Komissio kuitenkin asetti EU Pilotia koskevassa toisessa arviointikertomuksessa⁵³ myös itselleen 70 päivän määrärajan vastausten arvoinnille ja jatkotoimista päättämiseksi, ja kertomuksen mukaan komission keskimäärin käyttämä aika oli 102 päivää.

90

Useimmissa palveludirektiiviä koskevissa EU Pilot -tapauksissa viestienvaihtoa oli käytävä useaan kertaan, mikä lisäsi menettelyyn tarvittavaa aikaa. Palveludirektiiviin liittyvien tapausten kesto oli keskimäärin 16,6 kuukautta.

Joissakin tapauksissa komissio on viivytellyt toimenpiteisiin ryhtymistä liian kauan

91

Tilintarkastustuomiostuin tarkasti kuusi palveludirektiiviä koskevaa EU Pilot -tapauksia. Otokseen sisältyvissä tapauksissa ratkaisun hakeminen EU Pilotin kautta kesti viidestä kahdeksaan kuukautta. Monimutkaisemmissa tapauksissa, jotka myöhemmin siirrettiin rikkomismenettelyyn, prosessi kesti kuitenkin yhdeksästä kolmeentoista kuukautta.

92

Jäsenvaltiot antoivat vastauksensa määräajan kuluessa. **Laatikossa 4** annetaan kuitenkin esimerkkejä EU Pilot -menettelyn viivästyksistä.

52 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm#maincontentSec

53 SEC(2011) 1629/2, 21. joulukuuta 2011 "Second Evaluation Report on EU Pilot".

Esimerkkejä EU Pilot -menettelyn viivästyksistä

Erään maan tapauksessa komissiolta kesti ongelman yksilöinnin jälkeen 16 kuukautta lähettää hallinnollinen kirje jäsenvaltiolle, ja lisäksi kuusi kuukautta käynnistää EU Pilot -tapaus.

Toisen jäsenvaltion tapauksessa komissiolta kesti lähes 20 kuukautta valituksen saamisesta käynnistää EU Pilot -menettely.

Vuonna 2012 käynnistettiin yksi EU Pilot -tapaus, jota ei toistaiseksi ole saatu päätökseen, sillä vielä on varmistettava, että lainsäädännön muutokset on pantu täytäntöön oikein.

93

EU Pilot -tapauksia koskevia tietoja ei julkaista tapausten käsittelyn aikana eikä myöskään sen jälkeen, kun tapaukset on saatu päätökseen. Menettelyt eivät näin ollen hyödytä muita kiinnostuneita tahoja eivätkä edistä vakiintuneen EU:n oikeuskäytännön luomista alalle, vaikka ne tarjoavatkin ratkaisun yksittäiselle maalle.

Komissio on käyttänyt rikkomismenettelyjä hyvin harvoin

94

Jos komissio EU Pilotin puitteissa käytyjen alustavien kuulemisten jälkeen katsoo, että EU:n sääntöjä ei noudateta asianmukaisesti, se voi käynnistää rikkomismenettelyn kyseessä olevaa jäsenvaltiota vastaan. Komissiolla on valtuudet viedä rikkomismenettely päätökseen sekä tarvittaessa siirtää tapaus Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Se voi käynnistää menettelyn joko saamansa valituksen perusteella⁵⁴ tai omasta aloitteestaan.

95

Tapaus voidaan ratkaista, jos jäsenvaltio esittää tarvittavat lisätiedot vakuuttaakseen komission siitä, että rikkomista ei tosiasiallisesti ole tapahtunut, tai jos jäsenvaltio hyväksyy komission kannan ja huolehtii siitä, että rikkominen päättyy.

96

Komissio ilmoitti vuonna 2012, että nollatoleranssipolitiikka on osa palvelupakettia. Komissio kuitenkin päätti, että vain kyseinen nollatoleranssi kattaa vain rajallisen joukon vaatimuksia (ks. **laatikko 5**).

54 Kaikki valitukset kaikista aiheista (myös EU-Pilot -menettelyyn ja/tai rikkomismenettelyyn johtavat valitukset) rekisteröidään CHAP-järjestelmään (valitusten ja tiedustelujen rekisteröintijärjestelmä). CHAP-järjestelmään on mahdollista merkitä, perustuuko valitus SEUT:n 56 artiklaan (palvelujen tarjoamisen vapaus) tai 49 artiklaan (sijoittautumisvapaus).

Noudattamatta jättämistä koskeva nollatoleranssi

Komissio on päättänyt soveltaa nollatoleranssipolitiikkaansa ainoastaan tapauksiin, jotka koskevat seuraavien palveludirektiivin mukaisten veloitteiden noudattamatta jättämistä:

Palveludirektiivissä kielletään joukko syrjiviä ja erityisen työläitä vaatimuksia, jotka luetellaan 14 artiklassa.

Direktiivissä otetaan käyttöön erityisiä vaatimuksia lupamenettelyjen yksinkertaistamiseksi:

- 1) hiljainen hyväksyntä (eli hiljaisuus hallinnon taholta merkitsee hyväksyntää) 13 artiklan 4 kohdassa ja
- 2) koko maan kattavat luvat 10 artiklan 4 kohdassa.

Palveludirektiivissä kielletään 24 artiklassa tarkoitettujen säänneltyjen ammattien kaupallisen viestinnän täysimääräinen kieltäminen.

Sijoittautumista koskevat vaatimukset estävät rajat ylittävien palvelujen tarjoamisen. Ne kuuluvat palveludirektiivin 16 artiklan (palvelujen tarjoamisen vapauden lauseke) 2 kohdassa tarkoitetuista vaatimuksista kaikkein tiukimpiin, ja jäsenvaltiot eivät voi kohdistaa kyseisiä vaatimuksia palvelujen tarjoajiin.

Lähde: COM(2012) 261 final, 8. kesäkuuta 2012, Kasvua luovia uusia palveluita koskeva kumppanuus vuosina 2012–2015, s. 4.

97

Kyseinen politiikka kohdistuu ainoastaan palveludirektiivin kattamiin tiukimpiin vaatimuksiin. Poliittikkaa ei sovelleta muihin esteisiin, joita havaitaan, kun jäsenvaltion oikeasuhtaisuuden osalta toimittama perustelu on arvioitava ja mahdollisesti kyseenalaistettava. Komissio katsoo, että se ei voi ottaa kantaa tällaisiin erityistapauksiin, joiden osalta ainoastaan Euroopan unionin tuomioistuimien voi tehdä päätöksen. Komissio on kuitenkin vastahakoinen siirtämään tapauksia tuomioistuimeen, jos se ei ole täysin varma, että ratkaisu vahvistaisi lainsäädäntöä rikutun.

98

Joissakin tapauksissa komissio on antanut ohjeita, kun se on esitellyt asiantuntijaryhmien kokouksissa uusia vaatimuksia, jotka perustuvat lainsäädäntötoimenpiteitä koskeviin IMI-ilmoituksiin. Nollatoleranssipolitiikkaa ei kuitenkaan sovelleta tapauksiin, joita komissio pitää jäsenvaltioiden asettamina perusteettomina vaatimuksina.

99

Kansallisen lainsäädännön on katsottu rikkoneen direktiiviä ainoastaan yhdeksässä tapauksessa direktiivin voimaantulosta lähtien. Määrä on pieni verrattuna niiden ongelmien määrään, joista on raportoitu keskinäisten arviointien, suorituskyvyn testausten ja täytäntöönpanokertomuksen yhteydessä (palvelupaketti). Se ei myöskään ole johdonmukainen, kun otetaan huomioon komission nollatoleranssipolitiikka.

Rikkomistapausten käsittely kestää liian kauan

100

Komission toimittamien tietojen mukaan 1. lokakuuta 2014 ratkaisematta olleiden, direktiiviin liittyneiden 18 tapauksen kohdalla käsittely kesti keskimäärin 19,6 kuukautta. Tämä ylitti jo 18 kuukauden rajan, jonka komissio oli asettanut tämäntyyppisten rikkomisten ratkaisemiselle. Vuoden 2015 lopussa – noin 15 kuukautta myöhemmin – tapauksista 11 oli yhä ratkaisematta. Komissio ei systemaattisesti kerää tai julkaise tietoa palveludirektiiviin liittyvien päätökseen saatettujen rikkomismenettelyjen pituudesta.

101

Niiden 20 tapauksen, jotka liittyivät direktiivin viivästyneeseen saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä (ks. kohta 19), ja yhdeksän lainsäädännön rikkomistapausten (ks. kohta 99) lisäksi käsiteltävänä on ollut 55 tapausta⁵⁵, joissa on kyse palveludirektiivin virheellisestä soveltamisesta tai virheellisestä saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Lisäksi käsiteltävänä on ollut 20 samantyyppistä rikkomistapausta, jotka koskevat SEUT:n 49 artiklaa (sijoittautumisvapaus) tai 56 artiklaa (palvelujen tarjoamisen vapaus). Näissä tapauksissa direktiivi oli siirretty oikein osaksi kansallista lainsäädäntöä, mutta lainsäädännön säännöksiä ei pantu täytäntöön tai sovellettu oikein.

Palveluihin liittyviin yksittäisiin valituksiin kohdistetaan säännöllistä seuranta, mutta rikkomismenettelyjen aikana ilmenee pitkiä toiminnattomia jaksoja

102

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kymmenen rikkomistapausta, jotka liittyivät joko komissioon ja jäsenvaltioihin tehtyjen käyntien aikana esiin tulleisiin esteisiin tai joissa menettely kesti erityisen kauan.

103

Komission käyttämään valitusten kirjausjärjestelmään (CHAP) tallennettuihin tapauksiin kohdistettiin säännöllistä seurantaa. Palveludirektiiviä koskevat tapaukset siirrettiin sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosastolle, joka laati vastauksen tai avasi EU Pilot -tapauksen rikkomismenettelyä edeltävän menettelyn käynnistämiseksi. Kaikissa tapauksissa komission ja jäsenvaltion välillä oli tiivistä yhteydenpitoa. Kun rikkomismenettelyt olivat käynnistyneet, ilmeni kuitenkin pitkiä viipeitä ja yksittäisissä tapauksissa toiminnattomia jaksoja, ja lisäksi jäsenvaltioiden vastaukset viivästyivät. Eräässä tapauksessa oli toiminnaton jakso helmikuun 2012 ja maaliskuun 2014 välisenä aikana, ja toisessa tapauksessa marraskuun 2012 ja toukokuun 2015 välillä komission viestinvaihdossa oli aukko, vaikkakin tämän jälkeen päätös tehtiin nopeasti.

104

Huolimatta siitä, että rikkomistapausten käsittely vie odotettua ja suunniteltua kauemmin, kaikkien päätökseen saatujen rikkomismenettelyjen seurauksena lainsäädäntöä muutettiin asianomaisessa jäsenvaltiossa ja esiin tuodut ongelmat saatiin näin ratkaistua. Tämän perusteella voidaan todeta, että käynnistetyt rikkomismenettelyt johtavat lainsäädännön muutoksiin jäsenvaltiossa. Menettelyjen määrä on kuitenkin hyvin pieni. Lisäksi komissio kyllä ilmoittaa rikkomismenettelyn käynnistämisestä, mutta yksityiskohtaista aineistoa ei julkisteta tapauksen käsittelyn päättyessä. Tämä vähentää menettelyn avoimuutta ja haittaa yhteisen oikeuskäytännön kehittämistä.

Vain yksi tapaus siirrettiin Euroopan unionin tuomioistuimeen

105

Kun komissio vie jäsenvaltion Euroopan unionin tuomioistuimeen, komission tehtävänä on esittää näyttöä EU:n lainsäädännön rikkomisesta. Jos näyttö ei ole riittävän todistusvoimaista, tuomioistuimella on valtuudet hylätä komission kanne julistamalla, että asiaa ei voida käsitellä tai se on perusteeton. Komissio on siirtänyt Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ainoastaan yhden rikkomistapauksen palveludirektiivin perusteella^{56 57} (ks. **laatikko 6**).

56 Direktiivin 14, 15 ja 16 artikla.

57 Asia C-179/14, komissio vs. Unkari, 2012/4083.

Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi siirretty rikkomistapaus

Euroopan komissio on päättänyt viedä Unkarin tapauksen Euroopan unionin tuomioistuimeen kiistääkseen maan lounas-, vapaa-aika- ja lomaseteleitä koskevan lainsäädännön. Komissio katsoo, että Unkarin 1. tammikuuta 2012 voimaan tulleen lainsäädännön tuomat rajoitteet ovat vastoin sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamista koskevan vapauden perustavaa laatua olevia periaatteita, jotka on kirjattu Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT:n 49 ja 56 artikla), sekä vastoin palveludirektiiviä (palveluista sisämarkkinoilla 12 päivänä joulukuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY).

Unkari muutti vuonna 2011 lainsäädäntöään, joka koski työnantajien työntekijöilleen antamia lounaseteleitä (lämpimät ja kylmät ateriat) sekä vapaa-aika- ja lomaseteleitä, joita pidetään luontaisetuna ja joihin siksi sovelletaan edullisempia verotus- ja sosiaaliturvasääntöjä. Lainsäädäntö tuli voimaan 1. tammikuuta 2012 ilman merkittävää siirtymäaikaa tai -toimenpiteitä. Aiemmin lämpimiä ja kylmiä aterioita koskevia lounaseteleitä työntekijöilleen antaviin työnantajiin tai lounaseteleiden muotoon ei kohdistettu erityisiä ehtoja.

Uusi lainsäädäntö loi monopolin julkiselle säätiölle, joka vastaa työnantajien työntekijöille myöntämistä kylmiä aterioita koskevista lounaseteleistä (paperilla tai sähköisessä muodossa) ja lämpimiä aterioita koskevista lounaseteleistä (paperilla). Lisäksi lainsäädännössä asetetaan hyvin tiukat ehdot lämpimiä aterioita koskevien lounaseteleiden sekä vapaa-aika- ja lomaseteleiden antamiselle; näitä seteleitä pidetään luontaisetuna, joita ei enää voida myöntää sähköisinä.

Uudesta lainsäädännöstä seuraa, että toimijat, jotka ovat toimineet lämpimien ja kylmien aterioiden lounaseteleimarkkinoilla useita vuosia, on nyt suljettu pois luontaisetuna pidettyjen lounaseteleiden markkinoilta.

Unkari ei ole mukauttanut lainsäädäntöään sille marraskuussa 2012 lähetetyn perustellun lausunnon mukaisesti, ja siksi komissio päätti siirtää tapauksen Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tapaus oli lokakuussa 2015 edelleen ratkaisematta.

106

Komission, Euroopan parlamentin ja muiden elinten kertomuksessa ja erityisesti palvelupaketissa (kesäkuu 2012) on tarkistettu täytäntöönpanovälineet ja esitetty suosituksia tulevia toimia varten. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot ovat yksimielisiä siitä, että tapauksiin, joissa säännöksiä ei noudateta, olisi aina tiukasti puututtava ja rikkomismenettelyjä olisi sovellettava.

107

Komissio ei ole luonut järjestelmällistä strategiaa vahvistaakseen palvelujen sisämarkkinoita erityisesti palveludirektiivin kattamilla aloilla. Nykyiset täytäntöönpanotoimet eivät aina kohdistu taloudellisesti merkittävimpiin toiminnanaloihin, jotka on valittu riskiperusteisen lähestymistavan avulla.

Maakohtaiset suositukset ovat onnistuneet vain rajallisesti

108

Rikkomismenettelyjen soveltamisen lisäksi komissio yrittää vaikuttaa jäsenvaltioihin sisällyttämällä eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa annettuihin maakohtaisiin suosituksiin palveludirektiiviin liittyviä suosituksia. Neuvosto hyväksyy nämä suositukset. Komission mukaan maakohtaisilla suosituksilla on suurempi poliittinen vaikutus kuin rikkomismenettelyillä, koska jäsenvaltioiden hallitukset hyväksyvät ne.

109

Kesäkuussa 2014 sisällytettiin ”palvelualan kilpailua” koskevia kysymyksiä 14 maakohtaiseen suositukseen⁵⁸. Komissio esimerkiksi suositti Ranskan hallitukselle, että se poistaisi säänneltyjen ammattien harjoittamisen ryhtymistä koskevat perusteettomat rajoitukset ja vähentäisi alalle tuloon liittyviä kustannuksia ja edistäisi palvelualan kilpailua. Vuonna 2015 havaittiin, että asiassa oli edistytty jonkin verran⁵⁹. Joissakin maissa edistystä ei kuitenkaan ole tapahtunut tai edistys on ollut vähäistä, tai maakohtaista suositusta ei ole otettu huomioon (ks. *laatikko 7*).

110

Vaikka komission mukaan maakohtaisilla suosituksilla on suurempi poliittinen vaikutus kuin rikkomismenettelyillä, kaikki jäsenvaltiot eivät pane suosituksia asianmukaisesti täytäntöön. Ei ole näyttöä siitä, että maakohtaiset suositukset olisivat rikkomismenettelyjä vaikuttavampi keino esteiden poistamiseen.

58 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/overview_recommendations_2014_by_member_state_en.pdf

59 Esimerkiksi säänneltyjen ammattien, erityisesti apteekkarien ja optikoiden, tapauksessa palvelualan kilpailun edistäminen, vähittäiskauppasektoria koskevan sääntelyrasitteen vähentäminen lain ”Loi relative à l’artisanat, au commerce et aux très petites entreprises” avulla (lain tavoitteena oli yksinkertaistaa myyntipisteiden sijoittautumiseen liittyvää menettelyä) ja taloudellista toimintaa koskeva lakiluonnos kilpailuviranomaisen valtuuksien lisäämiseksi.

Vuoden 2014 maakohtaisten suositusten seurannassa vuonna 2015 ilmeni, että edistys oli ollut vähäistä tai sitä ei ollut tapahtunut lainkaan

Unkaria koskevassa maakohtaisessa suosituksessa 5 suositellaan sääntelykehysten vakauttamista ja markkinoiden kilpailun edistämistä, muun muassa poistamalla palvelualalla olevia esteitä.

Vuonna 2015 ilmeni kuitenkin, että Unkari oli edistynyt vain vähän maakohtaisen suosituksen 5 ja komission suosituksen huomioon ottamisessa. Todellisuudessa sääntelykehysten vakauttamisessa ja markkinoiden kilpailun edistämässä ei ollut tapahtunut edistystä varsinkaan palvelualalla.

Itävaltaa koskevassa maakohtaisessa suosituksessa 4 suositellaan poistamaan palveluntarjoajille asetetut liialliset esteet, myös oikeudellista muotoa ja osakkuuksia koskevien vaatimusten ja monialapalveluyritysten perustamisen osalta.

Itävalta ei ole raportointijakson kuluessa edistynyt uudistuksissaan, muun muassa oikeudellista muotoa ja osakkuuksia koskevien vaatimusten ja monialapalveluyritysten toiminnan osalta. Olemassa olevien rajoitusten laajaa arviointia ei ole edelleenkään tehty.

Espanjaa koskevassa maakohtaisessa suosituksessa 6 suositellaan asiantuntijapalveluja ja ammatillisia yhdistyksiä koskevaa kunnianhimoista uudistusta vuoden 2014 loppuun mennessä. Tässä yhteydessä määritettäisiin ammatilliseen yhdistykseen rekisteröintiä edellyttävät ammatit sekä edistettäisiin ammattialan järjestöjen avoimuutta ja tilivelvollisuutta purkamalla perusteetonta toiminnan sääntelyä ja turvaamalla Espanjassa markkinoiden yhtenäisyys asiantuntijapalvelujen alalle pääsyn ja asiantuntijapalveluiden harjoittamisen suhteen. Lisäksi suositellaan yrityksen perustamiseen vaadittavan ajan, kustannusten ja menettelyjen määrän vähentämistä ja suurmyymälöiden sijoittautumista koskeviin perusteettomiin rajoituksiin puuttumista, erityisesti tarkistamalla nykyiset aluesuunnittelua koskevat säännökset.

Asiantuntijapalveluja ja ammatillisia yhdistyksiä koskevan uudistuksen hyväksymisessä ei ole edistytty.

Jonkin verran on edistytty yrityksen perustamiseen vaadittavan ajan, kustannusten ja menettelyjen määrän vähentämisessä.

Johtopäätökset ja suositukset

111

Komission tehtävänä on koordinoida EU:n sisämarkkinoita koskevaa politiikkaa. Se pyrkii poistamaan perusteettomia kaupan esteitä palvelujen alalla. Palveludirektiivin piiriin kuuluvilla palvelujen sisämarkkinoilla on edelleen esteitä, vaikka direktiivin täytäntöönpanon määräajan umpeutumisesta on jo muutamia vuosia. Komissio on perustanut joukon mekanismeja esteiden yksilöintiin, luonut tukirakenteita auttaakseen jäsenvaltioita esteiden pienentämisessä sekä perustanut vaihtoehtoisia kiistojen ratkaisutoimenpiteitä. Komissio on kuitenkin ollut vastahakoinen käynnistämään oikeudellisia menettelyjä, mikä johtuu osittain niiden pituudesta ja osittain siitä, että komissio ei luota lainsäädännön vahvuuteen. Yleisesti ottaen komissio on varmistanut direktiivin täytäntöönpanon vain osittain vaikuttavasti.

Direktiivin saattaminen osaksi lainsäädäntöä ja täytäntöönpanon seuranta

112

Suurin osa jäsenvaltioista ei saattanut direktiiviä osaksi lainsäädäntöään ajoissa. Komissio seurasi jäsenvaltioiden edistymistä ja raportoi siitä kilpailukykyneuvostolle. Jäsenvaltiot myönsivät komission auttaneen niitä direktiivin täytäntöönpanossa monin käytännön toimin, kun sitä muunnettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen jälkeen. Komissio järjesti keskinäiseen arviointiprosessiin liittyvät ryhmäkeskustelut ja antoi ohjeistusta aihekohtaisten asiantuntijaryhmien säännöllisissä kokouksissa. Ohjeita säännösten saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettiin käsikirjan avulla (Handbook on implementation). Käsikirjaa pidettiin hyödyllisenä, mutta se ei ollut saatavilla ajoissa kolmivuotisen jakson alkua, mikä osaltaan aiheutti viivästyksiä säännösten saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä (ks. kohdat 16–20).

Suositus 1

Komission olisi laadittava ohjeita säännösten saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja annettava ohjeet mahdollisimman pian hyväksymisen jälkeen.

113

Keskinäinen arviointiprosessi ja myöhemmin suoritettujen suorituskyvyn testaukset osoittivat, että jäljellä oli merkittävä määrä esteitä. Jäsenvaltiot katsovat, että komissio olisi voinut tehdä enemmän poistaakseen mahdolliset perusteettomat esteet, jotka yksilöitiin kyseisen prosessin avulla. Lisäksi komissio ei riittävästi kyseenalaistanut perusteluja, joita eräät jäsenvaltiot esittivät oikeasuhteisuuden osalta. Komissio ei hyödyntänyt tuloksia direktiivin täytäntöönpanon järjestelmällisessä valvonnassa niin, että se olisi pyrkinyt ratkaisemaan taloudellisesti merkittävimmät kysymykset (ks. kohdat 21–36).

Johtopäätökset ja suositukset

Suositus 2

Keskinäisten arviointien ja suorituskyvyn testaamisen kaltaisten toimien tuloksiin olisi kohdistettava seurantaa, jotta säännösten noudattamatta jättämiset kyettäisiin selvittämään; komission ja jäsenvaltioiden olisi ratkaistava taloudellisesti merkittävimmät kysymykset.

114

Direktiivin täysimääräisellä täytäntöönpanolla saavutettavan potentiaalisen taloudellisen hyödyn määrää ei tiedetä, mutta esteiden vähentämisen vaikutusta kuvataan usein esittämällä arvioita tuotosten kasvusta. Direktiivin vaikutusta ei edelleenkään ole kvantifioitu luotettavasti, sillä sen soveltamisalaan kuuluvilta sektoreilta ei ole saatavissa riittävän yksityiskohtaisia tietoja. Komissio on vasta hiljattain pyytänyt jäsenvaltioita toimittamaan tarvittavat yksityiskohtaiset eritel-mät kansantalouden tilinpidosta (ks. kohdat 37–42).

Suositus 3

Komission olisi pyrittävä varmistamaan, että uusien säännösten vaikutuksen arvi-oinnissa tarvittavien tietojen saaminen otetaan huomioon lainsäädäntöprosessin aikaisessa vaiheessa.

Täytäntöönpano

115

Keskitettyt asiointipisteet ovat keskeisessä asemassa direktiivissä. Niiden perusta-minen viivästyi ja laatu vaihteli huomattavasti jäsenvaltioiden kesken; osalla keskitetyistä asiointipisteistä ei ollut erityistä kunnianhimoa varmistaa, että ne vastaisivat paremmin yritysten tarpeisiin. Komissio laati peruskirjan, jossa jäsen-valtioita kehoitetaan ponnistelemaan kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi, mutta aloite ei ole vielä johtanut tyydyttäviin tuloksiin (ks. kohdat 46–52).

116

Vain harva yritys on tietoinen keskitetyistä asiointipisteistä ja kaikki asiointipis-teet eivät ole riittävän näkyviä (ks. kohdat 53–55).

Suositus 4

Jäsenvaltioiden olisi noudatettava keskitettyjen asiointipisteiden peruskirjaa esi-merkiksi asettamalla saataville tietoa useilla kielillä ja mahdollistamalla kokonaan kaikki hallinnolliset vaiheet, joita tarvitaan palvelujen tarjoamiseksi yli rajojen.

Johtopäätökset ja suositukset

117

Direktiivin puitteissa tehtävä hallinnollinen yhteistyö voitaisiin hoitaa onnistuneesti IMI-järjestelmän kautta, mutta sitä käytetään vähemmän kuin esimerkiksi ammattipätevyysdirektiivin puitteissa tapahtuvaa yhteistyötä. IMI-järjestelmä on lisäksi hyödyllinen viestintäväline pakollisille ilmoituksille, mutta se on vajaakäytössä, koska jäsenvaltiot ovat tyytymättömiä lähetettyjen ilmoitusten käsittelyyn komissiossa ja muilta jäsenvaltioilta saatuihin vaikeaselkoihin ilmoituksiin (ks. kohdat 56–64).

Suositus 5

Lainsäätäjän olisi otettava käyttöön odotusaika vaatimusluonnoksista ilmoittamista varten ja huolehdittava, että vaatimusluonnokset julkaistaan julkisella verkkosivustolla niiden saatavuuden parantamista ja oikea-aikaista tarkastelua ajatellen.

118

On olemassa näyttöä siitä, että monien kuluttajien on yhä vaikeaa hyödyntää palvelujen sisämarkkinoita, vaikka kuluttajat eivät esittäisikään virallisia valituksia. Komissio voisi kuitenkin ehdottaa, että kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettua asetusta laajennettaisiin siten, että se kattaisi palveludirektiivin 20 artiklan (ks. kohdat 65–77).

Suositus 6

Komission olisi muutettava kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen liitettä siten, että se kattaisi palveludirektiivin 20 artiklan.

Palveludirektiivin täytäntöönpano

119

EU Pilot on hyödyllinen väline jäsenvaltioiden ja komission väliseen yhteistyöhön, mutta tapausten käynnistäminen kestää usein liian kauan ja tietoja niiden ratkaisusta ei julkisteta. EU Pilot ei näin ollen hyödytä muita kiinnostuneita tahoja eikä edistä vakiintuneen EU:n oikeuskäytännön luomista alalle, vaikka se tarjoaakin ratkaisun yksittäisessä tapauksessa (ks. kohdat 86–93).

Suositus 7

Komission pitäisi käynnistää EU Pilot -tapaus heti, kun on havaittu ongelma. Tiedot EU Pilotin kautta ratkaistuista ongelmista pitäisi jakaa (tarvittaessa nimettömästi), mikä edistäisi parhaiden käytäntöjen levittämistä.

120

Nollatoleranssipolitiikasta huolimatta kansallisen lainsäädännön on katsottu rikkoneen direktiiviä ainoastaan yhdeksässä tapauksessa. Tapausten ratkaiseminen on kestänyt liian kauan (keskimäärin kaksi vuotta), ja käytännössä ainoastaan yksi palveludirektiiviin liittyvä rikkomistapaus on siirretty Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Komissiolla ei ole järjestelmällistä strategiaa, jolla se vahvistaisi palvelujen sisämarkkinoita erityisesti direktiivin kattamilla aloilla. Nykyiset täytäntöönpanotoimet eivät aina perustu riskiperusteiseen lähestymistapaan niin, että ne keskittyisivät taloudellisesti merkittävimpiin toimialoihin (ks. kohdat 94–107).

Suositus 8

Komission pitäisi lyhentää rikkomismenettelyjen kestoa mahdollisimman paljon. Sen olisi menettelyjä käynnistäessään sovellettava lähestymistapaa, joka perustuu riskeihin ja ongelman taloudelliseen merkittävyyteen. Lopuksi voidaan todeta, että komission itsensä mukaan merkittävässä noudattamatta jättämistapauksissa ainoastaan Euroopan unionin tuomioistuin voi tehdä päätöksen. Sen pitäisi siksi tarvittaessa siirtää tällaiset tapaukset tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Milan Martin CVIKLIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 3. helmikuuta 2016 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

Tiivistelmä

IV

Komissio on määrittänyt painopisteensä vuonna 2012 antamassaan tiedonannossa palveludirektiivin täytäntöönpanosta¹. Komissio selventää tiedonannossa, että se keskittyy toiminnassaan täytäntöönpanoon mutta että se ei ole ainoa toiminta-ala. Komissio on yksilöinyt myös painopistealoja ja toimia tuleville vuosille. Näihin lukeutuvat muun muassa vähittäiskauppa-alan toimintasuunnitelma, ammattipätevyyden tunnustamista koskevan direktiivin nykyai-kaistaminen ja oikeudellista muotoa sekä osakepääoman omistamista koskeva vertaisarviointi. Eurooppa-neuvosto ilmaisi tyytyväisyytensä näihin toimiin 23. lokakuuta 2013 esittämässään päätelmässä. Kuten Eurooppa-neuvosto korosti, jäsenvaltioilla on tärkeä tehtävä palveludirektiivin täytäntöönpanossa.

Komissio on käynnistänyt vuoden 2015 ensimmäisellä puoliskolla useita rikkomusmenettelyjä, joiden yhteydessä on arvioitava kansallisen toimenpiteen oikeasuhteisuutta. Komissio käynnisti esimerkiksi kahdeksan rikkomusmenettelyä, jotka koskivat oikeudellista muotoa ja osakepääoman omistamista tai hintoja (jotka ovat palveludirektiivin 15 artiklassa säädettyjä ehdollisia velvoitteita). Muutamia menettelyjä on aloitettu myös määrällisten tai alueellisten rajojen vuoksi (palveludirektiivin 15 artikla) ja 20 artiklan 2 kohdan perusteella (syrjimättömyys palvelujen saannissa). Vuoden 2015 toisella puoliskolla käynnistettiin 10 EU Pilot -menettelyä keskitettyä asiointipistettä koskevan palveludirektiivin 8 artiklan noudattamatta jättämisen vuoksi, ja nämäkin edellyttävät suhteellisuusarviointia.

V

Komissio käynnistää tarvittaessa oikeudellisen menettelyn. Komissio on määrittänyt painopistealat ja ryhtynyt niitä koskeviin toimiin.

Direktiivi perustuu osittain suhteellisuusarviointiin, jonka jäsenvaltiot toteuttavat tapauskohtaisesti, ja komission on otettava se huomioon (esim. 15 ja 39 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot arvioivat tiettyjä vaatimuksia). Toimista ei siten päätetä luottamuksen tason perusteella vaan oikeudelliselta pohjalta. Oikeudellisen menettelyn pituus ei ole koskaan ollut este rikkomusmenettelyn aloittamiselle. Direktiiviin sisältyvien ehdottomien velvoitteiden osalta komissio on ryhtynyt nopeasti toimiin ja tehnyt useita oma-aloitteisia tutkimuksia. EU Pilot -menettelyjä on vuodessa keskimäärin 80, ja niistä komissio käynnistää omasta aloitteestaan yli 30.

¹ http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

VI

Palveludirektiivin taloudellista vaikutusta koskevassa vuoden 2012 tutkimuksessa (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) arvioitiin palvelualan esteitä kahtena eri ajankohtana: ennen direktiivin käyttöönottoa ja käyttöönoton (vuoden 2011 lopussa) jälkeen. Komissio on päivittänyt tutkimuksen sisällyttäkseen siihen vuosina 2012–2014 toteutetut kansalliset uudistukset (saatavilla osoitteessa: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Hiljattain on toteutettu myös yksityiskohtaisempia arvioiteja jäljellä olevista esteistä ja näiden esteiden poistamisen tuomista taloudellisista mahdollisuuksista yrityspalvelujen ja vähittäiskaupan painopistealoilla. Ne julkaistiin sisämarkkinastrategiaa koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (ks. 2.3 ja 2.4 kohta: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

VII Ensimmäinen luettelukohta

Komissio käynnisti yli 30 tapausta (nollatoleranssimenettelyä) vuonna 2013 toteutetun keskinäisen arvioinnin jälkeen. Se käynnisti 15 EU Pilot -tapausta vuonna 2014 toteutetun oikeudellista muotoa, osakepääoman omistamista ja hintoja koskevan vertaisarvioinnin jälkeen. Näistä 15 tapauksesta viidessä asianomaisille jäsenvaltioille lähetettiin virallinen ilmoitus. EU Pilot -tapauksia on vuodessa yhteensä noin 80. Tämä on suurimpia määriä menettelyjä, joita komissio on käynnistänyt johdettuun oikeuteen kuuluvan yksittäisen säädöksen osalta. Jäsenvaltioiden ja komission urakka on ollut suuri, sillä direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on edellyttänyt 1 584:ää yksittäistä kansallista säädöstä, mikä on suurin EU:n johdettuun oikeuteen kuuluvan yksittäisen säädöksen koskaan edellyttämä täytäntöönpanotoimien määrä.

VII Toinen luettelukohta

EU Pilot on järjestelmä, jonka avulla komissio ja jäsenvaltiot keskustelevat jo varhaisessa vaiheessa EU:n lainsäädännön mahdollisesta rikkomisesta. Nämä keskustelut ovat luottamuksellisia; komissio ei paljasta, onko jotakin tiettyä jäsenvaltiota vastaan vireillä tiettyä aihetta koskeva EU Pilot -menettely. Komissio vaihtaa jäsenvaltioiden kanssa tietoja unionin oikeuden soveltamista koskevista hyvistä käytännöistä, EU Pilot -järjestelmän toiminta mukaan lukien, sitä varten tarkoitetuilla foorumeilla. Komissio julkaisee koostetiedot EU Pilot -järjestelmästä vuosikertomuksessa unionin lainsäädännön soveltamisen valvonnasta (COM(2015) 329). Jos komissio julkaisisi yksityiskohtaisia tietoja yksittäisestä EU Pilot -tapauksesta, sen olisi noudatettava salassapitovelvoitteitaan jäsenvaltioihin nähden, ja asiaa olisi tarkasteltava tapauskohtaisesti. Euroopan unionin tuomioistuin on jo tunnustanut aiheelliseksi komission käytännön käsitellä vireillä olevia EU Pilot -tutkimuksia luottamuksellisesti (asia T-191/99, Petrie v. komissio, asia T-306/12, Spirlea v. komissio, ja asiat T-424/14 ja T-425/14, ClientEarth v. komissio). Mainitut tuomiot annettiin asioissa, jotka koskivat ulkopuolisten kolmansien osapuolten oikeutta tutustua asiakirjoihin. Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että sen nykyisellä tiedotuskäytännöllä voidaan tasapainoisesti edistää EU:n lainsäädännön soveltamista koskevia parhaita käytäntöjä ja säilyttää luottamuksellisuus jäsenvaltioihin nähden. Komissio on sitoutunut jakamaan koostetiedot EU Pilot -järjestelmästä.

VII Kolmas luettelukohta

Komissio katsoo, että rikkomusmenettelyn tavoitteena on päättää EU:n lainsäädännön rikkominen ja varmistaa vaatimusten noudattaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Se on sitoutunut rajoittamaan tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavaa aikaa mahdollisuuksien mukaan. Tehokkain tapa tämän tavoitteen saavuttamiseksi ei kuitenkaan aina liity rikkomusmenettelyn nopeuteen, sillä kulloisenkin tilanteen huomiotta jättäminen rikkomusmenettelyissä saattaa haitata tulosten saavuttamista.

VII Neljäs luetelmakohta

Se, että asioita ei ole viety unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, ei välttämättä tarkoita sitä, ettei komissio ole toiminut aktiivisesti rikkomustapauksissa, vaan vaatimukset on saatettu täyttää ennen asian viemistä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Rikkomusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa säännösten noudattaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. EU Pilot on tässä mielessä tehokas väline asioiden ratkaisemiseksi ennen muodollisen rikkomusmenettelyn aloittamista ja asian mahdollista viemistä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. EU Pilot -järjestelmän käyttöönoton jälkeen rikkomusmenettelyjen ja siten unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi jätettyjen tapaus-ten määrä on yleisesti laskenut selvästi. Kuten vastauksesta käy ilmi, tämä lausunto koskee rikkomusmenettelyjä yleisesti.

VIII Ensimmäinen luetelmakohta

Komissio auttaa jäsenvaltioita unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa käyttämällä monenlaisia säännösten noudattamista edistäviä työkaluja (merkittävien lainsäädäntöaloitteiden täytäntöönpanosuunnitelmat, verkostot, asiantuntijakomiteoiden tapaamiset ja suuntaviivat). Vuoden 2015 toukokuussa hyväksytyssä paremman sääntelyn paketissa vahvistettiin, että komissio tukee jäsenvaltioita näiden täytäntöönpanotoimissa (paremman sääntelyn suuntaviivat, s. 33–35). Kaikkien tärkeiden direktiiviehdotusten yhteydessä laaditaan täytäntöönpanosuunnitelmat, joissa kuvaillaan täytäntöönpanon haasteita ja tukitoimenpiteitä, joita komissio aikoo toteuttaa.

Palveludirektiivin täytäntöönpanoa koskeva käsikirja julkaistiin seitsemän kuukautta palveludirektiivin hyväksymisen jälkeen ja 29 kuukautta ennen direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä asetettua määräaikaa. Jäsenvaltioiden kanssa järjestettiin laaja kuuleminen ja niiden kanssa keskusteltiin ennen käsikirjan julkaisemista, ja sen sisältö oli siten jäsenvaltioiden tiedossa jo etukäteen. Käsikirjan julkaiseminen ilman asianmukaista kuulemistä olisi ollut suurempi ongelma kuin julkaisun myöhästyminen.

VIII Toinen luetelmakohta

Parempaa sääntelyä koskevan uuden agendan mukaan komissio lujittaa vaikutustenviivainta koskevaa lähestymistapaansa parantaakseen kaikkien lainsäädäntöehdotusten perustana olevaa näyttöä sanotun kuitenkin rajoittamatta poliittisia päätöksiä. Komissio on parantanut poliittisen päätöksentekomenettelynsä avoimuutta lisätäkseen julkista valvontaa ja osallistumista ottamalla käyttöön verkkoportaalien, jossa voi seurata aloitteiden ja uusien julkisten kuulemisten etenemistä siinä vaiheessa, kun komissio arvioi olemassa olevia politiikkoja tai mahdollisia uusia ehdotuksia.

VIII Neljäs luetelmakohta

Komission 28. lokakuuta 2015 julkaisemassa tavaroiden ja palvelujen sisämarkkinastrategiassa ilmoitettiin useista toimista palveludirektiivin täytäntöönpanon parantamiseksi, ilmoitusmenettelyn uudistaminen mukaan lukien. Komissio tarkastelee useita lainsäädäntövaihtoehtoja, joihin sisältyviä näkökohtia ovat esimerkiksi odotusaika ja ilmoituksia koskevien tietojen antaminen sidosryhmille avoimuuden parantamiseksi. Sisämarkkinastrategiassa todetaan, etteivät tiedot ole vielä saatavilla julkisella verkkosivustolla. Asiaa koskevaa ehdotus on tarkoitus esittää vuonna 2016.

VIII Viides luetelmakohta

Sisämarkkinastrategiassa ilmoitetaan tällaisesta kuluttajansuojalainsäädännön tarkistamisesta mutta myös lainsäädännöstä, joka tarjoaa palveludirektiivin 20 artiklaa pidemmälle menevän erityiskehyksen tarkoitusta varten.

Johdanto

11

Komissio huomauttaa, että sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto muodostettiin yhdistämällä entinen sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosasto ja yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto.

Huomautukset

14

Komissio määrittäi osa-alueet, joilla direktiiviä ei ollut vielä pantu täytäntöön, ja ryhtyi asianmukaisiin toimiin (esim. nollatoleranssimenettely sekä oikeudelliseen muotoon, osakepääoman omistukseen ja hintoihin liittyvät menettelyt). Jäsenvaltioiden on yksilöitävä rajoitukset ja esteet omilla alueillaan.

Komissio on havainnut, että EU Pilotin järjestelmällinen soveltaminen on tehokas keino välttää pitkät oikeudelliset menettelyt ja varmistaa nopeasti, että jäsenvaltiot noudattavat säännöksiä.

Direktiivin muutamissa tärkeissä säännöksissä edellytetään, että jäsenvaltiot tekevät tapauskohtaisen suhteellisuusarvioinnin, ja komission on otettava tämä seikka huomioon ja varottava ylittämästä palveludirektiivin soveltamisalaa.

15

Palveludirektiivin taloudellista vaikutusta koskevassa vuoden 2012 tutkimuksessa (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) arvioitiin palvelualan esteitä kahtena eri ajankohdana: ennen direktiivin käyttöönottoa ja käyttöönoton (vuoden 2011 lopussa) jälkeen.

Komissio on päivittänyt tutkimuksen sisällyttääkseen siihen vuosina 2012–2014 toteutetut kansalliset uudistukset (saatavilla osoitteessa: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Hiljattain on toteutettu myös yksityiskohtaisempia arviointeja jäljellä olevista esteistä ja näiden esteiden poistamisen tuomista taloudellisista mahdollisuuksista yrityspalvelujen ja vähittäiskaupan painopistealoilla. Ne julkaistiin sisämarkkinastrategiaa koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (ks. 2.3 ja 2.4 kohta: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

17

Käsikirja tuli saataville seitsemän kuukautta palveludirektiivin hyväksymisen jälkeen ja 29 kuukautta ennen direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä asetettua määräaikaa. Jäsenvaltioiden kanssa järjestettiin laaja kuuleminen ja niiden kanssa keskusteltiin ennen käsikirjan julkaisemista, ja sen sisältö oli siten jäsenvaltioiden tiedossa jo etukäteen. Käsikirjan julkaiseminen ilman asianmukaista kuulemistä olisi ollut suurempi ongelma kuin julkaisun vähäinen myöhästyminen.

28

Komissio katsoo, että palveludirektiivin täytäntöönpanon parantamiseksi olisi ryhdyttävä lisätoimiin. Vuonna 2015 komission yksiköt toteuttivat vuoden 2012 arviointiin liittyviä jatkotoimia ja tarkastelivat vuosina 2012–2014 tapahtunutta kehitystä. Toimien yhteydessä todettiin, että kyseisenä ajanjaksona toteutettujen toimien lisävaikutus EU:n BKT:n kasvuun on vain 0,1 prosenttia (vuoden 2012 tutkimuksessa BKT:n arvioitiin kasvavan 1,8 prosenttia).

Komissio katsoo, että olisi ryhdyttävä lisätoimiin oikeudellista muotoa koskevien rajoitusten vähentämiseksi edelleen, ja tämä näkyy esim. eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä esitetyissä maakohtaisissa suosituksissa ja tällaisiin rajoitteisiin useissa jäsenvaltioissa kohdistuvissa komission hiljattaisissa toimissa.

29

Komissio on määrittänyt painopisteensä vuoden 2012 tiedonannossa palveludirektiivin täytäntöönpanosta². Komissio selventää tiedonannossaan, että se keskittyy toiminnassaan täytäntöönpanoon mutta että se ei ole ainoa toiminta-ala. Komissio on yksilöinyt myös painopistealoja ja toimia tuleville vuosille. Näihin lukeutuvat muun muassa vähittäiskauppa-alan toimintasuunnitelma, ammattipätevyyden tunnustamista koskevan direktiivin nykyaikaistaminen ja oikeudellista muotoa sekä osakepääoman omistamista koskeva vertaisarviointi. Eurooppa-neuvosto ilmaisi tyytyväisyytensä näihin toimiin 23. lokakuuta 2013 esittämässään päätelmässä. Kuten Eurooppa-neuvosto korosti, jäsenvaltioilla on tärkeä tehtävä palveludirektiivin täytäntöönpanossa.

Vuoden 2012 kesällä komissio otti yhteyttä jäsenvaltioihin tiedustellakseen, miten ne aikovat korjata selvät rikkomukset (nollatoleranssi).

36

Suorituskyvyn testausten tavoitteena ei ollut yksilöidä esteitä, jotka ovat yhteensopimattomia palveludirektiivin kanssa. Suorituskyvyn testausten jälkeen muutettiin ammattipätevyyden tunnustamisesta annettua direktiiviä vuonna 2013 (ks. alkuperäinen ehdotus KOM(2011) 883 lopullinen, 4.11 kohta, ja komission vuonna 2011 antama tiedonanto KOM(2011) 20, 4.2 kohta) ja tarkistetusta matkapakettidirektiivistä sovitaan vuonna 2015 (ks. alkuperäinen komission ehdotus COM(2013) 512, 1.4 kohta).

37

Yksityiskohtainen arviointi jäsenvaltioiden palveludirektiivin käyttöönoton jälkeen ja vuoden 2011 loppuun mennessä toteuttamista uudistuksista ja niiden mahdollisesta taloudellisesta vaikutuksesta julkaistiin vuonna 2012.

Tutkimuksessa (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) esitetään yksityiskohtainen selvitys arvioinnissa käytetyistä taloudellisista tiedoista ja niiden lähteistä (ks. s. 19–20 ja 67–68). Osa tiedoista saattoi puuttua tai niitä ei ollut saatavilla yhden tai useamman jäsenvaltion osalta. Tämä on kuitenkin hyvin yleinen ongelma kaikentyypisissä taloudellisissa tutkimuksissa tai ekonometrisissa analyyseissa.

38

Ks. komission vastaus 15 kohtaan.

² http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

39

Ks. myös komission vastaukset 37 ja 38 kohtaan.

40

Ks. komission vastaukset kohtiin 37–39.

Yhteinen vastaus 41 ja 42 kohtaan

Komissio on käynnistänyt aloitteen, jotta Eurostatin julkaisemat kansantalouden tilinpitoa koskevat tiedot toimitettaisiin täydellisinä ja ajallaan. Palvelualoista on kuitenkin useita muuntyyppisiä tilastotietoja (kuten Eurostatin yritystoiminnan rakennetilastot), joiden avulla palvelumarkkinoita voidaan analysoida perusteellisesti.

43

Palveludirektiivissä säädetään tietopalvelujen tai yhteistyömekanismien osalta vain keskitetystä asiointipisteestä. Sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän (IMI-järjestelmän) käytöstä komissio toteaa, että järjestelmään on rekisteröity yli 6 000 toimivaltaista viranomaista palvelualalla. Viranomaiset vaihtavat tietoja edelleen melko vähän, sillä jäsenvaltiot aliarvioivat järjestelmän mahdollisuudet (eivätkä ole tietoisia palveludirektiiviin perustuvista oikeudellisista velvoitteista etenkin paikallistasolla).

Euroopan kuluttajakeskusten verkostoa ei ole perustettu palveludirektiiviä varten. Se vastaa monista erilaisista toimista. Yksi sen tärkeimmistä tehtävistä on edistää kuluttajien oikeuksia rajatylittävissä tapauksissa. Euroopan kuluttajakeskukset osallistuvat resurssiensa rajoissa myös kuluttajien oikeuksien edistämiseen palveludirektiivin mukaisesti.

46

Jäsenvaltiot ovat vastuussa keskitetyn asiointipisteen perustamisesta ja sen asianmukaisen toiminnan varmistamisesta. Komissio on antanut tukea koko prosessin ajan. Apuna on ollut kaksi asiantuntijaryhmää:

- EUGO tarjoaa foorumin parhaiden käytäntöjen vaihtamiseksi ja vertailuanalyysin toteuttamiseksi, jotta jäsenvaltiot saavat palautetta suorituskyvystään ja välttämättömistä parannuksista (vertailu tehdään vuosittain hyödyntämällä vertailututkimuksia tai käyttäjätestausta).
- Sähköisiä menettelyjä käsittelevä työryhmä perustettiin tarkastelemaan kysymyksiä, jotka liittyvät sähköisten menettelyjen yhteentoimivuuteen ja komission tarjoamiin erityisiin työkaluihin palveludirektiivin 8 artiklan mukaisten velvoitteiden täyttämisen helpottamiseksi. Tämä tekninen alaryhmä ei ole enää toiminnassa. Sähköisiin menettelyihin liittyvistä kysymyksistä säädetään nyt sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annetussa asetuksessa (EU) N:o 910/2014 (eIDAS-asetus).

47

Sisämarkkinoiden tulostaulun avulla on mahdollista raportoida vuosittain keskitettyjen asiointipisteiden suorituskyvystä. Tällöin on hyödynnetty unionin tuomioistuimen tarkoittamia ulkoisia tutkimuksia ja komission yhdessä jäsenvaltioiden kanssa suorittamaa käyttäjätestausta. Käyttäjätestaus suoritettiin jäsenvaltioiden kanssa vuosina 2011, 2013 ja 2015. Vuonna 2013 komissio otti myös yritykset mukaan testaukseen (Yritys-Eurooppa-verkoston sekä Eurochambers- ja Business Europe -järjestöjen avulla). Toimia ei jatkettu vuonna 2015, sillä ulkopuoliset alihankkijat toteuttivat yritystestauksen osana tutkimusta.

51

Komissio tukee jäsenvaltioita jatkossakin antamalla ohjeita ja esittämällä parhaisiin käytäntöihin perustuvia suosituksia.

52

Hiljattain tehdyn keskitettyjä asiointipisteitä koskevan tutkimuksen jälkeen komissio päätti aloittaa kymmenen EU Pilot -tutkimusta, jotka koskevat kymmentä jäsenvaltiota. Tutkimukset ovat parhaillaan käynnissä (joulukuussa 2015).

54

EUGO-verkosto on perustettu koordinoimaan keskitettyjä asiointipisteitä hallinnoivien viranomaisten toimia yritysten ja yritysten tietoisuuden edistämiseksi siitä, miten ne voivat saada yksityiskohtaista tietoa yritystoiminnan harjoittamisesta ulkomailla ja miten täyttää hallinnolliset muodollisuudet, jotka liittyvät yrityksen perustamiseen tai palvelujen rajatylittävään tarjontaan.

55

Komissio on pyrkinyt lisäämään keskitettyjen asiointipisteiden palvelujen käyttöä esimerkiksi parantamalla niiden palveluihin ohjaamista Sinun Eurooppasi – Yritykset -verkkosivustolta. Komissio on ehdottanut, että Cosme-ohjelmasta rahoitetaan keskitettyjen asiointipisteiden tunnettuuden parantamiseen tähtääviä ja etenkin verkkotoimintoihin keskittyviä rajatylittäviä hankkeita.

60

IMI-järjestelmän avulla lähetettyjen ilmoitusten ja etenkin palveludirektiivissä edellytetyn kansallisten säädösten suhteellisuusarvioinnin selkeys ja laatu ovat riippuvaisia ilmoittavasta jäsenvaltiosta. Ilmoitusten arvioinnin helpottamiseksi komissio antaa kaikkien jäsenvaltioiden käyttöön englanninkielisen käännöksen, joka on saatavilla IMI-järjestelmän välityksellä.

On otettava huomioon, että koska palveludirektiivissä ei säädetä veloitteesta ilmoittaa toimenpideluonnoksista, valtaosassa tapauksia ilmoitetut toimenpiteet on jo hyväksytty. Tässä tilanteessa ainoa komission käytössä oleva keino on puuttua kyseisiin toimenpiteisiin rikkomusmenettelyssä, vaikka komission toimilla olisi enemmän vaikutusta valmisteluvaiheessa. Komissio ilmoitti sisämarkkinastrategiassa lainsäädäntöaloitteesta tällaisten kysymysten ratkaisemiseksi.

61

Komissio on tietoinen useista vaatimuksista, joista jäsenvaltioiden olisi pitänyt ilmoittaa mutta joista ne ovat jättäneet ilmoittamatta. Toisin kuin avoimuusdirektiivillä (direktiivi 98/34/EY, josta on tullut direktiivi 2015/1535/EU) käyttöön otetussa järjestelmässä, jota on täydennetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä (asia C-194/94, CIA Security) ja jonka mukaan kansallisia toimenpiteitä ei voida soveltaa, jos ilmoitusta ei ole annettu, palveludirektiivissä ei ole säädetty tämältyyppisistä seuraamuksista. Komissio on harkinnut antavansa sisämarkkinastrategiaa koskevan lainsäädäntötoimensa yhteydessä säännöksen, jonka mukaan ilmoittamatta jättäminen mitätöi vaatimuksen, minkä pitäisi kannustaa jäsenvaltioita tekemään ilmoituksen.

62

Vaikka sekä palvelu- että avoimuusdirektiivissä säädetään velvollisuudesta ilmoittaa uusista vaatimuksista, palveludirektiivi ei sisällä velvoitetta ilmoittaa toimenpideluonnoksista eikä se sisällä odotusaikaa, millä rajoitetaan merkittävästi komission mahdollisuutta puuttua asiaan. Asiaa koskevista luvuista ilmenee, että jäsenvaltiot ovat jo hyväksyneet selvän valtaosan ilmoitetuista toimenpiteistä. Palveludirektiivin mukaiset ilmoitukset eivät ole myöskään avoimia sidosryhmille tai yleisesti yrityksille, ja siksi niiden ei ole mahdollista reagoida toimenpideluonnokseen. Palveluja koskevan ilmoitusmenettelyn parantamiseksi komissio tarkastelee useita lainsäädäntövaihtoehtoja, joihin sisältyviä näkökohtia ovat esimerkiksi odotusaika ja ilmoituksia koskevien tietojen antaminen sidosryhmille paremman avoimuuden varmistamiseksi. Tietojen esittämistä julkisella verkkosivustolla voidaan pitää yhtenä keinona tällaisen avoimuuden lisäämiseksi.

66

Jotkin Euroopan kuluttajakeskukset (ECC) pitävät yllä palveludirektiivin yhteyspistettä, mutta tällaiset yhteyspisteet toimivat erillään kuluttajakeskuksista, jotka saavat rahoitusta sekä Euroopan komissiolta että jäsenvaltioilta ja jotka auttavat kuluttajia rajatylittäviin hankintoihin liittyvissä kysymyksissä.

67

EU:ssa on julkaistu esitteitä, joilla pyritään varmistamaan parempi tiedottaminen kuluttajille ja joista mainittakoon etenkin "Palvelujen ostaminen koko EU:n alueella"³, jossa kuluttajille annetaan selkeää tietoa heidän oikeuksistaan. Valtaosa tiedotustoimista on kuitenkin toteutettava kansallisella tasolla, jotta voidaan ottaa huomioon eri jäsenvaltioiden kansalaisten erityiset viestintätarpeet.

Euroopan kuluttajakeskusten raportoimat 222 valitusta, jotka liittyvät 20 artiklaan, ovat vain osa kuluttajien kaikista valituksista, sillä kaikkia valituksia ei esitetä Euroopan kuluttajakeskuksille. Ne voidaan esittää myös kansallisille viranomaisille, kuluttajajärjestöille tai komissiolle (esim. Sinun Eurooppasi -neuvonnalle ja Direct-palvelulle on esitetty noin 1 000 valitusta).

75

Komission vuonna 2012 antamat ohjeet eivät ole tehokkaasti lisänneet elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien oikeusvarmuutta eivätkä selventäneet 20 artiklan 2 kohdan säännöksiä. Lisätoimet ovat siten välttämättömiä näiden periaatteiden voimaansaatamiseksi ja markkinatoimijoiden kansallisuuteen tai asuinpaikkaan perustuvan syrjinnän estävien konkreettisten sääntöjen laatimiseksi. Komissio ilmoitti sisämarkkinastrategiassa, että se aikoo ryhtyä lainsäädäntötoimiin torjuakseen perusteetonta asiakkaiden erilaista kohtelua asuinpaikan tai kansallisuuden perusteella palvelujen saannin, hintojen tai muiden myyntiehtojen osalta. Tämä toteutetaan muun muassa yksilöimällä ja kieltämällä asuinpaikkaan perustuvia erityisiä syrjinnän muotoja, joiden pohjana ei ole objektiivisia ja todennettavia tosiseikkoja.

76

Verkkosivujen tarkistukset tehdään kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun asetuksen (EY) N:o 2004/2006 (CPC-asetus) 9 artiklan mukaisesti. Asetus sisältää liitteen, jossa luetellaan asiaankuuluvat aineellisen oikeuden säännökset. Palveludirektiivi ei tällä hetkellä sisällä tähän liitteeseen, ja siksi verkkosivujen tarkistuksia ei voida toteuttaa sen tarkistamiseksi, noudattavatko yritykset kuluttajille merkityksellisiä direktiivin säännöksiä (eli 20 artiklaa). Sisämarkkinastrategiassa tavoitteena on lisätä 20 artikla CPC-asetuksen liitteeseen. Tämä tarkoittaisi sitä, että siihen sovelletaan asetuksen kaikkia säännöksiä eli tarkistuksia koskevien säännösten (9 artikla) lisäksi myös yleisiä säännöksiä, kuten keskinäistä avunantoa koskevia pyyntöjä (6, 7 ja 8 artikla).

3 <http://bookshop.europa.eu/en/buying-services-everywhere-in-the-eu-pbKM0414646/?CatalogCategoryID=X0gKABstUGQAAAEjwZAY4e5L>

77

Ulkoisessa arvioinnissa todellakin suositellaan verkkosivujen tarkistusten laajentamista, sillä ne ovat tehokkaita täytäntöönpanon valvonnan välineitä. Tämä otetaan huomioon CPC-asetuksen uudelleentarkastelussa, sillä yksi ehdotettavista toimista on lisätä (asetuksen 9 artiklalla) koordinoitujen toimien, kuten verkkosivuston tarkistusten, tehokkuutta. Ulkoisessa arvioinnissa tehtiin selvä ero nykyisen CPC-kehiksen ja sen välillä, mitä on tehtävä, jotta voidaan lujittaa sen yhteistyömekanismeja itsessään ja sen liitteen soveltamisalaa. Koska palveludirektiivin säännökset eivät sisälly tällä hetkellä CPC-asetuksen liitteeseen, palveludirektiivin osalta ei ole annettu verkkosivujen tarkistusta koskevaa suositusta.

Liitteen soveltamisalasta todetaan, että ulkoisessa arvioinnissa ei suositella koko palveludirektiivin huomioon ottamista tilintarkastustuomioistuimen selostamien, ulkopuolisesta arviointiraportista ilmenevien syiden takia. CPC-asetuksen uudelleentarkastelun valmistelussa on kuitenkin otettu huomioon direktiivin tärkeää rajatylittävää ulottuvuutta koskevan ulkoisen arvioinnin analyysi, ja komissio aikoo ehdottaa, että liitteeseen sisällytetään vain 20 artikla (kuten todetaan komission vastauksessa 76 kohtaan).

82

Palveludirektiivin täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset ovat hyvin usein rakenteellisia ongelmia, jotka koskevat sääntelyä eivätkä hallinnollista väärinkäytöstä. Sisämarkkinastrategian mukaan SOLVIT-verkosta on kuitenkin tarkoitus lujittaa siten, että sillä voidaan puuttua myös rakenteellisiin ongelmiin ja ongelmiin, jotka eivät välttämättä ole luonteeltaan rajatylittäviä.

83

Komissio auttaa ja tukee SOLVIT-verkoston toimintaa

- a) järjestämällä säännöllisiä koulutustilaisuuksia ja verkkotapahtumia yhteistyössä kansallisten SOLVIT-keskusten kanssa;
- b) luonnostelemalla ja päivittämällä SOLVIT-verkoston tapausten käsittelyopasta yhteistyössä kansallisten SOLVIT-keskusten kanssa;
- c) antamalla pyynnöstä SOLVIT-keskuksille tapauskohtaista apua. Monimutkaisissa tapauksissa siihen saattaa sisältyä epävirallisten lainopillisten neuvojen antaminen;
- d) hoitamalla ja ylläpitämällä SOLVIT-tietokantaa ja julkista käyttöliittymää sekä tarjoamalla erityistä koulutusta ja aineistoja auttaakseen SOLVIT-keskuksia tietokannan käytössä;
- e) seuraamalla SOLVIT-keskusten työn laatua ja tehokkuutta sekä niiden käsittelemiä tapauksia;
- f) turvaamalla hyvän viestinnän valitusten käsittelyssä ja SOLVIT-verkostossa;
- g) tiedottamalla SOLVIT-keskuksille näiden pyynnöstä komission tekemästä ratkaisemattomien tapausten seurannasta silloin, kun asiasta on tehty kantelu komissiolle.

89

EU Pilot on ensisijaisesti työkalu, jolla varmistetaan, että jäsenvaltiot noudattavat vaatimuksia, ja vältetään rikkomusmenettelyn aloittaminen. Tämä edellyttää perusteellista analyysia ja jatkuvaa vuoropuhelua.

90

Mainittu 16,6 kuukauden ajanjakso alkaa ensimmäisen kantelun rekisteröimisestä. Tapauksen käsittely EU Pilot -menettelyssä kestää siten keskimäärin 11 kuukautta.

Laatikko 4 - Esimerkkejä EU Pilot -menettelyn viivästyksistä

Komissio käynnisti EU Pilot -tapauksen marraskuussa 2012 ja lähetti virallisen ilmoituksen (rikkomusmenettelyn ensimmäinen vaihe) lokakuussa 2013. EU Pilot -vaihe kesti siten vain 11 kuukautta.

Kolmas tapaus käynnistettiin maaliskuussa 2012 ja saatettiin päätökseen toukokuussa 2013, minkä jälkeen tapausta käsiteltiin edelleen rikkomusmenettelyssä. Komissio pyysi lisätietoa helmikuussa 2013, minkä vuoksi EU Pilot -menettelyn loppuun saattaminen viivästyi hieman.

93

EU Pilot on järjestelmä, jonka avulla komissio ja jäsenvaltiot keskustelevat jo varhaisessa vaiheessa EU:n lainsäädännön mahdollisesta rikkomisesta. Komissio ja asianomaiset yksittäiset jäsenvaltiot voivat käydä EU Pilot -järjestelmän rajoissa epämuodollista mutta jäsenneiltyä vuoropuhelua, jonka tavoitteena on löytää nopeasti ratkaisuja ja välttää muodollisten rikkomusmenettelyjen aloittaminen. Jos tämä kahdenvälinen vuoropuhelu johtaa tyydyttävään lopputulokseen, EU Pilot -tapaus saatetaan päätökseen. Jos sen sijaan todetaan, että EU:n oikeutta on mahdollisesti rikottu, mutta ratkaisuun ei päästä vielä tässä vaiheessa, komissio voi aloittaa rikkomusmenettelyn (lähettämällä jäsenvaltiolle virallisen ilmoituksen). Vuoropuheluun sovelletaan salassapitovelvoitetta. Komissio ei paljasta, onko jotakin tiettyä jäsenvaltiota vastaan vireillä tiettyä aihetta koskeva EU Pilot -menettely. Komissio vaihtaa jäsenvaltioiden kanssa tietoja unionin oikeuden soveltamista koskevista hyvistä käytännöistä, EU Pilot -järjestelmän toiminta mukaan lukien, sitä varten tarkoitetuilla foorumeilla. Komissio julkaisee tietoja rikkomistapauksista eli tapauksista, joissa komissio on aloittanut muodollisen menettelyn EU:n lainsäädännön rikkomisen vuoksi lähettämällä virallisen ilmoituksen. Kun rikkomusmenettely on käynnistetty ja virallinen ilmoitus on lähetetty, komissio julkaisee asian otsikon ja numeron (http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=fi). Tämä koskee myös perusteltua lausuntoa koskevaa vaihetta, jolloin julkaistaan lisäksi lyhyt lehdistötiedote. Jos asia viedään unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, komissio julkaisee yksityiskohtaisemman lehdistötiedotteen. Komissio julkaisee koostetiedot EU Pilot -järjestelmästä vuosikertomuksessa unionin lainsäädännön soveltamisen valvonnasta (COM(2015) 329). Jos komissio julkaisisi tarkkoja tietoja EU Pilot -tapauksesta, se olisi vastoin salassapitovelvoitteita, joita sen on noudatettava jäsenvaltioihin nähden rikkomusmenettelyä edeltävissä toimissa (se saattaisi heikentää kansallisten viranomaisten luottamusta tällaisiin ja muihin menettelyihin). Euroopan unionin tuomioistuin on jo tunnustanut aiheelliseksi komission käytännön käsitellä vireillä olevia EU Pilot -tutkimuksia luottamuksellisesti (asia T-191/99, Petrie v. komissio, asia T-306/12, Spirlea v. komissio, ja asiat T-424/14 ja T-425/14, ClientEarth v. komissio).

Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että sen nykyisellä tiedotuskäytännöllä voidaan tasapainoisesti edistää EU:n lainsäädännön soveltamista koskevia parhaita käytäntöjä ja säilyttää luottamuksellisuus jäsenvaltioihin nähden. Komissio pyrkii selvittämään, miten EU Pilot -järjestelmästä voitaisiin parhaiten jakaa koostetietoja.

97

Komissio on aloittanut vuoden 2015 ensimmäisellä puoliskolla useita rikkomusmenettelyjä tapauksissa, joissa oli arvioitava kansallisen toimenpiteen oikeasuhteisuutta. Komissio käynnisti esimerkiksi kahdeksan rikkomusmenettelyä, jotka koskivat oikeudellista muotoa ja osakepääoman omistamista tai hintoja (jotka ovat palveludirektiivin 15 artiklassa säädettyjä ehdollisia velvoitteita). Muutamia menettelyjä on aloitettu myös määrällisten tai alueellisten rajojen vuoksi (palveludirektiivin 15 artikla) ja 20 artiklan 2 kohdan perusteella (syrjimättömyys palvelujen saannissa). Vuoden 2015 toisella puoliskolla käynnistettiin keskitettyä asiointipistettä koskevan palveludirektiivin 8 artiklan noudattamatta jättämisen vuoksi 10 EU Pilot -menettelyä, ja nämäkin edellyttävät suhteellisuusarviointia. Kun komissio vie jäsenvaltion Euroopan unionin tuomioistuimeen, komission tehtävänä on esittää näyttöä EU:n lainsäädännön rikkomisesta ja siitä, että se on antanut jäsenvaltioille mahdollisuuden esittää huomautuksensa ennen oikeustoimia. Jos komissio ei esitä tällaista näyttöä, tuomioistuimella on valtuudet hylätä komission kanne julistamalla, että asiaa ei voida käsitellä tai että se on perusteeton.

98

Nollatoleranssipolitiikka otettiin käyttöön välittömästi keskinäisen arvioinnin jälkeen keinona puuttua ehdottomiin vaatimuksiin eli vaatimuksiin, jotka eivät ole riippuvaisia suhteellisuusarvioinnista. Palveludirektiivin täytäntöönpanon alkuvaiheessa komissio asetti nämä vaatimukset etusijalle. Kuten ilmenee komission vastauksesta kohtaan 97, komissio on kuitenkin aloittanut myöhemmin rikkomusmenettelyjä perusteettomien vaatimusten vuoksi.

99

Komissio on käynnistänyt huomattavasti enemmän kuin yhdeksän menettelyä kansallisen lainsäädännön vaatimustenvastaisuuden vuoksi, ja sillä on vireillä yhdeksän nollatoleranssipolitiikkaan perustuvaa rikkomistapausta, mikä tarkoittaa, että palveludirektiiviin sisältyvien valikoitujen toimenpiteiden – joita komissio pitää ehdottomina velvoitteina – osalta jäsenvaltioilla ei saisi olla kansalliseen lainsäädäntöön liittyviä rikkomistapauksia. ”Nollatoleranssi” täyttyy näin ollen, kun jäsenvaltioita vastaan ei ole vireillä rikkomusmenettelyjä. Komissio on käynnistänyt yhdeksän rikkomusmenettelyä, mutta tutkimuksia on käynnistetty noin 40. Yhdeksää rikkomistapausta voidaan näin ollen pitää hyvänä tuloksena, sillä muut tapaukset on ratkaistu tutkinnan aiemmissa vaiheissa. On otettava huomioon, että komission nollatoleranssitapaukset pohjautuvat kansallisia esteitä koskevaan kertomukseen, joka on vuoden 2012 täytäntöönpanopakettien perustana. Käytyään kertomuksen läpi komissio määrittäi ehdottomat velvoitteet, joita jäsenvaltiot eivät ole täyttäneet. Vireillä olevat 40 tutkintaa on käynnistetty näiden toimien perusteella.

100

Komissio vahvistaa, että 18 kuukautta on ollut rikkomusmenettelyn tavoitekesto ja että palveludirektiiviä koskevien tapausten keskimääräinen kesto oli 19,6 kuukautta. Näihin sisältyy poliittisesti hyvin arkaluonteisia tapauksia. Palveludirektiiviä koskevien tapausten käsittely on kestänyt vähemmän kuin muiden sisämarkkinadirektiivejä koskevien tapausten käsittely keskimäärin.

101

Kuten todetaan komission vastauksessa 99 kohtaan, vaatimustenvastaisuuteen liittyvät rikkomistapaukset ovat komission omasta aloitteestaan käynnistämiä nollatoleranssimenettelyjä.

104

Palveludirektiiviin liittyvien rikkomistapausten kesto on alle käsittelyjen keskimääräisen keston. Lisäksi komissio katsoo, että jäsenvaltioiden lainsäädännölliset muutokset eivät johdu ainoastaan rikkomusmenettelyjen käynnistämistä. EU Pilot -järjestelmän käyttöönoton jälkeen monet tapaukset on ratkaistu ennen rikkomusmenettelyjen aloittamista. EU Pilot -järjestelmän menestys selittää sen, miksi rikkomusmenettelyjä ja unionin tuomioistuimen käsittelyyn vietyjä tapauksia on vähemmän. Saatavilla olevasta aineistosta komissio toteaa, että komission tekemät rikkomistapauksia koskevat päätökset ovat julkisesti saatavilla komission verkkosivuilla. Lisäksi komission vuosikertomuksessa unionin lainsäädännön soveltamisen valvonnasta esitetään kattava yleiskatsaus komission edellisenä vuonna käsittelemiin rikkomusmenettelyihin. Kuten unionin tuomioistuin on tunnustanut, komission ja asianomaisen jäsenvaltion välillä on välttämätöntä säilyttää molemminpuolisen luottamuksen ilmapiiri menettelyn aikana. Tätä käytäntöä noudatetaan myös asiakirjoihin tutustumista koskevien pyyntöjen yhteydessä (ks. asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohta). Kyseisen oikeuskäytännön mukaisesti komissio lakkaa kuitenkin soveltamasta tällaista yleistä olettaamaa ja tutkii jokaisen pyynnön antaakseen mahdollisimman laajan oikeuden tutustua asiakirjoihin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 mukaisesti heti, kun tutkinta on saatu päätökseen ja siltä osin kuin se ei liity muihin vireillä oleviin tutkintatoimiin.

Laatikko 6 - Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi siirretty rikkomistapaus

Kuten todetaan unionin lainsäädännön soveltamisen valvontaa koskevassa vuosikertomuksessa 2014⁴, rikkomusmenettelyjen määrän yleistä laskua voidaan tarkastella suhteessa siihen, että SEUT-sopimuksen 267 artiklan mukaisten ennakkoratkaisujen määrä on kasvanut merkittävästi vuodesta 2010 lähtien. Unionin tuomioistuin on vuoden 2010 jälkeen käsitellyt noin puolessa SEUT-sopimuksen 267 artiklan nojalla antamistaan tuomioista kysymystä, ovatko kansalliset lait EU:n lainsäädännön mukaisia ja todennut useissa tapauksissa, että EU:n lainsäädäntöä ei ole noudatettu. Vaikka ennakkoratkaisut ovat eri asia kuin rikkomustuomiot, niistä komissio saa lisävälineen, jonka avulla se voi varmistaa aiempaa järjestelmällisemmin, että kansallisesta lainsäädännöstä ja sen soveltamisesta johtuvat unionin lainsäädännön loukkaukset korjataan.

Julkisasiamies antoi ratkaisuehdotuksensa syyskuussa 2015.

107

Palveludirektiivin kattaman alan täytäntöönpanostrategia perustuu erilaisiin välineisiin, kuten rikkomusmenettelyihin, maakohtaisiin suosituksiin ja vuoropuheluun jäsenvaltioiden kanssa. Komission on otettava toimissaan huomioon kaikki nämä välineet. Vuodesta 2007 lähtien komissio on määrittänyt niiden painopisteet täytäntöönpanotoimien avulla. Se on esittänyt painopisteensä vuoden 2012 tiedonannossa. Näitä painopistealoja koskevissa toimissa on luonnollisestikin otettu huomioon komission veloitteet perussopimuksen valvojana. Sisämarkkinastrategian yhteydessä kehitetään edelleen yksityiskohtaisempaa painopisteisiin perustuvaa toimintatapaa.

108

Eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa annetut maakohtaiset suositukset liittyvät kysymyksiin ja ongelmiin, joista on keskusteltu jäsenvaltioiden ja komission kesken sekä neuvostossa. Poliittinen sitoutuminen on näin ollen voimakkaampaa. Rikkomusmenettelyillä saattaa olla myös poliittisia vaikutuksia.

110

Katso komission vastaus 108 kohtaan.

4 COM(2015) 329 final.

Johtopäätökset ja suositukset

111

Komissio aloittaa tarvittaessa oikeudellisen menettelyn. Komissio on määrittänyt painopistealat ja ryhtynyt niitä koskeviin toimiin.

Suuri osa direktiivistä perustuu suhteellisuusarviointiin, jonka jäsenvaltiot toteuttavat tapauskohtaisesti, ja komission on otettava se huomioon (esim. 15 ja 39 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot arvioivat tiettyjä vaatimuksia). Toimista ei siten päätetä luottamuksen tason perusteella vaan oikeudelliselta pohjalta. Oikeudellisen menettelyn pituus ei ole koskaan ollut este rikkomusmenettelyn aloittamiselle. Direktiiviin sisältyvien ehdottomien velvoitteiden osalta komissio on ryhtynyt nopeasti toimiin ja tehnyt useita oma-aloitteisia tutkimuksia. EU Pilot -menettelyjä on vuodessa keskimäärin 80, ja niistä komissio käynnistää omasta aloitteestaan yli 30.

112

Käsikirja tuli saataville seitsemän kuukautta palveludirektiivin hyväksymisen jälkeen ja 29 kuukautta ennen direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä asetettua määräaikaa. Jäsenvaltioiden kanssa järjestettiin laaja kuuleminen ja niiden kanssa keskusteltiin ennen käsikirjan julkaisemista, ja sen sisältö oli siten jäsenvaltioiden tiedossa jo etukäteen. Käsikirjan julkaiseminen ilman asianmukaista kuulemistä olisi ollut suurempi ongelma kuin julkaisun vähäinen myöhästyminen.

Suositus 1

Komissio hyväksyy suosituksen. Paremman sääntelyn paketilla, joka hyväksyttiin 19. toukokuuta 2015, määritettiin yleinen kehys EU:n lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja tehostamiseksi. Komissio avustaa jäsenvaltioita unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa käyttämällä monenlaisia säännösten noudattamista edistäviä työkaluja (merkittävien lainsäädäntöaloitteiden täytäntöönpanosuunnitelmat, verkostot ja asiantuntijakomiteoiden tapaamiset sekä suuntaviivat). Komissio katsoo, että ohjeiden laadinnan ei pitäisi vaikuttaa poliittiseen prosessiin, joka johtaa Euroopan parlamentin ja neuvoston väliseen sopimukseen uudesta lainsäädännöstä.

113

Komissio on määrittänyt painopisteensä vuoden 2012 tiedonannossa palveludirektiivin täytäntöönpanosta⁵. Komissio selventää tiedonannossaan, että se keskittyy toiminnassaan täytäntöönpanoon mutta että se ei ole ainoa toiminta-ala. Komissio on yksilöinyt myös painopistealoja ja toimia tuleville vuosille. Näitä ovat muun muassa vähittäiskauppa-alan toimintasuunnitelma, ammattipätevyyden tunnustamista koskevan direktiivin nykyaikaistaminen ja oikeudellista muotoa sekä osakepääoman omistamista koskeva vertaisarviointi. Eurooppa-neuvosto ilmaisi tyytyväisyytensä näihin toimiin 23. lokakuuta 2013 esittämässään päätelmässä. Kuten Eurooppa-neuvosto korosti, myös jäsenvaltioilla on tärkeä tehtävä palveludirektiivin täytäntöönpanossa.

Suorituskyvyn testausten tavoitteena ei ollut yksilöidä esteitä, jotka ovat yhteensopimattomia palveludirektiivin kanssa. Testauksissa keskityttiin sen sijaan mahdollisten epäjohtonmukaisuuksien toteutukseen EU:n lainsäädännön säännösten välillä, jotta sellaiset voitaisiin välttää. Suorituskyvyn testausten jälkeen muutettiin ammattipätevyyden tunnustamisesta annettua direktiiviä vuonna 2013 (ks. alkuperäinen ehdotus KOM(2011) 883 lopullinen, 4.11 kohta, ja komission vuonna 2011 antama tiedonanto KOM(2011) 20, 4.2 kohta) ja tarkistetusta matkapakettidirektiivistä sovitaan vuonna 2015 (ks. alkuperäinen komission ehdotus COM(2013) 512, 1.4 kohta).

⁵ http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

Suositus 2

Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio on määrittänyt painopistealansa vuonna 2012 antamassaan tiedonannossa ja ryhtynyt vastaaviin toimiin. Se kehotti kesäkuussa 2012 antamassaan tiedonannossa jäsenvaltioita toteuttamaan kunnianhimoisempia kansallisia uudistuksia palvelujen alalla. Se tuki tätä kehotusta antamalla maakohtaisia suosituksia osana eurooppalaista ohjausjaksoa.

114

Vuoden 2012 tutkimuksessa (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) arvioitiin palvelualan esteitä kahtena eri ajankohtana: ennen direktiivin käyttöönottoa ja käyttöönoton (vuoden 2011 lopussa) jälkeen. Arvioidut vaikutukset eivät siten perustuneet teoreettisiin ennakoarviointeihin vaan tosiasiallisesti toteutettuihin kansallisiin uudistuksiin. Lasketut joustot, joita käytettiin esteiden poistamisen taloudellisen vaikutuksen arvioimisessa, perustuivat kyseisenä ajankohtana saatavilla olleiden taloudellisten tietojen vertailuihin maiden välillä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että nämä joustot olisivat virheellisiä tai epäluotettavia.

Komissio on päivittänyt tutkimuksen sisällyttääkseen siihen vuosina 2012–2014 toteutetut kansalliset uudistukset (saatavilla osoitteessa: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Hiljattain on toteutettu myös yksityiskohtaisempia arviointeja jäljellä olevista esteistä ja näiden esteiden poistamisen tuomista taloudellisista mahdollisuuksista yrityspalvelujen ja vähittäiskaupan painopistealoilla. Ne julkaistiin sisämarkkinastrategiaa koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (ks. 2.3 ja 2.4 kohta: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

Suositus 3

Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio hyväksyi paremman sääntelyn paketin 19. toukokuuta 2015 varmistaakseen toimiensa tehokkuuden. Paremman sääntelyn paketti sisältää myös suuntaviivat vaikutustenarviointien toteuttamiseksi siten, että voidaan arvioida ehdotettujen toimintavaihtoehtojen mahdollisia taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristöön liittyviä seurauksia. Komissio noudattaa näitä suuntaviivoja.

115

Komissio tukee jäsenvaltioita jatkossakin antamalla ohjeita ja esittämällä parhaisiin käytäntöihin perustuvia suosituksia.

116

Komissio on ryhtynyt toimiin parantaakseen keskitettyjen asiointipisteiden palvelujen saatavuutta, esimerkiksi Sinun Eurooppasi – Yritykset -sivuston avulla. Komissio on ehdottanut, että Cosme-ohjelmasta rahoitetaan keskitettyjen asiointipisteiden tunnettuuden parantamiseen tähtäviä ja etenkin verkkotoimintoihin keskittyviä rajatylittäviä hankkeita.

Suositus 4

Komissio hyväksyy suosituksen. Vaikka suositus on osoitettu jäsenvaltioille, komissio aikoo jatkaa niiden tukemista antamalla ohjeita ja esittämällä parhaisiin käytäntöihin perustuvia suosituksia.

117

IMI-järjestelmän avulla lähetettyjen ilmoitusten ja etenkin palveludirektiivissä edellytetyn kansallisten säädösten suhteellisuusarvioinnin selkeys ja laatu ovat riippuvaisia ilmoittavasta jäsenvaltiosta. Ilmoitusten arvioinnin helpottamiseksi komissio antaa kaikkien jäsenvaltioiden käyttöön englanninkielisen käännöksen, joka on saatavilla IMI-järjestelmän välityksellä.

Komission yksiköt arvioivat kaikki jäsenvaltioiden IMI-järjestelmän avulla toimittamat ilmoitukset. Kun kansallisten vaatimusten arvioinnissa herää epäilyksiä siitä, onko palveludirektiivin säännöksiä noudatettu, komission yksiköt lähettävät huomautuksia asianomaiselle jäsenvaltiolle IMI-järjestelmän kautta.

On otettava huomioon, että koska palveludirektiivissä ei säädetä veloitteesta ilmoittaa toimenpideluonnoksista, valtaosassa tapauksia ilmoitetut toimenpiteet on jo hyväksytty. Tässä tilanteessa ainoa komission käytössä oleva keino on puuttua kyseisiin toimenpiteisiin rikkomusmenettelyssä, vaikka komission toimilla olisi enemmän vaikutusta valmisteluvaiheessa.

Suositus 5

Komissio hyväksyy suosituksen.

118

Tällä hetkellä komissiolla ei ole keinoja hyödyntää paremmin kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettua asetusta. Asetusta on muutettava virallisesti, jotta sitä voidaan käyttää palveludirektiivin 20 artiklan täytäntöönpanossa.

Suositus 6

Komissio hyväksyy suosituksen.

119

EU Pilot on järjestelmä, jonka avulla komissio ja jäsenvaltiot voivat keskustella EU:n lainsäädännön mahdollisista rikkomistapauksista siltä osin kuin on kyse EU:n lainsäädännön virheellisestä saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä tai EU:n lainsäädännön virheellisestä soveltamisesta. EU Pilot -tapaus saatetaan päätökseen, jos jäsenvaltion kanssa käytävät keskustelut johtavat tyydyttävään tulokseen, tai se voi antaa aihetta käynnistää rikkomusmenettely (esim. lähettämällä jäsenvaltiolle virallinen ilmoitus), jos komissio toteaa, että jäsenvaltio rikkoo EU:n lainsäädäntöä. EU Pilot ei ole väline, joka tarjoaa oikeussuojakeinoja yksittäisissä tapauksissa, vaan sen avulla voidaan tarkastella unionin lainsäädännön soveltamiseen liittyviä yleisiä kysymyksiä.

Suositus 7

Komissio hyväksyy ensimmäisen osan suosituksesta. Komissio on sitoutunut rajoittamaan mahdollisuuksien mukaan EU:n lainsäädännön väitettyjen rikkomusten tutkimiseen EU Pilot -järjestelmän yhteydessä kuluvaan aikaan. Suosituksen toisesta osasta komissio toteaa, ettei komissio paljasta, onko tiettyä jäsenvaltiota vastaan vireillä jotakin tiettyä aihetta koskeva EU Pilot -menettely. Komissio vaihtaa jäsenvaltioiden kanssa tietoja unionin oikeuden soveltamista koskevista hyvistä käytännöistä, EU Pilot -järjestelmän toiminta mukaan lukien, sitä varten tarkoitetuilla foorumeilla. Komissio julkaisee koostetiedot EU Pilot -järjestelmästä vuosikertomuksessa unionin lainsäädännön soveltamisen valvonnasta (COM(2015) 329). Jos komissio julkaisisi tarkkoja tietoja EU Pilot -tapauksesta, se olisi vastoin salassapito-velvoitteita, joita sen on noudatettava jäsenvaltioihin nähden rikkomusmenettelyä edeltävissä toimissa (se saattaisi heikentää kansallisten viranomaisten luottamusta tällaisiin ja muihin menettelyihin). Euroopan unionin tuomioistuimien on jo tunnustanut aiheelliseksi komission käytännön käsitellä vireillä olevia EU Pilot -tutkimuksia luottamuksellisesti (asia T-191/99, Petrie v. komissio, asia T-306/12, Spirlea v. komissio, ja asiat T-424/14 ja T-425/14, ClientEarth v. komissio). Mainitut tuomiot annettiin asioissa, jotka koskivat oikeutta tutustua asiakirjoihin.

Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että sen nykyisellä tiedotuskäytännöllä voidaan tasapainoisesti edistää EU:n lainsäädännön soveltamista koskevia parhaita käytäntöjä ja säilyttää luottamuksellisuus jäsenvaltioihin nähden. Komissio pyrkii selvittämään, miten EU Pilot -järjestelmästä voitaisiin parhaiten jakaa koostetietoja.

120

Direktiivin kattaman alan täytäntöönpanostrategia perustuu erilaisiin välineisiin, kuten rikkomusmenettelyihin, maakohtaisiin suosituksiin ja vuoropuheluun jäsenvaltioiden kanssa. Komission on otettava toimituksissaan huomioon kaikki nämä välineet. Vuodesta 2007 lähtien komissio on määrittänyt niiden painopisteet täytäntöönpanotoimien avulla. Se on esittänyt painopisteensä vuoden 2012 tiedonannossa. Näitä painopistealoja koskevissa toimituksissa on luonnollisestikin otettu huomioon komission velvoitteet perussopimuksen valvojana.

Suositus 8

Komissio hyväksyy suosituksen. Se katsoo, että rikkomusmenettelyn tavoitteena on päättää EU:n lainsäädännön rikkominen ja varmistaa vaatimusten noudattaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Se on sitoutunut rajoittamaan tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavaa aikaa mahdollisuuksien mukaan. Tehokkain tapa tämän tavoitteen saavuttamiseksi ei kuitenkaan aina liity rikkomusmenettelyn nopeuteen, sillä kulloisenkin tilanteen huomiotta jättäminen rikkomusmenettelyissä saattaa haitata tulosten saavuttamista.

EU Pilot -järjestelmän käyttöönoton jälkeen rikkomusmenettelyjen määrä ja siten unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi jätettyjen tapauksien määrä on laskenut selvästi, mikä johtuu siitä, että asiaan löydetään usein ratkaisu EU Pilot -järjestelmän rajoissa. Komission toimintapolitiikan ensisijaisena tavoitteena on saada jäsenvaltiot ryhtymään toimiin säännösten noudattamiseen liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puhelusta maksun.

Maksulliset julkaisut:

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)

On yleisesti todettu, että palvelumarkkinat eivät ole toteutuneet täydessä mitassaan EU:n sisäisessä kaupassa. Palveludirektiivin tarkoituksena on vähentää oikeudellisia ja hallinnollisia esteitä niin palveluntarjoajien kuin niiden vastaanottajien kannalta. Perusteettomat esteet kuitenkin haittaavat direktiivin täytäntöönpanoa edelleen, vaikka direktiivin täytäntöönpanon määräajan (2009) umpeutumisesta on jo muutamia vuosia. Tarkastuksessa todettiin, että komissio on kyllä onnistunut yksilöimään ongelmia jäsenvaltioissa, mutta se ei ole riittävässä määrin kyseenalaistanut tietyn tyyppisiä esteitä. Toteutetuilla toimenpiteillä ei ole saavutettu tuloksia tarpeeksi nopeasti. Palveluntarjoajat ja kuluttajat ovat edelleen turhautuneita, sillä he eivät voi hyödyntää palveluiden sisämarkkinoita direktiivin tarkoittamassa mittakaavassa.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto